

## **1 Samenvatting bevindingen en aanbevelingen**

Wat is de betekenis van de behoorlijkheidsnorm van de Nationale ombudsman voor het optreden van de politie? Deze vraag stond centraal in dit onderzoek en is uitgewerkt aan de hand van drie onderzoeksvragen:

- I) Wat is de inhoud van de behoorlijkheidsnorm van de Nationale ombudsman over het politieoptreden?
- II) Heeft deze behoorlijkheidsnorm van de Nationale ombudsman over het politieoptreden een meerwaarde ten opzichte van de rechtmatigheidstoets van de strafrechter en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens?
- III) Op welke wijze kan de doorwerking van de behoorlijkheidsuitspraken van de Nationale ombudsman bij de politie inzichtelijk worden gemaakt?
  - a. Welke factoren spelen bij dit inzichtelijk maken een rol: de controlestijl van de Nationale ombudsman, de reactiestijl van de gecontroleerde, de organisatiekenmerken van de politie, de politiecultuur en de waargenomen rechtvaardigheid bij de doorwerking van de uitspraken van de Nationale ombudsman bij de politie?
  - b. Is er verschil in doorwerking tussen de verschillende niveaus in het politieveld?
  - c. Is er verschil in doorwerking tussen oordelen en aanbevelingen?

### **1.1 Methoden van onderzoek**

#### *1.1.1 Juridische analyse*

Om deelvraag I en II (de inhoud en de meerwaarde van de behoorlijkheidstoets) te kunnen beantwoorden is gekozen voor een juridische analyse waarbij de uitspraken van de ombudsman over bepaalde gedragingen van de politie zijn vergeleken met uitspraken van de strafrechter en het EHRM. Bij de selectie van de gedragingen van de politie speelden verschillende factoren een rol, namelijk: het aantal klachten over dit onderwerp bij de Nationale ombudsman; de verschillende fasen van het opsporingsproces (te weten aanhouding, dwangmiddelen, politieverhoor en publiciteit), de (verschillende) grondrechten die in het geding zijn, de centrale rol voor de verdachte (de verdachte kan bij alle drie de instanties een klacht voorleggen), mate van ontwikkeling van de normering van de gedraging (namelijk nog niet uitgekristalliseerd). Deze criteria leidden tot de keuze van vijf gedragingen: het niet meedelen van de reden van de aanhouding, het gebruik van handboeien bij de aanhouding, rechtsbijstand tijdens het politieverhoor, de weergave van het verhoor in het proces-verbaal en informatieverstrekking aan de media. Door de keuze voor deze gedragingen is getracht een zo uitgebalanceerd mogelijk palet van gedragingen te onderzoeken op basis waarvan een uitspraak kon worden gedaan over de normering door de ombudsman in vergelijking met die van de strafrechter en het EHRM. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de geselecteerde gedragingen van de politie niet representatief zijn voor alle uitspraken van de Nationale ombudsman over de politie. Veel gedragingen, zoals de bejegening of voortvarende klachtbehandeling, blijven buiten beschouwing omdat daarbij een vergelijking niet mogelijk was. Het gaat bij deze deelvragen dan ook niet zozeer om de wijze waarop de ombudsman het optreden van de politie normeert, als wel in hoeverre de behoorlijkheidstoets van de ombudsman al dan niet afwijkt van die van de strafrechter en het EHRM.

Voor het in kaart brengen van de oordelen van de verschillende instanties is voornamelijk gebruikgemaakt van de gepubliceerde uitspraken op de websites van de betrokken instanties. Daarnaast is gebruikgemaakt van juridische tijdschriften waarin uitspraken van de betreffende instanties zijn opgenomen en al dan niet van annotaties zijn voorzien.

### *1.1.2 Kwalitatief onderzoek*

Voor beantwoording van deelvraag III naar de doorwerking van de uitspraken van de Nationale ombudsman is in dit onderzoek gekozen voor kwalitatief onderzoek. In kwalitatief onderzoek zijn drie dominante bronnen te onderscheiden: het interview, de analyse van documenten en de observatie. Het interview heeft in dit onderzoek een zeer belangrijke plaats ingenomen. Gekozen is voor semigestructureerde interviews, omdat deze ruimte laten om zowel de onderwerpen aan de orde te laten komen die van tevoren zijn bepaald aan de hand van de theorie alsook om recht te doen aan het verhaal van de respondent. Verder is gebruikgemaakt van analyse van documenten, waarbij het vooral ging om jaarverslagen van de politie en de Nationale ombudsman. De observatie heeft plaatsgevonden door het bijwonen van vergaderingen en bijeenkomsten van de politie en de Nationale ombudsman. Er was sprake van open observatie, waarbij de aanwezigen vooraf waren geïnformeerd over de aanwezigheid van de onderzoeker en hiermee ook hadden ingestemd. De onderzoeksresultaten zijn anoniem verwerkt in het onderzoek.

#### *Respondenten*

Aangezien de doorwerking bij de politie centraal staat in dit onderzoek, zijn interviews gehouden bij drie korpsen. Hierbij speelden verschillende criteria een rol, namelijk de grootte van het korps (groot, middelgroot en klein), het aantal klachten en de spreiding van de korpsen (stedelijk of ruraal). De verdeling is als volgt:

- a. groot politiekorps (meer dan 5000 fte), 96 klachten bij ombudsman, stedelijk;
- b. middelgroot politiekorps (circa 1800 fte), 33 klachten bij ombudsman, gemengd;
- c. klein politiekorps (minder dan 1200 fte), 45 klachten bij ombudsman, ruraal.

Binnen de korpsen is gesproken met verschillende ‘lagen’: korpsbeheerders, korpschefs, klachtcoördinatoren en politiemedewerkers. Aangezien ook de doorwerking per niveau binnen het politiebestedel (wetgeving, beleid en uitvoering) werd onderzocht, zijn ook respondenten buiten de politie benaderd. Op het niveau van wetgeving, waarbij de focus van dit onderzoek ligt op de bestuurlijke doorwerking, is ervoor gekozen om interviews te houden bij de verantwoordelijke ministeries, te weten het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het toenmalige ministerie van Justitie. Voor de laag ‘beleid’ zijn interviews gehouden bij de betrokken ministeries (BZK) het Nederlands Politie Instituut, de korpsleiding, de klachtbehandelaars bij de politie en het Openbaar Ministerie. Voor de laag ‘uitvoering’ zijn interviews gehouden bij politiemedewerkers van de geselecteerde korpsen. Tot slot zijn ook interviews gehouden binnen het bureau van de Nationale ombudsman.

