

INTEGRITEIT, MENSENRECHTEN EN DE VEILIGHEIDSMYTHE

Lectorale rede Emile Kolthoff, lector Veiligheid, Openbare orde en Recht, uitgesproken op 24 augustus 2010 bij Avans Hogeschool te 's Hertogenbosch.

(De uitgeschreven tekst van deze rede verschijnt eind oktober 2010 bij Boom Juridische Uitgevers te Den Haag.)

Op dit moment is de kabinetsformatie na de val van het kabinet Balkenende IV in volle gang. Een formatie die volgde op een verkiezingscampagne waarin het woord 'veiligheid' een centrale rol speelde en waar het woord integriteit niet in voorkwam. De overheid heeft een belangrijke taak op het gebied van veiligheid, overigens samen met alle betrokken stakeholders waaronder de burgers zelf. Als de overheid het begrip veiligheid echter niet op integere wijze benadert, zal het tegenovergestelde het geval zijn. Dan krijgen we een repressief gecontroleerde samenleving met beelden zoals we die kennen uit boeken als Orwell's '1984' en 'Animal farm' en films als 'Das leben der anderen'. Dan komen ook de mensenrechten in het geding. Die kostbare verworvenheden, waarvan we ons veelal niet bewust zijn dat we die – nog steeds – mogen genieten in onze samenleving. En daar komen we de eerste paradox tegen. Repressieve regimes gaan veelal gepaard met willekeur en corruptie. Het label veiligheid – de Stasi stond voor Staats Veiligheid – wordt dan gebruikt als legitimatie voor de opperste vorm van onveiligheid; een situatie waarin je steeds achterom moet kijken en nooit zeker bent wie je kunt vertrouwen en wat de volgende dag je zal brengen. Waar opkomen voor elementaire rechten wordt gestraft met arrestatie, opsluiting of erger. En waar de top van dergelijke regimes zich juist in optima forma schuldig maakt aan corruptie, die zij zegt te bestrijden. De republiek Myanmar wringt zich in alle mogelijke bochten om subversieve elementen te kunnen bestrijden onder het mom van (staats)veiligheid. Tegelijkertijd staat het land bijna onderaan, op nummer 178 van de 180 gerubriceerde landen, in de corruptie perceptie index van Transparency International. Bosnië en Herzegovina staat als nummer 99 in deze index als meest corrupte Europese land te boek. Volgens een ANP bericht van 5 augustus 2010 dat zich baseert op het rapport van Transparency International betaalt een inwoner van Bosnië gemiddeld 126 euro smeergeld voor een bezoek aan een arts. Wil een medisch hoogleraar voor een patiënt 'zijn best doen', dan kost dat gemiddeld zelfs 213 euro. Dat is meer dan de helft van het gemiddelde maandinkomen in Bosnië, dat momenteel 412 euro bedraagt. Het onder de tafel betalen voor diensten is onder alle lagen van de bevolking een geaccepteerd verschijnsel. 'De motor achter de corruptie in Bosnië is echter de politieke elite', aldus de directeur van de Bosnische afdeling van Transparency International. De zogeheten kleine corruptie in gezondheidszorg, onderwijs, ambtenarij en politie komt volgens hem voort uit het grote bedrog. De bevolking ziet dat de grote vissen uit de politiek ongestraft blijven en vinden dat zij dus ook het recht hebben om hun problemen met 'fooien' soepel op te lossen.

In deze rede betoog ik dat de begrippen veiligheid, integriteit en mensenrechten onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en niet zonder elkaar kunnen. Zonder integriteit geen veiligheid, zonder mensenrechten geen integriteit.

Veiligheid, veiligheidsgevoel en de veiligheidsmythe

Veiligheid is een aansprekend thema, waar iedereen wel een mening over heeft. Iedereen is ook in zekere zin ervaringsdeskundige. Hetzij als slachtoffer, hetzij als getuige van onveilige situaties, maar in ieder

geval toch als krantenlezer of televisiekijker. Dagelijks wordt een ongelofelijke hoeveelheid informatie met betrekking tot veiligheid over ons uitgestort.

Absolute veiligheid bestaat niet. Zelfs als je in je bed blijft liggen om alle gruwelijke veiligheidsrisico's die zich buiten voordoen te ontlopen, bestaat het risico dat je huis door de bliksem wordt getroffen, dat inbrekers het juist op dat tijdstip op jouw huis hebben voorzien of dat je door je bed zakt. Veiligheid wordt ook vaak verward met veiligheidsgevoel. Je kunt je veilig wanen in een situatie waar je reële risico's loopt, maar je kunt je ook zeer onveilig voelen in situaties waar in werkelijkheid niet zo veel aan de hand is. Verschillende mechanismen spelen daarbij een rol. Vanuit economisch perspectief is veiligheid altijd de resultante van een zakelijke onderhandeling. Zo is het aan de grond houden van alle vliegtuigen een effectieve maatregel om herhaling van het drama met de twin-towers op 11 september 2001 te voorkomen. Het ongemak dat daar uit voortvloeit en de economische belangen die er mee worden geschaad, verhinderen echter de uitvoering van een dergelijke draconische maatregel. Ook maken we voortdurend – intuïtief – kansberekeningen. Kogelvrije vesten zijn een redelijk goed middel om kogels te stoppen. Toch dragen we ze in het algemeen niet in Nederland, omdat het ongemak, de kosten en het uiterlijk van deze kleding niet opwegen tegen de verhoogde veiligheid die het dragen ervan oplevert. In Irak kan een dergelijke afweging heel anders uitpakken. Dergelijke kosten-baten analyses kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan het verder vormgeven van beleid op het gebied van veiligheid. Zo concludeerden Stewart en Mueller in hun evaluatie van de 'Federal Air Marshal Service', dat inzet van de meevliegende veiligheidsfunctionarissen (de 'air marshals') een bedrag van 180 miljoen Amerikaanse dollars per gered mensenleven kostte, terwijl het algemeen gehanteerde bedrag dat de maatschappij bereid is om uit te geven om een mensenleven te redden tussen de één en de tien miljoen dollar ligt. Het beveiligen van cockpitdeuren vraagt daarentegen slechts een bedrag van 800 dollar per gered mensenleven. Je kunt er over discussiëren of je alle emotionele en psychologische factoren wel mag reduceren tot geldbedragen, maar dergelijke uitkomsten stemmen zeker tot nadenken.

