



Inspectie Veiligheid en Justitie  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

# Integriteitsmaatregelen

Een onderzoek naar integriteitsmaatregelen die moeten voorkomen dat onbevoegd gebruik wordt gemaakt van politie-informatie

## Plan van aanpak

Datum: 1-2-2016

Status: definitief

# Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Afbakening .....	4
2.	Doel- en probleemstelling.....	6
3.	Onderzoeksaanpak.....	7
3.1	Operationalisering.....	7
3.2	Methoden van onderzoek.....	9
3.3	Keuze te bezoeken eenheden .....	11
	BIJLAGE: operationalisering .....	12

## 1. Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (de Inspectie) houdt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie toezicht op onder meer de politie. De Inspectie beoordeelt de kwaliteit van de taakuitvoering, signaleert risico's en doet waar nodig aanbevelingen.

### 1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van de aanhouding van een politieambtenaar, die verdacht wordt van corruptie (het verkopen van politie-informatie), heeft de Minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer op 30 oktober 2015 schriftelijk over deze zaak ingelicht.

De politieambtenaar bleek ongescreend in een vertrouwensfunctie werkzaam te zijn geweest en over autorisaties te beschikken die na overplaatsing niet waren ingetrokken. Hierdoor kon deze politieambtenaar gedurende meerdere jaren vertrouwelijke opsporingsinformatie blijven raadplegen en verstrekken aan derden.<sup>1</sup>

De Minister heeft in de Kamerbrief aangekondigd dat de Inspectie een onderzoek gaat uitvoeren naar de opzet en werking van het integriteitsbeleid, het screeningsbeleid, het autorisatiebeleid en het beleid om onjuist gebruik van politiesystemen tegen te gaan. Het rapport van de Inspectie dient vóór het zomerreces van 2016<sup>2</sup> aangeboden te worden aan de Tweede Kamer. De Minister heeft de Inspectie verzocht in het onderzoek expliciet aandacht te besteden aan de aanstelling op vertrouwensfuncties.

Naar aanleiding hiervan is de Inspectie gestart met een vooronderzoek.

### 1.2 Afbakening

Tijdens het vooronderzoek zijn door de Inspectie wet- en regelgeving, literatuur en verschillende onderzoeks- en auditrapporten bestudeerd. Daarnaast hebben diverse verkennende gesprekken plaats gevonden met vertegenwoordigers van het directoraat-generaal politie, de Auditdienst Rijk (ADR) en de politie.

De Inspectie stelt naar aanleiding hiervan vast dat met betrekking tot de thema's integriteitsbeleid, autorisatiebeleid en het beleid om onjuist gebruik van systemen tegen te gaan al veel (recente) onderzoeken plaats hebben gevonden, waarbij naast bevindingen over de opzet en werking, ook risico's en aanbevelingen zijn verwoord. Hieronder is dit in een tabel per thema samenvattend verwoord.

---

<sup>1</sup> De Minister heeft de Kamer op 25 januari 2016 geïnformeerd over de voortgang van de lopende strafzaak.

<sup>2</sup> Het zomerreces start op 8 juli 2016.

Thema	Onderzoek / rapport	Hoofdconclusie
Integriteitsbeleid	1. Integriteitsbeleid, ADR, 2015	Rapport nog niet vastgesteld.
Autorisatiebeleid	2. Privacy audit naleving Wet politiegegevens (Wpg), Departementale auditdienst <sup>3</sup> , 2011	Autorisatiebeleid voldoet qua opzet en werking niet aan de Wpg.
	3. Rapport landelijke hercontrole, politie, 2013	
	4. Knelpuntenonderzoek Wpg, WODC, 2013	
	5. Privacy audit Wet politiegegevens, Auditdienst Rijk (ADR), 2015	
	6. Interne audit, politie, 2015	
Beleid om onjuist gebruik van systemen tegen te gaan	7. Schengen informatiesysteem, College bescherming persoonsgegevens, 2015	Er is onvoldoende sprake van goede, interne en tussentijdse controle op onrechtmatig gebruik van informatiesystemen.
	8. Visum informatiesysteem, ADR, 2015	

Gelet op deze onderzoeksbevindingen zou een onderzoek van de Inspectie naar de opzet en werking van deze drie thema's een herhaling van zetten betekenen. Dit heeft geen toegevoegde waarde met het oog op het effect wat de Inspectie met toezicht wil bereiken.

