

Integriteitsbeleid in de federale politie: Rots in de branding of steen des aanstoots?

Dr. Kim Loyens

Postdoctoraal onderzoeker

Leuvens Instituut voor Criminologie, KU Leuven

Inleiding

Met welke morele dilemma's worden politieambtenaren geconfronteerd in hun dagdagelijkse job? Hoe gaan politiemensen om met deze morele dilemma's? En in welke mate worden zij hierbij ondersteund door (instrumenten van) het integriteitsbeleid? Deze en andere vragen stonden centraal in het doctoraatsonderzoek 'Integriteit in Veiligheid' waarover gerapporteerd wordt in deze bijdrage.¹ Dit kwalitatieve onderzoek² vond plaats in de periode mei 2009 tot en met mei 2011 in de rechteerteams voor de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in twee gedeconcentreerde directies van de federale gerechtelijke politie (FGP), respectievelijk in een groot en middelgroot gerechtelijk arrondissement. Dit vergelijkend onderzoek werd voorafgegaan door een pilootstudie in een afdeling mensenhandel en –smokkel in een FGP van een ander middelgroot gerechtelijk arrondissement.³ Deze bijdrage gaat vooral in op de vraag of het integriteitsbeleid volgens rechteerteurs voldoende handvaten biedt om in de praktijk om te gaan met morele dilemma's en waar eventueel verbetering aangewezen is. Een moreel dilemma is een situatie waarbij er een spanning is tussen bepaalde waarden of normen en men verschillende handelingsalternatieven heeft waarvoor telkens goede argumenten te formuleren zijn. Dan moet men kiezen aan welke waarden of normen men voorrang geeft (Karssing, 2001; Maesschalck, 2004). Het 'integrity management framework' van Maesschalck en Bertok(2008) zal fungeren als het centrale kader om het integriteitsbeleid in de onderzochte organisaties te bespreken.

Deze bijdrage geeft eerst een beknopte toelichting bij het 'integrity management framework' dat vier functies vooropstelt die instrumenten van een integriteitsbeleid (zouden moeten) vervullen in een organisatie. Vervolgens wordt per functie nagegaan in welke mate het integriteitsbeleid volgens de bevreagde rechteerteurs in hun organisatie hieraan tegemoet komt. Deze bijdrage sluit af met een conclusie waarin aanbevelingen voor de toekomst worden geformuleerd.

¹Dit onderzoek, met de volledige titel 'Integriteit in Veiligheid: Ethische besluitvorming van street-level bureaucrats in de Belgische Arbeidsinspectie en Federale Politie' werd uitgevoerd door Kim Loyens, met Prof. Jeroen Maesschalck als haar promotor, en openbaar verdedigd op 24 mei 2012.

² Dataverzameling voor dit onderzoek gebeurde via observaties, informele gesprekken, interviews en documentenanalyse (in totaal ca. 690 uur).

³ Om de identiteit van de betrokken respondenten vertrouwelijk te houden, zal niet vermeld worden in welke arrondissementen het onderzoek precies plaatsvond. Er zal worden gesproken over het eerste en tweederechteerteam, respectievelijk verwijzend naar het rechteerteam in het grote en middelgrote arrondissement. Bovendien wordt ook het geslacht van de respondenten vertrouwelijk gehouden door consistent te spreken over hij/zij als de mening van individuele personen aan bod komt.

Het 'integrity management framework': een beknopt overzicht

Maesschalck en Bertok(2008) ontwikkelden, in opdracht van de OESO, het 'integrity management framework' dat een raamwerk beoogt te zijn voor een goed integriteitsbeleid. Essentieel hierbij is dat een integriteitsbeleid moet steunen op drie pijlers, zijnde instrumenten, processen en structuren. Instrumenten zijn concrete maatregelen en tools die gehanteerd worden om de integriteit van ambtenaren te bevorderen. Processen zorgen ervoor dat deze instrumenten werkzaam zijn, terwijl structuren garanderen dat het integriteitsbeleid ook een plaats krijgt in het organogram waardoor specifieke personen in de organisatie er een verantwoordelijkheid in dragen (Maesschalck, 2012). Deze bijdrage gaat vooral in op de eerste pijler, de instrumenten. In het raamwerk worden deze ingedeeld in vier groepen, overeenstemmend met de specifieke functie die ze vervullen in het integriteitsbeleid: (1) bepalen en definiëren van integriteit, (2) begeleiden naar integriteit, (3) monitoren van beleid en (4) afdwingen van integriteit. Elk van deze vier functies moet aanwezig zijn om tot een succesvol integriteitsbeleid te komen. Verder benadrukken Maesschalck en Bertok(2008) dat er binnen elk van deze vier functies oog moet zijn voor zowel stimulerende als controlerende aspecten. Dit advies sluit aan bij het vaak gemaakte onderscheid tussen twee benaderingen van integriteitsbeleid. De stimulerende benadering wil medewerkers stimuleren en begeleiden om zo goed mogelijke keuzes te maken in de morele dilemma's waarmee ze geconfronteerd worden, terwijl de controlerende benadering vooral een stok achter de deur wil bieden wanneer medewerkers niet-integer handelen (Maesschalck, 2011). In deze bijdrage wordt nagegaan hoe de vier functies in de ogen van onderzoekers in de twee onderzochte onderzoeksteams tot uiting komen in hun organisatie en in welke mate deze instrumenten volgens hen geschikt zijn om medewerkers te ondersteunen in het omgaan met morele dilemma's.

Een belangrijke opmerking vooraf is dat deze bespreking van het integriteitsbeleid in twee onderzoeksteams niet exhaustief is. Deze bijdrage gaat niet in op alle instrumenten van het integriteitsbeleid in de onderzochte organisaties, maar enkel op diegenen die volgens de betrokken respondenten het meest op de voorgrond treden in hun organisatie. Bovendien zijn de resultaten niet te veralgemenen naar andere politiediensten in de federale of lokale politie, omdat het onderzoek plaatsvond in slechts twee federale onderzoeksteams. Deze bijdrage wil vooral nagaan hoe onderzoekers bepaalde instrumenten ervaren en in welke mate deze volgens hen leven op de werkvloer. Op die manier kan onderstaande analyse toch interessante inzichten opleveren voor de gehele politieorganisatie.

Bepalen en definiëren van integriteit

De eerste functie die instrumenten in een integriteitsbeleid moeten vervullen is het bepalen en definiëren van integriteit. Een goed integriteitsbeleid moet duidelijkheid scheppen over wat er precies verwacht wordt op het vlak van integriteit. Het integriteitsbeleid moet enerzijds *bepalen* wat (niet) integer is en vervolgens *definiëren of omschrijven* wat dit concreet inhoudt voor het gedrag van individuele medewerkers. Deze functie komt in de praktijk doorgaans tot uiting in risicoanalyses, deontologische codes of structurele maatregelen zoals functiescheiding, functieroulatie en het beleid inzake onverenigbaarheden of het (al dan niet) ontvangen van geschenken (Maesschalck & Bertok, 2008). Hieronder wordt dieper ingegaan op drie instrumenten die bij uitstek relevant zijn voor de onderzochte onderzoeksteams, namelijk de Deontologische Code van de politiediensten, de analyse van morele dilemma's als aanzet om een specifieke code te ontwikkelen en functieroulatie.

De Deontologische Code van de politiediensten

Bij de Belgische geïntegreerde politie is er sinds 2006 een Deontologische Code.⁴ Een belangrijke doelstelling van deze Code was om te komen tot een integratie van de drie voorgaande politiediensten (gemeentepolitie, Rijkswacht en gerechtelijke politie). Waar voorheen sprake was van een afzonderlijke organisatiecultuur in elk van deze drie politiediensten, wilde men één gemeenschappelijke cultuur creëren (De Troch, 2012). Dat dit geen eenvoudige opdracht was, behoeft geen uitleg. Bovendien is de Deontologische Code van de politie al herhaaldelijk voorwerp van kritiek geweest, onder andere wat betreft de overlap met het tuchtrecht, de onduidelijkheid over de gevolgen bij niet-naleving ervan en het gebrek aan flexibiliteit om de Code aan te passen aan veranderende omstandigheden wat vooral het gevolg is van de juridische vorm (Maesschalck, 2012).

Hoewel de bevroegde onderzoekers in dit doctoraatsonderzoek quasi unaniem het belang inzien van integriteit en het bepalen van concrete richtlijnen voor gedrag, kan de Code in zijn huidige vorm op weinig bijval rekenen. De Code lijkt volgens hen ten eerste niet te leven op de werkvloer. De vraag wat men vindt van de Deontologische Code, wordt tijdens informele gesprekken en interviews vaak beantwoord met gelach. Het document wordt volgens velen in de praktijk amper gebruikt, waardoor het ervaren wordt als een formaliteit. Enkele onderzoekers vatten het als volgt samen: men heeft in 2006 een kopie van de Code gekregen die men moest ondertekenen voor ontvangst en nadien is er nooit meer over gesproken. Een gerechtelijk directeur bevestigt dat er mee gelachen wordt en legt uit dat dit volgens hem/haar vooral te maken heeft met het feit dat sommige zaken die erin aan bod komen evident zijn en dus zelfs niet aan bod zouden moeten komen in een dergelijke code. Bovendien wordt er volgens de bevroegde politieambtenaren onvoldoende ingegaan op specifieke morele issues die typisch zijn voor bepaalde categorieën van politieambtenaren. Het voorbeeld dat meerdere malen wordt aangehaald is de omgang met informanten. Waar verschillende onderzoekers aangeven dat 'een pint drinken' met een informant de communicatie bevordert, is het gebruik van alcohol volgens de Code absoluut taboe. De onderzoekers betreuren echter dat dergelijke concrete dilemma's niet expliciet aan bod komen in het document, terwijl het goed onderhouden van het uniform (wat niet relevant is voor onderzoekers) wel de revue passeert. Een specifieke gedragscode per organisatie of functie zou hieraan tegemoet kunnen komen, zoals later in deze bijdrage wordt besproken.