Psychologische factoren lijken een nog grotere rol te spelen bij het inschatten van veiligheidsrisico's. Wereldwijd zijn er jaarlijks zo'n 1.200.000 verkeersdoden te betreuren (3.300 per dag), terwijl het luchtverkeer jaarlijks enkele honderden slachtoffers eist. Toch ervaren de meeste mensen vliegen als risicovoller dan het zelf deelnemen aan het verkeer. De literatuur geeft een aantal verklaringen voor dergelijke mechanismen:

- Mensen hebben de neiging dagelijks voorkomende risico's te bagatelliseren en zeldzame doch spectaculaire risico's te overdrijven;
- Mensen hebben er moeite mee om risico's die zich buiten hun normale gezichtsveld afspelen goed in te schatten;
- Risico's die raken aan de eigen beleavingswereld worden hoger ingeschat dan meer anonieme risico's;
- Mensen onderschatten risico's die zij vrijwillig aangaan en overdrijven risico's waar zij onvrijwillig mee worden geconfronteerd;
- Mensen overdrijven risico's die veel aandacht in media krijgen en onderwerp van gesprek zijn;
- Mensen zijn eerder bang voor risico's die relatief nieuw zijn, dan voor die waar ze al langer mee bekend zijn;

- Mensen zijn minder bang voor risico's met een natuurlijke oorzaak (straling van de zon) dan voor risico's die door mensen worden veroorzaakt (straling door radio actief afval);
- Mensen zijn minder bang voor risico's, als deze ook voordelen opleveren (hier is het verband met de economische invalshoek duidelijk);
- Mensen zijn minder bang voor risico's die zij denken te kunnen controleren (auto rijden), dan voor risico's die zij niet kunnen controleren (vliegen).

Naar dergelijke mechanismen is ook experimenteel onderzoek verricht, bijvoorbeeld naar de kans dat proefpersonen dachten dat een gebeurtenis zich wel of niet zou voordoen. De onderzoekers Kahneman en Tversky verdeelden hun proefpersonen in twee groepen. De eerste groep kreeg de keus tussen twee alternatieven:

- Alternatief A: een zekere winst van \$ 500.
- Alternatief B: 50% kans op een winst van \$ 1.000.

De tweede groep mocht kiezen uit de volgende twee alternatieven:

- Alternatief C: een zeker verlies van \$ 500.
- Alternatief D: 50% kans op een verlies van \$ 1.000.

Vanuit traditioneel economisch perspectief – gebaseerd op de utiliteitstheorie ter voorspelling van consumenten preferentie en keuze – kun je stellen dat het verschil tussen de alternatieven voor de twee groepen niet veel uitmaakt. Puur rekenkundig hebben de alternatieven A en B beide een verwachte opbrengst van \$ 500 en de alternatieven C en D een verwacht verlies van \$ 500. Volgens de utiliteitstheorie zouden mensen de alternatieven A en B ongeveer in dezelfde verhoudingen kiezen als de alternatieven C en D. Het experiment van Kahneman en Tversky had echter een andere uitkomst. In de eerste groep proefpersonen koos 84% voor alternatief A, terwijl in de tweede groep 70% koos voor alternatief D. Dit is een simpel voorbeeld van de door Kahneman ontwikkelde 'prospect theory', dat mensen ingewikkelde situaties niet goed kunnen analyseren, vooral niet als de toekomstige gevolgen onzeker zijn. Kahneman verwierp het idee van de rationeel calculerende mens die in zijn eigen voordeel handelt, en introduceerde de menselijke psyche in de economie. Kahneman maakt onderscheid tussen twee verschillende cognitieve systemen waar wij de beschikking over hebben; één dat de intuïtie beheerst en één dat het redeneren, de ratio reguleert. Volgens Schneier kan dit fenomeen worden verklaard vanuit de evolutieleer. Toen de mens voor zijn bestaan nog afhankelijk was van de jacht (zoals wilde dieren nog steeds), is het evolutionair te verklaren dat het de beste overlevingsstrategie is om kleine zekere 'winsten' te verkiezen boven het risico om een grotere 'winst' niet te krijgen en het risico van grotere verliezen te kiezen boven een zeker kleiner verlies. Vandaag overleven is belangrijker dan de 'kans' om eten voor de rest van de week te verzamelen.

Dit mechanisme is zo ingeslepen dat het in de tegenwoordige moderne tijd kan lijden tot logisch inconsistente resultaten bij het nemen van besluiten. Tversky en Kahneman hielden een soortgelijk experiment als hiervoor beschreven, nu echter met een concrete case van de Aziatische griep. De proefpersonen werd de casus voorgelegd van een ziekte-uitbraak, die vermoedelijk 600 slachtoffers zou eisen. Ze konden vervolgens kiezen uit twee verschillende behandelingsalternatieven voor de 600 patiënten. De eerste groep kreeg de volgende twee alternatieven voorgelegd:

- Programma A: 200 mensen overleven de ziekte.
- Programma B: Er is één derde kans dat 600 mensen zullen overleven en twee derde kans dat niemand gered wordt.

De tweede groep werd gevraagd uit de volgende twee alternatieven een keuze te maken:

- Programma C: 400 personen zullen sterven.
- Programma D: Er is één derde kans dat niemand zal sterven en twee derde kans dat 600 personen zullen sterven.

In dit experiment zijn de alternatieven A en C exact gelijk, net als de alternatieven B en D. Het verschil is dat in het eerste paar de keuzes positief worden gepresenteerd (overleven), terwijl in het tweede paar de alternatieven negatief worden gepresenteerd (sterven). Toch koos in dit experiment 72% voor A en 78% voor D. Tversky en Kahneman (1981) noemen dit het 'framing effect': de keuze van mensen wordt mede bepaald door hoe de alternatieven worden gepresenteerd, wat dus de tegenpool is van de rationele keuze theorie. We vinden 'framing' terug in allerlei vormen van media presentatie, religieuze uitleg en in onderhandelingsituaties.

'Framing' hoeft niet per se negatief te zijn; het kan echter ook gebruikt (of misbruikt) worden om de publieke opinie te beïnvloeden om steun te krijgen voor omstreden politieke beslissingen. In de 'war on terror' zien we dat veelvuldig gebruik wordt gemaakt van framing (Kuznar, 2007). De inschatting van risico's door het publiek wordt daarmee zodanig beïnvloed dat deze als veel ernstiger worden gekwalificeerd dan ze in werkelijkheid zijn.

Een aansprekend voorbeeld van de techniek van 'framing' zien we in eigen land toegepast door de fractievoorzitter van de PVV.



