

Editoriaal

Even een open deur intrappen: integriteit van de politie is een hot topic. De kranten staan immers vol van grote en kleinere schandalen. In april 2012 zorgde een undercoverreportage van Volt nog voor ophef in België: slechts zeven van de tien 'gevonden' portefeuilles die door eerlijke 'vindere' binnengebracht werden op een politiecommissariaat, werden effectief aan de eigenaar terugbezorgd. Drie ervan bleken spoorloos te zijn. De 150 euro die erin zat eveneens. Ook in Nederland staat integriteit hoog op de agenda bij de politie. Beroemd is de parlementaire enquête opsporingsmethoden uit 1996 waar een geval van 'noble cause corruption' in de schijnwerpers stond, maar geregeld staan er ook berichten in de krant over politieagenten die in hun vrije tijd uit inbreken gaan, handelen in drugs of overmatig fysiek geweld toepassen op arrestanten. Ook al gaat het hier slechts om het wangedrag van een kleine minderheid, de impact op de publieke opinie is immens. De maatschappelijke interesse voor dit thema blijkt niet alleen uit de media-aandacht ervoor, maar eveneens uit het verschijnen van talrijke wetenschappelijke en praktijkgerichte artikelen. Bovendien hebben ook de politieke beleidsmakers de laatste jaren veel geïnvesteerd in het uitbouwen van een integriteitsbeleid.

Het integer handelen door elke individuele politieambtenaar is niet alleen essentieel voor het vertrouwen van de burgers in de politieorganisatie. Onze democratie staat of valt immers met een legitieme politiemacht omdat zij als wetshandhaver een voorbeeldfunctie te vervullen heeft. De politieorganisatie kent echter een aantal kwetsbaarheden voor integriteitsschendingen die rechtstreeks voortvloeien uit haar bevoegdheden en haar werkwijze. Ten eerste heeft de politie het monopolie op legaal geweld. Beslissen welk gewelddmiddel in een bepaalde situatie het meest gepast is, is een moeilijke oefening. Mede omwille van die arbitraire grenzen, is onrechtmatig geweldgebruik soms maar één stap verwijderd van rechtmatig geweldgebruik. Ten tweede verwerft de politie veel informatie, en heeft zij toegang tot vertrouwelijke databanken. Deze informatie kan evenzeer gebruikt worden voor andere doeleinden dan diegene waarvoor ze bestemd is. Van deze twee bevoegdheden kan bovendien 'gemakkelijk' misbruik gemaakt worden omdat politieambtenaren vaak individueel of per twee op straat werkzaam zijn. Op deze manier is er weinig tot geen directe supervisie, wat functionarissen toelaat hun wangedrag te verbergen voor collegae en leidinggevend.

Deze inherente kwetsbaarheden maken het voor beleidsmakers moeilijk om een degelijk, efficiënt en effectief integriteitsbeleid uit te bouwen. De hierboven vermelde schandalen zijn hiervan het pijnlijke bewijs. Zowel in Nederland als in België worden er echter goedbedoelde initiatieven genomen om een integriteitsbeleid voor de politie uit te bouwen. In eerste instantie begint het uitbouwen van een integer politiekorps in beide landen met een strenge selectie waarin ook aandacht wordt besteed aan de ethische waarden van de kandidaat. In tweede instantie worden nieuwe ambtenaren op de politieacademie onderwezen in het belang van integriteit voor de politie, de deontologische code en andere wettelijke bepalingen aangaande het politieberoep. In derde instantie worden in verschillende korpsen – vaak geïsoleerde – initiatieven genomen. De instrumenten in dat integriteitsbeleid zijn er enerzijds op gericht om medewerkers regels op te leggen en te bestraffen wanneer de regels overtreden worden. Het integriteitsbeleid wordt anderzijds ook op een positievere manier ingevuld, door

de politieambtenaren te ondersteunen in de moeilijke ethische situaties waarmee zij op het veld geconfronteerd worden.

In dit Cahier willen we nagaan hoe het gesteld is met de integriteit van de hedendaagse politie, hoe een integriteitsbeleid vorm kan krijgen en hoe het effectief vorm krijgt in de praktijk in België en in Nederland. We beperken ons hierbij echter niet tot louter politionele voorbeelden omdat we menen dat we ook inspiratie kunnen halen bij de werkwijzen van andere (overheids) instanties. De centrale vragen van dit Cahier worden gebundeld in drie clusters, die de drie onderdelen vormgeven. Hierbij wordt gestreefd naar een mix van academische en praktijkgerichte antwoorden op deze vragen. Zo bakent een eerste deel de centrale begrippen af. In dit deel bevinden zich twee bijdragen.

Leo Huberts, hoogleraar aan de Vrije Universiteit in Amsterdam, legt in de eerste bijdrage van dit Cahier het vraagstuk van integriteit uiteen in acht visies, die vervolgens worden toegelicht en geïllustreerd vanuit de politiesector. Uitgaande van integriteit als handelen in overeenstemming met de geldende morele waarden en normen, gaat hij daarna dieper in op vragen als: Wat zijn *morele* waarden en normen, wat zijn de *geldende* waarden en normen, en wie is de *scheidsrechter* die beoordeelt of de geldende moraal adequaat is omgezet in handelen? Met een reflectie op het begrip integritisme, het ten onrechte verbinden van integriteit met alles wat fout gaat en de neiging om al te gemakkelijk te veralgemeniseren, plaatst Huberts tenslotte een kritische noot bij ons denken over het integriteitsvraagstuk.

