



## **Beheer Bureau Interne Zaken van het Korps Politie Curaçao**

*Een onderzoek naar het beleid en de inrichting van disciplinaire (integriteits) onderzoeken*



## **Beheer Bureau Interne Zaken van het Korps Politie Curaçao**

*Een onderzoek naar het beleid en de inrichting van disciplinaire (integriteits) onderzoeken*

## Colofon

Uitgever : Raad voor de rechtshandhaving  
Jaar : 2022  
Maand : September  
Plaats : Willemstad, Curaçao  
Vindplaats : [www.raadrechtshandhaving.com](http://www.raadrechtshandhaving.com)

# Inhoudsopgave



.....	2
<b>Lijst van afkortingen</b> .....	6
<b>Voorwoord</b> .....	7
<b>Samenvatting</b> .....	8
<b>1. Inleiding</b> .....	13
1.1. Aanleiding .....	13
1.2. Doel van het onderzoek.....	13
1.3. Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	13
1.4. Afbakening.....	14
1.5. Toetsingskader .....	14
1.6. Aanpak onderzoek .....	15
1.7. Leeswijzer.....	15
<b>2. Bevindingen</b> .....	16
2.1. Wetgeving.....	16
2.1.1. Gedrag- beroepscode.....	16
2.1.2. Sanctiestelsel.....	17
2.2. Beleid.....	19
2.2.1. Bevorderen van ambtelijk handelen .....	19
2.2.2. Vroeg-signalering.....	20
2.2.3. Controle .....	20
2.2.4. Rapporteren en adviseren .....	21
2.3. Inrichting.....	21
2.3.1. Personeel .....	21
2.3.2. Onderzoeksproces en procedures .....	22
2.3.3. Registratie.....	24
2.3.4. Besluitvorming .....	24
<b>3. Beoordeling</b> .....	26
3.1. Wetgeving.....	26
3.2. Beleid.....	27

<b>3.3. Inrichting</b> .....	28
<b>4. Aanbevelingen</b> .....	30

## Lijst van afkortingen

BIZ	Bureau Interne Zaken van het Korps Politie Curaçao
CBIZ	Chef Bureau Interne Zaken
CKPC	Chef Korps Politie Curaçao
KPC	Korps Politie Curaçao
MvJ	Minister van Justitie
MT	Management Team
OJZ	Onderdeel Juridische Zaken van het Korps Politie Curaçao
P-zorg	Politie zorg

## Voorwoord

Integriteitsborging is een conditio sine qua non om het vertrouwen van de gemeenschap in het ambtelijke apparaat, in het bijzonder in het politiekorps, te winnen en te behouden. Het is daarom onontbeerlijk dat een politiekorps een stringent integriteitsbeleid voert en degelijk is ingericht om integriteitsissues binnen het korps aan te pakken. Dit rapport betreft een onderzoek naar de stand van deze aspecten binnen het Korps Politie Curaçao.

De Raad constateert dat het huidige beleid flink ter hand moet worden genomen omdat aan essentiële voorwaarden zoals het (blijvend) verzorgen van integriteitstrainingen, het verrichten van controle en het hanteren van een voorziening in het kader van vroeg signalering (preventie), niet wordt voldaan. Bovendien blijkt dat het sanctiestel van het korps niet transparant is en dat dit stelsel geen rechtszekerheid biedt. Een ernstige tekortkoming is dat de ministers van Justitie niet altijd tijdig een besluit nemen op voorstellen tot een disciplinaire strafoplegging. In verband hiermee heerst in de praktijk ten onrechte de opvatting dat het opleggen van een disciplinaire straf beslist niet meer mogelijk is na verloop van een jaar nadat is vastgesteld dat een ambtenaar zich aan een plichtsverzuim heeft schuldig gemaakt. Als gevolg hiervan blijven sommige vergrijpen zonder consequenties omdat geen disciplinaire straf wordt opgelegd. Dit komt het vertrouwen in dit deel van het ambtelijke apparaat beslist niet ten goede.

De Raad dankt eenieder die heeft bijgedragen aan dit onderzoek en verwacht dat zijn aanbevelingen, gelet op de aard van de geconstateerde situatie, op korte termijn worden opgevolgd.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

***Mr. M.I. Koelewijn, voorzitter***

***Mr. M.R. Clarinda,***

***Mr. L.M. Virginia.***

## Samenvatting

Schending van integriteit door politieambtenaren doet afbreuk aan de goede naam en de betrouwbaarheid van het politiekorps. Het politiekorps moet zodanig ingericht zijn dat integriteitsschendingen worden voorkomen. In het geval zich mogelijk schendingen van integriteit of misbruik van procedures en/of bevoegdheden voordoen, moet het korps in staat zijn om zorgvuldig onderzoek te verrichten. Bij de constatering van integriteitsschendingen moet het politiekorps, dan wel de minister van Justitie (MvJ) voorts in staat zijn om tijdig gepaste disciplinaire sancties op te leggen en adequate maatregelen te treffen.

De Raad toetst bij dit onderzoek de mate waarin het Korps Politie Curaçao (KPC) is toegerust om de integriteit binnen het korps te borgen en in geval van mogelijke schendingen in staat is om degelijke disciplinaire (integriteits)onderzoeken te verrichten.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

***In hoeverre is het Bureau Interne Zaken van het Korps Politie Curaçao toegerust om disciplinaire (integriteits)onderzoeken uit te voeren?***

De deelvragen zijn:

1. Welke wetgeving wordt in het kader van integriteit toegepast?
2. Waaruit bestaat het integriteitsbeleid van het KPC?
3. In hoeverre is het integriteitsbeleid transparant en wordt daarmee de rechtszekerheid geborgd?
4. In hoeverre vormen de aspecten controle en vroeg-signalering onderdeel uit van dit beleid?
5. In welke mate is het KPC ingericht om disciplinaire (integriteits)onderzoeken te borgen?

### Bevindingen en analyse

#### ***Wetgeving***

(Beantwoording deelvraag 1)

De Rijkswet Politie bepaalt in artikel 45, tweede lid, aanhef onder c dat het tot aanstelling bevoegd gezag van ambtenaren van politie ook voor de totstandkoming van een gedragscode moet zorgen. De gedrag- en beroepscode zijn vastgelegd in hoofdstuk VIII van het rechtspositiebesluit. Naast het rechtspositiebesluit zijn er ook gedrags- en beroepscode vastgelegd in de Ambtsinstructie politie. Volgens de Chef Korps Politie Curaçao (de CKPC) zijn de gedragscodes in het rechtspositiebesluit echter onvoldoende effectief en behoeven aanpassing omdat de artikelen in algemene zin zijn geformuleerd. Hierdoor kunnen niet alle ongewenste gedragingen van de ambtenaren van politie worden afgestraft, aldus de CKPC.

Naast de gedragscode moet er een sanctiestelsel zijn om overtreders van de gedragscodes te bestraffen. Om de transparantie en rechtszekerheid te borgen moet het KPC beleid opstellen en



uitvoeren over het sanctiestel. De disciplinaire sancties zijn ook opgenomen in voornoemd rechtspositiebesluit. Volgens geïnterviewden kunnen bepaalde straffen niet opgelegd worden omdat een bevoegd gezag ten aanzien van deze straffen ontbeert. De Raad deelt niet deze stelling. Naar het oordeel van de Raad volgt uit artikel zes, tiende lid, van de landsverordening Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur van het Land Curaçao dat de minister tot wiens taak de betreffende aangelegenheid behoort in de plaats treedt van de gezaghebber. In casu is dat de MvJ.

De Raad is van oordeel dat de bepalingen van het rechtspositiebesluit voldoende zijn om ongewenst gedrag te bestraffen. Naar het oordeel van de Raad ligt het aan de korpsbeheerder/CKPC (leiding van het korps) om te onderbouwen en aannemelijk te maken welke gedragingen geacht moeten worden in strijd te zijn met de bepalingen in het rechtspositiebesluit.

### **Beleid**

(Beantwoording deelvragen 2,3 en 4)

Volgens 45, tweede lid onder sub b moet het tot aanstelling bevoegd gezag zorgen dat integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid door in ieder geval integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleggen aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit.

Het integriteitsbeleid voor de ambtenaren van politie is vastgelegd in de “Algemene gedragscode voor ambtenaren” en in een instructie onder de naam “Regla ta Regla”. Ten tijde van het onderzoek werd integriteit niet bij werkoverleggen aan de orde gesteld en er worden geen functioneringsgesprekken gehouden omdat geen beoordelingssysteem is vastgesteld. Scholing en vorming op het gebied van integriteit werden niet aangeboden. Gezien de korpsleiding zich heeft gerealiseerd dat het huidige kader onvoldoende effectief is, is de korpsleiding gestart met enkele trajecten om het kader aan te scherpen. Verder blijkt dat het KPC geen beleidsstuk heeft voor de implementatie van de gedragscodes en het sanctiestel.