(Illustratie Ruben L. Oppenheimer in NRC Next van 4 augustus 2010)

Op dit moment is informateur Ivo Opstelten nog volop in gesprek met de fractieleiders van VVD, CDA en PVV om de mogelijkheden voor een nieuwe regering te verkennen; een minderheidskabinet met gedoogsteun van de PVV, die daarmee feitelijk de grootste vinger in de pap krijgt. Nederland heeft net een opzienbarende verkiezingsuitslag achter zich. In veel gemeenten is de PVV de grootste partij geworden en

landelijk bezet zij thans de derde plaats met 24 zetels in de Tweede Kamer. Is dat erg? Het antwoord luidt eenduidig ja. Kennelijk zijn de ideologisch georiënteerde partijen niet meer in staat een voor het Nederlandse publiek afdoende antwoord te formuleren op de vraagstukken die de samenleving bezig houden. Er bleek ruimte voor een anti-geluid, een beweging die zich keerde tegen de gevestigde orde en inspeelde op sentimenten die het traditioneel in tijden van crises bewezen goed doen. Er werden samenzweringen geduid, er werd ingespeeld op nationalistische gevoelens en de schuld van al het onbehagen werd extern bij minder mondige zondebokken gelegd. Veiligheid, of liever onveiligheid, was daarbij het grote thema. De paragraaf ‘Kiezen voor veiligheid’ uit het verkiezingsprogramma 2010 van de PVV opent met de volgende alinea’s:

‘Onze straten worden geteisterd door tuig. Nederland is op veel plekken zeer onveilig. Waar vroeger criminaliteit een incident was, zien we nu dat hele wijken worden overgenomen. De straatterroristen hebben het voor het zeggen. De politie treedt te weinig op. Onze agenten zitten te veel binnen, achter de computer. Vaak is angst voor de lieve vrede een reden de agenten binnen te houden. Bazen willen niet dat er wordt opgetreden – bang voor escalatie en confrontatie. Politie wordt te veel gezien als sociale instelling waarvan de leden de problemen met de mond moeten oplossen. De politie wil te veel een beste vriend zijn.’

Samen met de structuur van de beweging, de wijze waarop deze zich manifesteert en kenmerkende organisatorische aspecten als een autoritaire hiërarchische structuur, kunnen we naar de letter spreken van een fascistische beweging. Na de Europese verkiezingen in 2009 legde Zwaan in de NRC al een interessante link tussen de PVV en het fascisme. Volgens Zwaan hadden de overeenkomsten tussen de PVV en eerdere uitingen van fascisme in Europa vooral betrekking op de organisatorische en ideologische aard van de beweging, op de politieke stijl, de politieke doelen en de electorale aantrekkingskracht. Treffend zijn volgens hem onder meer ‘...het steeds oproepen en voeden van vage gevoelens van wantrouwen, angst en haat, het in toenemende mate flirten met politiek geweld en het systematisch opbouwen van collectieve haatfantasieën.’

De uitkomst is in ieder geval – als het aan de PVV ligt – een uitholling van de bescherming van de rechten van de mens en een aantasting van het Nederlandse strafrechtelijk systeem. Ik citeer weer uit het verkiezingsprogramma van de PVV:

‘De PVV kiest ook voor hoge minimumstraffen en zwaardere maximumstraffen. Nu besluiten D66’ers in toga nog graag tot taakstraffen, want anders kwetst dat de tere ziel van de misdadigers maar. De Partij voor de Vrijheid wil de vrijheid van rechters aan banden leggen.’

Hoe verhoudt dit zich tot de scheiding der machten? Nemen VVD en CDA dit voor zoete koek aan in hun gretigheid te mogen regeren? Die vraag is nog prangender als we kijken naar de oplossingen die de PVV aandraagt in het kader van, zoals zij dat noemt, de ‘islam bestrijding’:

- *‘Geen moskee er meer bij*
- *Alle islamitische scholen dicht*
- *Snij in de afdeling propaganda van multicultureel Nederland: de publieke omroep*

- *Geen hoofddoekjes in de zorg, het onderwijs, het gemeentehuis of waar dan ook bij de overheid, en evenmin bij welke gesubsidieerde organisatie dan ook*
- *De stekker uit de Commissie Gelijke Behandeling, de multiculturele schijnrechtbanken*
- *Verbied de boerka en de koran, belast hoofddoekjes*
- *Verbod op koranlessen op school, evenals in gebouwen die door schoolbesturen worden beheerd, dus ook geen koranlessen 'na schooltijd' of in het gebouw van de school*
- *Criminelen na bestraffing eruit als zij alleen een verblijfsvergunning hebben of een dubbele nationaliteit*
- *Weg met procedurestapelen. Afgewezen = meteen weg*
- *Registratie van dubbele nationaliteiten*

En vooral: volledige immigratiestop voor mensen uit islamitische landen'

Ik besluit dit intermezzo met een selectie uit de oplossing die de PVV in haar verkiezingsprogramma aandraagt om Nederland veiliger te maken:

- Invoering Ministerie van Veiligheid
- Invoeren van hoge minimumstraffen en hogere maximumstraffen
- Preventief fouilleren in het hele land
- Etnische registratie van iedereen. Inclusief vermelding 'Antilliaan'
- Geen taakstraffen
- Geen TBS
- Geen vervroegde invrijheidstelling bij goed gedrag
- Bezuinigen op de reclassering
- Heropvoedingskampen
- Versobering gevangenen
- Nederlandse nationaliteit van criminelen met een dubbele nationaliteit intrekken
- Criminele Antillianen sturen we terug
- Verlagen strafrechtelijke meerderjarigheidsgrens van 18 naar 16 jaar
- Omkering bewijslast bij noodweer in eigen woning/bedrijf
- Falende leden van zittende en staande magistratuur weg

Veiligheid en veiligheidsgevoel zijn dus te manipuleren. Ook kun je vanuit verschillende invalshoeken een andere definitie van het begrip veiligheid hebben. Bij bijvoorbeeld het concept 'veilige gebouwde omgeving' ziet de politie het liefst zo min mogelijk in- en uitvalswijken in een wijk, die daardoor gemakkelijk is af te zetten en te controleren bij incidenten of gepleegde strafbare feiten zoals woninginbraken. De brandweer daarentegen zal liever meer en makkelijk toegankelijke toegangswegen tot diezelfde wijk zien, om in geval van brand gemakkelijk en snel aan te kunnen rijden en eventuele gewonden snel af te kunnen voeren.