Met betrekking tot het screeningsbeleid ligt dit anders. Van de ruim 1600 functionarissen die op een vertrouwensfunctie A werkzaam zijn, blijken 118 politiemedewerkers niet over de vereiste Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) te beschikken. Hierover heeft de Minister de Kamer op 3 december 2015 schriftelijk geïnformeerd. Naar aanleiding hiervan stelt de Inspectie vast dat er risico's omtrent het screeningsproces spelen. Screening beschouwt de Inspectie in dit onderzoek als een integriteitsmaatregel waar het onderzoek zich in eerste instantie op richt.

De Minister heeft daarnaast maatregelen<sup>4</sup> aangekondigd, die de politie uit moet gaan voeren, te weten:

1. Vóór 1-1-2016 zal een controle op het aanwezig zijn van een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) met betrekking tot alle A-vertrouwensfuncties zijn afgerond.<sup>5</sup>
2. Vóór 1-1-2016 zullen autorisaties op bepaald niveau toegekend worden op basis van '4-ogen'-principe (toestemming door twee bevoegde personen).<sup>6</sup>
3. Vóór de zomer van 2016 zullen zijn afgerond:
  - a. steekproeven met betrekking tot het toekennen van autorisaties conform het landelijk autorisatiemodel (gebaseerd op dwarsdoorsnede van de organisatie);
  - b. de evaluatie van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de begeleiding van studenten.
  - c. het wetsvoorstel screening (gereed voor consultatie).

<sup>3</sup> De voorloper van de Auditdienst Rijk.

<sup>4</sup> Kamerbrieven van 30 oktober, 3 november en 7 december 2015.

<sup>5</sup> Hierover is de Kamer -zoals hierboven reeds aangegeven- op 3 december 2015 geïnformeerd.

<sup>6</sup> Over deze maatregel is de Kamer op 25 januari 2016 door middel van een Kamerbrief geïnformeerd: de politie hanteert sinds 1 januari 2016 het 4-ogen-principe.

4. Vóór 1-1-2017 dient het Landelijk autorisatiemodel (in kader van Aanvalsprogramma ICT 2013-2017) gerealiseerd te zijn.
5. Een WODC-fenomeenonderzoek of de dreiging van corruptie binnen handhavingsorganisaties is toegenomen door de ontwikkeling van georganiseerde criminaliteit.
6. Uiterlijk 1 maart 2016 dient de korpschef een meerjaren verbeterplan (met door de Minister benoemde criteria) op te leveren dat ziet op het beleid om onjuist gebruik van systemen tegen te gaan en het autorisatiebeleid.<sup>7</sup>

De Inspectie zal -naast het onderzoeken van het screeningsbeleid- toezicht houden op de implementatie door de politie van de volgende maatregelen:

1. het toepassen van het 4-ogen-principe bij het toekennen van autorisaties;
2. het houden van steekproeven;
3. de evaluatie rondom begeleiding van studenten en het ontwikkelen van een escalatiemodel en
4. het meerjaren verbeterplan.

Ten slotte zal de Inspectie het samenstel van voornoemde integriteitsmaatregelen analyseren om te bezien in welke mate met deze maatregelen *overall* wordt voorkomen dat onbevoegd gebruik wordt gemaakt van politiegegevens. Hierbij betreft de Inspectie ook de resultaten van andere onderzoeken (die reeds zijn aangehaald in paragraaf 1.2).

De Inspectie doet thans geen onderzoek naar de implementatie van het landelijk autorisatiemodel. Dit model dient immers pas eind 2016 technisch gerealiseerd te zijn. Ook zal de Inspectie geen onderzoek doen naar de voorbereiding van het in paragraaf 1.1 genoemd wetsvoorstel screening en het WODC-onderzoek omdat deze maatregelen niet door de politie worden uitgevoerd.

## **2. Doel- en probleemstelling**

Bij de toepassing van politiebevoegdheden kan worden ingegrepen in de persoonlijke integriteit, grondrechten en levenssfeer van burgers. Daarom is het van vitaal belang dat de samenleving erop kan vertrouwen dat de integriteit van de politiemedewerkers onomstreden vast staat. Nieuwe medewerkers worden gescreend en krijgen daarna autorisaties toegekend voor die informatie die zij nodig hebben voor hun functie en rol. Vervolgens moet voorkomen worden dat onbevoegd gebruik wordt gemaakt van politie-informatie.

Rekening houdende met de afbakening van het onderzoek wil de Inspectie inzichtelijk maken:

- de wijze waarop de politie uitvoering geeft aan de integriteitsmaatregelen;
- in welke mate het samenstel van die maatregelen voorwaarden schept om onbevoegd gebruik van politiegegevens te voorkomen.

---

<sup>7</sup> De aanleiding van dit verbeterplan waren de onder 1.2. reeds benoemde rapporten privacy audit Wpg, Schengen informatiesysteem en visum informatiesysteem.