Volgens het inrichtingsplan van het KPC is het Bureau Interne Zaken (BIZ) onder andere belast met de controle op de werkplekken. Het BIZ moet in dit kader volgens het inrichtingsplan een jaarplanning opstellen waarin de cyclus van de controles op de naleving van de integriteitsregels op de werkplekken wordt aangegeven. Uit het onderzoek blijkt dat het BIZ onder meer wegens werkdruk geen jaarplanning opstelt. In de praktijk is de uitvoering van controles door het BIZ verwaterd.

Het inrichtingsplan van het KPC schrijft voor dat het BIZ rapportages van bevindingen van de uitgevoerde controlewerkzaamheden opstelt voor de korpsleiding. Voorts bepaalt het inrichtingsplan dat het BIZ naar aanleiding van zijn bevindingen in de verschillende onderzoeken en grootschalige optredens van het politiepersoneel een preventie beleidsplan met bijbehorende projecten moet opstellen en dit ter goedkeuring aanbiedt aan de korpsleiding. Het BIZ stelt in de praktijk geen preventie beleidsplan en rapportages bij grootschalige optreden op. Volgens de

CBIZ zijn er wel rapportages opgesteld van het beperkte aantal controles op de werkplek en van de gehouden wapeninspectie.

De Raad constateert dat het huidige beleid van het KPC niet voldoet aan de eisen gesteld in de Rijkswet Politie. De Raad acht het een gemis dat er geen preventie beleidsplan wordt opgesteld waarin de bevindingen in de verschillende onderzoeken en grootschalige optredens van het politiepersoneel met bijbehorende projecten zijn verwerkt.

### ***Inrichting***

(Beantwoording deelvraag 5)

#### **Personeel**

Integriteitsonderzoeken moeten zodanig ingericht zijn dat de transparantie, rechtszekerheid en kwaliteit geborgd zijn. Met andere woorden er moet voldoende kwalitatief personeel zijn om integriteitsonderzoeken te verrichten en de MvJ te adviseren. In de praktijk blijkt dat het aantal personeelsleden ingedeeld bij het BIZ boven de vastgestelde formatie van 6fte is, namelijk een hoofd en vijf medewerkers. De CKPC en CBIZ stellen dat de meeste personeelsleden van het BIZ vóór hun tewerkstelling bij dit bureau ingedeeld waren bij andere onderzoeksteams van het KPC. Hierdoor hebben zij voldoende ervaring met het verrichten van (strafrechtelijke) onderzoeken. Het MT screent een medewerker alvorens deze bij het BIZ kan gaan werken. De screening bestaat hoofdzakelijk uit het (intern) inwinnen van informatie over betrokken medewerker bij de directe chefs. Aan het hoofd van het Onderdeel Juridische Zaken (OJZ) van het KPC staat een jurist die de korpsleiding ondersteunt en adviseert. Vanuit het Ministerie van Justitie vernam de Raad dat de medewerkers van het Ministerie van Justitie niet betrokken zijn bij de afhandeling van het strafvoorstel. De MvJ wordt bijvoorbeeld hierover niet geadviseerd door een medewerker van zijn ministerie mede omdat er geen procedures zijn beschreven.

#### **Processen en procedures**

Om de transparantie, de kwaliteit en de rechten van de ambtenaren van politie zoveel mogelijk te borgen moeten integriteitsonderzoeken volgens voorgeschreven processen en procedures worden uitgevoerd. Volgens de CBIZ hanteert het bureau bij zijn onderzoeken de (deel)processen in het inrichtingsplan van het KPC. Het bureau neemt klachten op, evalueert de klachten en verricht daarna de onderzoeken. Er zijn echter geen procedures vastgesteld. Het KPC heeft een concept "Handleiding onderzoeken" opgesteld waarin procedures voor het BIZ zijn beschreven.

#### **Registratie**

Alle procedures moeten geregistreerd worden. Een degelijke registratie is van belang voor de bewaking van doorlooptijden. Het BIZ moet over een goed digitaal systeem beschikken om termijnen te monitoren en om beleidsmatige (sturings)informatie uit het systeem te kunnen halen. Ten tijde van dit onderzoek registreerde het BIZ alle klachten in Excel. Het OJZ registreerde de door het BIZ afgeronde zaken ook in Excel. Dit programma monitort echter niet automatisch de termijnen om een onderzoek af te ronden en om ordemaatregelen te nemen. Volgens de CBIZ is er een traject gestart om een nieuw registratiesysteem in te voeren.

## **Besluitvorming**

Om zoveel mogelijk de transparantie te borgen en willekeur te voorkomen moet de besluitvorming volgens de voorgeschreven procedures verlopen. De MvJ neemt niet altijd binnen de in de jurisprudentie voorgeschreven termijn van in beginsel een jaar een beslissing op strafbesluiten. Dit heeft tot gevolg dat de betrokken politieambtenaren naar de ambtenarenrechter stappen en een beroep doen op het verstrijken van de termijn van één jaar, aldus de CKPC. Hierdoor moeten volgens het KPC de betrokken ambtenaren van politie die bijvoorbeeld een ontslagwaardig vergrijp hebben begaan, weer tot de dienst toegelaten worden.

De Raad acht het verzorgen van trainingen aan de personeelsleden, met name specifiek op het gebied van "Internal Affairs", van toegevoegde waarde om de kwaliteit op peil te houden. Dat het personeel bij het Ministerie van Justitie niet betrokken is bij de afhandeling van een strafvoorstel is naar het oordeel van de Raad opmerkelijk en zorgelijk. Naar het oordeel van de Raad is de ondersteuning van de MvJ door zijn ministerie van belang om de kwaliteit van de besluitvorming te waarborgen.

## **Aanbevelingen**

### **Algemeen**

1. Neem binnen de termijn van één jaar, zoals vastgesteld door de rechtspraak, een beslissing over strafvoorstellen.
2. Win advies in van het Ministerie van Justitie met betrekking tot het strafvoorstellen van het KPC
3. Draag er zorg voor dat een rechtsmiddelen clause in het sanctiestelsel wordt opgenomen.

### **Ten aanzien van het KPC**

4. Pas toe de straffen genoemd onder sub a, b en c van artikel 102, eerste lid van het rechtspositiebesluit.
5. Rond af binnen afzienbare tijd het traject om het integriteitsbeleid aan te scherpen.
6. Start binnen afzienbare tijd trajecten op om integriteitstrainingen aan de ambtenaren van politie te verzorgen.
7. Maak integriteitsissues tijdens werkoverleggen bespreekbaar.
8. Houd functioneringsgesprekken en stel daarbij integriteitsissues aan de orde.
9. Stel jaarplannen op waarin de cyclus van de controles op de werkplekken zijn opgenomen.
10. Stel naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen en bevindingen bij grootschalige optredens van het politiepersoneel een preventie beleidsplan op met bijbehorende projecten.
11. Verzorg trainingen aan de personeelsleden van het BIZ om de kennis op niveau te houden.
12. Stel een besluitvormingsprocedure op.
13. Neem de mogelijkheid om oriënterende onderzoeken te verrichten op in de onderzoeksprocedures.

14. Zet het proces voort om adequate registratiesystemen in te voeren en rond dit binnen afzienbare tijd af.

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) is op grond van artikel 3, eerste lid, sub a, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving onder meer belast met de algemene inspectie op de effectiviteit en de kwaliteit van de taakuitvoering van de politie.

Volgens artikel 5 van de Rijkswet Politie heeft het politiekorps tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de daarvoor geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. In dit kader moet volgens artikel 7, eerste lid, van de Rijkswet politie elk der landen zorgdragen voor een kwalitatief volwaardig en professioneel politiekorps. Een van de belangrijkste aspecten hierbij is integriteit. Schending van integriteit doet afbreuk aan de goede naam en de betrouwbaarheid van een politiekorps. Het gevolg hiervan is dat het vertrouwen in het politiekorps daalt waardoor het korps uiteindelijk zijn taak niet naar verwachting kan uitvoeren. Een politiekorps moet zodanig ingericht zijn dat integriteitsschendingen worden voorkomen. In het uiterste geval dat er mogelijk sprake is van een schending moet het korps in staat zijn om zorgvuldig onderzoek te verrichten bij signalen van niet-integer handelen en bij misbruik en/of schending van procedures en/of bevoegdheden. Bij de constatering van integriteitsschendingen moet het politiekorps voorts in staat zijn om gepaste disciplinaire sancties op te leggen en adequate maatregelen te treffen. Het borgen van deze aspecten is belangrijk om de betrouwbaarheid van de politie en uiteindelijk de kwaliteit en een degelijke uitvoering van de politietaak te garanderen. Daarom heeft de Raad besloten om dit onderzoek te verrichten.