Ook ervaren mensen veiligheid op zeer verschillende wijze. De één krijgt bij veel blauw op straat een veilig gevoel, de ander denkt in dezelfde situatie 'het is hier vast onveilig, dat er zo veel politie aanwezig is'. De één voelt zich oprecht in zijn vrijheid beknot door de hoeveelheid detectiepoortjes, camera's en mogelijkheden van monitoring van zijn mobiele telefoon en creditkaartgedrag; de ander zegt 'als je niets te

verbergen hebt, mogen ze toch alles van je weten'. Feit is in ieder geval dat veiligheid een niet meer weg te denken onderdeel is van de actualiteit in onze samenleving. Boutelier werkt dit gegeven verder uit in zijn boek 'de veiligheidsutopie'. Boutelier stelt het verlangen naar veiligheid tegenover een kracht die hij typeert als de drang naar vitaliteit. Vitaliteit is dan in deze context de gemene deler voor tal van fenomenen die kenmerkend zijn voor de hedendaagse samenleving, zoals de dominantie van de markt, ondernemerszin, risiconeming en concurrentie, maar ook de jeugdcultuur, de mediawereld, de sportbeoefening en de uitgaanswereld om de verleiding van snelle, expressieve en emotiegerichte activiteiten te onderkennen. Veel vormen van criminaliteit zijn volgens Boutelier te zien als negatieve uitingen van deze 'vitaliteit', gericht op directe behoeftebevrediging en zelfontplooiing. Vitaliteit en veiligheid zijn volgens Boutelier *'...keerzijden van dezelfde medaille: een liberale cultuur die zelfontplooiing tot levenskunst heeft verheven, moet tegelijk alle zeilen bijzetten om de grenzen van de individuele vrijheid te bepalen en te handhaven. Een vitalistische samenleving genereert een grote veiligheidsbehoefte en stuit daarmee op een onmiskenbare paradox: teneinde de liberale vrijheid uitbundig te vieren dient zij te worden begrensd'*. Het bestaan van deze paradoxale situatie is de reden dat Boetelieer spreekt van een utopie: '...een utopisch verlangen naar het samenvallen van maximale vrijheid en optimale bescherming'. Daarbij is niet langer de welvaartsverdeling de eerste zorg van de vertechnologiseerde wereld, maar eerder de risico's die deze met zich meebrengt. Het Nederlandse woordenboek Van Dale geeft als definitie voor 'utopie': *onbereikbaar ideaal*; eigenlijk dus iets waar we naar streven, terwijl we weten dat we het beoogde doel nooit helemaal zullen bereiken. Ik geef de voorkeur aan het woord 'mythe' in dit verband. Volgens de Van Dale is een mythe een 'gangbare, als onaantastbaar beschouwde, maar ongegronde opvatting'. Anders dan bij de utopie, is een mythe dus niets meer dan, in Wikipediataal, 'een als waar aangenomen verzinsel'. En het grote probleem bij veiligheid is dat deze zoals eerder betoogt gemakkelijk te manipuleren is. Tot in het extreme doorgevoerde veiligheidsmaatregelen op luchthavens geven mensen het gevoel dat er alles aan wordt gedaan om de veiligheid van de passagiers te garanderen. Bij sommigen leidt dit inderdaad tot een veilig gevoel, bij anderen leidt het juist tot hevige onveiligheidsgevoelens. De praktijk is dat er ondanks de relatieve veiligheid van het luchtverkeer toch vooral reactief wordt gehandeld naar aanleiding van veiligheidsincidenten. En als de veiligheidsmaatregelen dermate succesvol zijn dat ze bepaalde groepen potentiële daders afschrikken, treedt ook hier het 'waterbedeffect' op; als het te lastig wordt om terroristische acties op vliegtuigen of luchthaven te richten, verleggen terroristen hun aandacht naar treinen, bussen en metro's als dankbaar 'second best' target.

De mythe is dus tweeledig. Enerzijds is het onmogelijk om alle reële veiligheidsrisico's voor 100% af te dekken, anderzijds worden de reële risico's in het algemeen – in ieder geval in Nederland – schromelijk overschat, mede onder invloed van electorale stemmingmakerij.

Ethiek, integriteit en veiligheid

Monica den Boer introduceerde het begrip 'shifting security paradigms' (verschuivende veiligheid paradigma's), waarmee zij duidde op actuele ontwikkelingen die ons hele denken over veiligheid danig op z'n kop zetten: radicalisering, terrorisme, georganiseerde misdaad, pro-actieve opsporingsmethoden, etnische spanningen als gevolg van angst, de introductie van prestatie management en de opkomst van een Europese toezichtstaat. Al deze ontwikkelingen roepen vragen op ten aanzien van de er mee gepaard gaande ethische aspecten, zeker gezien het belang dat aan integriteit voor politieorganisaties moet worden gehecht. Als de organen die belast zijn met de handhaving van de rechtsorde zelf corrupt zijn, zijn de

gevolgen desastreus. Integriteit is dus een absolute randvoorwaarde voor de geloofwaardigheid en legitimiteit voor allen die bij opsporing en vervolging zijn betrokken.

Een zeer originele visie op deze opvatting over ethiek en integriteit bij de politie wordt gegeven door de in 2000 overleden politiepsycholoog Frans Denkers, die betoogde dat het instituut politie niet in het leven was geroepen om misdadigers op te pakken of opstandjes te beteugelen – iets wat burgers in de regel zelf sneller en efficiënter kunnen – maar eerder uit angst voor machtsmisbruik, willekeur, disproportioneel optreden, vooringenomenheid, discriminatie en belangenverstrengeling. Met andere woorden, de maatschappij vreest dat als de bestrijding van criminaliteit wordt overgelaten aan de burgers zelf – als betrokken partij en emotioneel slachtoffer – deze hun hand zouden kunnen overspelen en het recht buitensporig in eigen hand zouden kunnen nemen waardoor sprake zou zijn van eigenrichting. Dat is de reden volgens Denkers, dat de maatschappij politie en justitie oorspronkelijk heeft georganiseerd; niet om misdadigers op te pakken en criminaliteit te verminderen, maar om dit met minder emotie, minder vooringenomenheid en met meer fatsoen te doen. In die opvatting opereert de politie als neutrale middelaar tussen burgers onderling of tussen burgers en de staat. Politieke integriteit is daarmee een belangrijke conditie voor neutraliteit en het tegenovergestelde van misbruik van macht in strijd met publieke waarden. De politie dient zich bij voortdurend bewust te zijn van de hoge standaard die zij op het gebied van ethiek en integriteit heeft op te houden en dat elke eerste stap op een hellend vlak catastrofaal kan zijn.

Kleinig wees al op het belang om ook voor de private opsporing en beveiliging verantwoordingsmechanismen te ontwikkelen. Inmiddels is gebleken dat dit geen overbodige suggestie is. De private sector is immers niet gebonden aan bijvoorbeeld het Wetboek van Strafvordering en andere wetgeving die is ontworpen om de burger te beschermen tegen ongeoorloofd optreden door de overheid. Daarmee is de vreemde figuur ontstaan dat private onderzoekers soms meer bevoegdheden hebben dan bijvoorbeeld de politie. De vraag is dan hoe zij omgaan met zaken als observatie, doorzoeken van geautomatiseerde omgevingen en het recht van een verdachte om in een verhoor niet te antwoorden. Het kan zelfs zo zijn, dat een verdachte – ‘betrokkene’ in het jargon van de private opsporing – op grond van het arbeids- of ambtenarenrecht verplicht wordt om mee te werken aan een onderzoek tegen zijn of haar persoon, daarin een verklaring aflegt zonder dat hij of zij is gewezen op het zwijgrecht (dat hoeft immers ook niet) en dat het rapport van het particuliere onderzoeksbureau waarin die verklaring is opgenomen later als wettig bewijs wordt geaccepteerd door de rechter. Zo oordeelde de Hoge Raad in een interessant arrest in een strafzaak waarin de verdediging betoogde dat het OM niet ontvankelijk was omdat het door een detectivebureau verzamelde bewijsmateriaal onrechtmatig zou zijn verkregen als volgt: ‘Nu de politie pas bij de aangifte kennis kreeg van het optreden van het detectivebureau, is het OM daarvoor niet verantwoordelijk: geen niet-ontvankelijkheid.’