In totaal zijn 45 interviews gehouden. Het aantal interviews is bepaald door de vraagstelling en een empirische beslissing (wanneer verdere interviews geen of weinig additionele informatie opleverden, was het saturatiepunt bereikt en zijn niet meer interviews gehouden). Aangezien kwalitatief onderzoek tot doel heeft om processen te beschrijven en te verklaren, kan worden volstaan met een relatief klein aantal respondenten, waarbij voldoende spreiding nodig is om de mogelijke diversiteit van ervaringen en opvattingen te kunnen beschrijven.

### *Vragenlijst*

Aangezien de interviews semigestructureerd waren is gebruikgemaakt van een topiclijst, die afhankelijk van het type respondent werd aangepast (zie voor de standaard topiclijst bijlage II). Een topiclijst is een lijst met onderwerpen en subonderwerpen op basis van de probleemstelling. De keuze van deze onderwerpen gebeurde voorafgaand aan het interview op basis van literatuur, theorie en onderzoek (eigen vooronderzoek en ander bestaand onderzoek). De theorie (zoals deze is beschreven in hoofdstuk 7 heeft hier een zeer belangrijke rol bij gehad. Het primaire doel van deze lijst is de data te structureren, zodat resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden. De volgorde waarin de onderwerpen aan de orde kwamen werd in hoofdzaak bepaald door de respondent. Na het ontwikkelen van een eerste versie van de lijst is een oriënterend gesprek met een klachtencoördinator van een niet- geselecteerd politiekorps gehouden om informatie over de procedure bij de politie te achterhalen. Vervolgens is een topiclijst opgesteld. Deze is getoetst tijdens een proefinterview met een andere klachtencoördinator (van een niet-geselecteerd politiekorps). Hierbij is getoetst of de topiclijst flexibel en goed gestructureerd was. Het proefinterview is bovendien opgenomen op video in het kader van een onderzoeksvaardigheden-training, zodat ook feedback door de klachtencoördinator en een onafhankelijke trainer op de interviewtechnieken mogelijk was.

## **1.2 Wat is de inhoud van de behoorlijkheidstoets?**

De eerste deelvraag luidde: Wat is de inhoud van de behoorlijkheidstoets? Het doel van deze studie was om zicht te krijgen op de inhoud van de behoorlijkheidstoets van de Nationale ombudsman. Om dit inzichtelijk te kunnen maken is in dit onderzoek gekozen voor een analyse van uitspraken van de ombudsman over het politieoptreden, waarbij vervolgens een vergelijking is gemaakt met de uitspraken van de strafrechter en het EHRM. Gekozen is voor de strafrechter, aangezien zowel de ombudsman als de strafrechter zien op procedures waarbij de burger zijn grieven kan uiten over het strafvorderlijk overheidsoptreden. Omdat de strafrechter niet de enige relevante rechter is, werd bij de analyse ook het EHRM betrokken. Het EHRM is des te meer relevant aangezien bij het strafvorderlijk optreden van de politie vaak mensenrechten in het geding zijn.

In hoofdstuk 5 zijn aan de hand van vijf gedragingen van de politie de behoorlijkheidsuitspraken van de ombudsman in kaart gebracht en vergeleken met de rechtmatigheidsuitspraken van de strafrechter en het EHRM. Het ging hierbij om de gedragingen: het niet meedelen van de reden van de aanhouding aan de verdachte, het gebruik van handboeien, de weergave van het verhoor in het proces-verbaal, het contact met de raadsman rondom het politieverhoor en het verstrekken van informatie over de verdachte aan de media. Aan de hand van de bevindingen van twee onderzochte gedragingen volgen hieronder kort de belangrijkste bevindingen.<sup>1</sup>

Bij het gebruik van handboeien is een eigen behoorlijkheidskader van de Nationale ombudsman zichtbaar. In zijn beoordeling spelen de wettelijke criteria, namelijk veiligheidsrisico en vluchtgevaar, een belangrijke rol. Maar de ombudsman kijkt bij zijn beoordeling ook naar andere aspecten. Bij zijn toets wordt niet alleen het moment van het daadwerkelijk aanleggen van de handboeien meegenomen, maar wordt ook gekeken naar de gebeurtenissen die daaraan vooraf zijn gegaan. Is de situatie geëscaleerd, en zo ja, heeft de politie daarbij voldoende afstand genomen en voor een de-escalerende houding gekozen. De ombudsman benadrukt verder dat de politie niet standaard handboeien mag gebruiken. Volgens de ombudsman moet de politie iedere

---

<sup>1</sup> Zie ook uitgebreid hoofdstuk 6.

keer een afweging maken of het noodzakelijk is om de handboeien aan te leggen, of dat een minder ingrijpende manier voorhanden is. Als de politie het toch noodzakelijk heeft geacht om handboeien te gebruiken, dan beoordeelt de ombudsman of dit op een zorgvuldige wijze is gebeurd: is de verdachte publiekelijk geboeid en was dit nodig, zijn de handboeien voorzichtig en op de juiste wijze omgedaan? In het verlengde hiervan beoordeelt hij ook of het gebruik van handboeien is geregistreerd om controle achteraf mogelijk te maken.

De strafrechter blijkt het gebruik van handboeien nauwelijks te beoordelen. Als hij het gebruik van handboeien toetst, dan toetst hij voornamelijk de wettelijke criteria, waarbij een rechtsbeginsel als de proportionaliteit nauwelijks een rol lijkt te spelen. Het EHRM toetst, net als de ombudsman, wel veelvuldig gedragingen van de politie waarbij handboeien zijn gebruikt. Het Europese Hof stelt zich in beginsel op het standpunt dat het gebruik van handboeien op zich niet een schending oplevert van het EVRM, maar toetst hierbij vooral of het gebruik van handboeien psychisch of fysiek letsel als gevolg heeft gehad. Aangezien het gebruik van handboeien voornamelijk wordt getoetst aan artikel 3 EVRM (onmenselijke behandeling en foltering), waarbij het Hof een hoge drempel hanteert, wordt niet snel een schending aangenomen.