Ten tweede is er niet enkel sprake van ridiculisering, maar ook van cynisme als de Deontologische Code van de politie aan bod komt. Onderzoekers geven aan de Code de afgelopen jaren aan geloofwaardigheid en legitimiteit heeft ingeboet toen de voormalige Commissaris-Generaal, als hoogste leidinggevende, in 2008 en 2009 onder vuur lag in de pers omwille van enkele dubieuze benoemingen.⁵ Een onderzoeker in het eerste onderzoeksteam geeft in dit verband aan:

"[...] ik zou feitelijk graag hebben dat de mensen die zo'n deontologische code opstellen dat die zelf die code zouden toepassen, want dat gebeurt dus niet... Daar kan ik feitelijk niet mee om, dat zijn mensen die de andere mensen plichten opleggen of

⁴K.B. 10 mei 2006 houdende vaststellingen van de deontologische code van de politiediensten, B.S. 30 mei 2006.

⁵ Zie bv. 'Benoeming secretaresses Koekelberg onwettelijk', *De Standaard* 15 september 2008; 'Politietop onwettig benoemd', *De Morgen* 4 december 2009.

richtlijnen opleggen, maar zich er zelf niet aan houden [...]. Dan verliest ge toch aan geloofwaardigheid hè.”

Een collega in hetzelfde rekercheteam zegt: *“De bazen hoeven zich er blijkbaar niet aan te houden, maar wij wel.”* Vanuit het tweede rekercheteam komen gelijkaardige signalen. Een rekercheur zegt:

“Ja we hebben allemaal die waarden moeten lezen. We hebben die moeten tekenen [...]. Nu terzelfdertijd kwamen de problemen van Koekelberg opduiken [...]. Deontologie? Ja onzin. Wij gaan ervoor. De ene dag krijgt ge ze van hem voorgeschoteld en de andere dag wordt hij bijna afgezet.”

Voorbeeldgedrag van leidinggevendenden is nochtans essentieel voor het slagen van een integriteitsbeleid. In de literatuur wordt gesproken over het belang van ‘ethisch leiderschap’ dat verwijst naar leidinggevendenden die enerzijds het integriteitsbeleid actief steunen en medewerkers stimuleren om zich integer te gedragen (‘moral manager’), maar zich anderzijds ook integer gedragen en dus het goede voorbeeld geven aan medewerkers (‘moral person’) (Treviño, Hartman, & Brown, 2000). Het negatieve imago van de voormalige Commissaris-Generaal omtrent dit tweede aspect, doet bepaalde rekercheurs in dit onderzoek zelfs teruggrijpen naar het deontologisch kader bij de Rijkswacht dat volgens hen nog steeds meer legitimiteit heeft dan het huidige KB.

Ten derde is er bij de politieambtenaren in beide rekercheteams onzekerheid en zelfs angst betreffende de consequenties bij het overtreden van de Deontologische Code. Het blijkt in de praktijk nog steeds onduidelijk te zijn hoe de Code zich verhoudt tot het tuchtrecht en op welke wijze deze kan gebruikt worden om op te treden tegen niet-integer gedrag. De respondenten zijn er wel van overtuigd dat het vooral bedoeld is om controlerend op te treden – als verlengstuk van het tuchtrecht – en dus niet om individuele medewerkers te ondersteunen in het omgaan met morele dilemma’s. Het verslag aan de koning dat deel uitmaakt van het KB, waarin de Deontologische Code is opgenomen als bijlage, vermeldt echter dat *“[h]et botweg gebruiken van de code als tuchtinstrument of de perceptie dat de code als dusdanig zal worden aangewend”* een te vermijden valkuil is. Het verslag geeft integendeel aan dat de Code in de eerste plaats een instrument is *“waarmee ondersteuning eerder dan controle van de personeelsleden wordt beoogd”*.⁶ Er is dus klaarblijkelijk meer communicatie nodig over de centrale doelstelling van de Deontologische Code en de wijze waarop deze wordt gehanteerd in de praktijk. Wellicht houdt dit verschil in perceptie verband met het juridisch taalgebruik en de verwijzing naar tuchtrechtelijke vergrijpen in de Deontologische Code. Een stimulerende code is bij voorkeur opgebouwd rond een aantal centrale waarden die verder worden uitgewerkt en toegepast op concrete dilemma’s. De huidige Deontologische Code van de politie voldoet niet aan deze omschrijving en wordt dus bij voorkeur aangevuld met andere, eerder stimulerende, instrumenten die medewerkers beogen te ondersteunen in het omgaan met morele dilemma’s.

⁶‘Verslag aan de Koning’ in K.B. 10 mei 2006 houdende vaststellingen van de deontologische code van de politiediensten, B.S. 30 mei 2006.

De analyse van morele dilemma's als aanzet tot een specifieke code

Eén manier om tegemoet te komen aan het controlerende imago van de Deontologische Code is het in kaart brengen en analyseren van morele dilemma's waarmee politieambtenaren te maken krijgen in de uitoefening van hun job. Waar de Deontologische Code een manier is om integriteit te definiëren, is de dilemma-analyse een instrument om integriteit te bepalen. Het is dus een stap die gezet moet worden vooraleer er een code wordt opgesteld. In de praktijk kan dit de vorm aannemen van een workshop waarin medewerkers eerst gevraagd wordt op te lijsten met welke morele dilemma's ze dagdagelijks geconfronteerd worden. Daarna kan een panel van medewerkers, bestaande uit vertegenwoordigers van alle diensten en niveaus in de organisatie, de opgelijste dilemma's analyseren door op zoek te gaan naar de waarden die met elkaar conflicteren, de risico's die deze dilemma's met zich meebrengen, de principes die volgens de organisatie moeten gevolgd worden bij het oplossen van deze dilemma's en de manier waarop de organisatie de medewerkers hierin kan ondersteunen (Kaptein, 1998). Een dilemma-analyse vergt uiteraard voldoende openheid en ruimte voor de bespreekbaarheid van morele dilemma's, wat niet altijd evident is volgens de bevroegde onderzoekers (zie hieronder).

Ondanks uitgebreide aandacht voor overleg met diverse partners bij de totstandkoming van de Deontologische Code, lijkt er van een echte dilemma-analyse niet veel sprake te zijn geweest. Een dergelijke oefening kan echter een zeer grote meerwaarde betekenen voor het integriteitsbeleid. Door medewerkers te betrekken bij het integriteitsbeleid, creëer je een gevoel van eigenaarschap dat de legitimiteit van het beleid kan verhogen. Bovendien kan een dilemma-analyse interessante input geven voor een specifieke deontologische code die afgestemd is op bepaalde functiecategorieën binnen de politie. De onderzoekers in beide onderzoeksteams geven aan dat in de huidige Deontologische Code van de politie bepaalde aspecten niet relevant zijn voor onderzoek, zoals het onderhoud van het uniform. Dit wekt volgens hen de indruk dat de rest ook niet relevant is. Een specifieke gedragscode kan tegemoet komen aan dit risico van algemene overkoepelde codes. Bovendien biedt een dergelijke code ook meer ruimte om dieper in te gaan op concrete morele dilemma's waarmee een bepaalde groep van politieambtenaren regelmatig mee in aanraking komt. In één van de onderzochte onderzoeksteams werd daarom een specifieke gedragscode ontwikkeld als onderdeel van een draaiboek voor het controleren van escortbureaus. Deze code geeft bijvoorbeeld aan dat er geen consumpties mogen worden aangenomen tijdens de controle van escortservices en dat toenaderingspogingen ten aanzien van medewerkers gemeld moeten worden aan het afdelingshoofd.⁷ Hoewel deze specifieke gedragscode ook voornamelijk controlerend van aard is – door het oplijsten van gedragingen die niet door de beugel kunnen – is het wel een eerste aanzet om concrete richtlijnen te geven in morele dilemma's die bij uitstek relevant zijn voor dit type van controles.