Ik ben aangekomen bij de introductie van mensenrechten in het debat over integriteit

Het verband tussen mensenrechten en integriteit is een onderbelicht terrein.

Hoewel de stelling dat corruptie mensenrechten aantast veelal wel wordt onderschreven, hebben diegenen die de stelling poneren vaak een brede range van onderwerpen voor ogen. Zo zegt bijvoorbeeld het gegeven dat waar corruptie wijdverbreid is, mensen geen toegang tot een eerlijk proces hebben, een onzeker bestaan hebben en moeilijk in hun levensonderhoud kunnen voorzien, nog niet dat elke concrete corruptieve handeling ook een directe schending van een mensenrecht is. De *International Council on Human Rights Policy* maakt in dit kader een onderscheid tussen directe schendingen, indirecte schendingen (waar corruptie de noodzakelijke randvoorwaarde of katalysator op termijn is) en schendingen waarbij corruptie één van een samenstel van factoren is.

Ik wil hier een vierde, alternatieve, benadering aan toevoegen: Corruptie en mensenrechtenschendingen kunnen floreren in hetzelfde klimaat; als dezelfde condities voorhanden zijn. Dit impliceert dat corruptie en mensenrechtenschendingen beide verschijningsvormen zijn van niet-integer gedrag of integriteitschendingen. In eerder onderzoek binnen een groot Nederlands politiekorps dat ik samen met Karin Lasthuizen uitvoerde, werd reeds zichtbaar dat bepaalde onafhankelijke variabelen als leiderschapstijl en de implementatie van verantwoordingsstructuren een gelijksoort effect had op verschillende vormen van integriteitschendingen, inclusief corruptie en mensenrechtenschendingen.

Maar hoe zit het nou precies met die relatie tussen Corruptie en mensenrechten in politiewerk?

Om wat meer vat te krijgen op deze vraag heb ik een secundaire analyse uitgevoerd op de resultaten van een surveyonderzoek in een ander Nederlands politiekorps.

In 2008 werd in een middelgroot Nederlands politiekorps voor beleidsdoeleinden de *Integriteitmeter* van BING ingezet. Alle medewerkers van het korps werden uitgenodigd om aan de online enquête deel te nemen en 54% van hen gaf gevolg aan deze uitnodiging. Een onderdeel van de vragenlijst bestond uit vragen naar de frequentie en gepercipieerde ernst van integriteitschendingen. De respondenten werd gevraagd om van een 26-tal gedragingen die allen in de eerder gememoreerde typologie waren onder te brengen, aan te geven hoe vaak zij dergelijk gedrag in hun directe werkomgeving gedurende het afgelopen jaar hadden waargenomen en hoe acceptabel zij dergelijk gedrag vonden. Voor de hier besproken secundaire analyse werd uit de 26 gedragingen een selectie gemaakt van die gedragingen die kunnen worden beschouwd als corrupt of als schending van mensenrechten. De volgende items werden geselecteerd als ‘corruptie’ voor de secundaire analyse:

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Het in functie aannemen van geld of gunsten om iets te doen of na te laten;2. Het tegen betaling (in geld of natura) verstrekken van vertrouwelijke informatie aan derden;3. Vriendjespolitiek door leidinggevers;4. Bevoordelen van vrienden en familie buiten de organisatie;5. Aannemen van grotere geschenken (boven de 25 Euro) van externen. |
|---|

Voor het selecteren van items voor het onderdeel mensenrechtenschendingen werden gedragingen geselecteerd die specifieke rechten schenden. De 11 hier geselecteerde gedragingen onder het kopje ‘schending van mensenrechten’ (direct of indirect) kunnen schendingen zijn van het recht op leven (art. 2 EVRM), het verbod van foltering (art. 3 EVRM), het recht op vrijheid en veiligheid (art. 5 EVRM), het recht op een eerlijk proces (art. 6 EVRM), het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (art. 8 EVRM), vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) en de vrijheid van vergadering en vereniging (art. 11 EVRM). De volgende items werden geselecteerd als ‘schending van mensenrechten’ voor de secundaire analyse:

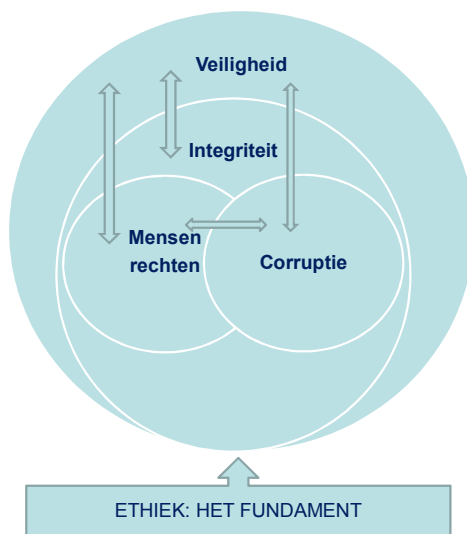
- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Achterhouden van gegevens aan bevoegd gezag;2. Opgave van onware gegevens in processen-verbaal;3. Onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke politie-informatie;4. Discriminatie van collega's op grond van sekse, afkomst of geaardheid;5. Discriminatie van burgers of arrestanten op grond van sekse, afkomst of geaardheid;6. Seksuele intimidatie;7. Pesterijen op de werkplek (treiteren, negeren, isoleren);8. Toepassen van ongepast en/of disproportioneel geweld;9. Incorrecte zorg voor arrestanten;10. Met geweld dreigen tijdens verhoor; en11. Toepassen van onwettige opsporingsmethoden. |
|---|

Om vast te stellen of de onder ‘corruptie’ geselecteerde items een relatie hebben met de items die werden geselecteerd als ‘schending van mensenrechten’, werd de correlatie tussen de twee berekend. Het voert te

ver om in het kader van deze rede alle resultaten te bespreken, maar meer cijfermateriaal treft u aan in de uitgewerkte versie van de rede die u in een boekje krijgt thuisgestuurd. Maar zoals verwacht zijn de absolute uitkomsten van de waargenomen frequentie van de geselecteerde items zeer laag. Gelukkig zijn dergelijke gedragingen binnen de Nederlandse politie geen gemeengoed. De gemiddelde scores laten zien dat de geobserveerde frequenties dicht bij ‘nooit’ liggen, de laagste score in de gebruikte schaal. De scores bij de vragen naar de aanvaardbaarheid van de verschillende gedragingen lopen min of meer parallel aan die van de waargenomen frequenties. De respondenten vinden in het algemeen de gepresenteerde gedragingen niet aanvaardbaar.

