



Advies van de bij Besluit van 3 februari 2006 (Staatsblad 2006, 130) ingestelde Commissie integriteit overheid (hierna: CIO), inzake de melding van [naam] (hierna: betrokkene) over het vermoeden van een misstand bij het Regiopolitiekorps Rotterdam-Rijnmond (hierna: Korps)

Nr. ABB/2009/7235

I. Ontvangst, inhoud en ontvankelijkheid melding

Ontvangst melding

Bij brief van 27 januari 2009 ontvangt de CIO het verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) de behandeling over te nemen van aan de minister gerichte brieven van betrokkene d.d. 30 juni en 23 oktober 2008, waarin betrokkene in het kader van de door hem aangedragen kwestie rond de bewapening van de bij het Korps werkzame parketpolitie verzoekt te worden aangemerkt als 'klokkenluider'.

Genoemde brieven van betrokkene worden als melding van een vermoeden van een misstand aangemerkt.

Inhoud melding

In de kern komt de melding erop neer dat het per 1 juli 2004 bij het Korps feitelijk toegepaste beleid dat de parketpolitie bij het uitvoeren van de beveiligingstaak binnen het zittingszalencentrum van de Rechtbank Rotterdam geen pistool (meer) mag dragen niet op correcte wijze tot stand is gekomen en strijdig is met het bepaalde in artikel 2a, lid 2 onder a, van de Bewapeningsregeling politie. Hierdoor mist dit beleid volgens betrokkene een deugdelijke formele grondslag en moet de opdracht tot achterwege laten van het dragen van een pistool bij die taakuitvoering als een onbevoegd gegeven dienstopdracht worden aangemerkt. Dit geldt in ieder geval voor de periode vanaf invoering tot aan 4 november 2008, de datum waarop de Korpsbeheerder een formeel besluit heeft getroffen tot vaststelling van het destijds ingevoerde bewapeningsbeleid.

Deze gang van zaken brengt volgens betrokkene met zich mee dat de parketpolitie in de gegeven situatie wordt blootgesteld aan mogelijk plichtsverzuim doordat zij zich niet houdt aan de geldende (wettelijke) bewapeningsregels. Tevens is daardoor mogelijk sprake van niet gedekte verantwoordelijkheid c.q. aansprakelijkheid als zich binnen het zittingszalencentrum een incident zou voordoen dat uit de hand zou lopen.

Ontvankelijkheid

De CIO stelt vast dat betrokkene ten tijde van zijn melding voldoet aan de omschrijving van 'betrokkene' als vermeld in artikel 1 onder a van het Besluit van 3 februari 2006 tot instelling van de CIO (hierna: het Besluit).

De CIO constateert daarnaast dat betrokkene onweersproken heeft gesteld dat hij de bewapeningskwestie in 2004 ten tijde van de invoering mondeling bij zijn (direct) leidinggevenden aan de orde heeft gesteld. Tevens blijkt uit (prints van) mailcorrespondentie uit juli 2004 dat betrokkene de kwestie destijds ondermeer ook heeft aangekaart bij de toenmalige plaatsvervangend Korpschef. Daarnaast blijkt uit de stukken dat betrokkene, na een periode van afwezigheid bij de parketpolitie, de bewapeningskwestie vanaf april 2008 opnieuw bij (direct) leidinggevenden aan de orde heeft gesteld, nadat dit onderwerp tijdens een personeelsbijeenkomst zijdelings ter sprake was gekomen.

De pogingen de bewapeningskwestie aan de orde te stellen hebben voor betrokkene geen bevredigende oplossing opgeleverd.

Gelet op het bovenstaande is de CIO van oordeel dat betrokkene in voldoende mate de primaire weg van de interne meldingsprocedure heeft gevolgd en acht zij zijn melding ontvankelijk.

II. Procesverloop ná melding bij Commissie

Bij brieven van 4 en 16 maart 2009 heeft betrokkene zijn melding (desgevraagd) nader toegelicht.