Arne Dormaels, onderzoeker aan de Hogeschool Gent, spitst zich toe op één specifieke vorm van ambtelijk wangedrag: corruptie. Hij benadrukt het belang van de perceptie van de burgers over corruptie, naast de 'objectieve' frequentie van ambtelijk wangedrag, voor het vertrouwen van burgers in overheidsinstellingen. Aan de hand van een grootschalige bevolkingsbevraging gaat hij na wat door de Belgische burger als corrupt gedrag wordt gedefinieerd. Hij identificeert centrale kenmerken van corruptie en zoekt waar de grenzen tussen corrupt en niet-corrupt ambtelijk gedrag liggen. Op die manier wordt de strafrechtelijke en wetenschappelijke definities van 'corruptie' geïntegreerd.

Het tweede deel besteedt aandacht aan praktijkvoorbeelden van integriteitsschendingen. Het is immers niet altijd duidelijk in welke mate er door de politieoverheden en/of door het strafrechtelijke apparaat gereageerd wordt op de media-schandalen. Bovendien mogen we niet vergeten dat een aanzienlijk aantal misdrijven nooit ontdekt of officieel geregistreerd wordt. In dit deel komen daarom bijdragen aan bod die enerzijds dieper ingaan op de gevolgen gegeven aan politionele integriteitsschendingen en anderzijds empirisch nagaan in welke mate politieambtenaren de wettelijke regels en procedures toepassen of eerder creatief interpreteren.

Terry Lamboo, werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gaat in haar – op persoonlijke titel geschreven – bijdrage in op de wijze waarop de Nederlandse politie verantwoording aflegt over de interne disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken naar misdrijven van politieambtenaren. Door analyse van officiële data komt Lamboo tot een aantal verrassende inzichten. Zo blijken veel van de onderzoeken die worden gedaan naar politieke misdrijven in gang gezet naar aanleiding van een *interne* melding. Deze bevinding staat in schril contrast met het in de wetenschap vaak beschreven fenomeen van de 'code of silence', die binnen de politiecultuur zou

domineren. Daarnaast concludeert Lamboo dat de stijging van het aantal geregistreerde onderzoeken bij de politie in Nederland niet alleen het gevolg is van de invoering van een landelijke registratie van interne onderzoeken in 2003 en de daarmee verbeterde registratie (de zogenaamde integriteitsparadox), maar dat dit ook het gevolg lijkt te zijn van een strenger politieel handhavingsbeleid.

Erwin Muller, destijds zelf secretaris van de parlementaire enquêtecommissie (commissie Van Traa) die van 1994 tot 1996 onderzoek deed naar ongeoorloofde opsporingsmethoden door de Nederlandse politie, vat in zijn bijdrage kort de bevindingen van de commissie samen en gaat vervolgens in op wat daaruit voortvloeide. Achtereenvolgens komen de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden, het onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit en de organisatie van de opsporing en de recherche aan de orde. Muller sluit zijn bijdrage af met enkele toekomstperspectieven.

Aan de hand van twee empirische onderzoeken proberen **Kim Loyens** en **Annelies De Schrijver**, beide wetenschappelijk medewerker aan het Leuvens Instituut voor Criminologie (KU Leuven), het spanningsveld tussen legaliteit en integriteit te duiden. In eerste instantie gaan zij dieper in op de houding die politieambtenaren hebben ten aanzien van regels aan het begin van hun opleiding. Een tweede meting enkele maanden later illustreert welke impact de politieopleiding op deze houding heeft gehad. In tweede instantie rapporteren zij over de verschillende dilemma's waarmee politieambtenaren in het veld geconfronteerd worden. Zij tonen aan dat de keuze tussen het volgen van een regel, die breken of 'buigen' in sommige situaties niet voor de hand ligt.

Het derde deel van dit Cahier zet de beleidsmatige stap. Naast een beschrijving van de elementen van een goed integriteitsbeleid, wordt er in dit gedeelte ingegaan op concrete initiatieven die hiertoe genomen worden in België, Nederland, Slovenië en de Verenigde Staten van Amerika. Bovendien wordt aandacht besteed aan de effectiviteit van dergelijke beleidsmaatregelen.

Jeroen Maesschalck, hoofddocent aan het Leuvens Instituut voor Criminologie (KU Leuven), benadrukt het belang van een integriteitbeleid bij de politie en de mogelijkheden die het biedt om effectief een verschil te maken op de werkvloer. Hij presenteert het 'integrity management framework' als een checklist voor het opbouwen van een integriteitsbeleid. Het model bestaat uit een samenspel van (1) beleidsinstrumenten, (2) beleidsfactoren en (3) beleidsprocessen als centrale onderdelen van een integriteitsbeleid. Aan de hand van concrete voorbeelden illustreert hij hoe elk van deze onderdelen vorm kan krijgen in een politiecontext en waar mogelijke valkuilen zitten.