De conclusie met betrekking tot de correlaties kan kort zijn. Al de integriteitschendingen die onder het type corruptie vallen, correleren significant en relatief hoog met alle integriteitschendingen die onder het type mensenrechtenschendingen vallen. Dit geldt zowel voor de waargenomen frequentie als voor de aanvaardbaarheid van dergelijke gedragingen. Ondanks de relatief lage absolute cijfers van zowel frequentie als aanvaardbaarheid lijkt het zinvol om langs dit pad verder te werken. De mensenrechtenbenadering bij de aanpak van corruptie kon wel eens een goede strategie zijn om vanuit te werken, geflankeerd door een solide wettelijke basis, met name in de internationale arena. Bij de aanpak en preventie van zowel corruptie als de schending van mensenrechten bij de politie, moeten we echter ook zoeken naar de gezamenlijke oorzaak van het gedrag dat we wensen uit te bannen. In dat licht lijkt een integriteitsbenadering uiteindelijk kansrijker dan een strikte mensenrechtenbenadering.

De relatie tussen ethiek, integriteit, corruptie en mensenrechten is samengevat in de volgende figuur, waarin integriteit wordt voorgesteld als het gedrag van organisaties en haar individuele leden – inclusief corruptie en de schending van mensenrechten – dat al dan niet voldoet aan de principes zoals vastgelegd in het ethisch fundament.



Ik ga verder met Integriteit, mensenrechten en de verschuivende veiligheidsparadigma's

Het verband tussen integriteit en mensenrechten wordt nog duidelijker als we dat bekijken in het licht van de veranderende veiligheidsparadigma's, die specifieke vragen opwerpen met betrekking tot het bewaken van mensenrechten. Terwijl de bevoegdheden die aan opsporingsinstanties worden toegekend steeds toenemen, houdt de aandacht die wordt gegeven aan ethiek en mensenrechten daar geen gelijke tred mee.

Sterker nog, de periode sinds de aanslag op de Twin Towers in New York op 11 september 2001 (9/11) wordt gekenmerkt door de Amerikaans/Engels geleide alliantie onder het label 'war on terror', die landen over de gehele wereld heeft verleid tot een toename van gedoogde schending van mensenrechten. In een dergelijke situatie kun je je afvragen hoe het recht kan zegevieren tegen overtreders van fundamentele rechten van de mens, als deze de vertegenwoordigers zijn van de machtigste landen op deze aarde. Vanuit dit perspectief gezien lijkt de globalisering van politiewerk of 'transnational policing' eerder een bedreiging dan een bescherming van integriteit en mensenrechten. Omdat wereldwijde opsporing vooral afhankelijk is van het verzamelen en uitwisselen van informatie en inlichtingen, is 'transnational policing' gelijk aan wat Brodeur 'high policing' noemt en wat Bob Hoogenboom zo mooi typeert met de 'Jack Bauer culture'. In de ontwikkeling van politiesystemen in West-Europa en de Verenigde Staten is in de 19de en 20ste eeuw een organisatorisch onderscheid ontstaan tussen 'high policing', dat verwijst naar politiek inlichtingenwerk, en 'low policing' (Brodeur, 1983). Het laatste heeft betrekking op het dagelijkse politiewerk waarin de nadruk ligt op ordehandhaving, hulpverlening en opsporing. 'High policing' is opgedragen aan inlichtingen- en veiligheidsdiensten zoals de AIVD en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Brodeur's 'high policing' (van het Franse 'haute police') komt er kort gezegd op neer dat de politiediensten de bestaande machtsverdeling in de samenleving helpen te handhaven.

'High policing' verschilt volgens de literatuur op drie belangrijke aspecten van 'low policing', waarbij ik 'high policing' hier onvertaald laat, omdat er m.i. geen goed Nederlands begrip voor is:

1. 'high police' is nauwelijks gericht op vervolging van criminelen, maar veel meer op het verzamelen van politiek relevante informatie en het verstoren van subversieve activiteiten;
2. 'high police' is eerder geneigd om zich te bedienen van onwettige (opsporings) methoden, zoals het plegen van inbraken, het openen van poststukken en het gebruik van af luisterapparatuur (Andreas & Nadelmann, 2006, p. 63);
3. De opsporingsmethoden van 'high police' maken meer inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, zijn agressiever en manipulatief (bijvoorbeeld de inzet van undercover agenten).

Als vierde aspect voeg ik hier aan toe dat 'high policing' activiteiten vanwege hun aard moeilijker zijn te monitoren omdat de betrokken organisaties en hun leden er belang bij hebben dat hun activiteiten geheim blijven. In de transnationale context verhinderen politieke aspecten extern en transparant toezicht.

Brodeur nam als uitgangspunt van zijn beschrijving van 'high police' de Franse traditie van politieke politie zoals die was ontstaan in de dagen van Vidocq. Vidocq leefde van 1775 tot 1857 en raakte al vroeg in zijn jeugd verzeild in wat we nu zouden noemen de kleine criminaliteit. In 1809 werd hij opnieuw gearresteerd na een reeks van veroordelingen en ontsnappingen en werd toen gewaar dat hij bij verstek was veroordeeld tot de doodstraf. Om hieraan te ontkomen gooide hij het op een akkoord met justitie en startte zijn carrière als spion. Na twee jaar werd hij vrijgelaten en bleef in het criminele milieu inlichtingen verzamelen voor de overheid. Hij organiseerde een kleine unit van undercover agenten, die later onder zijn leiding zou uitgroeien tot de 'Sûreté Nationale'. Naast het reduceren van de criminaliteit in Parijs was zijn belangrijkste taak het regime te voorzien van informatie over haar tegenstanders. Hij speelde ook een actieve rol bij de poging om de zogenaamde Bourbon restauratie, de contrarevolutie waarmee het Bourbon koninkrijk werd gevestigd dat tot de juni revolutie van 1830 zou regeren, de kop in te drukken. Vidocq bediende zich van vele opsporingsmethoden, die thans als onwettig zouden worden beschouwd.