Behoorlijkheidsuitspraken zijn minder zichtbaar bij een andere gedraging die voor dit onderzoek is geanalyseerd: de aanwezigheid van een raadsman tijdens het politieverhoor. Hierbij neemt de Nationale ombudsman nauwelijks een eigen behoorlijkheidsstandpunt in. Hij blijft in zijn beoordeling heel dicht bij de wettelijke en in de jurisprudentie ontwikkelde criteria. De toets van de ombudsman valt dan ook grotendeels samen met de rechtmatigheidstoets van de strafrechter en het EHRM. Echter, bij zijn beoordeling van het contact opnemen van de verdachte met zijn raadsman voorafgaand aan het politieverhoor kiest de ombudsman een andere benadering. Bij deze gedraging ziet hij kennelijk (iets) meer ruimte voor toetsing aan andere criteria dan die afkomstig zijn uit wet- en regelgeving. De Nationale ombudsman benadrukt hierbij de eigenstandige positie van de verdachte, waarbij een actievere en hulpvaardige opstelling van de politie nodig is. Maar ook bij deze gedraging voert toetsing aan de wettelijke criteria de boventoon en laat de ombudsman veel uitzonderingen toe op de verplichting van de politie om deze mededeling te doen.

Door de inhoud van zijn behoorlijkheidstoets onderscheidt de Nationale ombudsman zich van de rechtmatigheidstoets van de strafrechter en het EHRM. De ombudsman betreft, net als de strafrechter en het EHRM, in zijn toetsing criteria uit wet- en regelgeving en jurisprudentie. Dit is logisch aangezien het optreden van de politie hierin is genormeerd. Dit zijn echter slechts enkele criteria die in de behoorlijkheidstoets van de ombudsman een rol kunnen spelen. Daarnaast toetst hij namelijk ook aan andere criteria, zoals de-escalatie, communicatie, aspecten van procedurele rechtvaardigheid en zorgvuldigheid. Hiermee benadrukt hij de eigenstandige positie van de burger waarvoor een hulpvaardige houding van de overheid nodig is. Dit is des te belangrijker in het strafrechtelijke traject, waar de opsporing in beginsel onafhankelijk van de wil van de burger plaatsvindt.

### **1.3 Heeft de behoorlijkheidstoets een meerwaarde?**

Hiervoor is gebleken dat de inhoud van de behoorlijkheidstoets van de ombudsman zich onderscheidt van de rechtmatigheidstoets van de strafrechter en het EHRM. De tweede onderzoeksvraag luidde: Heeft deze behoorlijkheidsnorm van de Nationale ombudsman over het politieoptreden een meerwaarde ten opzichte van de rechtmatigheidstoets van de strafrechter en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens?

De meerwaarde van de behoorlijkheidstoets kan niet los worden gezien van de taak en de bevoegdheden van het instituut. Door de vergelijking met de taak en bevoegdheden van de strafrechter en het EHRM kan deze meerwaarde worden verduidelijkt. Concluderend kan worden gesteld dat de taak van de Nationale ombudsman verschilt van de taak van de strafrechter en het EHRM. In vergelijking met de strafrechter en het EHRM heeft de ombudsman meer mogelijkheden om het optreden van de politie kritisch te beoordelen. De strafrechter wordt beperkt doordat hij in het strafproces primair moet oordelen over de strafbaarheid van de verdachte. Hij heeft daarbij van de wetgever mogelijkheden gekregen om het optreden van de politie te beoordelen, maar blijkt daar niet altijd optimaal gebruik van te maken aangezien de consequenties hiervan voor de strafzaak van de verdachte verstrekkend kunnen zijn. Het EHRM wordt beperkt doordat hij toetst of er sprake is van een schending van mensenrechten, waarbij sprake is van een hoge ernstdrempel. De normen van het EHRM kunnen als minimumnormen worden beschouwd.

Zoals gezegd is de behoorlijkheidstoets een belangrijke bevoegdheid van de Nationale ombudsman, maar deze hangt nauw samen met andere bevoegdheden die de ombudsman heeft gekregen om zijn taak uit te oefenen, zoals het horen van ambtenaren, het doen van aanbevelingen en onderzoek uit eigen beweging. De ombudsman blijkt zich in zijn onderzoek op te stellen als een actieve onderzoeker, die zelf op onderzoek uitgaat en politieambtenaren hoort, terwijl de strafrechter en het EHRM veelal afgaan op de tijdens het proces verstrekte informatie. De Nationale ombudsman beperkt zich daarbij niet tot de aan hem voorgelegde klachten, waar de strafrechter en het EHRM voornamelijk lijken te reageren op de aan hen voorgelegde verweren of klachten. Een voorbeeld ter illustratie. Er wordt (bijna) nooit geklaagd over het feit dat het gebruik van handboeien niet is geregistreerd. Als tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat deze registratie niet is gebeurd, dan geeft de ombudsman aan dat dit niet juist is geweest. Hieruit blijkt dat de ombudsman niet gebonden is aan de klachtformulering en een dergelijke bevinding uit eigen beweging naar voren brengt. De strafrechter reageert op de aan hem voorgelegde verweren en doet niet snel uit eigen beweging onderzoek naar het optreden van de politie zonder dat hierover verweer is gevoerd door de verdediging. Ook het EHRM blijkt nauwelijks uit eigen beweging gedragingen aan de orde te stellen waarover niet expliciet is geklaagd. Bijvoorbeeld in de zaak Selmouni werd geklaagd over de behandelwijze tijdens het politieverhoor. Selmouni had niet expliciet geklaagd over het ontbreken van rechtsbijstand waarover het Hof dan ook geen uitspraak heeft gedaan. De ombudsman laat echter ook mogelijkheden liggen. Uit het voorliggend onderzoek is gebleken dat politieambtenaren in het proces-verbaal meestal slechts aanvinken dat handboeien zijn gebruikt wegens veiligheid en vluchtgevaar. De Nationale ombudsman zou hierover kunnen opmerken dat naast registratie, ook inhoudelijk goede verslaglegging noodzakelijk is voor controle.