Functieroulatie

Een typisch voorbeeld van een structurele maatregel in het bepalen van integriteit is het inbouwen van een rotatiesysteem waardoor medewerkers ervan weerhouden worden om bepaalde routines te ontwikkelen die leiden tot onethisch gedrag of het toedekken ervan. Dit laatste kan geïllustreerd worden door te verwijzen naar de Angelsaksische literatuur over politiecultuur. Deze literatuur

⁷ 'Gedragscode' in Draaiboek Controle Escortservices Arrondissement X, april 2010.

vertrekt van de assumptie dat politiediensten beschikken over een typische cultuur gekenmerkt door een hoge mate van interne solidariteit en loyaliteit die leidt tot een sterke interne samenhang (Reuss-Ianni, 1983; Chan, 1996). Daarnaast stellen auteurs in deze traditie vast dat politieambtenaren een gemeenschappelijke morele missie hebben om criminaliteit te bestrijden (Reiner, 2000). De combinatie van een sterke interne solidariteit en een strijdlustige houding naar plegers van criminaliteit toe kan aanleiding geven tot een tunnelvisie waarin het toelaatbaar lijkt om disproportionele of zelfs onwettelijke middelen aan te wenden om een vermeende crimineel achter de tralies te krijgen (Crank, Flaherty, & Giacomazzi, 2007). Deze vorm van 'noblecausecorruption', of in andere woorden onethisch gedrag vanuit een nobel doel, zal vervolgens toegedekt worden om de wederzijds loyaliteit tussen collega's niet te beschamen (Skolnick, 2002).

In deze doctoraatsstudie werd nagegaan in welke mate er in de onderzochte rechteams in de Belgische federale politie ook sprake is van een zogenaamde 'zwijgcode' wanneer collega's in de fout gaan. Dit blijkt inderdaad zo te zijn, maar – in tegenstelling tot de hierboven beschreven Angelsaksische literatuur – is deze niet absoluut. Onder bepaalde omstandigheden doorbreken politieambtenaren de code door het foutief gedrag te melden aan hun leidinggevende. Toch is dit vaak slechts een 'ultimum remedium' om zelf niet in de problemen te komen als de leidinggevende er achter zou komen dat men op de hoogte is van het gedrag en het niet gemeld heeft (Loyens, 2013). Bijkomende maatregelen om het toedekken van onethisch gedrag te voorkomen lijken dus aangewezen. Functieroulatie kan hiertoe een instrument zijn. In beide onderzochte rechteams wordt doorgaans gewerkt in permanente subteams van twee of drie personen die zich specialiseren in bepaalde types materie, zoals bijvoorbeeld mensensmokkel, economische uitbuiting, seksuele uitbuiting en kinderporno. Dit heeft als voordeel dat men een sterke inhoudelijke expertise opbouwt rond die specifieke materie en dat men op elkaar ingespeeld raakt door de nauwe samenwerking. Nadelen zijn echter de hoger vermelde risico's op het toedekken van foutief gedrag dat zich afspeelt binnen een dergelijk subteam. Om hieraan tegemoet te komen zou men kunnen kiezen om te werken met ad hoc teams met wisselende samenstelling. Deze vorm van functieroulatie biedt enerzijds een sterkere garantie tegen het toedekken van onethisch gedrag, en laat anderzijds toe om flexibeler in te spelen op onvoorziene omstandigheden zoals ziekte of overplaatsing van een politieambtenaar aangezien de overige teamleden eerder generalist dan specialist zijn.

Het afdelingshoofd in één van de onderzochte rechteams beoogde precies deze twee doelstellingen toen hij/zij een dergelijk systeem van functieroulatie trachtte in te voeren. Hij/zij is er echter niet in geslaagd omwille van een sterke mate van weerstand bij diverse medewerkers. In een interview geeft het afdelingshoofd aan dat bepaalde rechteams een "onafscheidelijk duo" vormen omdat hun samenwerking reeds terug gaat tot voor de politiehervorming. Het afdelingshoofd heeft er dan ook voor gekozen om deze personen, die een sterke vertrouwensband hebben opgebouwd, "niet opzettelijk uit elkaar [te] trekken", omdat dit nefast kan zijn voor hun werkmotivatie. Toch probeert hij/zij die vaste teams enigszins "tegen te werken" door nieuwe medewerkers in te schakelen als een soort "vlinder" door hen dan eens deel uit te laten maken van het ene team en dan van het andere team. Hierdoor kan een soort van uitwisseling van expertise tussen vaste teams ontstaan en is er sprake van informele controle door een derde zonder dat er drastische maatregelen worden genomen door de vaste teams te ontmantelen. Volgens het afdelingshoofd is het resultaat "the best of both worlds". Maesschalck (2012) bevestigt dat bij functieroulatie steeds de afweging moet worden gemaakt tussen enerzijds de potentiële risico's van

elkaar indekken en anderzijds de mogelijke kosten in termen van demotivatatie en verlies van expertise.

Begeleiden naar integriteit

Het is niet voldoende om te bepalen en te definiëren wat integer gedrag inhoudt. De volgende stap is om medewerkers te stimuleren hiermee rekening te houden in hun dagelijks handelen. Medewerkers hebben ondersteuning en begeleiding nodig om met morele dilemma's om te gaan in hun professionele omgeving. Hiervoor zijn diverse instrumenten mogelijk, zoals training, coaching en advisering. In de onderzochte rechteamteams is echter geen sprake van dergelijke initiatieven, wat op zich al een interessante vaststelling is. Bij vragen naar opleidingen inzake deontologie of integriteit wordt steevast verwezen naar de politieopleiding, die voor velen reeds enige tijd achter de rug is en bij de meerderheid zelf nog plaats vond voor de politiehervorming van 1998. Het begeleiden naar integriteit kan echter ook door het stimuleren van open communicatie over morele issues (Maesschalck, 2012). Daarom wordt in deze bijdrage dieper ingegaan op de bespreekbaarheid van morele dilemma's, meer bepaald het gebrek eraan, en mogelijke verklaringen hiervoor. Alvorens morele dilemma's besproken kunnen worden, moeten ze echter eerst herkend en erkend worden als een moreel dilemma, en ook op dat vlak is er nog ruimte voor verbetering. Dilemmatrainingen kunnen zowel de (h)erkenning als de bespreekbaarheid van morele dilemma's stimuleren.

De (h)erkenning van een situatie als een moreel dilemma

Het bekende ethische besluitvormingsmodel van Rest (1986) stelt vier stappen voorop om met morele dilemma's om te gaan, zijnde ethische interpretatie, ethische beoordeling, selectie van de morele actie en implementatie van de morele actie. De eerste stap in het omgaan met morele dilemma's is dus ethische interpretatie. Dit verwijst naar een soort moreel bewustzijn dat een situatie een spanning inhoudt tussen verschillende waarden en normen waarbij een keuze moet worden gemaakt tussen meerdere alternatieven waarvoor elk goede argumenten te formuleren zijn (Karssing, 2001). Om tot een goede morele besluitvorming te komen is het volgens dit model van belang dat medewerkers de vaardigheid hebben om morele dilemma's te herkennen in hun professionele omgeving. Indien zij niet over deze vaardigheid beschikken, zullen moreel geladen beslissingen immers eerder routinematig worden genomen waardoor het risico bestaat dat men onvoldoende oog heeft voor morele argumenten.

In de pilootstudie die werd gevoerd in het kader van dit doctoraatsonderzoek was de openingsvraag in het interview met politierechercheurs: met welke morele dilemma's word je zoal geconfronteerd tijdens de uitoefening van je job? Hiermee werd precies gepeild naar dat moreel bewustzijn van de respondenten. Drie van de elf respondenten geven echter te kennen dat zij nooit geconfronteerd worden met dilemma's. Eén respondent zegt hierover: *"Heb ik nooit dilemma's. [...] 't Is wit of 't is zwart bij mij"*, terwijl een andere aangeeft: *"Ik doe altijd m'n eigen goesting [...] ik doe altijd m'n eigen ding. [...] Voor de rest heb ik daar allemaal geen problemen mee."* In beide gevallen lijken de respondenten te verwijzen naar een soort van besluitvaardigheid die van pas kan komen wanneer men snel beslissingen moet nemen, maar ook het risico inhoudt op ondoordacht handelen. Bij de derde respondent is er iets anders aan de hand. Deze persoon zegt dat politierechercheurs voortdurend met moeilijke beslissingen geconfronteerd worden, maar dat het de bedoeling is om er geen dilemma van te maken. Deze persoon tracht zich te distantiëren van de morele geladenheid van beslissingen die hij/zij neemt, wat blijkt uit volgend citaat:

“Dat is in feite ons probleem niet. Dus ik sluit het in feite in mijn hoofd uit [...] ik hou me daar niet mee bezig. Dat is bewust hè. [...] ge moet dat doen, want anders gaat ge in feite... als ge dat allemaal gaat moeten beginnen in uw kop steken. [...] dat gaat u remmen in uw werk. [...] Wij zijn er om een misdrijf op te lossen, om de waarheid aan 't licht te brengen in feite. Om de elementen van het misdrijf naar voor te brengen en daar houdt onze taak op.”

Deze respondent verwijst verder naar andere diensten, zoals het parket, de rechtbank, de Dienst Vreemdelingenzaken... die beslissingen nemen in de dossiers die rechercheurs voorbereiden en ontkent daarmee morele dilemma's waar hij/zij zelf mee geconfronteerd wordt in de fase van het opsporings- of gerechtelijk onderzoek. Hiermee verschuift hij/zij de verantwoordelijkheid voor morele keuzes die gemaakt worden naar andere actoren. Dit wordt in de literatuur beschreven als een vorm van 'moral disengagement' (Bandura, 1990).