## 1.2. Doel van het onderzoek

De Raad toetst bij dit onderzoek de mate waarin het Korps Politie Curaçao (KPC) is toegerust om de integriteit binnen het KPC te borgen en in het uiterste geval in staat is om degelijke disciplinaire (integriteits)onderzoeken te verrichten. Met andere woorden de Raad toetst of er een effectief en transparant integriteitsbeleid is en of het KPC (voldoende) ingericht is om disciplinaire (integriteits)onderzoeken te verrichten. Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het korps en daarmee aan de betrouwbaarheid van het KPC.

## 1.3. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

***In hoeverre is het Bureau Interne Zaken van het Korps Politie Curaçao toegerust om disciplinaire (integriteits)onderzoeken uit te voeren?***

De deelvragen die bij de centrale onderzoeksvraag behoren zijn:

1. Welke wetgeving wordt in het kader van integriteit toegepast?
2. Waaruit bestaat het integriteitsbeleid van het KPC?
3. In hoeverre is het integriteitsbeleid transparant en wordt daarmee de rechtszekerheid geborgd?
4. In hoeverre vormen de aspecten controle en vroeg signalering onderdeel uit van dit beleid?
5. In welke mate is het KPC ingericht om disciplinaire (integriteits)onderzoeken te borgen?

## 1.4. Afbakening

Dit onderzoek heeft betrekking op de toerusting van het KPC in het kader van disciplinaire (integriteits)onderzoeken. De strafrechtelijke processen en procedures maken geen deel uit van het onderzoek.

Binnen het KPC zijn er twee afdelingen betrokken bij onderzoeken naar integriteitsschendingen gepleegd door ambtenaren van politie. Het Bureau Interne Zaken (BIZ) is volgens het inrichtingsplan van het KPC belast met onder meer het verrichten van disciplinaire (integriteits)onderzoeken. Het BIZ is volgens het inrichtingsplan een stafbureau en valt onder de directe bevelen van de korpschef. Naast het BIZ is het Onderdeel Juridische Zaken (OJZ) van het KPC belast met het opstellen van onder meer voorstellen van disciplinaire straffen. De Minister van Justitie of de Regering oefent het bevoegde gezag uit.<sup>1</sup>

Dit onderzoek heeft betrekking op de ambtenaren van politie in de zin van artikel 3 onder sub a en b van de Rijkswet Politie te weten: de ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en ander taken ten dienste van de politie.

## 1.5. Toetsingskader

Het toetsingskader voor dit onderzoek bestaat uit:

- de Rijkswet Politie<sup>2</sup>;
- de Landsverordening Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur van het land Curaçao;
- het Besluit Rechtspositie Korps Politie Curaçao 2000;
- het landsbesluit houdende algemene maatregelen Ambtsinstructie Politie;
- het inrichtingsplan van het KPC;
- jurisprudentie;
- literatuur

---

<sup>1</sup> Zie artikel 47, eerste lid van de Rijkswet Politie.

<sup>2</sup> Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

## 1.6. Aanpak onderzoek

De Raad heeft de relevante wet- en regelgeving bestudeerd om een beeld over dit onderwerp te vormen. Vervolgens heeft de Raad een plan van aanpak en vragenlijsten opgesteld. Er zijn interviews afgenomen met de actoren die een rol spelen in het kader van borging van de integriteit van de leden van het KPC. De interviews zijn vastgelegd en voorgelegd aan de geïnterviewde personen ter validering. Het conceptrapport is aan de organisaties voor commentaar voorgelegd. De reacties zijn, voor zover daartoe aanleiding was, in dit rapport verwerkt.

## 1.7. Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 de bevindingen beschreven. Het derde hoofdstuk bevat de beoordeling en het vierde hoofdstuk de aanbevelingen.

## 2. Bevindingen

### 2.1. Wetgeving

#### 2.1.1. Gedrag- beroepscode

De Rijkswet Politie bepaalt in artikel 45, tweede lid, aanhef onder c dat het tot aanstelling bevoegd gezag van ambtenaren van politie ook voor een gedragscode moet zorgen. Gedragscodes zijn essentieel om gewenst gedrag en discipline binnen een politiekorps te bevorderen. De gedragscode moet volgens voornoemde rijkswet de volgende regels bevatten:

- a. financiële belangen;
- b. het aannemen van giften en geschenken;
- c. het doen van beloftes en toezeggingen;
- d. nevenfuncties;
- e. de omgang met vertrouwelijke informatie;
- f. functiegerelateerde uitgaven en declaraties;
- g. gebruik van publieke voorzieningen.

De gedrag- en beroepscode zijn vastgelegd in hoofdstuk VIII van het rechtspositiebesluit.<sup>3</sup> Naast het rechtspositiebesluit zijn er ook gedrags- en beroepscode vastgelegd in de Ambtsinstructie politie.

Het rechtspositiebesluit bevat gedragscode zoals het verbod van bepaalde nevenbetrekkingen (artikel 85 rechtspositiebesluit) het verbod om geld, geschenken, diensten, belofte of kortingen aan te nemen (artikel 86 rechtspositiebesluit), het verbod om overheidsgoederen te gebruiken ten bate van particuliere belangen (artikel 88 rechtspositiebesluit) en de verplichting tot geheimhouding van hetgeen de ambtenaar van politie in zijn ambt ter kennis is gekomen (artikel 77 rechtspositiebesluit). Voorts bevat het rechtspositiebesluit enige bepalingen die in algemene zin zijn geformuleerd. Volgens artikel 101, tweede lid van dit besluit kan de ambtenaar van politie die zijn verplichtingen niet nakomt of zich schuldig maakt aan een plichtsverzuim, disciplinair worden gestraft. Het derde lid bepaalt dat het plichtsverzuim zowel het overtreden van een voorschrift als het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar van politie in gelijke omstandigheden behoort na te laten of behoort te doen omvat. Artikel 76 bijvoorbeeld bepaalt dat de ambtenaar van politie gehouden is om zijn ambtsverplichtingen nauwgezet en ijverig te vervullen. Ook moet de ambtenaar volgens dit artikel zich gedragen zoals het een goed ambtenaar van politie betaamt.

Verder blijkt dat er ook een landsbesluit houdende algemene maatregelen “Ambtsinstructie Politieambtenaren” is dat een aantal gedrags-beroepscode voor politieambtenaren bevat. Artikel 2 van dit landsbesluit vermeldt dat politieambtenaren zich bij de uitoefening van hun taak van gedragingen moeten onthouden waardoor aan de goede naam van het politiekorps afbreuk kan worden gedaan. Volgens artikel 4, eerste lid, van deze instructie moet de ambtenaar voor een correct voorkomen zorgdragen. Verder bepaalt artikel 6, eerste lid, van de instructie dat de

---

<sup>3</sup> Besluit rechtspositie Korps Politie Curaçao 2000 (P.B. 2000, no. 80).



ambtenaar zich voortdurend moet bekwamen in de kennis van zijn plichten, bevoegdheden en alle andere zaken met betrekking tot zijn taken.

In de praktijk blijkt dat het KPC (BIZ) alleen de gedrags- beroepscode in hoofdstuk VIII van het rechtspositiebesluit hanteert om gedragingen van de ambtenaren van politie te toetsen. Volgens de Chef Korps Politie Curaçao (CKPC) zijn de gedragscodes echter onvoldoende effectief en behoeven aanpassing omdat de artikelen in te algemene zin zijn geformuleerd. Hierdoor kunnen niet alle ongewenste gedragingen van de ambtenaren van politie worden afgestraft, aldus de CKPC. Er zijn bijvoorbeeld geen specifieke voorschriften over het uiterlijk voorkomen (haardracht en kledingstukken). Het hanteren van algemeen geformuleerde voorschriften vergt een uitgebreide motivering en stuit volgens de CKPC op het bezwaar van ambtenaren van politie dat bepaalde regels niet specifiek voorgeschreven en dus ongekend zijn. In de praktijk wordt het oordeel van het managementteam (MT) om bepaald ongewenst gedrag te bestraffen als subjectief ervaren door de korpsmedewerkers en vakbonden. Om discussies hierover te voorkomen besloot het MT om een aantal gedragscodes vast te leggen. Het MT had een aantal specifieke instructies over, onder meer, kleding en haardracht voor de politie opgesteld. De vakbonden en het personeel van het KPC klaagden toen dat de regels eenzijdig werden opgesteld en dat zij bovendien in strijd met mensenrechten waren. Het KPC heeft daarop de toepassing van de instructies opgeschort en een traject gestart met betrokkenheid van externe professionele organisaties om een gebalanceerd beleid op te stellen. De duur van dit traject is onbekend. In de tussentijd hanteert het KPC de bestaande regels.