Ook doet de ombudsman regelmatig aan de politie of de minister aanbevelingen om fouten in de toekomst te voorkomen. Bijvoorbeeld in de zaak waarin de ouders van de door suïcide overleden zoon over de wijze van het politieverhoor klaagden, deed de ombudsman de aanbeveling aan de minister van Justitie om verhoren op band op te nemen. Het valt buiten de taak van de strafrechter om dergelijke instructies aan het betreffende bestuursorgaan te geven. Tegelijkertijd rijst de vraag waarom de ombudsman deze aanbeveling pas deed in 2006. Een vergelijkbare aanbeveling betreffende de gehoren in vreemdelingenzaken had de ombudsman namelijk reeds in 1996 gedaan.

Gelet op het verschil in taak en bevoegdheden tussen de ombudsman en de strafrechter en het EHRM, is het evident dat de ombudsman zich niet moet beperken tot toetsing aan criteria uit wet- en regelgeving en jurisprudentie zoals deze worden toegepast door de strafrechter en het EHRM. De strafrechter en het EHRM worden beide in meer of mindere mate beperkt in de wijze waarop ze het optreden van de politie kunnen beoordelen. In de rechtmatigheidsoordelen die ze uitspreken, doen ze binnen de beperkte mogelijkheden die ze hebben uitspraken over het politieoptreden. Hun toetsing wordt enerzijds beperkt doordat het een toetsing is aan het recht, maar anderzijds ook door de taak die zij hebben gekregen, die fundamenteel anders is dan die van de ombudsman. De ombudsman is bij uitstek de aangewezen instantie om het politieoptreden te beoordelen en kan daarbij het overheidsoptreden kritischer en vanuit het perspectief van de burger beoordelen. Daarom moet hij zich niet beperken tot toetsing aan de criteria uit het recht. Gelet op zijn taak en bevoegdheden moet hij de behoorlijkheid toetsen. Criteria uit het recht zijn onderdeel van deze toets, maar de Nationale ombudsman moet ook de andere criteria toetsen zoals de procedurele rechtvaardigheid, bejegening en de-escalatie, waarbij de eigenstandige positie van de burger wordt versterkt en een hulpvaardige overheid wordt benadrukt.

Tegelijkertijd is uit dit onderzoek gebleken dat de ombudsman zich in zijn behoorlijkheidstoets van de onderzochte politiegedragingen regelmatig beperkt tot toetsing aan criteria uit wet- en regelgeving en jurisprudentie. Zeker bij juridisch sterk genormeerde gedragingen is dit het geval, terwijl de behoorlijkheid veel duidelijker naar voren komt in gedragingen die niet juridisch zijn genormeerd. Kennelijk wordt de Nationale ombudsman hierdoor beperkt in zijn behoorlijkheidstoets. In zijn behoorlijkheidstoets moet hij uiteraard inzichtelijk maken welke criteria in wet- en regelgeving zijn neergelegd, maar hij kan zijn meerwaarde juist versterken door in iedere uitspraak een eigen behoorlijkheidstoets uit te voeren, waarbij getoetst wordt aan criteria als procedurele rechtvaardigheid, zorgvuldigheid, het kiezen voor de minst ingrijpende maatregel of de-escalatie. Hiermee wordt de eigenstandige positie van de burger versterkt en de daarvoor noodzakelijke hulpvaardige overheid benadrukt. De ombudsman moet zich daarbij niet laten verleiden tot het doen van een rechtmatigheidsoordeel. Een rechtmatigheidsoordeel roept vooral discussie op (in de wetenschap en in de praktijk) over het 'etiket' dat op de gedraging wordt geplakt, in plaats van dat de discussie gaat over de inhoud van de behoorlijkheidsnorm. Zoals hiervoor al bleek uit hoofdstuk 3 biedt deze discussie echter geen enkele duidelijkheid over de inhoud van de behoorlijkheid en leidt deze discussie alleen maar af van de (gewenste) inhoud van de behoorlijkheidstoets.

Deze meerwaarde van de uitspraken van de ombudsman komt echter pas daadwerkelijk tot zijn recht als deze uitspraken worden overgenomen door de politie, waardoor vergelijkbare klachten in de toekomst worden voorkomen.

#### **1.4 Op welke wijze kan de doorwerking inzichtelijk worden gemaakt?**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de derde onderzoeksvraag: Op welke wijze kan de doorwerking van de uitspraken van de ombudsman bij de politie inzichtelijk worden gemaakt? Voor alle toezichthoudende instanties geldt namelijk dat het doen van uitspraken over het optreden van de politie niet het ultieme doel is. Om daadwerkelijk te kunnen bijdragen aan het verbeteren van de overheid, is het van belang dat de politie zich kritieken aantrekt, aanbevelingen daadwerkelijk overneemt en zijn gedrag daardoor aanpast. Het creëren van draagvlak voor de uitspraken is daarvoor van belang.

Zoals uit de onderzoeksvragen blijkt beoogde dit onderzoek meer dan het vaststellen in welke mate de uitspraken van de ombudsman worden nageleefd door de politie. Het onderzoek

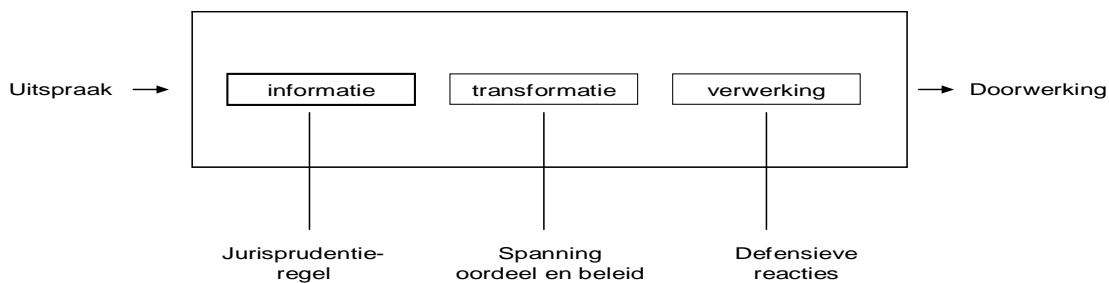
was er juist op gericht om de doorwerking inzichtelijk te maken. Juist door het identificeren van barrières voor de doorwerking en de factoren die hierop van invloed kunnen zijn, konden aangrijpingspunten worden gegeven voor eventuele aanpassingen en verbetering. Doordat voor een kwalitatieve aanpak is gekozen door middel van interviews en niet voor een kwantitatieve aanpak met een aselechte steekproef, zijn de conclusies uit dit onderzoek niet generaliseerbaar voor de doorwerking van de uitspraken van de ombudsman bij de gehele politie of bij de gehele overheid.