De probleemstelling luidt hiermee als volgt.

*“Op welke wijze geeft de politie uitvoering aan de integriteitsmaatregelen die ervoor moeten zorgen dat geen onbevoegd gebruik wordt gemaakt van politiegegevens, en welke risico’s zijn in die uitvoering en in het samenstel van de maatregelen te onderkennen?”*

De probleemstelling valt uiteen in onderstaande onderzoeksvragen.

1. Op welke manier zijn de integriteitsmaatregelen door de politie vertaald in een landelijke uitvoeringsstrategie (opzet)?
- 2a. Hoe geeft de politie binnen de eenheden uitvoering aan de integriteitsmaatregelen en welke risico’s doen zich hier eventueel voor (werking)?
- 2b. Of, en zo ja, hoe werken de risico’s die zich voordoen in de uitvoering van (een) bepaalde maatregel(en) door in de uitvoering van andere maatregelen?
3. In welke mate schept het samenstel van maatregelen voorwaarden om onbevoegd gebruik van politiegegevens te voorkomen?

### **3. Onderzoeksaanpak**

#### **3.1 Operationalisering**

Enkele begrippen en onderzoeksvragen dienen nader geduid te worden.

Onder integriteitsmaatregelen verstaat de Inspectie in dit onderzoek (met inachtneming van de afbakening) de volgende vijf maatregelen: de screening van functionarissen, het 4-ogen-principe, de steekproeven, de evaluatie rondom studenten en het meerjaren verbeterplan. Dit zijn de maatregelen die de Inspectie onderzoekt.

Twee van deze maatregelen bevinden zich nog in de planvorming op *landelijk* niveau (opzet), te weten de evaluatie rondom studenten en het meerjaren verbeterplan. Deze maatregelen bevinden zich aldus nog niet in de uitvoeringsfase op operationeel niveau binnen de eenheden. Daarom is de tweede onderzoeksvraag hier *niet* aan de orde.

Drie van de maatregelen dienen -naast de planvorming hieromtrent- reeds op operationeel niveau te worden uitgevoerd door de eenheden binnen het korps, te weten het screenen van (nieuwe) medewerkers, het 4-ogen-principe en de steekproeven m.b.t. autorisaties.

Dit verschil tussen de vijf maatregelen heeft consequenties voor de onderzoeksaanpak.

Hieronder (1 tot en met 4) verwoordt de Inspectie daarom per maatregel de operationalisering van de eerste twee onderzoeksvragen.

#### 1. 4-ogen-principe en de steekproeven rondom autorisaties

Voor beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is het van belang vast te stellen:

- welk landelijk beleid naar aanleiding van deze autorisatiemaatregelen is opgesteld;

- welke organisatieonderdelen en/of personen hierin welke taak, bevoegdheid en verantwoordelijkheid hebben.

Voor de tweede onderzoeksvraag is van belang vast te stellen:

- hoe het 4-ogen-principe en de steekproeven worden uitgevoerd binnen de eenheden;
- welke factoren van invloed zijn op het (niet) realiseren van deze maatregel,
- welke risico's zich hierin voordoen en
- hoe op landelijk niveau de voortgang wordt gecontroleerd en zo nodig wordt bijgestuurd.

## 2. Screening

Dit begrip dient eerst nader geduid te worden. De politie kent verschillende vormen van screening.<sup>8</sup>

Voor vertrouwensfuncties worden veiligheidsonderzoeken uitgevoerd. Hierbij wordt binnen de politie onderscheid gemaakt tussen A- en P-functies. A-functies zijn kwetsbaarder, waarbij de veiligheidsonderzoeken door de AIVD worden uitgevoerd. P-functies zijn minder kwetsbaar en de hierbij behorende (lichtere) veiligheidsonderzoeken worden -onder mandaat- door de politie zelf uitgevoerd. Indien er geen bezwaar is tegen een aanstelling op een vertrouwensfunctie wordt een verklaring van geen bezwaar (VGB) afgegeven.

Functionarissen die niet op een vertrouwensfuncties worden aangesteld ondergaan een betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek (BGO).

Voor beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is het van belang vast te stellen

- of er landelijk beleid is opgesteld rondom screenings,
- er sprake is van een uniforme landelijke procesbeschrijving rondom screening (waaruit blijkt wie welke taak, bevoegdheid en verantwoordelijk heeft rondom het screenen van (nieuwe) medewerkers en de controle hierop).