De bespreekbaarheid van morele dilemma's

In de twee andere rekercheteams (die onderzocht werden na de pilootstudie) kon niet worden nagegaan in welke mate er sprake is van moreel bewustzijn omdat de vraagstelling in de interviews verbreed werd naar: welke belangrijke beslissingen heb je in recente onderzoeken moeten nemen? Wel kon worden vastgesteld dat de rechercheurs in deze teams onderling weinig of niet spraken over morele dilemma's in hun functie als politieambtenaar. In het kader van het onderzoek werden talloze formele en informele vergaderingen geobserveerd waarin het gehele team of een subteam overlegde hoe men een bepaald dossier zou aanpakken. Tijdens deze vergaderingen kwamen morele dilemma's nooit expliciet aan bod. Dit kan enerzijds verklaard worden door het feit dat morele dilemma's als bijzonder gevoelig worden ervaren en daardoor ook als niet bespreekbaar. Overigens stelt een rechercheur die een persoonlijk moreel dilemma wil aankaarten zich ook erg kwetsbaar op. Rechercheurs worden immers geacht om besluitvaardig te zijn en over voldoende expertise te beschikken om met dergelijke moeilijke situaties om te kunnen gaan door hun jarenlange ervaring in de politie. Anderzijds kwamen dilemma's soms wel aan bod op een eerder verdoken wijze, als het ware 'vermomd' in de vorm van tactische beslissingen. Beslissingen met een duidelijke morele dimensie (bv. het ombuigen of zelfs negeren van procedureregels) werden dan voorgesteld als een tactische of technische oplossing in het kader van een bredere rekerchestrategie met het oog op het vergaren van bewijsmateriaal tegen een verdachte. Een concreet voorbeeld is de beslissing om bepaalde procedurefouten toe te dekken door ze niet op te nemen in een proces verbaal. Regelmatig gaven rechercheurs aan dat wat niet op papier staat in feite niet bestaat. Ook dit is een manier om zich te distantiëren van de morele geladenheid van bepaalde beslissingen en de eigen verantwoordelijkheid daarin (Bandura, 1990).

Dilemmatrainingen en het natraject

Maesschalck en Bertok(2008) geven een overzicht van instrumenten om medewerkers de vaardigheid aan te leren om situaties als morele dilemma's te zien en deze bespreekbaar te maken. Een bijzonder krachtig instrument hiervoor is de dilemmatraining waarin reële praktijkcasussen van de deelnemers geanalyseerd en bediscussieerd worden via een stappenmodel. Wanneer dit georganiseerd wordt in bestaande teams kan het een open cultuur creëren waarin integriteitsproblemen besproken kunnen worden (Maesschalck, 2012). Bovendien helpt dit om

medewerkers bewust te maken van en gevoelig te maken voor morele dilemma's in hun bredere werkcontext. Een dergelijke training wordt nadien bij voorkeur gevolgd door een soort van natraject. Dit kan bestaan uit het systematisch ruimte en tijd maken voor de bespreking van morele dilemma's tijdens het teamoverleg of functioneringsgesprekken door het op te nemen als een vast agendapunt. Dergelijke initiatieven vergen echter openheid en transparantie bij zowel leidinggevendenden als medewerkers.

Monitoren van integriteit

Als derde stap is het van belang om na te gaan in welke mate medewerkers zich werkelijk integer gedragen. Maesschalck en Bertok(2008) maken hier een onderscheid tussen passief en actief monitoren. De passieve component verwijst naar kanalen waar externe actoren (zoals burgers) integriteitsschendingen door politieambtenaren kunnen melden. De actieve component verwijst naar monitoringsactiviteiten die de organisatie zelf instelt om het gedrag van medewerkers op te volgen. Gezien de intraorganisationele focus van het doctoraatsonderzoek waarover deze bijdrage rapporteert, komt enkel actieve monitoring aan bod. Belangrijk is wel dat monitoring zowel op formele als op informele wijze kan plaatsvinden. Voor elk van beide wordt hieronder toegelicht hoe de betrokken rechercheurs deze instrumenten van het integriteitsbeleid beleven.

Formele monitoring

Actieve monitoring kan in formele zin bestaan uit diverse instrumenten waarin de organisatie zelf nagaat of er integriteitsschendingen zijn om indien nodig gepaste maatregelen te nemen. Maesschalck (2012) verwijst naar de registratie van gegevens in het kader van intern toezicht, tuchtprocedures en klachten bij de Algemene Inspectie. Deze bijdrage gaat dieper in op de mogelijke rol van het rechermanagement in het monitoren van integriteit. Hoewel rechermanagementsystemen in eerste instantie bedoeld zijn voor het procesmatig beheersen (en eventueel bijsturen) van de doorstroming van opsporings- en gerechtelijke onderzoeken, evenals het bepalen van prioriteiten ter zake, kunnen deze systemen ook een plaats krijgen in de monitoring van integriteit. In het kader van rechermanagement wordt immers een rijkdom aan informatie geregistreerd over welke dossiers er precies in behandeling zijn, welke beslissingen genomen worden tijdens sleutelmomenten, binnen welke termijnen dit gebeurt en hoeveel uren erin gepresteerd worden. Hierdoor kunnen bepaalde misbruiken – die verband houden met het inefficiënt gebruik of zelfs het stelen van arbeidstijd – door individuele rechercheurs beter gedetecteerd worden.

In beide onderzochte FGP's is er sprake van rechermanagement, zij het dat het systeem al in een meer gevorderd stadium zat in de eerste FGP op het moment dat dit onderzoek plaats vond. In deze FGP heeft het rechermanagement op verschillende manieren een belangrijke rol vervuld in het monitoren van integriteit. De gerechtelijk directeur van deze FGP geeft in een interview aan dat dit systeem hem/haar toelaat om een goed overzicht te bewaren op wat er precies gebeurt in de organisatie en in te grijpen als er onderzoeken gevoerd worden die niet binnen de prioriteiten van de federale politie vallen of als er sprake is van bepaalde mistoestanden. Wat dit laatste betreft, ligt de meerwaarde van het systeem vooral in het aan het licht brengen van blinde vlekken door de link te leggen tussen gepresteerde uren en bereikte resultaten. Blinde vlekken zijn bijvoorbeeld onderzoeken waarin geen uren worden gepresteerd of onderzoeken waarin daarentegen veel uren worden gepresteerd die weinig of niets opbrengen aan resultaat. Ook al wordt het registratiesysteem inzake rechermanagement door sommigen "*het leugenboek of leugenblaadje*" genoemd – omdat

rechercheurs door hun grote *de facto* autonomie weinig onderworpen zijn aan directie supervisie – kan het volgens de directeur toch effectief zijn omdat je geen uren kan blijven registreren voor dossiers waarin geen onderzoeksdaden worden gesteld. De directeur verwijst ter illustratie naar een concreet voorval in één afdeling waarin veel “*zognaamde spookdossiers of winddossiers*” waren die wel officieel aangemeld waren, maar waarin niets gebeurde. De onderzoekers zeiden op basis van het aantal dossiers dat ze veel werk hadden, maar er stonden geen resultaten tegenover. Daaruit is dan door het management afgeleid dat er te veel mensen waren voor het aantal terechte dossiers en is er vervolgens een maatregel tot herstructurering van de afdeling genomen. Concreet betekende dit een overplaatsing van een aantal rechercheurs naar andere afdelingen in de organisatie. Dit soort incidenten creëert, aldus de directeur, op korte termijn wel een negatieve sfeer en weerstand tegen de toegenomen controle, maar kan op langere termijn wel zorgen voor verhoogde efficiëntie. De persoon die verantwoordelijk is voor het opvolgen van het recherchemanagementsysteem in deze FGP geeft aan dat er bij aanvang veel sprake was van weerstand bij het personeel, maar dat de attitude ondertussen reeds in positieve zin gewijzigd is. Hij/zij geeft aan dat rechercheurs nu – in tegenstelling tot voorheen – bij bijsturing door het management al niet meer de vraag stellen “*Moeten we het zo doen?*”, maar wel “*Is het goed dat we het tegen morgen doen?*”.

Dit betekent echter niet dat het recherchemanagement zonder problemen gehanteerd kan worden in het kader van het monitoren van integriteit. Twee aandachtspunten zijn hierbij van essentieel belang die beide verband houden met de nood aan heldere communicatie en transparantie over het registratie- en opvolgingssysteem. Ten eerste is communicatie omtrent de link tussen recherchemanagement en (mogelijke) concrete maatregelen op basis van het systeem door het management primordiaal. In de eerste FGP heerste er naar aanleiding van de hoger beschreven herstructurering grote onduidelijkheid en onzekerheid in de organisatie betreffende de centrale doelstelling van het recherchemanagementsysteem en de manier waarop de verzamelde gegevens kunnen worden gebruikt. In diverse interviews met leden van het managementteam worden de centrale doelstellingen omschreven als het realiseren van kwalitatieve onderzoeken, vlotte doorstroming van de dossiers en efficiënte capaciteitsverdeling. Deze doelstellingen bevinden zich allemaal op structureel niveau. Rechercheurs zijn echter van mening dat het in de eerste plaats een controlesysteem is om individuele medewerkers te beknotten in hun vrijheid en sanctionerende maatregelen te nemen als men niet hard genoeg werkt. Er is dus nood aan meer en betere communicatie betreffende de doelstellingen van het recherchemanagementsysteem. Ook betreffende de concrete herstructureringsmaatregel en vooral de link tussen deze maatregel en het recherchemanagement liep de communicatie spaak. De gebrekkige communicatie hiervoor zette de geruchtenmolen in gang. Rechercheurs in de betreffende afdeling speculeerden over mogelijke motieven voor deze beslissing en dachten daarbij aan vriendjespolitiek, persoonlijke vetes en zelfs individuele afrekeningen, terwijl het volgens het management in essentie een structurele maatregel van capaciteitsverschuiving was op basis van een analyse van de in recherchemanagementsysteem geregistreerde informatie. Dergelijke geruchten en verdachtmakingen hadden wellicht grotendeels vermeden kunnen worden door heldere communicatie en transparantie. Van essentieel belang bij monitoring is immers dat medewerkers weten waarom bepaalde informatie verzameld wordt en hoe deze kan en zal gebruikt worden in de toekomst.