### 2.1.2. Sanctiestelsel

Naast de gedragscode moet er een sanctiestelsel zijn om overtreders van de gedragscodes (disciplinair) te bestraffen. Om de transparantie en rechtszekerheid te borgen moet het KPC een beleid opstellen en uitvoeren over het sanctiestel. In dit beleid moet bijvoorbeeld worden opgenomen welke strafsoort voor bepaalde ongewenste gedraging(en) zal worden opgelegd en de verzwarende omstandigheden die tot het opleggen van een zwaardere straf kunnen leiden.

De disciplinaire sancties zijn ook opgenomen in voornoemd rechtspositiebesluit. Artikel 102, eerste lid, sub a tot en met i, tweede lid en vierde lid van het rechtspositiebesluit vermeldt de disciplinaire straffen voor ambtenaren van politie die zich schuldig hebben gemaakt aan een plichtsverzuim.<sup>4</sup> Onder sub a, b en c van artikel 102 zijn respectievelijk de straffen schriftelijke berisping, buitengewone dienst en geldboete opgenomen. Onder sub d tot en met i vallen de volgende straffen:

- geheel of gedeeltelijke inhouding van inkomsten: tot een bedrag van ten hoogste een maand inkomsten;
- terug zetting naar een lagere bezoldigingsstede: voor ten hoogste twee bezoldigingssteden;
- uitsluiting van bevordering: voor ten hoogste vier jaren;

---

<sup>4</sup> Zie ook artikel 119 Besluit rechtspositie Korps Politie Curaçao.

- terugzetting in de naast lagere rang, al dan niet voor bepaalde tijd en al dan niet met vermindering van de bezoldiging tot de aan die naast lagere rang verbonden bezoldiging;
- schorsing voor een bepaalde tijd met gehele of gedeeltelijke inhouding van inkomsten: voor ten hoogste negen maanden;
- ontslag.

Volgens het derde lid van artikel 102 kan het bevoegd gezag de straffen genoemd in het eerste lid, onder a, b en c opleggen en de MvJ de straffen onder d, e en f. De oplegging van een straf genoemd in het eerste lid, onder g, h en i, geschiedt bij landsbesluit.

Verder bevat het rechtspositiebesluit de ordemaatregelen die tegen een ambtenaar van politie kunnen worden genomen. In hoofdstuk VIII is bijvoorbeeld de bepaling over toegang ontzegging opgenomen (artikel 96) en in hoofdstuk X de bepalingen over de schorsing (artikel 109, eerste lid), en buitenfunctiestelling (artikel 109, tweede lid). In hoofdstuk XI zijn de bepalingen over de bezwaarprocedure opgenomen. Het rechtspositiebesluit bevat geen bepaling over de mogelijkheid tot instellen van rechtsmiddelen. Dit is ook door de Raad van beroep in ambtenarenzaken vastgesteld.<sup>5</sup>

Uit het onderzoek blijkt dat de disciplinaire straffen vermeld in artikel 102, eerste lid onder sub a, b en c in de praktijk echter niet worden toegepast. Volgens de geïnterviewden kunnen deze straffen niet opgelegd worden omdat een bevoegd gezag ten aanzien van deze straffen ontbeert. Voorheen was de Gezaghebber van het eilandgebied Curaçao bevoegd om deze straffen op te leggen. De gezaghebber had destijds de korpschef gemandateerd om namens hem deze bevoegdheid uit te oefenen. Na de intrede van de nieuwe staatkundige structuur is er een leemte in de wet ontstaan omdat de gezaghebber als bestuursorgaan is komen te vervallen en de wetgever geen voorziening hiervoor heeft getroffen, aldus geïnterviewden. Voorts stellen de geïnterviewden dat een aantal straffen, bijvoorbeeld terugzetting in rang en voorwaardelijk ontslag, onvoldoende effectief is. Volgens geïnterviewden hebben deze straffen geen afschrikwekkend effect en zijn zij ook niet geschikt om de discipline binnen het KPC te waarborgen. Het terugzetten in rang van een teamleider ontbeert volgens geïnterviewden effect omdat de betrokken ambtenaar zijn functie en bezoldiging behoudt. Dit geldt ook voor de straf voorwaardelijk ontslag. Bij deze straf wordt er een proeftijd opgelegd waarbinnen de betrokken ambtenaar geen ander plichtverzuim mag begaan. In de praktijk heeft deze straf een minimaal effect omdat de betrokken ambtenaar er dan voor waakt om in de opgelegde periode geen ander vergrijp te begaan. Deze straffen zijn, volgens de CKPC, ook disproportioneel ten opzichte van bijvoorbeeld een politieambtenaar die voor een lichter vergrijp een forse geldboete krijgt.

Verder blijkt dat het KPC geen beleid heeft voor de implementatie van de gedragscodes en het sanctiestel. In het verleden had het KPC concept beleid opgesteld waarin de strafsoort die voor bepaalde ongewenste gedraging(en) zal kunnen worden opgelegd was opgenomen maar dit document is nimmer vastgesteld. De CKPC onderkent wel de noodzaak een dergelijk beleid te voeren om transparantie van de besluitvorming en de rechtszekerheid te borgen. De CKPC noemt als voorbeeld dat er een verschil moet zijn in de straf die opgelegd wordt voor een vergrijp begaan

---

<sup>5</sup> ECLI:NL: ORBAACM: 2020:6 (overweging 4)

door een medewerker of een leidinggevende. Dit geldt ook voor een vergrijp begaan door een “first offender” of een recidivist. Het beleid moet volgens de CKPC echter zorgvuldig worden opgesteld door een professional. Er is een beroep gedaan op Nederland om een werkbaar concept op te stellen.

## 2.2. Beleid

### 2.2.1. Bevorderen van ambtelijk handelen

Een integriteitsbeleid is een essentiële voorwaarde voor de politie. Het draagt bij aan het vertrouwen dat de samenleving in de politie moet hebben. Een integriteitsbeleid is enerzijds nodig om gewenst gedrag van de politieambtenaar te bevorderen en anderzijds om ongeoorloofd gedrag, al dan niet begaan in het kader van de dienstuitoefening, te bestraffen. Ingevolge artikel 45, tweede lid onder sub a van de Rijkswet politie moet het tot aanstelling bevoegd gezag van ambtenaren van politie een integriteitsbeleid voeren dat gericht is op het bevorderen van goed ambtelijk handelen waarbij in ieder geval aandacht besteed wordt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Volgens het sub b moet het tot aanstelling bevoegd gezag ook zorgen dat integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid door in ieder geval integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleggen aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit.

Het integriteitsbeleid van het KPC is vastgelegd in de “Algemene gedragscode voor ambtenaren” en in de instructie onder de naam “Regla ta Regla”. Tijdens het onderzoek heeft het KPC een werkgroep ingesteld met de opdracht om alle (oude) voorschriften met betrekking tot gedragscodes te inventariseren. Nadat deze werkgroep zijn opdracht heeft vervuld, zal worden bezien welke regels samengebundeld zullen worden in één document.

Integriteit kwam integriteit tijdens werkoverleggen niet aan de orde. Er worden geen functioneringsgesprekken gehouden omdat een beoordelingssysteem ontbreekt. Ook worden er geen scholing en vorming op het gebied van integriteit aangeboden. Ongewenst gedrag van een politieambtenaar waarvan het MT kennis draagt wordt in principe door het BIZ onderzocht. De Landsrecherche kan volgens artikel 2, vierde lid, onder sub a van zijn instellingsbesluit met toestemming van de procureur-generaal bijstand verlenen ter ondersteuning van ambtelijke commissies van integriteitsonderzoeken. Het KPC heeft zich gerealiseerd dat het huidige beleid onvoldoende effectief is. Daarom is de organisatie gestart met enkele trajecten om het beleid aan te scherpen. Er zijn interne brainstormsessies gehouden om een nieuwe visie over integriteit voor het KPC vast te stellen. Een integriteitsinstituut in Nederland heeft in opdracht van het KPC een nulmeting gedaan over de integriteit binnen het KPC. Samen met het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg (ORV) is er een gedrags- en beroepscode opgesteld. Het KPC wil het leiderschap binnen de organisatie verbeteren. Er is een externe expert in leiderschapstraining aangetrokken om trainingsprogramma's op te stellen. De divisiehoofden en unithoofden zullen om-, her- en bijgeschoold worden. Het KPC is al begonnen met een opleiding MTL (Master Tactisch Leidinggevend). De bedoeling is om de P-zorg als strategie in het kader van vroeg signalering (preventie) te introduceren. Dit houdt in dat voornamelijk de directe chefs

in de toekomst het personeel nauwgezet gaan controleren. Naast de P-zorg wil het KPC intervisie als strategie introduceren. Dit betekent dat gedrag van de politieambtenaar dat een risico vormt voor integriteitsschending, bespreekbaar wordt gemaakt op de werkvloer. De introductie van intervisie houdt in dat een organisatie van strafcultuur naar bespreekcultuur overschakelt. Het voornemen is om binnen twee jaar het nieuwe integriteitsbeleid voor het KPC af te ronden en in te voeren. De organisatie beoogt integriteitsissues binnen het korps beter te beheersen met de versterking van het beleid waarbij deze strategieën worden toegepast.