Voor beantwoording van de tweede onderzoeksvraag zal de uitvoering van het screeningsbeleid binnen de eenheden onderzocht worden, waarbij de focus ligt op de vraag of nieuwe medewerkers op het juiste niveau gescreend worden alvorens deze daadwerkelijk te werk worden gesteld en in welke gevallen er hernieuwd gescreend wordt. Ook zal onderzocht worden of er vanuit landelijk niveau controle aangaande de screening binnen de eenheden plaats vindt.

Zoals reeds aangegeven heeft de Minister de Kamer reeds op 3 december 2015 geïnformeerd over de controle op het aanwezig zijn van een VGB bij vertrouwensfuncties op A-niveau waarbij 118 medewerkers niet in het bezit bleken te zijn van een VGB. De hiermee samenhangende inhaalslag wordt vanuit de betrokken beleidsdirectie reeds gemonitord. De Inspectie zal zich in haar onderzoek derhalve beperken tot de vertrouwensfuncties P en de BGO's.

## 3. Meerjaren verbeterplan

Voor beantwoording van de eerste onderzoeksvraag analyseert de Inspectie het meerjaren verbeterplan (*dat 1 maart 2016 gereed moet zijn*), waarbij de focus ligt op door het korps (op papier) ingerichte landelijke beheer. Zijn er in de planvorming risico's voor de realisatie te signaleren, en zo ja, welke?

---

<sup>8</sup> Zie ook artikel 8a Besluit algemene rechtspositie politie.



#### 4. Evaluatie rondom de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de begeleiding van studenten

Deze maatregel dient eerst nader geduid te worden. In de casus omtrent de verdachte politieambtenaar hebben betrokken docenten, begeleiders en leidinggevend contact gehad over het niet goed functioneren van betrokkene. Desondanks is niet tot beëindiging van de opleiding of ontslag overgegaan. De korpschef laat derhalve de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de begeleiding van studenten evalueren. Daarnaast zal een eenduidig escalatiemodel ontwikkeld worden, waarmee het voor de betrokken partijen duidelijk is op welke wijze bij complexe personele casuïstiek bij studenten geëscaleerd kan worden.

Voor beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is het van belang vast te stellen of er in (in de plannen voor) het escalatiemodel risico's te signaleren zijn voor het functioneren van dit model in de praktijk. Dit escalatiemodel dient de politie vóór het zomerreces ontwikkeld te hebben. Afhankelijk van de voortgang bij de politie aangaande deze maatregel in de komende maanden, kan niet uitgesloten worden dat dit model door de politie nog niet is ontwikkeld binnen de onderzoeksperiode van het inspectieonderzoek. In dat geval zullen de bevindingen beperkt zijn naar de actuele stand van zaken binnen de onderzoeksperiode.

De derde onderzoeksvraag beantwoordt de Inspectie ten slotte door analyse van de onderzoeksresultaten, waarbij de Inspectie overkoepelend kijkt naar het *samenstel* van de vijf integriteitsmaatregelen. In welke mate scheppen deze maatregelen nu *overall* voorwaarden om te voorkomen dat onbevoegd gebruik wordt gemaakt van politiegegevens. Hierbij betreft de Inspectie ook de resultaten van eerdere onderzoeken (die reeds zijn aangehaald in paragraaf 1.2).

Zie de bijlage voor de visuele weergave van de operationalisering.

### **3.2 Methodes van onderzoek**

De Inspectie zet verschillende onderzoeksmethoden in om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Om aan te sluiten bij de vorige paragraaf, volgen hieronder per maatregel de in te zetten onderzoeksmethoden. Daarna worden de methoden toegelicht in relatie tot de onderzoeksvragen.

#### 1. 4-ogen-principe en steekproeven rondom autorisaties

- Documentstudie (waaronder in elk geval rapportages over gehouden steekproeven)
- Dossieronderzoek
- Vragenlijst aan alle eenheidschefs
- Groepsinterviews met landelijke verantwoordelijken en verantwoordelijken binnen de eenheden
- Interview programmamanager<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Door de korpsleiding is een landelijke programmamanager benoemd die *integraal* verantwoordelijk is voor de uitvoering van de door de Minister aangekondigde maatregelen. Deze manager gaat dus niet over het screeningsbeleid.

## 2. Screening

- Documentstudie
- Dossieronderzoek
- Vragenlijst aan alle eenheidschefs
- Groepsinterviews met landelijke verantwoordelijken en verantwoordelijken binnen de eenheden

## 3. Meerjaren verbeterplan

- Documentstudie (het meerjaren verbeterplan)
- Groepsinterview met landelijke verantwoordelijken
- Interview programmamanager

## 4. Evaluatie rondom de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de begeleiding van studenten

- Documentstudie (omtrent de evaluatie en het escalatiemodel)
- Groepsinterview met landelijke verantwoordelijken
- Interview programmamanager

Hieronder wordt per onderzoeksmethode toegelicht welke onderzoeksvragen hiermee worden beantwoord.