Bij brief van 12 mei 2009 heeft het bevoegd gezag (desgevraagd) nadere informatie verstrekt over de wijze van invoering, inhoud en (latere) formalisering van het vanaf 1 juli 2004 toegepaste beleid ten



aanzien van de bewapening van de parketpolitie bij de Rechtbank Rotterdam, in het bijzonder wat betreft het uitvoeren van de beveiligingstaak binnen het zittingszalencentrum.

In de periode juni/juli 2009 heeft de CIO onderzocht of het (doen) toepassen van een vorm van bemiddeling dan wel mediation eventueel een geschikte mogelijkheid zou kunnen zijn om tot een voor betrokkene en bevoegd gezag aanvaardbare oplossing van de onderhavige kwestie te komen. Bij brief van 24 juli 2009 heeft het bevoegd gezag meegedeeld dit in de gegeven situatie niet zinvol te achten.

III. Hoorzitting

Op 9 november 2009 heeft een hoorzitting over de melding plaatsgevonden. Tijdens deze hoorzitting bestond de CIO uit mr. Th.G. Drupsteen (voorzitter), mw. prof. mr. J.E. Goldschmidt (lid) en prof. mr. J.A. Peters (plv. lid), bijgestaan door mr. R.J. Prins (plv. secretaris). Betrokkene was ter zitting aanwezig, vergezeld door [naam]. Namens het bevoegd gezag waren ter zitting aanwezig [naam] en [naam], beiden werkzaam bij het Korps.

Ter zitting heeft betrokkene een pleitnotitie overgelegd die aan het dossier is toegevoegd.

Na de zitting zijn (desgevraagd) door betrokkene en het bevoegd gezag respectievelijk bij brief van 9 november 2009 en per e-mail van 17 november 2009 nog nadere informatieve stukken toegezonden die aan het dossier zijn toegevoegd.

IV. Overwegingen

Vooraf

De CIO hecht eraan enkele uitgangspunten te benoemen die ten grondslag liggen aan de wijze van beoordelen van integriteitsmeldingen.

De CIO heeft tot taak te toetsen of gelet op een voorliggend feitencomplex sprake is van een 'misstand' zoals omschreven in (de toelichting op) artikel 1, onder c, van het Besluit. Dit houdt in dat het moet gaan om schendingen (situaties, omstandigheden, handelingen en gebeurtenissen) die op zich zelf genomen of in samenhang voldoende zwaarwegend zijn om als een 'misstand' in de hiervoor bedoelde zin te kunnen worden gekwalificeerd.

De CIO heeft voorts tot taak advies uit te brengen aan het bevoegd gezag over de gegrondheid of ongegrondheid van een integriteitsmelding.

Dit betekent dat het uiteindelijke oordeel over de vraag of een schending als hiervoor bedoeld strijdig is met bepaalde (wettelijke) regelgeving is voorbehouden aan de daarvoor aangewezen rechterlijke instanties.

Voorts heeft de CIO geen taak waar het gaat om geschillen in de rechtspositionele sfeer. Voor het beslechten daarvan staan andere rechtsmiddelen open.

Beoordeling melding

1. In de Bewapeningsregeling politie (hierna: Bewapeningsregeling) is in artikel 2a, tweede lid, onderdeel a, vastgelegd dat de bewapening van de surveillant van politie, welke rang voor de parketpolitie geldt, mede bestaat uit het pistool tijdens de uitoefening van de taken ten dienste van justitie, genoemd in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, ten derde, van de Politiewet 1993. Eén van de genoemde taken betreft de dienst bij de gerechten.
2. Artikel 2a is bij wijziging eind 2003 van de Bewapeningsregeling opgenomen, welke wijziging per 21 december 2003 in werking is getreden. Vóór deze wijziging was het uitrusten met het pistool van de ambtenaar van politie met de rang van surveillant van politie alleen mogelijk na op verzoek van de Korpsbeheerder verkregen toestemming van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
3. Uit het onder 1 en 2 gestelde vloeit voort dat vanaf 21 december 2003 voor de parketpolitie bij de uitoefening van de dienst bij de gerechten het dragen van het pistool tot de toegekende standaardbewapening behoort.
4. In artikel 18, eerste lid, van de Bewapeningsregeling is vastgelegd dat de Korpsbeheerder regels kan geven met betrekking tot het dragen, het onderhoud en het bewaren van de in deze regeling genoemde wapens en munitie.
Naar het oordeel van de CIO biedt deze bepaling de Korpsbeheerder in beginsel de zelfstandige bevoegdheid om regels te stellen die een afwijking inhouden van de Bewapeningsregeling. Op grond hiervan kan de Korpsbeheerder voorschrijven op welke momenten en/of plaatsen wordt afgeweken van de algemene hoofdregel dat tijdens de uitoefening van de dienst de volledige toegekende bewapening wordt gedragen.