In opdracht van het KPC heeft het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheid in het verleden scholing en vorming (integriteitstrainingen) aan de leden van het KPC verzorgd. Wegens gebrek aan voldoende financiële middelen en vanwege andere prioriteiten zijn deze trainingen niet doorgegaan. Het KPC zal als onderdeel van het nieuwe beleid weer integriteitstrainingen verzorgen aan de ambtenaren van politie. De bedoeling is om zowel het integriteitsgevoel van de medewerkers als de vaardigheden van de chefs om integriteitsissues te managen en op te krikken.

### 2.2.2. Vroeg-signalering

Het is belangrijk dat de organisatie (mogelijke) interne integriteitsissues in een vroeg stadium kan signaleren. Een instrument om dit te bereiken is door (deviant) gedrag en houding van de werknemers continu te bespreken tijdens werkoverleggen en functioneringsgesprekken. De inzet van dit instrument is belangrijk voor de vroeg-signalering, met andere woorden de preventie.

Het KPC hanteerde ten tijde van het onderzoek geen voorziening in het kader van vroeg-signalering om bepaalde risico's van integriteitschending tijdig aan te pakken. Wel was het zo dat als bepaalde (risico's voor) integriteitsissues bij toeval bekend werden, bijvoorbeeld doordat een korpsmedewerker dit meldde, greep het KPC in om eventuele escalatie te voorkomen. Indien het geval zich ervoor leent, schakelt de CKPC de bedrijfsmaatschappelijk werkster van het KPC in en geeft de ambtenaar een dienstopdracht om een traject te volgen om zijn gedrag te corrigeren. De bedrijfsmaatschappelijk werkster coördineert het traject. Als het traject niet (met succes) wordt afgerond, kan alsnog in opdracht van de CKPC door het BIZ een disciplinair traject tegen de ambtenaar van politie worden gestart.

### 2.2.3. Controle

Volgens het inrichtingsplan van het KPC is het BIZ onder andere belast met de controle op de werkplekken. Er kunnen bijvoorbeeld misstanden in de werkprocedures worden ontdekt die risico's voor integriteitschending opwekken. Het BIZ moet in dit kader volgens het inrichtingsplan een jaarplanning opstellen waarin de cyclus van de controles op de werkplekken wordt aangegeven.

Uit het onderzoek blijkt dat het BIZ geen jaarplanning opstelt waarin een cyclus van controles op de werkplekken wordt aangegeven, ondanks dat het inrichtingsplan van het KPC dit voorschrijft. Volgens de Chef BIZ (CBIZ) is het opstellen van een jaarplan bevattende de controles niet

mogelijk omdat het KPC zelf geen jaarplan opstelt waarin de prioriteiten zijn vastgelegd. In de praktijk is de uitvoering van controles door het BIZ mede hierdoor verwaterd. In 2018 is een vuurwapeninspectie uitgevoerd en is er een aantal controles op de werkplek afgesproken met de CKPC waarvan slechts een klein deel is uitgevoerd, aldus de CBIZ. Een andere reden dat de rest van de geplande controles niet doorging is de ontstane werkdruk en de relatief beperkte personeelscapaciteit. Daarnaast wordt, anders dan voorheen, alleen één personeelslid van het BIZ met piketdienst belast. Controles zouden eventueel ingepland kunnen worden als twee personeelsleden piketdienst hebben. Zowel de CKPC als de CBIZ onderschrijft het belang van controles op de werkplek. De CBIZ stelt dat het BIZ vooral de laatste jaren meer bezig is met repressie en dat de middelgrote en grote strafrechtelijke onderzoeken de capaciteit onder druk zet.

#### **2.2.4. Rapporteren en adviseren**

Het verrichten van controle vereist dat het BIZ zijn bevindingen, bijvoorbeeld over risicovolle aspecten, aan het Management Team (MT) van het KPC rapporteert. Door middel van deze rapportages moet het BIZ het MT adviseren om werkprocedures te verbeteren. Het inrichtingsplan van het KPC schrijft voor dat het BIZ uit de uitgevoerde controlewerkzaamheden rapportages van bevindingen voor de korpsleiding moet opstellen. Voorts bepaalt het inrichtingsplan dat het BIZ naar aanleiding van zijn bevindingen in de verschillende onderzoeken en grootschalige optredens van het politiepersoneel een preventie beleidsplan met bijbehorende projecten moet opstellen en dit ter goedkeuring aanbiedt aan de korpsleiding. Ook de milieu- en veiligheidsonderzoeken in het kader van werving en selectie moeten aan het Diensthoofd bedrijfsvoering worden gerapporteerd.

Het BIZ stelt geen preventie beleidsplan op, waarin projecten zijn opgenomen voor de korpsleiding. Er worden geen rapportages opgesteld bij grootschalige politieoptreden, ondanks dat het inrichtingsplan dit vereist. Volgens de CBIZ zijn er wel rapportages opgesteld van het beperkte aantal controles op de werkplek en van de gehouden wapeninspecties. Naar aanleiding van de bevindingen van deze controles is het MT van het KPC geadviseerd om bepaalde procedures te verbeteren.

### **2.3. Inrichting**

#### **2.3.1. Personeel**

Integriteitsonderzoeken moeten zodanig ingericht zijn dat de transparantie en kwaliteit geborgd zijn. Met andere woorden er moet voldoende kwalitatief personeel zijn om integriteitsonderzoeken te verrichten en om de MvJ te adviseren. Volgens het inrichtingsplan bestaat het BIZ uit een hoofd en vijf medewerkers (dus 6 fte). Dit houdt in dat het personeel opgeleid, getraind en integer moet zijn. Tevens moeten de personeelsleden de nodige ervaring en vaardigheden hebben.

In de praktijk blijkt dat het aantal personeelsleden ingedeeld bij het BIZ boven de vastgestelde formatie is. Volgens de CBIZ is de huidige sterkte voldoende, maar er ontstaat veel druk op de capaciteit als twee of meerdere medewerkers ingezet worden op een (middel)groot strafrechtelijk

onderzoek. Het gevolg hiervan is dat niet alle processen voorgeschreven voor het BIZ uitgevoerd kunnen worden. Het is mogelijk om de Landsrecherche Curaçao te belasten met een strafrechtelijk onderzoek. Ook kan het BIZ tijdelijk, voor een specifiek onderzoek, met personeelsleden van andere teams van het KPC worden versterkt. De CKPC en CBIZ stellen dat de meeste personeelsleden van het BIZ vóór hun tewerkstelling bij dit bureau ingedeeld waren bij andere onderzoeksteams van het KPC. Hierdoor hebben zij voldoende ervaring met het verrichten van (strafrechtelijke) onderzoeken en het opstellen van kwalitatieve dossiers. Er zijn personeelsleden die een financiële en juridische achtergrond hebben. Er is geen specifieke opleiding of cursus verzorgd over “Internal Affairs”. Volgens de CBIZ is er wel behoefte hieraan. De CKPC stelt dat de medewerkers van het KPC door het MT gescreend worden om bij het BIZ te werken. Deze screening betreft hoofdzakelijk het (intern) inwinnen van informatie over betrokken medewerker bij de directe chefs en door bij het BIZ na te trekken of betrokken politieambtenaar zich in de loop der jaren schuldig heeft gemaakt aan een disciplinair vergrijp. Indien deze screening geen bijzonderheden oplevert kan betrokken medewerker bij het BIZ te werk worden gesteld.

Verder staat aan het hoofd van het OJZ van het KPC een jurist die de korpsleiding ondersteunt en adviseert en die strafvoorstellen opstelt.