In hoofdstuk 7 is een nadere verkenning gegeven van enkele inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over barrières voor de doorwerking en enkele factoren die daarbij mogelijk relevant zijn bij de doorwerking. Hierbij is gebruikgemaakt van inzichten uit de sociologie, de politicologie, de bestuurskunde, de psychologie en de criminologie. Deze theoretische verkenning heeft gedurende het onderzoek verschillende functies gehad. Een eerste verkenning van de literatuur bood handvatten voor de (semigestructureerde) interviews. Om de bevindingen uiteindelijk te kunnen interpreteren is deze verder verdiept en aangevuld. Vervolgens boden deze theoretische inzichten weer meer handvatten voor de analyse van de bevindingen. De theoretische inzichten zijn derhalve gedurende het onderzoek ‘gegroeid’ waarvan het eindresultaat is neergelegd in hoofdstuk 7.

#### *Onderzoeksmodel Hertogh*

Aan de hand van het onderzoeksmodel van Hertogh (zie figuur 12.1) worden in deze paragraaf een eerste aanzet gedaan om de doorwerking van de uitspraken van de ombudsman bij de politie inzichtelijk te maken.

Figuur 12.1 Het bestuurlijke doorwerkingsproces volgens Hertogh



In de informatiefase bleek het voor de respondenten inderdaad niet altijd mogelijk om een algemene regel uit de uitspraak van de Nationale ombudsman af te leiden. Ten eerste bleek de nuance in het oordeel van de Nationale ombudsman niet bij alle respondenten over te zijn gekomen. Ten tweede vonden de geïnterviewde politiemedewerkers zelf de uitspraken van de ombudsman duidelijk, maar zij betwijfelden of hun collega's de uitspraken zouden begrijpen. Ten derde is gebleken dat de behoorlijkheidsnorm van de ombudsman voor de respondenten niet altijd duidelijk is. Zowel de invulling van deze norm, als het verschil tussen de behoorlijkheid en de rechtmatigheid, leidde bij de respondenten tot onduidelijkheden.

Nadat door de politie een algemene regel uit de uitspraak van de ombudsman is afgeleid, is het voor de doorwerking van belang dat in de transformatiefase een vergelijking wordt gemaakt tussen deze algemene regel en het beleid van de politie of het politieveld. Is er spanning tussen de uitspraken van de Nationale ombudsman en het beleid van de politie die de doorwerking kan

belemmeren? Volgens de respondenten paste het merendeel van de oordelen bij het beleid van de politie en stond derhalve niet ter discussie. Bijvoorbeeld de geïnterviewde opleiders gaven aan dat onderwerpen als communicatie en de-escalatie een steeds belangrijkere rol spelen in het onderwijs waar de uitspraken van de ombudsman goed bij passen. Tegelijkertijd uitten bijna alle respondenten, zowel bij de politie als bij het politieveld flinke kritiek, namelijk dat de ombudsman onvoldoende gevoel heeft voor de politiepraktijk. Deze kritiek leeft het sterkst bij de politiemedewerkers. Veelvuldig werden tijdens de interviews uitspraken gedaan als: ‘Kennis uit de praktijk hebben ze niet’, ‘Loop eerst eens met de politie mee’ en ‘Te weinig gevoel voor het dagelijkse vieze, vuile, onvoorspelbare, bedreigende, gevaarlijke werk dat de politiemensen iedere dag doen.’

Wat doet de politie met de uitspraken van de ombudsman in de verwerkingsfase? De oordelen over individuele klachten werken nauwelijks door in het beleid en de wetgeving aangezien de oordelen veelal worden gezien als incidenten. Ook in de uitvoering blijken de oordelen nauwelijks door te werken. De geïnterviewde politiemedewerkers geven bijna allen aan dat zij in een vergelijkbare toekomstige situatie op dezelfde wijze zouden handelen. De oordelen blijken wel door te werken in de politieopleiding, al gebeurt dit niet op een gestructureerde manier en is deze grotendeels afhankelijk van de persoonlijke interesse van de docenten. (Structurele) aanbevelingen gericht aan de korpsleiding blijken wel door te werken, zowel in beleid als wetgeving en in de opleidingen (voor zover relevant). De ombudsman blijkt zich wel bewust te zijn van het belang van doorwerking.

#### *Implicaties onderzoeksmodel*

Het onderzoeksmodel van Hertogh maakte het mogelijk om de doorwerking van de uitspraken van de ombudsman bij de politie inzichtelijk te maken. Echter, naast de door Hertogh beschreven barrières bleken uit de bevindingen van dit onderzoek ook andere barrières een rol te spelen bij de doorwerking van de uitspraken van de ombudsman bij de politie. Met slechts het bestaande model van Hertogh kon de doorwerking van de uitspraken van de ombudsman derhalve niet optimaal inzichtelijk gemaakt worden. Uitbreiding van het model met de opgedane bevindingen maken het beter toepasbaar voor de Nationale ombudsman en de politie.

Uit de interviews bleek de door de ombudsman gevoerde onderzoeksprocedure voor de respondenten van belang. Het onderzoeksmodel dient mijns inziens dan ook te worden aangevuld met een fase die voorafgaat aan de informatiefase, namelijk de onderzoeksfase. De bevindingen uit dit onderzoek worden onderbouwd door eerder verricht onderzoek naar de waargenomen procedurele rechtvaardigheid. Uit het onderzoek naar de waargenomen procedurele rechtvaardigheid is namelijk gebleken dat als procedures aan bepaalde eisen voldoen, zij tot tevredenheid van de deelnemers leiden, zelfs als de uitkomst van de procedure op zich tegenvalt (procedurele rechtvaardigheid).