In een meer recente publicatie betoogt Brodeur dat de context waarin de gebeurtenissen rondom 9/11 hebben plaatsgevonden en die onder de eerder besproken veranderende veiligheidsparadigma's vallen, het onderscheid tussen 'high' en 'low policing' alleen maar hebben versterkt. Brodeur wijst daarbij tevens op de groei van de private component binnen 'high policing'. Een inmiddels niet meer weg te denken factor,

waar we maar bitter weinig van weten. De ontwikkelingen met betrekking tot het bedrijf 'Blackwater' dat geprivatiseerde militaire taken voor de VS uitvoerde in Irak spreekt wat dat betreft boekdelen. Toen de situatie zodanig uit de hand liep dat bepaalde praktijken waarbij slachtoffers waren gevallen als gevolg van wapengebruik door medewerkers van Blackwater, in de media verschenen, moest Blackwater het veld ruimen om niet veel later te worden vervangen door een nieuw bedrijf. Het nieuwe bedrijf bestond deels uit voormalige onderdelen van Blackwater. Klein noemt deze praktijken 'rampkapitalisme' (Klein, 2007).

Opsporing ter discussie

De voorgaande beschouwing over 'high policing' betekent niet dat in het traditionele politiewerk het belang van mensenrechten minder zou zijn. In tegendeel. Voor burgers ingrijpende politie interventies als aanhoudingen, huiszoekingen en met name verhoren in het kader van een opsporingsonderzoek zijn ingrijpende gebeurtenissen, waar met betrekking tot mensenrechten veel fout kan gaan en soms ook daadwerkelijk fout gaat. Het Amerikaanse 'Innocence Project' heeft inmiddels de onschuld van een respectabel aantal onterecht veroordeelden weten aan te tonen met behulp van DNA technieken, waardoor zij gerehabiliteerd konden worden. Het is daarmee echter nog steeds onduidelijk of het onrecht wat hen is aangedaan, te wijten was aan 'noble cause corruption', onverschilligheid of gebrek aan kennis en vaardigheden.

Zonder twijfel is het verhoren van verdachten een facet van politiewerk waar hoge risico's aan zijn verbonden. Rechercheurs kunnen in hun drang om de zaak rond te krijgen of in hun overtuiging met de dader te doen te hebben, gemakkelijk normen overschrijden. Voormalig hoofdcommissaris Blaauw van de politie Rotterdam beschrijft in zijn boek 'verdacht van moord' een zestal gevallen waarin het opsporingsonderzoek volstrekt verkeerd liep, als gevolg van fouten van de politie en het openbaar ministerie. Hoewel de gevallen die hij beschrijft zich voordeden tussen 1923 en 1984, zijn de oorzaken die hij aanvoert voor de politieke dwalingen vandaag de dag nog net zo actueel: 'falende leiding, ongezone rivaliteit, verkeerde verhoormethoden en een ongeremde scoringsdrift'.

Een andere bekende zaak waar het misliep in Nederland is de zogenaamde 'Zaanse verhoormethode'. Deze verhoormethode, kwam in opspraak nadat de 45-jarige H.E. tegenover de Zaanse politie bekende de Groningse koffieshophouder Harry Roo in augustus vorig jaar om het leven te hebben gebracht. De bekentenis volgde op een indringende confrontatie met foto's van zijn familie, die tussen beelden van het lijk van Roo waren opgehangen. De Groningse rechtbank sprak de verdachte in september 1996 vrij, omdat de politie te veel druk had uitgeoefend. Minister van Justitie Sorgdrager verbiedt vervolgens de toepassing van de methode, maar acht het wel van belang dat de ontwikkeling van verhoormethoden voor bijzondere situaties doorgaat. Daarbij kunnen de 'bruikbare elementen' van de Zaanse methode worden meegenomen. Sorgdrager baseert zich bij haar beslissing op het advies van de Recherche Advies Commissie. De commissie stelt dat 'door het laten herbeleven van het delict, op welke manier dan ook, de waarheidsvinding als uitgangspunt van het verhoor verloren dreigt te gaan'. Als een verdachte wordt geconfronteerd met voorwerpen, geuren of geluiden die niet met het misdrijf te maken hebben, wordt in feite externe druk uitgeoefend, concludeert de commissie. Zij acht dit 'onwenselijk en in het algemeen ontoelaatbaar'. Volgens de commissie heeft de Groningse rechter de Zaanse methode niet als zodanig veroordeeld, maar is in een aantal gevallen het pressieverbod overtreden.

Maar ook na deze gebeurtenis ging men al spoedig over tot de bekende orde van de dag. Een nieuw schandaal in de opsporing was nodig om echt wakker te worden geschud en daadwerkelijk maatregelen te treffen. Dat schandaal werd bekend onder de naam 'Schiedamse parkmoord'. Op 22 juni 2000 werd in het Beatrixpark in Schiedam een tienjarige meisje gedood en een elfjarig jongetje ernstig mishandeld. Kees B., de man die aanvankelijk als getuige werd gehoord, werd op 5 september 2000 als verdachte aangehouden. Op 9 en op 10 september bekende hij de feiten te hebben gepleegd. De man werd door de Rechtbank in

Rotterdam schuldig bevonden. Het Gerechtshof in Den Haag veroordeelde hem in hoger beroep voor de feiten in het Beatrixpark tot achttien jaar gevangenisstraf en tbs. Toen in augustus 2004 een andere man bekende dat hij het meisje gedood en de jongen mishandeld had en nadat technisch bewijs was gevonden dat die bekentenis ondersteunde, werd duidelijk dat een onschuldige man was veroordeeld.

Er volgde een uitvoerig evaluatieonderzoek door advocaat-generaal mr. Posthumus van het Ressortsparket Amsterdam, waarvan het rapport op 13 september 2005 wordt aangeboden aan de Tweede Kamer en dat opmerkelijke conclusies bevat.

Al op 5 november 2005 verschijnt het programmadocument ‘Versterking opsporing en vervolging’ van het openbaar ministerie, de politie en het NFI, waarin politie en Openbaar Ministerie ambities formuleren, gericht op:

1. vertrouwen in politie en Openbaar Ministerie;
2. versterking kwaliteit en professionaliteit, teneinde de criminaliteit daadkrachtig en effectief te kunnen bestrijden;
3. een zichtbaar transparante en integere werkwijze.

Als argument hiervoor wordt in de inleiding van het programma gesteld: *‘De rechtsstaat kan niet functioneren zonder vertrouwen in de kwaliteit van de opsporing en vervolging’*.

In die zelfde inleiding wordt de conclusie uit het onderzoek van Posthumus samengevat als aanleiding voor het programma:

‘In de Schiedammer parkmoord is een onschuldige na een groots opgezet opsporingsonderzoek, in eerste en tweede aanleg veroordeeld voor moord en poging tot moord. Een minderjarige getuige werd incorrect behandeld. Het evaluatieonderzoek in deze zaak wees uit dat dit het gevolg was van een opeenstapeling van elkaar versterkende onzorgvuldigheden en beoordelingsfouten. De zaak was een schok voor de Nederlandse rechtsorde.’