Deze aanbeveling is ook relevant voor het tweede researchteam dat onderzocht werd. Ook daar is meer communicatie nodig betreffende de centrale doelstelling van het recherchemanagementsysteem en de consequenties die het met zich mee kan brengen voor

individuele medewerkers. Een rechercheur in dit team geeft aan dat de gerechtelijk directeur het systeem ‘verkoopt’ als een manier om het management een beter zicht te geven op de doorstroming van dossiers en wat er gebeurt in sleutelmomenten – vergelijkbaar met de andere FGP. Het zou dus niet de bedoeling zijn om medewerkers individueel op te volgen, maar om op structurele wijze na te gaan waar er capaciteit te kort is en waar er teveel capaciteit zit, zodat die desgevallend kan verschoven worden. Zelf trekt hij/zij dit laatste echter in twijfel. Een andere rechercheur in ditzelfde team geeft ook aan dat het ware doel volgens hem/haar meer op individueel niveau te situeren is:

“[...] om te kijken van wat wordt er eigenlijk gepresteerd binnen de eenheid en om een betere vat te krijgen op de mensen die zich proberen te verschuilen achter degenen die werken.”

Andere rechercheurs geven eveneens aan het recherchemanagement te ervaren als een controle-instrument om de individuele vrijheid van rechercheurs in te perken en hen op de vingers te kijken. Bovendien toont het recherchemanagement volgens hen aan dat er sprake is van een fundamenteel wantrouwen vanwege het management.

Communicatie is ook het sleutelwoord bij het tweede aandachtspunt waar men rekening mee moet houden wil men recherchemanagement gebruiken als instrument voor het monitoren van integriteit. Bij medewerkers in beide researcheteams leeft de perceptie dat enkel (of voornamelijk) kwantiteit belangrijk is in hun prestaties, omdat het recherchemanagementsysteem gericht is op het meten van kwantitatieve indicatoren, zoals het aantal dossiers, het aantal PV's, het aantal huiszoekingen, het aantal gepresteerde uren, enzovoort. Dit is echter onvoldoende om in te schatten of medewerkers hun werk goed doen. Kwalitatieve aspecten, zoals respectvolle bejegening van burgers, grondigheid bij de behandeling van dossiers en arbeidsmotivatie, zijn minstens eveneens belangrijk (zeker met het oog op integer gedrag), doch moeilijker meetbaar. Het is daarom van essentieel belang dat leidinggevendenden de kwantitatieve informatie in het recherchemanagementsysteem met de nodige voorzichtigheid bekijken en combineren met kwalitatieve informatie alvorens er consequenties aan te verbinden.

Informeel monitoring

Zoals hierboven reeds werd aangehaald, is de manier waarop leidinggevendenden omgaan met formele monitoringssystemen van essentieel belang voor het slagen ervan. Dit gaat al in de richting van informeel monitoring. Dit type van monitoring komt immers ten eerste tot uiting in de dagelijkse supervisie door het management. Maesschalck (2012: 122-123) zegt hierover het volgende:

“Door nauw betrokken te zijn bij het werk van de medewerkers en een sfeer te creëren waarin medewerkers over hun reële problemen en onzekerheden inzake integriteit kunnen praten, vergroot de manager de kans dat hij een realistisch beeld heeft van wat er leeft op de werkvloer.”

De hoger vermelde sfeer van openheid en transparantie door ruimte en tijd te voorzien voor de bespreking van morele dilemma's (zie: begeleiden naar integriteit) kan dus het bijkomend voordeel opleveren dat leidinggevendenden beter kunnen inschatten waar de risico's op integriteitsschendingen door medewerkers zich bevinden. Maesschalck (2012) geeft echter terecht aan dat dit in de praktijk

niet evident is omwille van de grote zelfstandigheid van politieambtenaren in de praktische uitoefening van hun functie. Bovendien worden, aldus diverse rechercheurs in beide organisaties, beslissingen in politiediensten vaak 's nachts genomen wanneer leidinggevendenden doorgaans afwezig zijn. Een rechercheur in het tweede rechercheteam zei hierover het volgende:

“Ze willen meer controle en vat krijgen op u, maar het probleem is dat dat gewoon een job is waar dat controle moeilijk is, niet evident is, dus moet er vertrouwen zijn. En dat is er te weinig.”

Een tweede belangrijke manier om informele monitoring vorm te geven is via sociale controle in het team zelf. Dan houden rechercheurs op informele wijze toezicht op elkaars handelen waardoor men elkaar aanmoedigt om correct te handelen en op een zorgvuldige manier om te gaan met morele dilemma's. Zoals hoger reeds werd aangehaald is het echter niet evident om integriteitsissues te bespreken in een rechercheteam, enerzijds omdat concrete situaties niet altijd beschouwd worden als een moreel dilemma, en anderzijds omdat onethisch gedrag soms als toelaatbaar wordt beschouwd vanuit de tunnelvisie die de specifieke politiecultuur met zich mee brengt (zie: 'noblecausecorruption'). Een bijkomende verklaring die informele sociale controle bemoeilijkt is het systeem van dossierbeheerder of 'case officer' dat gehanteerd wordt in beide onderzochte rechercheteams. Dit houdt in dat rechercheurs beurtelings als verantwoordelijke worden aangesteld in een opsporings- of gerechtelijk onderzoek. Hoewel de formele eindverantwoordelijkheid bij het afdelingshoofd en het parket ligt, krijgen deze dossierbeheerders wel een zeer grote bewegingsvrijheid om tactische beslissingen te nemen, de onderzoeksstrategie te bepalen en in overleg te gaan met de magistratuur. Een rechercheur in het eerste rechercheteam zegt hierover:

“Als ik een dossier draai dan wil ik mijn dossier kunnen beheren hoe dat ik het wil beheren en anders is iemand anders dossierbeheerder en wil ik daar gerust in meewerken. [...] Maar als ik dossierbeheerder ben dan beheer ik mijn dossier en draai ik het hoe dat ik het wil draaien in overleg met het parket of met de onderzoeksrechter.”

Andere rechercheurs in het eerste rechercheteam bevestigen de visie dat een dossierbeheerder de coördinatie van het dossier verzorgt en in grote mate verantwoordelijk is voor het bepalen van de onderzoeksstrategie. Ook in het tweede rechercheteam krijgen dossierbeheerders een grote verantwoordelijkheid. Het afdelingshoofd geeft aan dat je van deze personen *“net iets meer verwacht”* en daarom is hij/zij niet geneigd om deze taak over te laten aan rechercheurs die pas in dienst zijn. Verschillende rechercheurs in dit team geven aan dat de dossierbeheerder de beslissingen neemt. Collega's geven indien nodig wel bijstand, en kunnen dan eventueel feedback geven over bepaalde beslissingen, maar de eindverantwoordelijkheid ligt wel bij de dossierbeheerder. Een rechercheur in het tweede rechercheteam geeft aan dat als collega's die bijstand geven de verantwoordelijkheid van de dossierbeheerder niet respecteren, je die collega's weleens moet afremmen of ze nemen het dossier gewoon over. Over het algemeen respecteren politieambtenaren in beide rechercheteams de rol van dossierbeheerder, vooral vanuit de motivatie dat wanneer zij binnenkort in deze positie staan ook voldoende vrijheid van handelen willen. Het aanspreken van collega's bij dubieuze of onethische beslissingen is in een dergelijk, individualistisch klimaat bijzonder moeilijk. Het systeem kan er immers toe leiden dat dossierbeheerders zich

onschendbaar wanen en boven alle kritiek verheven. Een rechercheur in het eerste rechercheurteam verwoordt het als volgt:

"[...] als iedereen op een bepaald moment in die positie [van dossierbeheerder] kan staan ja dan kunt ge dat inderdaad krijgen dat de ene zich dan misschien wat belangrijker voelt dan al de rest en zegt van 'Hey dit[dossier] is wel van mij, want ik wil hier punten scoren' [...] en dat interesseert mij niet. Mij is het louter te doen van ok we hebben een target, die moet van straat en die gaan we zo goed mogelijk proberen van straat te halen [...]. En wie dat dat doet, dat maakt mij niet uit."