Uit dit onderzoek is nog een belemmering naar voren gekomen in de informatiefase, namelijk de onbekendheid van de respondenten met de uitspraken. Doorwerking kan pas worden gerealiseerd als de gecontroleerde voldoende op de hoogte is van de uitspraak. Niet alle respondenten bleken de uitspraken van de ombudsman over het eigen politiekorps te kennen, ondanks het feit dat de ombudsman zijn uitspraken naar de direct betrokken partijen stuurt. Gebleken is namelijk dat de korpsleiding en de (hoofd)officieren deze uitspraken niet of nauwelijks zien of te zien krijgen. De bekendheid met de uitspraken van de ombudsman onder de meeste politieambtenaren – die niet met die betreffende zaak te maken hebben gehad – bleek

onder de geïnterviewden ook gering te zijn. Zij waren alleen bekend met de uitspraak waar ze zelf bij betrokken waren geweest.

In de transformatiefase kan, naast de spanning tussen het beleid en de uitspraken van de ombudsman, nog een andere belemmering voor de doorwerking worden aangewezen. Uit de onderzoeksbevindingen is gebleken dat het van belang is dat de uitspraken van de Nationale ombudsman worden besproken door degenen die verantwoordelijk zijn voor het beleid. Uit de interviews is gebleken dat een dergelijke vergelijking niet altijd plaatsvindt, noch bij de politie, noch bij de ministeries. Hier liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag, zoals het feit dat oordelen van de Nationale ombudsman niet of nauwelijks worden besproken in de driehoek, waarin de korpschef, de korpsbeheerder en de officier van justitie voor een belangrijk deel het (regionale) beleid vormgeven. Ook worden klachten veelal gezien als incidenten, of vindt men het aantal klachten zo gering dat er geen sprake is van een rode lijn in de klachten.

In het analysemodel van Hertogh worden defensieve reacties aangemerkt als barrière voor doorwerking in de verwerkingsfase. Uit de interviews is gebleken dat defensieve reacties op ieder niveau binnen de politie in meer of mindere mate aanwezig zijn. Deze defensieve reacties kunnen in iedere fase van het doorwerkingsproces voorkomen. Sommige respondenten geven aan dat ze de uitspraak niet of nauwelijks hadden gelezen (defensieve reactie in de informatiefase). Ook de reactie dat de uitspraken van de ombudsman niet aansluiten bij de praktijk, bleek in sommige gevallen eerder een defensieve reactie dan een inhoudelijke reactie te zijn (in de transformatiefase). De defensieve reacties lijken derhalve niet zozeer een specifieke barrière in de verwerkingsfase te zijn, maar veeleer een uiting van de barrières in alle fasen van het model.

Het uiteindelijke doel is doorwerking van de uitspraken van de ombudsman bij de politie, zoals dit ook in het model van Hertogh wordt weergegeven. Echter, uit dit onderzoek is gebleken dat de doorwerking niet altijd op dezelfde manier plaatsvindt. De geïnterviewde respondenten bij de politie en in het politieveld bleken namelijk op verschillende manieren te reageren op uitspraken van de Nationale ombudsman hetgeen van invloed is op de wijze waarop en de mate waarin de doorwerking plaatsvindt. Veelal reageert de politie nauwelijks op een uitspraak, omdat men het niet eens is met de uitspraak (bijvoorbeeld omdat men onvoldoende procedurele rechtvaardigheid heeft waargenomen), of omdat men niet (voldoende) bekend is met de uitspraak (non-response). Als men wel reageert op de uitspraak, bijvoorbeeld bij de uitspraken over het opnemen van een aangifte, dan blijkt er veelal sprake te zijn van een instrumentele reactie waarbij vooral naar de letter van de tekst wordt gekeken en de achterliggende normen en waarden onderbelicht blijven. Van een dergelijke reactie was bijvoorbeeld sprake bij de uitspraken over het opnemen van een aangifte: 'Maar hij (de uitspraak) ligt er zoals hij er ligt en vervolgens wordt hij ook zo geïmplementeerd en dat leidt er dan toe dat we ons eraan gaan houden.' Bij de ministeries en de politieopleiding was men meer geneigd om te kijken naar zowel de letter van de tekst als de achterliggende waarden.

De wijze van reageren door de politie is dus van invloed op het resultaat, namelijk de doorwerking en de wijze waarop de uitspraken bij de politie doorwerken. Dit leidt tot een nuancering van het begrip 'doorwerking' in het onderzoeksmodel; het gaat dus niet zozeer om doorwerking op zich, maar de wijze of mate van doorwerking.

De genoemde aanvullende belemmeringen leiden tot het volgende aangepaste onderzoeksmodel (figuur 12.2).

Figuur 12.2 Doorwerking als proces (aangepaste versie 1)



### *Organisatiekenmerken*

Uit dit onderzoek kwamen verschillende organisatiekenmerken van de politie naar voren. Uit de interviews blijkt dat de politiemedewerker inderdaad een ruime discretionaire bevoegdheid heeft en zelf kan bepalen op welke wijze hij optreedt. De grootte van een politiekorps en de fragmentatie door het bestaan van de verschillende politiekorpsen werd in de interviews door respondenten naar voren gebracht.

Wat is de betekenis van deze organisatiekenmerken bij het inzichtelijk maken van de doorwerking? Door de ruime discretionaire bevoegdheid hebben politiemedewerkers grote vrijheid om op het moment van handelen zelf te bepalen op welke wijze wordt opgetreden. De normen die voor dergelijke situaties gelding hebben, worden door de politiemedewerker naar eigen inzicht toegepast. Door deze ruime discretionaire bevoegdheid is het moeilijk om het politiewerk te sturen en de uitvoering van het politiewerk zo te beïnvloeden dat wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen, zeker voor een externe instantie als de ombudsman.

Een ander organisatiekenmerk dat een rol blijkt te spelen bij de doorwerking is de fragmentatie van de politie. De politie is met zijn 25 korpsen (en de KLPD) en ruim 50.000 politieambtenaren een organisatie die zeer gefragmenteerd is. Er is niet één aanspreekpunt voor de ombudsman. Hierdoor is de bekendheid met de uitspraken over andere korpsen gering, hetgeen een belemmering is voor de doorwerking in de informatiefase.

Vervolgens is ook de grootte van een korps van betekenis voor de doorwerking. Een hoofdofficier refereerde aan de grootte van een korps en het aantal politiemedewerkers en stelde dat het bij een groot korps in het algemeen moeilijker is om ideeën te laten doordruppelen. Uit dit onderzoek is ook gebleken dat de doorwerking bij het kleinste korps over het algemeen minder wordt belemmerd dan bij het grote en het middelgrote korps.