Het programma voorzag in een planning voor zowel de korte als de langere termijn en is in 2010 afgerond. Belangrijke maatregelen die volgens de minister van justitie zijn ingevoerd zijn de professionalisering van de Teams Grootchalige Opsporing (TGO), herbeoordeling van onderzoeken die nog niet tot een rechterlijke uitspraak hebben geleid door deskundigen van buiten het korps of het parket (review) en het organiseren van tegenspraak die bestaat uit het intern georganiseerd en op een gestructureerde wijze doorlopend toetsen van beslissingen door niet bij het onderzoek betrokken medewerkers. Hoewel in het programma een korte paragraaf wordt geweid aan leiderschap en cultuur, blijkt de uitwerking ook daar toch vooral over technische aspecten van leiderschap te gaan, bijvoorbeeld beschikbaarheid, uitwisselbaarheid en de organisatie van tegenspraak. Nuttige zaken, maar het onderwerp cultuur wordt niet verder uitgewerkt en woorden als (mensen)rechten, ethiek, waarden en integriteit komen in het document verder niet voor. Een dappere poging van het korps Zaanstreek-Waterland om met haar recherche eenheden een training op die meer ‘zachte’ aspecten te ondergaan, waarin de beroepscode van de politie werd betrokken op het opsporingswerk, vond elders in het land geen navolging. In het eindrapport PVO blijkt het vooral om controleerbaarheid en reproduceerbaarheid te gaan als het begrip ‘transparantie’ wordt ingevuld. Integriteit wordt volgens het rapport inmiddels breed in de politieopleidingen aan de orde gesteld, maar hoe precies blijft vaag. Ook over het onderwerp cultuur wordt niet verder uitgeweid.

Ik kom bij het laatste onderdeel van deze rede; Preventief integriteitbeleid

In Nederland maakte de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot het voeren integriteitbeleid een duidelijke keuze voor centrale aansturing door een aantal verplichtingen op het gebied van integriteit dwingend op te nemen in de herziene Ambtenarenwet die op 1 maart 2006 van kracht werd. De gedragscode werd een belangrijk met name genoemd instrument in de wet. Eerder aanvaardde de Eerste Kamer op 21 januari 2003 de eerste wijziging van de Ambtenarenwet bevattende de regeling dat voor ambtenaren die door of vanwege het rijk, de provincies, de gemeenten of de waterschappen zijn aangesteld, een procedure dient te worden vastgesteld voor het omgaan met bij de ambtenaar levende vermoedens van misstanden, de zogenaamde Klokkenluidersregeling.

Om op uniforme wijze te kunnen voldoen aan de eisen die de herziene Ambtenarenwet stelde, hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Raad van Hoofdcommissarissen, het Korpsbeheerdersberaad en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk de zogenaamde 'basisnormen integriteit' geformuleerd; een soort minimum standaard bestaande uit 13 concrete punten, waaraan elke overheidsorganisatie zou moeten voldoen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006). De oorspronkelijke afspraak was dat alle deelnemers aan het overleg uiterlijk eind 2007 de afgesproken maatregelen geïmplementeerd zouden hebben, maar toen bleek dat men hier blijkens een inventarisatie in 2008 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008) niet aan voldeed zijn de ambities bijgesteld. De exacte stand van zaken is niet helemaal helder, maar aangenomen mag worden dat inmiddels aan zo'n 80 à 90% van de voorgestelde maatregelen wordt voldaan. De geformuleerde basisnormen zijn de volgende:

In Nederland heeft de politie altijd voorop gelopen bij het vormgeven en handhaven van integriteitbeleid, wat mede valt af te leiden uit de inrichting van Bureaus Interne Onderzoeken (BIO's) in alle politieregio's medio 1995. Naast interne onderzoeken werden deze bureaus in veel korpsen ook belast met de preventie van integriteitschendingen, resulterend in tal van trainings- en bewustwordings activiteiten. In tegenstelling tot de meeste andere overheidsinstellingen houdt de politie ook registraties bij van integriteitschendingen en de afloop daarvan.

Wat is nu het recept om corruptie en onethisch gedrag bij te politie te verminderen? Verschillende auteurs zijn hier nader op ingegaan, maar de essentie komt neer op de vier aspecten die Miller & Blackler opsomden: werving en selectie, gelegenheidsvermindering, opsporing en afschrikking, en het versterken van de motivatie om te doen wat 'juist' is.

Miller pleit daarnaast voor het normaliseren van de positie van interne onderzoekers. In normale situaties zijn Millers argumenten daarvoor wellicht valide, maar in het geval van ernstige gevallen van misbruik en corruptie ben ik eerder geneigd voor het tegengestelde te pleiten: een gespecialiseerde elite eenheid bestaande uit de beste beschikbare onderzoekers, die na hun periode bij de speciale eenheid een voortzetting van hun carrière buiten de politie kunnen verwachten. Het aloude adagio 'wie controleert de controleurs' blijft ook dan uiteraard de uitdaging, net als in alle anti-terrorisme en inlichtingendiensten in het algemeen.

Een belangrijk aspect tenslotte, dat vaak onderbelicht blijft is de cultuur binnen onze opsporingsdiensten. Naast maatregelen als een goed functionerende klokkenluidersregeling en het invullen van randvoorwaarden op administratief en organisatorisch gebied, zouden opsporingsinstanties moeten focussen op het bewerkstelligen van een cultuur waarin medewerkers trots zijn op hun werk en het algemeen belang als het hoogste doel zien. Door enerzijds te stellen dat het noodzakelijk is om af te rekenen met de individuele benadering (de 'rotte appel') en te accepteren dat corruptie een institutioneel probleem is en anderzijds dat het voorkomen en aanpakken van corruptie te maken heeft met organisatieontwikkeling en cultuurverandering, pleit Punch voor de volgende focus: leiderschap, gericht

toezicht, risicoanalyse en bewustzijn, een werkende klokkenluidersregeling, speciale opsporingseenheden met heldere verantwoordingslijnen, een positieve ‘counter-ideology’, en extern toezicht.

Ik stel een benadering voor waarin integriteit een integraal onderdeel is van de dagelijks bedrijfsvoering in elke overheidsorganisatie en elk politiekorps. Leiderschap op het gebied van integriteit wordt dan ingevuld als een driedelige verantwoordelijkheid van zowel het operationeel als het strategisch management:

1. Het vervullen van een voorbeeldrol, verantwoordelijkheid nemen voor het eigen gedrag en daar verantwoording over afleggen;
2. het creëren van randvoorwaarden waardoor een veilige werkomgeving ontstaat, waar risico's worden gemanaged door het wegnemen van verleidingen en het implementeren van heldere regels en procedures;
3. het handhavend optreden, door bijvoorbeeld het beschermen van slachtoffers en het adequaat optreden tegen niet integer gedrag door medewerkers, collega's en superieuren.

Deze drie taken, gericht op ethiek en integriteit, zijn een integraal deel van de verantwoordelijkheden van elke manager, elke dag, in elke organisatie.