5. De onder 4 vermelde zienswijze wordt ondersteund door de opvatting van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over deze problematiek, zoals neergelegd in aan alle Korpsbeheerders gerichte brieven van 19 oktober 2004 en 9 oktober 2008. Voorts blijkt deze opvatting uit de beantwoording van Kamervragen hierover in oktober 2008.
De zojuist genoemde stukken bevinden zich in het dossier.
Hieruit blijkt dat uitgangspunt is dat alle ambtenaren van politie bij de uitoefening van de hun opgedragen taken de volledige toegekende bewapening moeten dragen. Deze bewapening is hen toegekend opdat zij bij de uitoefening van hun taken de verplichting tot proportioneel en subsidiair handelen, als neergelegd in artikel 8, eerste lid, van de Politiewet 1993, in acht kunnen nemen.
Op deze hoofdregel van volledige draagplicht kan de Korpsbeheerder uitsluitend gemotiveerd een uitzondering maken voor alleen die situaties waarin naar zijn oordeel het dragen van (de volledige) bewapening niet opweegt tegen de risico's die dit in dergelijke situaties met zich meebrengt. In dat verband wordt als voorbeeld gewezen op het cellengebied van gerechtsgebouwen. Voorts wordt vermeld dat eventuele risico's en gevolgen die in de praktijk kunnen voortvloeien uit een besluit van de Korpsbeheerder tot het in bepaalde gevallen achterwege (doen) laten van (een deel van de) rechten aan de ambtenaar van politie toegekende geweldsmiddelen, voor verantwoordelijkheid van het Korps c.q. de Korpsbeheerder komen.
6. Uit het onder 4 en 5 gestelde volgt dat de bevoegdheid tot het voor bepaalde situaties maken van een uitzondering op de volledige draagplicht bij de Korpsbeheerder berust en dat daarvan niet lichtvaardig gebruik moet worden gemaakt.
Het feit dat artikel 18, eerste lid, spreekt over het door de Korpsbeheerder geven van regels met betrekking tot het dragen van wapens impliceert voorts dat dergelijke voorschriften schriftelijk moeten worden vastgelegd en als zodanig duidelijk kenbaar worden gemaakt aan de ambtenaren van politie voor wie de voorschriften gelden.
7. Uit het dossier blijkt dat de parketpolitie van het Korps vanaf 1 april 2004 met de toegangscontrole tot het zittingszalencentrum van de Rechtbank Rotterdam is belast. Tevens blijkt daaruit dat met ingang van 1 juli 2004 bij het Korps het beleid is ingevoerd, dat het de parketpolitie niet (meer) is toegestaan het pistool bij de taakuitoefening binnen het zittingszalencentrum te dragen. De grens tussen 'binnen' en 'buiten' wordt daarbij gevormd door begin 2004 aangebrachte detectiepoortjes. Bijzondere aanleiding tot dit nieuwe beleid waren enkele incidenten die zich bij een paar rechtbanken elders in het land in het zittingszalencentrum hadden voorgedaan.