Vanuit het Ministerie van Justitie vernam de Raad dat er geen medewerkers van het ministerie zelf betrokken zijn bij de afhandeling van het strafvoorstel van het KPC. De MvJ wordt bijvoorbeeld hierover niet geadviseerd door een medewerker van zijn ministerie mede omdat er geen procedures zijn beschreven. Volgens het Ministerie van Justitie wordt een voorstel tot strafoplegging door het KPC direct naar de MvJ verzonden om een beslissing te nemen.

### 2.3.2. Onderzoeksproces en procedures

Om de transparantie, de kwaliteit en de rechten van de ambtenaren van politie zoveel mogelijk te borgen moeten integriteitsonderzoeken volgens voorgeschreven processen en procedures worden uitgevoerd. Voor het onderzoek moeten op basis van het toetsingskader in ieder geval de volgende processen aanwezig zijn:

- opname van klachten;
- aanzegging aan betrokken ambtenaar van politie dat tegen hem een disciplinair (integriteits)onderzoek wordt gestart;
- opbouwen van de dossiers; en
- de mogelijkheid om oriënterende onderzoeken te verrichten.

Procedure voor de opname van klachten is essentieel om voornamelijk de daadwerkelijke afhandeling en de kwaliteit van de klachten te borgen. De aanzegging aan betrokken politieambtenaar is onder meer van belang om de rechten en plichten mede te delen. Het betreft onder andere het recht om zich tijdens het onderzoek te laten bijstaan door een belangenbehartiger en het recht om in beginsel desgevraagd inzage te krijgen in onderliggende documentatie. Het is essentieel dat een dossier alle informatie bevat om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen.

Het is ook essentieel dat de dossiers volledig zijn. Met andere woorden de dossiers moeten alle informatie bevatten over het vergrijp in kwestie, de omstandigheden waaronder het feit is begaan en de persoonlijkheid van de betrokken politieambtenaar. Disciplinaire (integriteits)onderzoeken waarbij mogelijk een ordemaatregel wordt opgelegd raakt de betrokken politieambtenaar in onder meer zijn rechtspositie en drukt ook op de capaciteit van het KPC. Daarom is het nodig om het proportionaliteit- en subsidiariteitsbeginsel in acht te nemen door in sommige gevallen oriënterende onderzoeken te verrichten. Een oriënterend onderzoek is minder belastend voor de betrokken politieambtenaar en voor de capaciteit van de organisatie. Dit soort onderzoek is beperkt van aard en omvang en heeft tot doel om slechts inzicht te verkrijgen in het feitencomplex en vast te stellen of een of meerdere ambtenaren van politie zich mogelijk schuldig hebben gemaakt aan plichtsverzuim.

De (deel)processen voor het BIZ zijn opgenomen in hoofdstuk 7.4.1. van het inrichtingsplan van het KPC. Dit hoofdstuk schrijft, onder andere, de volgende (deel)processen voor:

- opnemen en registratie van klachten;
- evaluatie van klachten;
- verrichten van onderzoek.

Volgens de CBIZ hanteert het bureau bij zijn onderzoeken de (deel)processen in het inrichtingsplan van het KPC. Het bureau neemt klachten op, evalueert de klachten en verricht daarna de onderzoeken. Er zijn echter geen geformaliseerde procedures voor deze (deel)processen. Het KPC heeft een concept "Handleiding onderzoeken" opgesteld waarin procedures voor het BIZ zijn beschreven. Tijdens het onderzoek van de Raad werd de laatste hand aan dit concept gelegd. Volgens de CBIZ bevat het concept handboek, mede op basis van jurisprudentie, de aanzegging van zowel de rechten als de plichten van de ambtenaren van politie. Het concept kent bijvoorbeeld het recht toe om tijdens het disciplinaire (integriteits)onderzoek bijstand te mogen krijgen van een persoon, inzage te doen van documenten of zelfs om een afschrift van het rapport te mogen krijgen. Het beginsel van hoor en wederhoor is ook opgenomen in het concept. Het KPC zal een brochure opstellen waarin alle rechten en plichten vermeld worden. Ondanks het handboek nog niet is geformaliseerd streeft het BIZ in de praktijk ernaar om volgens deze procedures te werken. Alle verzamelde informatie over het betrokken onderzoek wordt vastgelegd in deelrapporten waarvan één dossier wordt gemaakt.

De procedure om oriënterende onderzoeken te verrichten was tijdens het onderzoek niet vastgelegd. In de praktijk blijkt dat het BIZ wel gebruik maakt van deze mogelijkheid. Het BIZ kan bijvoorbeeld een oriënterend onderzoek instellen als een anonieme melding bij het BIZ binnenkomt van ongewenst gedrag van een politieambtenaar. In een dergelijk geval verricht het BIZ een oriënterend onderzoek om de juistheid van de melding vast te stellen. Als er concrete aanwijzingen van mogelijk plichtsverzuim zijn, kan het BIZ officieel een disciplinair (integriteits)onderzoek tegen de betrokken politieambtenaar of politieambtenaren starten.

### 2.3.3. Registratie

Alle handelingen die in het kader van de onderzoeken worden gevolgd, moeten geregistreerd worden. Een degelijke registratie is onder meer van belang voor de bewaking van doorlooptijden. Hiermee wordt voorkomen dat een eventuele strafoplegging de rechterlijke toets niet doorstaat.<sup>6</sup> Het BIZ moet over een goed digitaal systeem beschikken om termijnen te monitoren en om beleidsmatige (sturings)informatie uit het systeem te kunnen halen. Een voorbeeld hiervan is dat overzichten geproduceerd kunnen worden over het aantal ingediende en afgehandelde klachten.

Ten tijde van dit onderzoek registreerde het BIZ alle klachten in Excel. Het OJZ registreerde de door het BIZ afgeronde zaken ook in Excel. Dit programma monitort echter niet automatisch de termijnen om een onderzoek af te ronden en om ordemaatregelen te nemen. Het BIZ en OJZ gaan hiermee creatief om door onder andere de taken te verdelen. Het BIZ bewaakt de termijnen van toegangszegging en het OJZ bewaakt de termijnen van schorsing. Voorts overleggen zij voortdurend onderling en met de personeelsleden om de termijnen te monitoren. Volgens de CBIZ is er een traject gestart om een nieuw registratiesysteem in te voeren. De bedoeling is om een applicatiemodule voor het BIZ te introduceren waarin dossiers en lopende zaken met de bijbehorende termijnen worden bijgehouden. Het systeem moet met een druk op de knop managementinformatie kunnen verstrekken, aldus de CBIZ. Het BIZ zal na operationalisering van dit systeem een inhaalslag verrichten om alle dossiers en lopende zaken in het systeem in te voeren. In de toekomst wordt alle informatie in één systeem opgeslagen en blijft gecentraliseerd.

### 2.3.4. Besluitvorming

Het besluit om ordemaatregelen te nemen zoals toegangszegging, schorsing, buitenfunctiestelling en het opleggen van een disciplinaire straf hebben ingrijpende gevolgen voor de betrokken ambtenaar van politie. Om zoveel mogelijk de transparantie te borgen en willekeur te voorkomen moet de besluitvorming volgens een voorgeschreven procedure verlopen. Daarbij moeten onder meer de belangen van de organisatie en die van de betrokken ambtenaar zorgvuldig worden afgewogen. Om de transparantie bij de besluitvorming zoveel mogelijk te waarborgen moeten de functionarissen van het KPC (intern) en het Ministerie van Justitie en het KPC overleg plegen. Tevens moeten deskundigen of functionarissen advies geven en daarbij de rechtsbeginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het motiveringsvereiste in acht nemen. Er moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het feit dat de toepassing van ordemaatregelen zoals de toegangszegging en schorsing volgens jurisprudentie mogelijk is wanneer de goede werkzaamheden op enigerlei wijze worden bedreigd en het zoeken en vinden van een oplossing van de gerezen problemen belemmerd wordt door betrokkenheid in het arbeidsproces.<sup>7</sup> Voorts geldt dat de disciplinaire straf evenredig moet zijn in verhouding tot de aard en de ernst van het gepleegde plichtsverzuim.<sup>8</sup> Verder is het van essentieel belang om termijnen vast te stellen waarbinnen besluiten moeten worden genomen. Immers volgt uit vaste jurisprudentie dat in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel wordt gehandeld als na verloop van

---

<sup>6</sup> ECLI:NL: ORBAACM: 2020:35

<sup>7</sup> ECLI:NL: OGAACMB: 2019:140

<sup>8</sup> ECLI:NL: CRVB: 2022:526



een jaar nadat is vastgesteld dat een ambtenaar zich aan een plichtsverzuim heeft schuldig maakt, alsnog een disciplinaire straf wordt opgelegd terwijl de ambtenaar redelijkerwijs niet meer hoefde te verwachten dat een straf zal worden opgelegd.<sup>9</sup>

Ten tijde van het onderzoek was er geen besluitvormingsproces en procedures beschreven. In het concept “handleiding onderzoeken” is volgens CKPC en CBIZ aandacht besteed aan de wijze waarop een beslissing tijdens het disciplinair (integriteits)onderzoek tot stand komt. Dat gebeurt aan de hand van concrete situaties en schematische weergaven.