### *Documentstudie*

Informatie die de Inspectie nodig heeft voor dit onderzoek is deels vastgelegd in wet- en regelgeving, beleid, rapporten en (verbeter)plannen. Deze zal de Inspectie dus raadplegen voor de beantwoording van alle onderzoeksvragen.

### *Dossieronderzoek*

Deze methode wordt ingezet voor de tweede onderzoeksvraag. In (personeels)dossiers is informatie vastgelegd over verstrekte autorisaties en screenings. Deze methode wordt gecombineerd met de interviews bij de eenheden.

### *Vragenlijst aan alle eenheidschefs*

Om na te gaan òf, en zo ja, hoé het 4-ogen-principe, de steekproeven en screenings binnen de eenheden worden uitgevoerd zullen alle eenheidschefs hierover een vragenlijst ontvangen. Dit is van belang voor beantwoording van de tweede onderzoeksvraag. Uiteraard worden hier ook functionarissen binnen de eenheden over geïnterviewd, maar zoals onder 3.3 beschreven selecteert de Inspectie vier eenheden waar zij interviews houdt. De resultaten van de vragenlijsten zijn mede bepalend voor de keuze welke eenheden bezocht worden.

### *Groepsinterviews landelijke verantwoordelijken*

Per betrokken landelijke afdeling (VIK<sup>10</sup>, HRM, politieacademie, staf) zijn verantwoordelijken voor de verschillende maatregelen aangewezen. De Inspectie interviewt deze functionarissen op landelijk

---

<sup>10</sup> Veiligheid, Integriteit, en Klachten.

niveau (omwille van efficiency en samenhang) in een groepsinterview omtrent de eerste twee onderzoeksvragen.

#### *Groepsinterviews eenheden*

Deze interviews zijn van belang voor de tweede onderzoeksvraag.

De Inspectie interviewt in het kader van het toepassen van het 4-ogen-principe en het uitvoeren van de steekproeven de functionarissen die binnen de eenheden belast zijn met de uitvoering hiervan, te weten de leidinggevend en/of andere in documenten aangewezen functionarissen. Van tevoren vraagt de Inspectie de rapportages omtrent de steekproeven op. De Inspectie beperkt zich hierbij tot de afdeling opsporing van de betreffende eenheid omdat deze afdeling -gelet op de gevoeligheid van de informatie- hogere autorisatieniveaus kent dan bijvoorbeeld de basispolitiezorg.

In het kader van screening interviewt de Inspectie de functionarissen die binnen de eenheden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben in het screeningsproces. Dit zijn functionarissen van VIK en HRM en eventuele andere in documentatie aangewezen functionarissen.

#### *Interview programma manager*

De Inspectie interviewt deze functionaris over de eerste twee onderzoeksvragen.

In totaal worden elf interviews afgenomen. Drie op landelijk niveau (één groepsinterview en twee interviews met de programmamanager) en acht binnen de eenheden (twee groepsinterviews per eenheid, gesplitst in bij de screening betrokken functionarissen en bij autorisaties betrokken functionarissen).

### **3.3 Keuze te bezoeken eenheden**

Van alle eenheden selecteert de Inspectie een aantal eenheden waar zij interviews houdt om te toetsen of en hoe de integriteitsmaatregelen in de praktijk worden uitgevoerd. In de selectie voor de eenheden spelen criteria als recent toezichtlast (zoals in verband met het vijfde ronde onderzoek), een goede geografische spreiding, een balans tussen landelijke en stedelijke eenheden en het resultaat van de respons op de vragenlijsten een rol.

De Inspectie bezoekt vier eenheden. De Inspectie bezoekt in elk geval de landelijke eenheid (dienst landelijke recherche) omdat die relatief veel vertrouwensfuncties kent. Los van deze keuze voor de landelijke eenheid, heeft de Inspectie op basis van het vooronderzoek geen signalen op basis waarvan een specifieke eenheid op voorhand geselecteerd zou moeten worden.

De Inspectie verwacht hiermee tot een gegeneraliseerd beeld te komen op hoe de eenheden uitvoering geven aan de maatregelen. Om te toetsen of dit beeld klopt, zal de Inspectie de bevindingen aan de orde stellen in een interview met de landelijke programmamanager. Mocht er op basis hiervan aanleiding zijn toch nog andere eenheden te bezoeken, dan zal de Inspectie dit doen.