Mieke van Tankeren, werkzaam als senior adviseur bij de politie Haaglanden en **André van Montfort**, universitair hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam, gaan in hun bijdrage in op de effectiviteit van het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie. Zij evalueren aan de hand van succesfactoren uit de beleidswetenschap de talloze beleidsmatige initiatieven die de politie op het terrein van integriteit de afgelopen decennia heeft genomen. Op deze wijze beantwoorden zij de vraag in hoeverre de beleidsmatige inzet een positieve invloed heeft gehad op de gedragingen en attitudes van politieambtenaren en komen tot de conclusie dat het politieke integriteitsbeleid niet maximaal effectief lijkt te zijn. De huidige overgang in Nederland van 26 afzonderlijke

korpsen naar één nationale politie zou een goede aanleiding kunnen zijn voor een herijking van het integriteitsbeleid.

Gudrun Vande Walle, doctor assistent aan de Hogeschool Gent, onderzoekt de mogelijkheden van opleiding in het kader van een integriteitsprogramma. Uitgaand van een concreet opleidingsproject gericht op anti-corruptietraining dat werd gerealiseerd voor de administratie Douane en Accijnzen in België, wordt gereflecteerd omtrent de effectiviteit van dergelijke trainingen. Daarbij wordt de vraag gesteld in hoeverre training zinvol is als antidotum tegen corruptie en welke de randvoorwaarden zijn om resultaat te kunnen boeken.

Met de bijdrage van **Bojan Dobovšek**, professor aan de universiteit van Maribor in Slovenië, en **Jure Škrbec**, adviseur bij de Sloveense Commissie ter preventie van corruptie en eveneens assistent aan de universiteit van Maribor, wordt een eerste buitenlandse insteek gegeven. Zij schetsen het moeizame ontstaan en de werking van de Sloveense Commissie ter Preventie van Corruptie als een antwoord op het uitsluitend repressieve beleid dat daarvoor werd gevoerd. Daarnaast beschrijven zij het gebrek aan politieke wil om deze Commissie effectief slagkracht te geven, tot in 2010 een nieuwe wet werd goedgekeurd die het takenpakket en de bevoegdheden van deze Commissie significant uitbreidde.

Als gewezen voorzitter van de deontologische commissie van de Belgische politie, schetst **Carlos De Troch**, directeur-generaal van het Technisch Administratief Secretariaat voor de geïntegreerde politie op het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ontstaan van de deontologische code. Vervolgens gaat hij dieper in op de rol van de deontologische commissie om het evolutieve karakter van deze code staande te houden. Hij neemt hierbij geen blad voor de mond, en duidt op een aantal factoren die verantwoordelijk zijn geweest voor de moeizame start van deze commissie: de bezorgdheden van vakbonden en de politieke crisis. De activiteiten van de deontologische commissie worden geïllustreerd aan de hand concrete dossiers. De Troch laat evenmin na om kritische bedenkingen te formuleren bij de hedendaagse manier waarop politionele disfuncties publiek bekend gemaakt worden.

Emile Kolthoff, hoogleraar criminologie aan de Open Universiteit en lector veiligheid, openbare orde en recht bij de Juridische Hogeschool Avans-Fontys, beschrijft een empirisch onderzoek naar de relatie tussen bedrijfsmatig werken en integriteit bij de politie en komt tot de conclusie dat deze relatie niet negatief hoeft te zijn. Anders dan vaak gedacht, gaat bedrijfsmatig werken (de Nederlandse vertaling voor *New Public Management*) niet automatisch ten koste van integriteit. Integendeel, als bij de invoering van bedrijfsmatig werken expliciet aandacht wordt besteed aan integriteit en de specifieke waarden van de politieorganisatie, zal dit volgens Kolthoff een positieve uitwerking op integriteit hebben. Het blijft wel oppassen geblazen bij al te nauwe relaties met de private sector.

Ook **Frank Anechiarico**, professor of government and law aan het Hamilton College in New York, en **Dennis Smith**, associate professor of public policy aan de Wagner School of Public Service aan New York University, gaan in de laatste bijdrage van dit cahier in op de combinatie van *New Public Management* en integriteit aan de hand van de praktijk bij de New York City Police Department (NYPD). Zij laten zien hoe het gebruik van het COMPSTAT programma binnen het bureau Interne Zaken van de

NYPD een uitstekende voorbeeld is van succesvol, gegevensgestuurd management, gecombineerd met verhoogde burgerparticipatie in de strijd tegen corruptie. Waar in Nederland kritisch wordt gekeken naar het instrument 'integrity testing', laten de auteurs in deze bijdrage zien hoe de NYPD dit middel hanteert binnen een uitgebreid programma tegen corruptie.

Wij wensen u alvast veel leesgenot!

De gasteditoren

Annelies De Schrijver, Emile Kolthoff, Karin Lasthuizen, Patrick Van Parys, Elke Devroe