In de praktijk overleggen de CKPC, CBIZ en het OJZ over de eventueel te nemen ordemaatregelen. Het OJZ beoordeelt het dossier en neemt daarbij de rechtsbeginselen in acht. Daarna bespreekt het OJZ zijn advies, mogelijk inhoudende een strafvoorstel, met de CKPC. Dit advies wordt daarna doorgestuurd naar de MvJ.

Door de werkdruk worden zaken geprioriteerd. Het kan voorkomen dat een zaak niet disciplinair wordt onderzocht. Dit kan voorkomen als er geen capaciteit daarvoor beschikbaar is omdat een (middel)grote strafrechtelijk onderzoek wordt verricht en het disciplinair vergrijp gering is. In een dergelijk geval kan voor een andere afdoeningsvorm worden gekozen of moet de zaak gewoon op de plank blijven liggen. Als de zaak wordt opgepakt zorgt het BIZ volgens de geïnterviewden ervoor dat het disciplinair (integriteits)onderzoek binnen een redelijke termijn, in ieder geval binnen een termijn van een jaar, wordt afgerond. In de praktijk blijkt echter dat sommige strafbesluiten niet binnen de voorgeschreven termijn van een jaar worden genomen. Volgens de CKPC is het mogelijk dat de MvJ zich niet kan vinden in het strafvoorstel of simpelweg geen besluit neemt. Dit heeft tot gevolg dat de betrokken politieambtenaren naar de ambtenarenrechter stappen en een beroep doen op het verstrijken van de termijn van één jaar, aldus de CKPC. Hierdoor moeten volgens het KPC de betrokken ambtenaren van politie die bijvoorbeeld een ontslagwaardig vergrijp hebben begaan, weer tot de dienst toegelaten worden. Volgens een geïnterviewde is het in de praktijk ook voorgekomen dat er geen disciplinair traject is geëntameerd tegen ambtenaren die achteraf een straf door de strafrechter opgelegd hebben gekregen.

---

<sup>9</sup> ECLI: NLOGAACMB: 2019:20, ECLI: NLOGAACMB:2019:42, ECLI:NL: ORBAACM:2021:12

## 3. Beoordeling

### 3.1. Wetgeving

Op grond van de rechtspraak komt de Raad, anders dan het KPC stelt, tot het oordeel dat de bepalingen van het rechtspositiebesluit, ondanks dat die in algemene zin zijn geformuleerd, voldoende zijn om ongewenst gedrag te bestraffen. Immers heeft de ambtenarenrechter in verschillende ambtenarenzaken waarbij deze bepalingen zijn toegepast, het door de korpsbeheerder onderbouwde strafbesluit, gesanctioneerd, bijvoorbeeld:

- Dat een politieambtenaar die onzedelijke taal gebruikt, vloekt, te laat komt, ongeoorloofd afwezig is en een collega vuistslagen toedient, anders dan wegens ziels- of lichaamsgebreken, ongeschikt kan worden geacht voor zijn functie (Artikel 119, eerste lid en artikel 76, eerste lid rechtspositiebesluit.<sup>10</sup>
- Dat een ambtenaar die mishandeling pleegt en door misbruik van gezag iemand dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden en ook als een ambtenaar enig voorschrift in de privésfeer overtreedt, geacht kan worden iets te hebben gedaan of nagelaten, hetwelk een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort te doen of na te laten. In een dergelijk geval kan het gedrag van de ambtenaar van politie ook worden beschouwd als zich niet te hebben gedragen zoals een goed politieambtenaar betaamt (artikel 101, derde lid van het Besluit rechtspositie Curaçao 2000.<sup>11</sup>

Naar het oordeel van de Raad ligt het aan de korpsbeheerder/CKPC (leiding van het korps) om te onderbouwen en om aannemelijk te maken welke gedragingen geacht moeten worden in strijd te zijn met de bepalingen in het rechtspositiebesluit en eventueel de ambtsinstructie voor de politie. Bij het toepassen van de regels, waaronder specifiek vastgestelde regels over bijvoorbeeld haar- en klederdracht, dient het KPC naar het oordeel van de Raad de grondrechten (recht op persoonlijke levenssfeer en onaantastbaarheid van het lichaam<sup>12</sup>) van de betrokken ambtenaar van politie in acht te nemen. Het KPC dient een afweging te maken of de ongewenste handeling in strijd is met de eisen van representativiteit, veiligheid en professionaliteit van het KPC. Bij beantwoording van de vraag of een regel over het uiterlijk voorkomen een inbreuk maakt op de grondrechten, is van belang om vast te stellen of de regel alleen tijdens diensttijd of ook daar buiten gevolg heeft.<sup>13</sup> Ten einde de transparantie en rechtszekerheid te borgen doet het KPC er wel goed aan om het huidige beleid aan te scherpen, alsook daarover te communiceren (communiqué's, aanwijzingen etc.), waarin de verwachtingen ten aanzien van het gedrag van politieambtenaren en de sancties zijn vastgelegd.

De Raad constateert verder dat in de praktijk bepaalde sancties niet worden toegepast. De Raad deelt de stelling van de geïnterviewden dat het ontbreken van een bevoegd gezag ten aanzien van deze straffen ertoe leidt dat de straffen niet kunnen worden opgelegd niet. Naar het oordeel van de Raad voorziet de landsverordening Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur van het Land Curaçao hierin. Volgens het tiende lid van artikel 6 van de eerdergenoemde

<sup>10</sup> ECLI:NL: ORBANAA:2012: BX4898; ECLI:NL: CRVB:2010:BM9780

<sup>11</sup> ECLI:NL: ORBAACM: 2021:21; ECLI:NL: RBAMS:2009:BJ1399 ECLI:NL: ORBAACM: 2021:12; ECLI:NL: ORBANAA:2008: BK1322

<sup>12</sup> Zie artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en zijn equivalent artikel 17 Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

<sup>13</sup> ECLI:NL: CRVB:2009: BK8782 en ECLI: NLRBROT: 2021:2085.

landsverordening treedt waar melding wordt gemaakt van de gezaghebber in voormalige wetgeving van de Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao, de minister tot wiens taak de betreffende aangelegenheid behoort daarvoor in de plaats. De Raad is daarom van oordeel dat de bevoegdheid tot het opleggen van de straffen genoemd in artikel 102, eerste lid, onder sub a b en c, onaangetast is gebleven. Immers is de MvJ bevoegd in plaats van de gezaghebber. De Raad is tevens van oordeel dat indien destijds door de gezaghebber een mandaat is verleend voor de uitoefening van genoemde bevoegdheid, dit eveneens onaangetast is gebleven. Met andere woorden de CKPC is nog steeds bevoegd om deze straffen op te leggen.

## 3.2. Beleid

De Raad constateert dat het huidige beleid van het KPC niet voldoet aan de eisen, die uit de Rijkswet Politie voortvloeien. Integriteit wordt tijdens werkoverleggen niet aan de orde gesteld en er worden geen functioneringsgesprekken gehouden. Er wordt evenmin scholing en vorming op het gebied van integriteit aangeboden. De Raad acht deze aspecten essentieel om de integriteit van het korps te controleren en acht het noodzakelijk dat deze aspecten in het beleid worden opgenomen. Het feit dat ten tijde van het onderzoek geen integriteitstrainingen werden verzorgd is naar het oordeel van de Raad een gemis. Permanente scholing en vorming zijn essentiële voorwaarden om integriteitschendingen te voorkomen. De Raad is van oordeel dat het KPC onmiddellijk moet beginnen om deze trainingen te verzorgen. Het gebrek aan een dergelijk beleid acht de Raad niet bevorderend voor de transparantie en het rechtszekerheidsbeginsel.

Het BIZ stelt dat geen jaarplanning wordt opgesteld voor de controles omdat het KPC geen jaarplan opstelt. De Raad begrijpt dat een jaarplan wenselijk is, maar het gemis ervan betekent niet dat er geen controles kunnen worden uitgevoerd. Voorts kan naar het oordeel van de Raad een controle plan worden vastgesteld zelfs als een jaarplan van het KPC ontbreekt.