Concluderend kan worden gesteld dat de organisatiekenmerken van betekenis zijn om de doorwerking inzichtelijk te maken. De organisatiekenmerken van de politie spelen een rol bij barrières in verschillende fasen van de doorwerking.

### *Politiecultuur*

Elementen van politiecultuur zijn merkbaar bij de politiemedewerkers, de korpsleiding en IBT-docenten. Enkele elementen van het orthodoxe beeld van de politiecultuur kwamen prominent naar voren, zoals het gevoel van solidariteit, het geloof in de eigen moraliteit en de anti-intellectuele houding. Naast elementen van het orthodoxe beeld kwamen ook andere elementen van de politiecultuur naar voren. Ten eerste bleken de geïnterviewde politiemedewerkers zich persoonlijk betrokken te voelen bij het werk. Enkele respondenten gaven aan dat er binnen de politie een ontwikkeling gaande is richting een meer zakelijke houding.

Wat is de betekenis van de politiecultuur voor het inzicht in de doorwerking? Zoals hiervoor al is gezegd is het gevoel van solidariteit belangrijk voor het politiewerk. Dit element beïnvloedt de doorwerking, aangezien het veelal gepaard gaat met een negatieve houding ten opzichte van buitenstaanders. Een voorbeeld ter illustratie: de korpsleiding vindt de ombudsman een belangrijke instantie, maar was tegelijkertijd van mening dat er teveel externe controle op de politie is. Tegelijkertijd lijkt er een tendens gaande te zijn dat de politie (iets) beter met kritiek kan omgaan dan voorheen: 'Waar we nog meer naartoe moeten is dat collega's elkaar aanspreken op het gedrag, maar het is al veel meer geaccepteerd dan in het verleden, dat er kritisch gekeken kan worden naar het optreden van de politie, dan wel door een chef, dan wel door bureau integriteit, dan wel door de Nationale ombudsman.' Ondanks deze ontwikkeling bleken de meeste

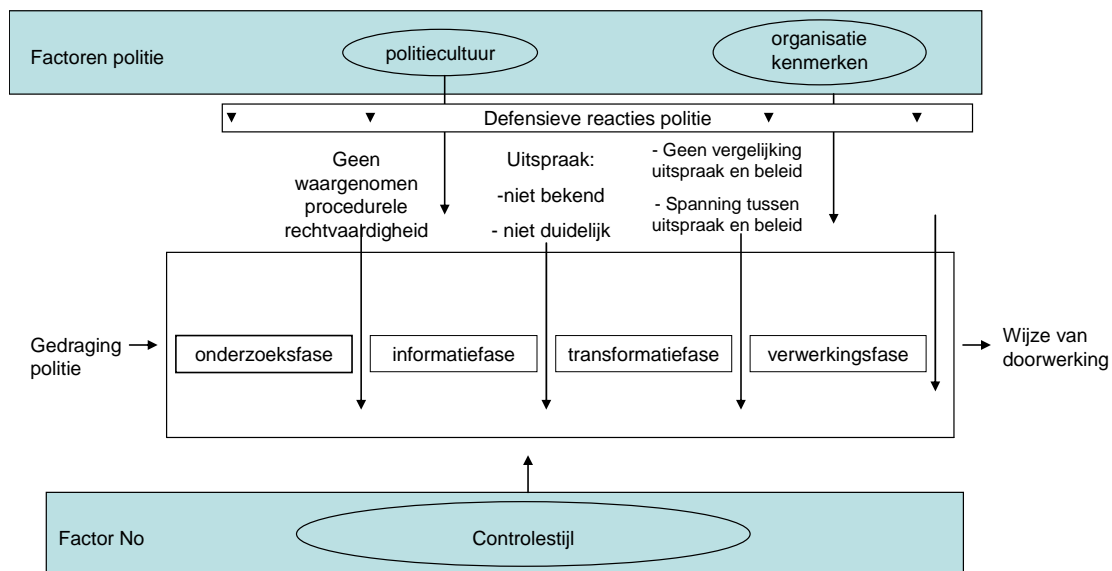
respondenten toch meer te neigen naar een negatieve houding ten opzichte van de ombudsman hetgeen zich uitte in defensieve reacties ten opzichte van de ombudsman.

Ook de cynische houding van respondenten speelt een rol bij de doorwerking. Dat werd ook in dit onderzoek herkend: respondenten tonen een cynische houding ten opzichte van de klachtbehandeling van de Nationale ombudsman. Klachten worden veelal gezien als ‘flutklachten’ over gedragingen die het nauwelijks waard waren om er zoveel tijd aan te besteden. Hierdoor blijken de politiemedewerkers de uitspraken niet of nauwelijks serieus te nemen. Uit de interviews is gebleken dat de respondenten de beklagde gedraging nauwelijks van groot belang achten, zeker niet in verhouding met het ‘echte politiewerk’, waarbij het gaat om boeven vangen. Het geloof in de eigen moraliteit speelt ook een rol bij de doorwerking aangezien de politiemedewerkers – ondanks het oordeel van de ombudsman – nog steeds vinden dat ze juist hebben gehandeld. Zonder daadwerkelijk naar de inhoud van de uitspraak te kijken en dit te vergelijken met hun eigen optreden, neigt men naar een defensieve reactie en wordt de uitspraak naast zich neergelegd. Verder bleek uit de interviews dat de respondenten (met name de politiemedewerkers) persoonlijk en emotioneel betrokken zijn bij hun politiewerk. Het is niet ‘zomaar’ een baan en de kritiek op hun optreden door de ombudsman kwam hard aan. De uitspraak van de ombudsman voelde als een persoonlijke aanval. Hierdoor werden defensieve reacties opgeroepen.

Geconcludeerd kan worden dat verschillende cultuurelementen van de politie van betekenis zijn bij het inzichtelijk maken van de doorwerking van uitspraken van de ombudsman.

Deze bevindingen leiden tot de volgende aanpassing van het onderzoeksmodel van Hertogh (figuur 12.3).