Ook in het tweede rechercheurteam blijkt het delicaat te zijn om een dossierbeheerder aan te spreken op zogenaamde inschattingsfouten. Een rechercheur legt uit hoe moeilijk het is om dit soort gedrag te bespreken op afdelingsvergaderingen:

"[...] soms [...] vind ik dat [...] als iedereen zijn exposé doet over zijn dossiers dat de anderen daar dan bijzitten voor spek en bonen. [...] Sommige mensen voelen zich snel aangevallen als iemand eens iets zegt over zijn dossier [...] dan krijgt ge zo'n reactie – als ze al verbaal is, soms ook non-verbaal – van 'keer eens voor uw eigen deur'."

Hier moet echter de nuance gemaakt worden dat in hechte teams (meestal van twee personen) die al jarenlang samenwerken, wel meer ruimte lijkt te zijn voor feedback. Dit heeft enerzijds wellicht te maken met het feit dat het onderlinge vertrouwen tussen deze personen erg groot is, maar anderzijds ook omdat de manier van werken van deze personen reeds sterk op elkaar is afgestemd. Een rechercheur die deel uitmaakt van zo'n duo geeft aan:

"[...] maar het is niet zo dat degene die case-officer is een hogere verantwoordelijkheid heeft. [...] ja we bespreken dansoms wel eens iets bepaalds en dan staat [mijn collega] er niet zo achter, maar ja uiteindelijk doen we dat wel pas als we alletwee in min of meerdere mate ervan overtuigd zijn dat dat nodig is. [...] ik denk dat wij het comfort hebben dat wij goed met elkaar opschieten en tot nu toe loopt dat als vanzelf. Er worden zelfs geen vragen bij gesteld dus dat is wel heel aangenaam werken."

Dit betekent echter niet dat rechercheurs elkaar nooit aanspreken op ongewenst gedrag. In 5 van de 22 situaties (die in de interviews aan bod kwamen) waarin een collega een inschattingsfout maakte of een integriteitsschending pleegde, koos de respondent er voor om een persoonlijk gesprek aan te gaan met die collega. De betreffende rechercheurs deden dit in situaties waarin ze zich moreel verplicht voelden om iets te ondernemen (bv. omdat het gedrag te ernstig was of omdat de dossierbeheerder er zelf door in de problemen zou kunnen komen). Melden bij de leidinggevende vonden deze respondenten echter een brug te ver, omdat dit mogelijk zwaardere consequenties met zich mee zou brengen dan de collega verdiende. Bovendien zou dit de vertrouwensband tussen rechercheurs onderling ernstige schade kunnen toebrengen (Loyens, 2013).

Afdwingen van integriteit

De laatste functie die instrumenten in een integriteitsbeleid moeten vervullen is van belang wanneer het op vlak van integriteit misloopt. Als de regels duidelijk zijn, maar toch overtreden worden, is het essentieel om als organisatie in te grijpen. Dit kan de vorm krijgen van een informele sanctie, een

tuchtmaatregel of zelfs een strafrechtelijke procedure. Het is erg belangrijk dat medewerkers de indruk hebben dat de procedures rechtvaardig zijn en op rechtvaardige wijze zullen gehanteerd worden (Tyler, 1988; Maesschalck, 2012). De rol van leidinggevenden is hiervoor primordiaal. Achtereenvolgens gaat deze bijdrage in op (1) de perceptie van het tuchtsysteem, (2) het balanceren tussen formele en informele sancties, (3) verdoken sancties en (4) het belang van consequent leiderschap.

De perceptie van het tuchtsysteem

Het meest bekende instrument om integriteit af te dwingen is wellicht het tuchtsysteem. De tuchtprocedure wordt omschreven in de Wet van 13 mei 1999⁸ en in het Koninklijk Besluit van 26 november 2001, tot uitvoering van deze Wet⁹. Artikel 3 van de Wet¹⁰ geeft volgende definitie van een tuchtvergrijp: *“Elke handeling of gedraging, zelfs buiten de uitoefening van het ambt, die een tekortkoming aan de beroepsplichten uitmaakt of die van aard is de waardigheid van het ambt in het gedrang te brengen”*. Dergelijke handelingen kunnen aanleiding geven tot een lichte of zware tuchtstraf. Deze bijdrage heeft echter niet als doel om het tuchtsysteem in detail te beschrijven of te evalueren, maar focust op de wijze waarop het in de praktijk beleefd wordt.

De perceptie van het tuchtsysteem is in de onderzochte rechte teams erg negatief, zowel bij leidinggevenden als bij medewerkers. Uit informele gesprekken met leidinggevenden blijkt dat er bij hen sprake is van een gevoel van machteloosheid omwille van het gebrek aan transparantie en de lage gepercipieerde effectiviteit. Men schat de kans op een effectieve sanctionering die nadien niet herzien wordt erg laag in. Een lange procedure met een negatief resultaat voor de leidinggevende houdt bovendien het bijkomend risico in dat de betreffende medewerker zich nadien onschendbaar waant en het ongewenste gedrag in toenemende mate zal stellen. Door deze pessimistische visie, zien leidinggevenden er in de praktijk vaak van af om een tuchtprocedure op te starten, ook al is men overtuigd van de noodzaak ervan. Een onderzoeker in het eerste rechte team bevestigt deze negatieve houding van leidinggevenden ten opzichte van de tuchtprocedure, en geeft hiervoor volgende verklaring: *“[...] ik heb de indruk dat ze nu nog altijd niet goed weten hoe ze met de ‘machine’ moeten omgaan [...]. Het enige dat ik zie is [...] dat ik de indruk heb dat ze dat niet willen toepassen omdat ze toch niet weten waar dat ze gaan uitkomen.”* Deze vaststellingen omtrent de vrees voor straffeloosheid sluiten aan bij de analyse van Peeters en Mahieu (2005).

Bij onderzoekers wordt de negatieve visie over het tuchtrecht vooral gevoed door een algemene achterdocht ten opzichte van het management. Politieambtenaren zijn vanuit hun professionele taak reeds gesocialiseerd om achterdochtig te zijn. Enerzijds is dit een belangrijke en nuttige vaardigheid die hen helpt om op kritisch wijze onderzoek te doen naar misdrijven (Loyens & Maesschalck, 2013). Anderzijds kan deze houding er – volgens de literatuur over politiecultuur – echter toe leiden dat men onvoldoende vertrouwen heeft in de goede bedoelingen van het management. Deze literatuur geeft aan dat politieambtenaren hun leidinggevenden doorgaans als erg controlerend en onvoorspelbaar inschatten, vanuit de motivatie om medewerkers te sanctioneren bij de minste fout

⁸ Wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, B.S. 16 juni 1999.

⁹ K.B. van 26 november 2001 tot uitvoering van de Wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, B.S. 28 december 2001.

¹⁰ Art. 3 Wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, B.S. 16 juni 1999.

(Walker, 1977; Brown, 1981; Westmarland, 2005). Een niet-transparante en inconsistente tuchtprocedure doet dergelijk wantrouwen uiteraard nog verder toenemen.

De kunst van het balanceren

Naast het tuchtrecht zijn er nog andere mogelijke formele instrumenten om te reageren op integriteitsschendingen. De functioneringsnota is hiervan een bekend voorbeeld. Deze vindt zijn grondslag in artikel 140 van de Wet op de Geïntegreerde Politie van 1998.¹¹ Een dergelijke nota beschrijft het handelen van een medewerker en wordt vervolgens opgenomen in het persoonlijk dossier van de politieambtenaar. Hoewel de functioneringsnota zowel bij positief als negatief functioneren kan gebruikt worden, lijkt het in de praktijk vooral te worden gehanteerd bij ongewenst gedrag. In een latere fase kan een functioneringsnota een rol spelen in de evaluatieprocedure.

Een leidinggevende in het tweede onderzochte rechteam geeft aan dat het formele instrument van de functioneringsnota ervoor zorgt dat je als leidinggevende sterker staat in een evaluatie omdat je je beoordeling dan ook kan motiveren met hetgeen zwart op wit op papier staat. Toch is het volgens hem/haar steeds een kwestie van *"wikken en wegen"*, want het gebruik van functioneringsnota's houdt enkele risico's in. Ten eerste is het volgens hem/haar niet geschikt om te gebruiken bij oudere medewerkers die op het einde van hun carrière zitten en dus niet meer zo bezorgd zijn over nota's in hun persoonlijk dossier. Bij jongere politieambtenaren is dit instrument volgens hem/haar effectiever omdat zij nog een toekomst willen uitbouwen bij de politie en niet willen dat een negatieve nota hen achtervolgt bij elke carrièrestap die ze (willen) zetten. Ten tweede stimuleert een dergelijk instrument volgens deze leidinggevende vakjes-denken waarin de plusjes worden afgewogen tegen de minnetjes. De leidinggevende zegt dat dit een houding kan creëren van *"ik heb 5 goede, dus ik kan me wel 2 slechte permitteren"*. Ten derde klinkt een negatieve beoordeling op papier volgens hem/haar vaak harder dan het in werkelijkheid bedoeld was. Deze leidinggevende kiest er daarom bewust voor om – behoudens flagrante overtredingen – zoveel mogelijk informeel te sanctioneren door met medewerkers die een deontologische fout maakten te praten of hen (tijdelijk) minder handelingsvrijheid te geven. Ook de gerechtelijk directeur in deze FGP geeft aan de voorkeur te geven aan directe interactie door de medewerker rechtstreeks – zij het persoonlijk of telefonisch – aan te spreken. Dit houdt dan echter weer het risico in dat er bij herhaling niets 'op papier' staat waardoor het niet evident is om een zware tuchtstraf te geven. Bijgevolg geeft hij/zij leidinggevend tegenwoordig het advies om zoveel mogelijk gebruik te maken van functioneringsnota's om toekomstige procedures veilig te stellen. Ook in de andere FGP is dit een gangbaar advies, zoals blijkt uit een interview met een afdelingshoofd.