8. Uit het dossier blijkt voorts dat de beslissing tot invoering per 1 juli 2004 van het onder 7 vermelde gewijzigde beleid is genomen na respectievelijk overleg tussen het (toenmalige) hoofd afdeling Parketpolitie en hoofdmedewerkers van die afdeling, tussen het (toenmalige) hoofd afdeling Parketpolitie en het (toenmalige) hoofd dienst Executieve Ondersteuning, waaronder de afdeling Parketpolitie valt, en tussen laatstgenoemd diensthoofd en de plaatsvervangend Korpschef.
Vervolgens is het nieuwe beleid door het (toenmalige) hoofd afdeling Parketpolitie in een paar bijeenkomsten mondeling aan parketpolitied medewerkers meegedeeld.
Dit nieuwe beleid is destijds niet schriftelijk vastgelegd.
Deze manier van handelen is niet in overeenstemming met de wijze waarop de besluitvorming in dit geval zou moeten verlopen, zoals onder 4 t/m 6 is aangegeven.
Dit brengt met zich mee dat de opdracht van het management aan betrokkene en anderen tot het achterwege laten van het dragen van het pistool binnen het zittingszalencentrum, als een onbevoegd gegeven ambtsbevel kan worden aangemerkt.
9. Schriftelijke vastlegging en formalisering van het voor parketpolitied medewerkers per 1 juli 2004 feitelijk ingevoerde gewijzigde bewapeningsbeleid geschiedt, zo blijkt uit het dossier, voor het eerst pas bij Besluit d.d. 4 november 2008 van de Korpsbeheerder van de politieregio Rotterdam-Rijnmond.
Aan dit Besluit gaat, vanaf de hiervoor bij I onder 'Ontvankelijkheid' genoemde personeelsbijeenkomst in april 2008, een periode vooraf waarin rond de bewapeningskwestie sprake is van escalatie in de verhouding tussen betrokkene en diens (direct) leidinggevend. Voorts is in de maand oktober 2008 sprake van een publicatie in een Rotterdams dagblad over de bewapeningskwestie (na contact tussen betrokkene en een journalist), van de onder 5 vermelde brief van 9 oktober 2008 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Korpsbeheerders en van beantwoording door deze minister van Kamervragen over de kwestie.
10. De CIO is van oordeel dat de onder 8 en 9 geschetste gang van zaken rond de feitelijke invoering per 1 juli 2004 en uiteindelijke vastlegging en formalisering per 4 november 2008 van het gewijzigde bewapeningsbeleid met betrekking tot het functioneren van parketpolitied medewerkers als een misstand in de zin van artikel 1, onderdeel c, van het Besluit moet worden aangemerkt.
Meer in het bijzonder dat sprake is van een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen. Hierbij wordt gedoeld op een dusdanig tekortschieten in de wijze van functioneren dat de integriteit van de organisatie in gevaar kan komen.
De CIO overweegt daartoe het volgende.
11. Vooropgesteld zij dat de CIO zich nadrukkelijk onthoudt van een inhoudelijk oordeel over de