De Raad acht het een gemis dat er geen preventie beleidsplan wordt opgesteld waarin de bevindingen in de verschillende onderzoeken en grootschalige optredens van het politiepersoneel met bijbehorende projecten zijn verwerkt. De Raad acht het opstellen van deze rapportages en het adviseren van het MT belangrijk als verbetermethode in het kader van de managementcyclus "PDCA" (Plan, Do, Check en Act).

De Raad constateert dat het CKPC de urgentie inziet en dat hij met een nieuwe visie heeft met betrekking tot de aanpak van integriteitsissues. De Raad constateert dat het KPC het verbetertraject binnen twee jaar wil afronden. Naar het oordeel van de Raad is dit een relatief lange termijn en moet in de tussentijd bepaalde activiteiten worden die niet op de afronding van het traject hoeven af te wachten. Er kunnen bijvoorbeeld werkoverleggen en functioneringsgesprekken worden gehouden om integriteitsissues bespreekbaar te maken en trainingen worden verzorgd.

De bedoeling van het KPC om bij implementatie van zijn nieuwe visie een essentiële rol toe te kennen aan de directe leidinggevenden, acht de Raad bevorderend voor de vroeg- signalering

en preventie. Gezien de urgentie om een effectieve aanpak voor dit thema te hebben, acht de Raad het gewenst dat betrokkenen zich inspannen om de streefdatum te halen.

De Raad constateert dat door het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken (middelgrote en grote) de capaciteit van het BIZ onder druk komt te staan en dat hierdoor niet alle processen om de integriteit te waarborgen (de kerntaak van het BIZ) worden uitgevoerd. Een daarvan is het verrichten van controle. Dit is naar het oordeel van de Raad niet aanvaardbaar. Van begin tot eind (werving en selectie, screening, preventie, intervisie, repressie, handhaving) moet het proces op orde zijn.

### 3.3. Inrichting

De Raad constateert dat kwalitatief personeel, boven de door het inrichtingsplan vastgestelde sterkte, bij het BIZ is ingedeeld. Dat de personeelsleden ingedeeld bij het BIZ ervaring hebben met algemene opsporing en opsporing van specifieke thema's, is naar het oordeel van de Raad bevorderend voor de kwaliteit van integriteitsonderzoeken. Desondanks meent de Raad dat het verzorgen van trainingen aan de personeelsleden, met name specifiek op het gebied van "Internal Affairs", van toegevoegde waarde is om de kwaliteit op peil te houden. De Raad acht ook bevorderend voor de kwaliteit dat een jurist zich buigt over de onderzoeksprocedure, de rechtsbeginselen die van toepassing zijn en de op te leggen straf.

Dat het personeel bij het Ministerie van Justitie niet betrokken is bij de afhandeling van de strafvoorstellen is naar het oordeel van de Raad niet geoorloofd. Naar het oordeel van de Raad is de ondersteuning van de MvJ door zijn ministerie van belang om de kwaliteit van de besluitvorming te waarborgen.

De Raad acht het positief dat het inrichtingsplan van het KPC (deel)processen voorschrijft voor het BIZ om integriteitsonderzoeken te verrichten maar ziet het als gemis dat procedures ontbreken. De Raad verwacht dat het traject voor het vaststellen van het concept handboek waarin de procedures zijn opgenomen binnen een afzienbare tijd wordt afgerond. De Raad meent dat de mogelijkheid tot het verrichten van oriënterende onderzoeken, alsook de voorwaarden waaronder, als één van de procedures in het handboek moet worden opgenomen om de proportionaliteit en subsidiariteit te borgen.

Op het gebied van informatievoorziening zijn er ook positieve ontwikkelingen te constateren door het voornemen tot introductie van een applicatiemodule voor het BIZ. De Raad verwacht dat het OJZ bij dit verbetertraject wordt meegenomen en dat het op korte termijn wordt afgerond.

De Raad acht het ontbreken van een besluitvormingsprocedure een gemis dat snel dient te worden rechtgezet. Een dergelijke procedure biedt namelijk waarborgen tegen willekeur. De termijn waarin de MvJ een besluit moet nemen over het strafvoorstel, moet worden vastgelegd. De Raad vindt het positief dat het KPC intern overlegt om tot een evenwichtige beslissing te komen ten aanzien van het voorstel tot oplegging van disciplinaire straf. Betreurenswaardig is echter dat soms geen beslissing wordt genomen op strafvoorstellen met als gevolg dat

integriteitschendingen die een disciplinaire straf verdienen ongestraft blijven. De Raad deelt de opvatting van het KPC dat als gevolg van overschrijding van de door de rechtspraak vastgestelde termijn van één jaar voorstellen van ontslagwaardige vergrijpen stranden, niet. Immers volgens de rechtspraak geldt bij overschrijding van de termijn van één jaar de eis dat de ambtenaar redelijkerwijs niet meer hoefde te verwachten dat een straf zou worden opgelegd. Bij een ontslagwaardig vergrijp is hiervan doorgaans geen sprake. Bij de beoordeling hiervan speelt de ernst van de feiten een rol.<sup>14</sup> Als uitgangspunt moet daarom volgens de Raad gelden dat het KPC de zaken binnen een redelijke termijn afrondt en dat de MvJ een beslissing neemt vóór het verstrijken van voornoemde termijn van één jaar. Als door onvoorziene omstandigheden het proces is vertraagd waardoor de termijn van één jaar is verlopen betekent dit niet dat het traject voor disciplinaire strafoplegging automatisch niet meer kan worden voortgezet.

Het niet entameren van een disciplinair traject in afwachting van de uitspraak van de strafrechter rijmt naar het oordeel van de Raad niet met de vaste rechtspraak. De Raad stelt voorop dat de CKPC het prerogatief heeft om al dan niet een disciplinair traject tegen een ambtenaar van politie te entameren. In dit verband moet worden opgemerkt dat niet op de uitkomst van het strafrechtelijk traject hoeft te worden gewacht om een besluit te nemen over het al dan niet instellen van een disciplinair traject en opleggen van een disciplinaire straf. Immers volgens vaste rechtspraak staat het strafrechtelijk traject los van het disciplinaire traject. Volgens de rechtspraak gaat het in het ambtenarentuchtrecht niet om strafbare feiten, maar om deugdelijk vastgestelde gegevens en overtuiging ten aanzien van een plichtverzuim. Op die feitenvaststelling zijn niet de in het strafrecht geldende, zeer strikte bewijsregels, van toepassing. De vraag die beantwoord moet worden is niet of kan worden aangenomen dat een ambtenaar van politie zich schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten, maar of hij verwijtbaar heeft gehandeld op de wijze zoals hem is tegengeworpen en of dat een plichtsverzuim oplevert.<sup>15</sup> Naar het oordeel van de Raad kan het BIZ het disciplinaire traject starten en daarbij overleg plegen met het openbaar ministerie om de rechten als verdachte van de politieambtenaar niet te schenden.

---

<sup>14</sup> ECLI:NL: OGAACMB: 2019:42

<sup>15</sup> ECLI:NL: OGAACMB: 2019:18, ECLI:NL: OGAACMB:2021:25, ECLI:NL: ORBAACM:2019:9

## 4. Aanbevelingen

### Algemeen

1. Neem binnen de termijn van één jaar, zoals vastgesteld door de rechtspraak, een beslissing over strafvoorstellen.
2. Win advies in van het Ministerie van Justitie met betrekking tot het strafvoorstellen van het KPC
3. Draag er zorg voor dat een rechtsmiddelen clause in het sanctiestelsel wordt opgenomen.

### Ten aanzien van het KPC

4. Pas toe de straffen genoemd onder sub a, b en c van artikel 102, eerste lid van het rechtspositiebesluit.
5. Rond af binnen afzienbare tijd het traject om het integriteitsbeleid aan te scherpen.
6. Start binnen afzienbare tijd trajecten op om integriteitstrainingen aan de ambtenaren van politie te verzorgen.
7. Maak integriteitsissues tijdens werkoverleggen bespreekbaar.
8. Houd functioneringsgesprekken en stel daarbij integriteitsissues aan de orde.
9. Stel jaarplannen op waarin de cyclus van de controles op de werkplekken zijn opgenomen.
10. Stel naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen en bevindingen bij grootschalige optredens van het politiepersoneel een preventie beleidsplan op met bijbehorende projecten.
11. Verzorg trainingen aan de personeelsleden van het BIZ om de kennis op niveau te houden.
12. Stel een besluitvormingsprocedure op.
13. Neem de mogelijkheid om oriënterende onderzoeken te verrichten op in de onderzoeksprocedures.
14. Zet het proces voort om adequate registratiesystemen in te voeren en rond dit binnen afzienbare tijd af.