Concluderend kan worden gesteld dat informele sancties als reactie op ongewenst gedrag toelaten om kort op de bal te spelen en medewerkers te motiveren tot beter handelen, maar dat zij een latere formele procedure kunnen bemoeilijken bij herhaling of bestendinging van het gedrag waardoor er een sfeer van vrijblijvendheid kan ontstaan. Formele sancties creëren dan weer duidelijkheid omdat ze 'op papier' staan, maar kunnen leiden tot demotivatie en vakjes-denken. Een goede balans tussen beide lijkt daarom aangewezen.

¹¹ Art. 140 WGP, B.S. 5 januari 1999.

Verdoken sancties

Mede door de gepercipieerde onmacht bij het hanteren van de tuchtprocedure en mogelijke ongewenste neveneffecten van andere formele instrumenten (zie hoger), zoeken leidinggevenden soms hun toevlucht tot meer verdoken vormen van sanctionering, bv. de overplaatsing naar een andere dienst. Dit gebeurt doorgaans via een maatregel van inwendige orde die wordt getroffen in het belang van de dienst, namelijk om de goede werking ervan te verzekeren. Een dergelijke maatregel mag echter geen enkel gevolg hebben voor de rechts- of statutaire positie van de politieambtenaar. Omdat het formeel gezien geen tuchtstraf is, komt deze maatregel ook niet in aanmerking voor een verzoek tot herziening. Met andere woorden, de rechten van de verdediging die gelden bij tuchtzaken en het recht om zijn standpunt naar voren te brengen zijn niet van toepassing. Aangezien een overplaatsing door medewerkers vaak wel ervaren worden als een sanctie, wordt deze door leidinggevenden soms op oneigenlijke wijze gebruikt als reactie op onethisch gedrag. De hierboven besproken maatregel tot herstructurering van een afdeling in de eerste FGP kan beschouwd worden als een maatregel van inwendige orde. Deze werd echter door de desbetreffende medewerkers duidelijk aanvoeld als een sanctie, hoewel het niet als dusdanig gecommuniceerd werd. Een leidinggevende zegt hierover het volgende:

"Voor degenen die hier weggevlogen zijn ook, dat is precies alsof de wereld is op hunne kop gevallen, maar ze blijven hetzelfde loon verdienen, ze werken in hetzelfde gebouw, alleen op een ander verdiep. Ze mogen nog blij zijn. [...] In de privé lagen ze allemaal buiten. [...] maar aan de andere kant: is dat echt iemand straffen? Ze voelen zich wel gestraft, dat wel, maar toch als ge daar goed bij nadenkt is dat toch niet echt een straf hè. Een straf zou in mijn ogen zijn 'Vanaf nu gaat gij een jaar auto's flitsen in X. En ge hebt geen recherchepremie meer'. Dat is iemand straffen."

Er worden, zowel in het eerste als het tweede rechteam, nog andere voorbeelden gegeven van overplaatsingen via een maatregel van inwendige orde. Ook daar wordt telkens verwezen naar het feit dat de communicatie hierrond onvoldoende helder verlopen is, waardoor speculaties en geruchten over vermeend ongewenst gedrag van de betreffende medewerkers ontstaan. Dit is nefast voor de werksfeer. Duidelijke communicatie lijkt dan ook aangewezen. Leidinggevenden bevinden zich hier echter op glad ijs. Als zij een maatregel willen nemen ter sanctionering van ongewenst gedrag, moeten ze eigenlijk hun toevlucht zoeken in het tuchtrecht. Een maatregel van inwendige orde heeft het goed functioneren van de dienst op het oog en mag dus niet berusten op een eventuele fout van een politieambtenaar. Indien zij een dergelijke maatregel wel als een verdoken sanctie gebruiken, zou communicatie hierover het oneigenlijk gebruik van deze maatregelen blootleggen.

Het belang van consequent leiderschap

Essentieel bij maatregelen die het afdwingen van integriteit beogen is de gepercipieerde rechtvaardigheid waarmee deze worden genomen (Tyler, 1988). Dit verwijst niet enkel naar de afstemming tussen ernst van de inbreuk en de reactie erop, maar ook naar de gelijke behandeling van medewerkers én leidinggevenden die bepaalde integriteitsschendingen begaan. In beide organisaties worden door medewerkers signalen gegeven van inconsequent leiderschap. Dit komt in het tweede rechteam voornamelijk tot uiting in de tweeslachtige manier waarop richtlijnen worden afgedwongen bij verschillende afdelingen. Een leidinggevende zegt: "[de directie] stelt soms

regels maar afhankelijk van de persoon gaat hij/zij er gemakkelijk van afwijken.” Een concreet voorbeeld dat regelmatig gegeven wordt is het presteren van overuren. Zowel onderzoekers als leidinggevenden geven aan dat de directie eerst de richtlijn uitvaardigde om het budget voor overuren voor het hele jaar te bevriezen en dat iedereen dus moest stoppen met overuren en weekenduren te presteren. Toen echter bleek dat bepaalde afdelingen wel in het weekend presteerden werd dat toch toegelaten en week de directie dus van de eigen richtlijnen af. Dergelijke voorbeelden van inconsequent leiderschap worden door medewerkers beschouwd als ongelijke behandeling – zelfs vriendjespolitiek – en creëren een negatieve werksfeer. Hoewel in het eerste onderzoekteam minder signalen worden gegeven van inconsequent leiderschap, doen er wel veel geruchten de ronde betreffende vriendjespolitiek bij benoemingen en evaluaties van individuele onderzoekers. Een onderzoeker zegt hierover het volgende:

“Hoort gij bij het kamp van de vriendjes van uw baas, dan hebt gij ja tien keer meer krediet, dan moogt gij tien keer meer dan dat gij per toeval in het kamp zit van de niet-vriendjes, want dan het minste dat ze u dan kunnen pakken dan pakken ze u.”

Hoewel in dit onderzoek niet kon worden nagegaan in welke mate dergelijke geruchten beantwoorden aan de realiteit, zijn dit soort uitlatingen wel symptomatisch voor het diepgewortelde wantrouwen in het management dat hierboven reeds aan bod kwam.

Waar inconsequent reageren op integriteitsschendingen geruchten over vriendjespolitiek en oneerlijke behandeling kan opwekken, is ook het niet ingrijpen bij foutief handelen nefast voor een organisatie. In de interviews werd systematisch aan onderzoekers gevraagd in welke mate zij het gevoel hebben dat goede prestaties beloond en slechte prestaties bestraft worden. Vaak volgde op beide vragen een negatief antwoord. Onderzoekers hebben dus vaak het gevoel dat goed presteren geen voordelen heeft en slecht presteren geen risico's oplevert. Met andere woorden, het gedrag dat men stelt lijkt van weinig belang te zijn. Dergelijke opvattingen kunnen echter leiden tot een cultuur van vrijblijvendheid, waarin ieder handelt zoals hij/zij wil. Dit blijkt uit volgende citaten van onderzoekers in het eerste onderzoekteam: *“Wat ge hier ook goed doet dat telt totaal niet mee”* en *“[...] sommige mensen mogen hier al jaar en dag rustig hun ding doen, en die worden daar niet op aangesproken, en zeker niet op afgerekend (lange stilte). Dan stoot dat andere mensen wel tegen de borst.”* In het tweede onderzoekteam wordt verwezen naar collega's die eigenlijk in de praktijk al op *“prepensioen”* lijken te zijn, maar die gerust worden gelaten. Een onderzoeker geeft aan dat ook het evaluatiesysteem daarin weinig soelaas biedt:

“Ik zie niet in dat [het afdelingshoofd] hier iemand, ook al [...] is die met ‘prepensioen’, dat die die overal negatief gaat evalueren, dat doet die ook niet. Ge moet ook samenwerken met die mensen dag in dag uit hè. [...] En dan doen die helemaal niets meer. [...] Ge moet dat er gewoon bijnemen om erger te voorkomen.”

Dit staat volgens enkele onderzoekers in schril contrast met hoe wordt omgegaan met onderzoekers die wel hard werken, wat blijkt uit volgend citaat: *“[...] iemand die hard werkt krijgt altijd maar werk bij. Iemand die niks doet, ja daar geven ze niks aan, want dat weten ze toch, dat zijn luiertjes.”* Deze percepties zijn nefast van de arbeidsmotivatie van onderzoekers die wel hun best doen om hard te werken en met respect voor morele principes. Dit kan verholpen worden door consequent en

systematisch te reageren op onethisch gedrag van alle medewerkers én leidinggevendenden in de organisatie.