opportuiniteit van de beleidsbeslissing over de bewapening van de parketpolitie, omdat dit buiten haar jurisdictie valt.

12. Betrokkene heeft zowel tijdens een personeelsbijeenkomst in juni 2004, waarin het gewijzigde bewapeningsbeleid is meegedeeld, als daar buiten, mondeling tegen (direct) leidinggevend kanttekeningen geplaatst in verband met de rechtmatigheid en (mogelijke) strijdigheid van dit beleid met de Bewapeningsregeling. Betrokkene heeft voorts gewezen op (mogelijk) plichtsverzuim en een aansprakelijkheidspositie voor parketpolitiemedewerkers bij het optreden van incidenten in het zittingszalencomplex met schadelijke gevolgen voor derden. Daarnaast heeft betrokkene begin juli 2004 zijn zorgen hierover per e-mail kenbaar gemaakt aan de plaatsvervangend Korpschef.
Voorts blijkt uit het dossier dat betrokkene de bewapeningskwestie in juli 2004 heeft doorgegeven aan collega-bestuurders van zijn vakorganisatie. Dit heeft geleid tot het schriftelijk verzoek van die kant aan de Korpschef om de situatie terug te draaien voor nader overleg. Dit mede in verband met het ontbreken van een expliciete opdracht c.q. toestemming van de Korpsbeheerder. Zoals bij I onder '*Ontvankelijkheid*' is aangegeven, is de bewapeningskwestie opnieuw ter sprake gekomen tijdens een personeelsbijeenkomst in april 2008 en heeft betrokkene vanaf dat moment, na een periode van afwezigheid bij de parketpolitie, deze kwestie regelmatig aan de orde gesteld.
13. De CIO is van oordeel dat in zijn algemeenheid geldt dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden van werknemers goed moeten zijn geregeld. Voor een (hiërarchische) organisatie als de politie geldt des te meer dat de formele kaders waarbinnen moet worden gewerkt goed moeten zijn geregeld en duidelijk kenbaar moeten zijn voor de desbetreffende politieambtenaren. Temeer nu het handelen van politieambtenaren juist is gebaseerd op formeel toegekende (wettelijke) bevoegdheden en zij er van op aan moeten kunnen dat hun verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid op een juiste manier is geregeld.
Het zojuist gestelde betekent dat de besluitvorming binnen de politieorganisatie door de daartoe bevoegde personen of organen moet plaatsvinden en dat deze schriftelijk moet worden vastgelegd. En voorts dat deze op een duidelijke manier moet worden gecommuniceerd aan de politieambtenaren die het betreft en door hen is te raadplegen.
14. Het onder 13 gestelde brengt in deze situatie met zich mee dat het op de weg van de leiding van het Korps had gelegen om zorgvuldig na te (laten) gaan of de wijziging in de bewapening van de parketpolitiemedewerkers tijdens het uitvoeren van de beveiligingstaak binnen het zittingszalencomplex doorgevoerd kon worden en zo ja op welke wijze dit moest geschieden.
Dit temeer gezien de aard van de wijziging, die rechtstreeks raakt aan de kern van het functioneren van de parketpolitiemedewerker.
Na de onder 12 vermelde signalen die zijn afgegeven over het (mogelijk) ontbreken van een deugdelijke (formele) grondslag voor de ingevoerde wijziging en de (mogelijk) daaruit voortvloeiende gevolgen voor de rechts- en aansprakelijkheidspositie van de parketpolitiemedewerkers was er, daargelaten of ze al of niet inhoudelijke juist waren, alle aanleiding om de kwestie grondig uit te zoeken en als management op een professionele, serieuze en inhoudelijke manier met deze signalen om te gaan.
Dit is niet gebeurd. Pas ruim vier jaar na de beleidswijziging per 1 juli 2004 en na de ontwikkelingen vanaf april 2008, als vermeld onder 9, blijkt dat opeens in zeer korte tijd alsnog bij Besluit van de Korpsbeheerder d.d. 4 november 2008 schriftelijke vastlegging en formalisering van die destijds ingevoerde beleidswijziging heeft plaats gevonden.
15. Op grond van de onder 12 t/m 14 genoemde redenen komt de CIO tot de conclusie dat het handelen van het management t/m de Korpsleiding in de onderhavige situatie als zeer onzorgvuldig en onbehoorlijk moet worden gekwalificeerd en dat er sprake is van een misstand als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van het Besluit.
De ondeugdelijke wijze van besluitvorming over de manier van functioneren van de parketpolitiemedewerkers, het niet professioneel en serieus ingaan op hierover afgegeven signalen en het vastleggen en formaliseren van het nieuwe beleid pas na ruim een periode van 4 jaar ondermijnt de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid en brengt daarmee de integriteit van de organisatie in het geding.

V. Advies

De CIO adviseert de onder I weergegeven melding gegrond te verklaren.



De CIO beveelt aan dat (belangrijke) besluiten worden genomen door de (formeel) bevoegde personen of organen en dat deze schriftelijk worden vastgelegd. Deze schriftelijke vastlegging moet op een zodanige wijze geschieden dat duidelijkheid bestaat over de herkomst van het besluit, de inhoud ervan en de motivering die eraan ten grondslag ligt. Het besluit dient voorts helder te worden gecommuniceerd aan de personen voor wie het is bedoeld. Tenslotte dient het besluit steeds geraadpleegd te kunnen worden.

Den Haag, 16 december 2009

*De Commissie integriteit overheid (CIO),
voor deze:
Th.G. Drupsteen,
voorzitter.*

*R.J. Prins,
plv. secretaris.*