Conclusie

Deze bijdrage analyseerde hoe rechercheurs in twee rekercheteams in de federale gerechtelijke politie bepaalde instrumenten van een integriteitsbeleid in hun organisatie ervaren. Het uitgangspunt voor deze bijdragen was het 'integrity management framework' dat vooropstelt dat instrumenten van een integriteitsbeleid vier functies dienen te vervullen (2008). Bovendien moet er een goede balans zijn tussen controlerende en stimulerende instrumenten om medewerkers niet enkel te sanctioneren als het misloopt, maar ook de nodige ondersteuning en begeleiding te bieden om met morele dilemma's om te gaan. Voor elk van deze vier werd nagegaan in welke mate het integriteitsbeleid volgens rechercheurs hieraan tegemoet komt.

Hieronder zullen enkele globale aanbevelingen geformuleerd worden ter verbetering van het integriteitsbeleid in de onderzochte politiediensten. In de eerste plaats is het van belang dat politieambtenaren gestimuleerd worden om morele dilemma's aan te kaarten bij collega's en leidinggevendenden. Een sfeer van openheid en transparantie waarin morele dilemma's aan bod kunnen komen in informele gesprekken en op vergaderingen kan de geslotenheid van de politiecultuur en de individualistische manier van aanpak in het 'case officer' systeem doorbreken. Hiervoor is uiteraard een sterk moreel bewustzijn van belang. Uit het onderzoek bleek dat politieambtenaren zich niet altijd bewust zijn van de morele dimensies van hun handelen. Zowel het moreel bewustzijn als de bespreekbaarheid van dilemma's kunnen worden gestimuleerd via dilemmatrainingen. In interactieve sessies worden praktijkcasussen besproken waarmee de deelnemers geconfronteerd worden in hun job. Deelnemers worden dan uitgenodigd om in gesprek te gaan met collega's en aan de hand van een stappenplan te komen tot een zo goed mogelijke oplossing voor deze dilemma's. Dit moedigt hen aan om meer open te staan voor meningen van collega's die hen een nieuw perspectief kunnen geven op hoe in de praktijk kan worden omgegaan met dilemma's. Dergelijke trainingen beogen dus vooral medewerkers te ondersteunen in het omgaan met morele dilemma's.

Het is echter ook essentieel dat het integriteitsbeleid een gedegen controlerend luik bevat, om in te grijpen wanneer het op vlak van integriteit misloopt. In de onderzochte rekercheteams bleken er vooral problemen te zijn wat betreft consequent leiderschap en het tuchtrecht. Enerzijds, is consequent leiderschap belangrijk om de gepercipieerde rechtvaardigheid van het integriteitsbeleid te doen toenemen. Als medewerkers de indruk krijgen dat leidinggevendenden bepaalde richtlijnen wel afdwingen in bepaalde afdelingen, maar niet in andere – zoals het geval was in één van de onderzochte FGP's – dan boet het integriteitsbeleid en het management in aan geloofwaardigheid. Het gevolg is een sfeer van achterdocht en geruchten over vriendjespolitiek die zelfs niet-integer gedrag in de hand kan werken.

Anderzijds is het ook van belang dat het tuchtrecht – als sluitstuk van een controlerend integriteitsbeleid – consistent en transparant is. Bovendien moet deze op rechtvaardige wijze gehanteerd worden. Diverse auteurs hebben reeds de pijnpunten van de tuchtprocedure in de Geïntegreerde Politie aangekaart. Ook in dit onderzoek kon worden gesteld dat de huidige regeling een logge machine is die moeilijk hanteerbaar is, waardoor leidinggevendenden er soms voor terugdeinzen om er beroep op te doen. Het brengt immers risico's met zich mee voor de samenwerking met een medewerker die in de fout ging wanneer een tuchtprocedure ongunstig

afloopt voor de leidinggevende die de procedure in gang heeft gezet. Daarom kiezen leidinggevendenden er soms zelfs voor om ongepast gedrag te laten gedijen om erger te voorkomen.

Een goed integriteitsbeleid impliceert ten slotte ook een goed communicatiebeleid. In elk van de vier functies is communicatie het sleutelwoord. Ten eerste is communicatie van belang om medewerkers te informeren en te doordringen met datgene wat van hen verwacht wordt op het gebied van integriteit. Dit kan door concrete toelichting en commentaar te geven bij wat er precies bedoeld wordt bij verschillende aspecten van de Deontologische Code. Ten tweede verhoogt het de bespreekbaarheid van morele dilemma's die van belang is om medewerkers te begeleiden naar integriteit. Ten derde is het voornaam dat duidelijk gecommuniceerd wordt over formele monitoringsystemen, zoals het rechercmanagement. Medewerkers moeten meer bepaald geïnformeerd worden over de aspecten die gemeten worden in een dergelijk systeem, de doelstellingen van het systeem en de wijze waarop het kan gebruikt worden in het kader van integriteit, zij het op structureel of op individueel niveau. Ten slotte is duidelijke communicatie en transparantie ook van belang over de wijze waarop integriteit wordt afgedwongen in de organisatie. Leidinggevendenden moeten worden aangemoedigd om open te communiceren over de motieven waarom bepaalde sancties worden opgelegd, niet enkel ten opzichte van de medewerker in kwestie maar ook ten opzichte van collega's om de geruchtenmolen voor te zijn.

Deze bijdrage wil graag afsluiten met een hoopvolle blik naar de toekomst. Op 30 mei 2013 zette Commissaris-Generaal De Bolle haar plan voor een integriteitsbeleid in de Federale Politie uiteen tijdens de studiedag in Leuven naar aanleiding van het doctoraatsonderzoek dat centraal staat in deze bijdrage. Zij legt sterk de nadruk op het belang van communicatie en informatie, niet enkel over de Deontologische Code en de verschillende initiatieven (zowel stimulerend als controlerend) die door de Federale Politie (zullen) worden genomen in het kader van het integriteitsbeleid, maar ook over resultaten van screenings en controles die gebeuren. Hoewel dit slechts eens eerste stap is, kan dit soort transparantie een sfeer van openheid creëren waarin medewerkers het gevoel hebben dat zij de spelregels van het integriteitsbeleid kennen. Dit kan op zijn beurt een hefboom zijn voor een cultuurverandering waarin wederzijds vertrouwen ontstaat tussen leidinggevendenden en medewerkers, en waarin morele dilemma's bespreekbaar zijn.

Referenties

- Bandura, A. (1990). Mechanisms of moral disengagement. In W. Reich (Ed.), *Origins of terrorism: psychologies, ideologies, theologies, states of mind* (pp. 161-191). Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, M. K. (1981). *Working the street: police discretion and the dilemmas of reform*. New York: Russell Sage Foundation, 349 p.
- Chan, J. (1996). Changing police culture. *British Journal of Criminology*, 36 (1): pp. 109-134.
- Crank, J., Flaherty, D., & Giacomazzi, A. (2007). The noble cause: an empirical assessment. *Journal of Criminal Justice*, 35 (1): pp. 103-116.
- De Troch, C. (2012). De deontologische code van de Belgische politie. *Cahiers Politiestudies*, 24: pp. 181-194.
- Kaptein, M. (1998). *Ethics management. Auditing and Developing the ethical content of organizations*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 228 p.
- Karssing, E. (2001). *Morele competentie in organisaties*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

- Loyens, K. (2013). Why police officers and labour inspectors (do not) blow the whistle: a grid group cultural theory perspective. *Policing: an international journal of police strategies and management*, 36 (1): pp. 27-50.
- Loyens, K. & Maesschalck, J. (2013). Police-public interactions: A grid-group cultural theory perspective. *Policing: an international journal of police strategies and management (nog te verschijnen)*.
- Maesschalck, J. (2004). Een aanpak voor dilemmatrainingen: een stappenmodel voor ethische besluitvorming. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 9 (4): pp. 7-19.
- Maesschalck, J. (2011). Integriteit en integriteitsbeleid. In A. Hondeghem, W. Van Dooren, D. Vancoppenolle, B. Verschure, & S. Op de Beeck (Eds.), *Handboek bestuurskunde*. Brugge: Vanden Broele.
- Maesschalck, J. (2012). Kan een integriteitsbeleid in de politie werkelijk een verschil maken op de werkvloer? *Cahiers Politiestudies*, 24: pp. 111-130.
- Maesschalck, J. & Bertok, J. (2008). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation*. OECD.
- Peeters, W. & Mahieu, W. (2005). *Moet er nog tucht zijn? Een analyse van en bedenkingen bij vijf jaar tuchtbeleid bij de politie*. Brussel: Politeia, 126 p.
- Reiner, R. (2000). Cop culture. In R. Reiner (Ed.), *The politics of the police* (pp. 85-107). Oxford: Oxford University Press.
- Rest, J. R. (1986). *Moral development. Advances in research and theory*. New York: Praeger.
- Reuss-Ianni, E. (1983). *Two cultures of policing: street cops and management cops*. New Brunswick and London: New Brunswick Transaction.
- Skolnick, J. H. (2002). Corruption and the blue code of silence. *Police Practice and Research*, 3 (1): pp. 7-19.
- Treviño, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42: pp. 128-142.
- Tyler, T. R. (1988). What is procedural justice? Criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures. *Law & Society Review*, 22 (1): pp. 103-136.
- Walker, S. (1977). *A critical history of police reform: the emergence of professionalism*. Lexington, MA: Lexington Books, 221 p.
- Westmarland, L. (2005). Police ethics and integrity: breaking the blue code of silence. *Policing and Society*, 15 (2): pp. 145-165.