Figuur 12.3 Analysemodel doorwerking als proces (aangepaste versie 2)



## **1.6 Verschil in doorwerking per politielag**

Onderzoeksvraag IIIb ging specifiek over het verschil in doorwerking tussen de verschillende lagen binnen de politie en het politieveld. Uit de onderzoeksbevindingen kan geconcludeerd worden dat de doorwerking per laag zowel bij de politie als in het politieveld een andere dynamiek kent. Daar waar bijvoorbeeld de onbekendheid met de uitspraken bij de korpsleiding een belangrijke belemmering blijkt te zijn, is de mogelijke invloed van de ombudsman op de politiemedewerker op straat beperkt door elementen van de politiecultuur. Zoals gezegd is de vraag naar doorwerking niet eenvoudig of eenduidig te beantwoorden en is er sprake van (grote) diversiteit.

## **1.7 Verschil in doorwerking tussen oordelen en aanbevelingen**

Aanbevelingen van de Nationale ombudsman worden in circa 90% van de gevallen opgevolgd. Hierbij blijken enkele elementen een rol te spelen. Allereerst geeft de ombudsman in zijn rapporten expliciet aan dat hij aanleiding ziet om de korpsbeheerder in overweging te geven een bepaalde maatregel te nemen, waarbij hij bovendien aangeeft een reactie van de korpsbeheerder hierop te willen. Met andere woorden, een aanbeveling valt duidelijk op en wordt daardoor, zo is gebleken uit de interviews, eerder onder de aandacht gebracht van de korpsleiding waardoor de aanbeveling bekend is bij de korpsleiding (derhalve is er geen belemmering in de informatiefase door onbekendheid). Doordat de ombudsman expliciet aangeeft een reactie te willen op de aanbeveling, is de kans dat de aanbeveling ook daadwerkelijk door de beleidsmakers wordt besproken een stuk groter (en dus is er geen belemmering in de transformatiefase). Bovendien geeft een aanbeveling duidelijk handvatten en meer houvast voor mogelijke aanpassingen en verbeteringen.

Bij oordelen verloopt het doorwerkingsproces anders. Deze worden niet altijd onder de aandacht van de korpsleiding gebracht. Oordelen worden nogal eens als incident of als standaard betiteld, waardoor deze niet verder komen dan de informatiefase. Aangezien de ombudsman niet om een reactie vraagt, is er voor de politieorganisatie minder aanleiding of noodzaak om met elkaar in gesprek te gaan over een oordeel en het daarbij horende normenkader. Als men het er niet mee eens is wordt een oordeel makkelijk (in ieder geval makkelijker dan een aanbeveling) weggelegd.

Welke rol spelen de factoren hierbij? Een van de factoren is de gekozen controlestijl van de ombudsman. Uit de onderzoeksbevindingen is gebleken dat in die gevallen waarin de aanbevelingen niet duidelijk zijn of niet worden opgevolgd er (incidenteel) tussen de ombudsman en de politie wordt overlegd wat precies met de aanbeveling wordt bedoeld en/of op welke wijze de aanbeveling kan worden opgevolgd. Hierbij komt derhalve een meer repressieve controlestijl van de ombudsman om de hoek kijken. Bij oordelen is gebleken dat er niet of nauwelijks overleg bestaat tussen de ombudsman en de politie. De ombudsman stuurt zijn oordeel op en lijkt er daarbij vanuit te gaan dat dit vanzelf zal doorwerken.

Ook elementen van de politiecultuur blijken een rol te spelen, namelijk de persoonlijke betrokkenheid, de solidariteit en het geloof in de eigen moraliteit. Aanbevelingen hebben namelijk, in tegenstelling tot oordelen die zien op het gedrag van de individuele ambtenaar, betrekking op de organisatie als geheel. Dit zorgt ervoor dat individuele ambtenaar minder direct wordt aangesproken op zijn eigen gedrag, waardoor waarschijnlijk de weerstand minder is. Dat de weerstand tegen meer algemene aanbevelingen minder is, hangt ook samen met het feit dat de doorwerking niet op iedere laag binnen de politie op dezelfde wijze geschiedt. De meeste weerstand tegen de uitspraken van de ombudsman leeft op de werkvloer, voornamelijk gevoed

door het geloof in de eigen moraliteit. Aangezien de aanbevelingen niet gericht zijn aan de werkvloer, maar aan degenen die verantwoordelijk zijn voor het beleid, leiden aanbevelingen kennelijk tot minder weerstand. Op dat niveau is namelijk sprake van een iets ontvankelijker houding ten opzichte van klachten en de ombudsman. Dit is weer anders bij oordelen, die voornamelijk zien op de individuele gedraging van de betrokken politieambtenaar en derhalve op flinke weerstand stuiten.

## **1.8 Suggesties voor verbetering**

In hoofdstuk 6 en in hoofdstuk 10 zijn aandachtspunten geformuleerd om zowel de meerwaarde als de doorwerking van de behoorlijkheidsnorm van de ombudsman over het politieoptreden te verbeteren. In deze paragraaf worden enkele algemene aandachtspunten geformuleerd, waarbij niet alleen de behoorlijkheidstoets zelf, maar ook de doorwerking van de behoorlijkheidstoets aan kracht kunnen winnen.

### *1. Verduidelijken van de behoorlijkheidstoets*

De behoorlijkheid blijkt door de meeste respondenten te worden onderschreven als een belangrijke toets, aangezien deze juist de mogelijkheid geeft om verder te kijken dan de rechtmatigheid. Ook de invulling van de behoorlijkheid met criteria als communicatie, de-escalatie, zorgvuldigheid en het kiezen voor de minst ingrijpende maatregel sluit zeker aan bij de politieopleiding en bij het gedachtegoed dat de politie wil uitdragen. Tegelijkertijd bestaat onder de respondenten onduidelijkheid over de invulling van de behoorlijkheidstoets en het verschil tussen de behoorlijkheidstoets en de rechtmatigheidstoets. Dit is ook niet zo verwonderlijk, gelet op de uitkomsten van dit onderzoek naar de inhoud van de behoorlijkheid. Hieruit kwam naar voren dat de ombudsman zich in zijn behoorlijkheidstoets van de onderzochte politiegedragingen regelmatig beperkt tot toetsing aan de criteria uit wet- en regelgeving en jurisprudentie. Hierdoor lijkt de behoorlijkheidstoets veel op de rechtmatigheidstoets van de strafrechter en het EHRM. Door de behoorlijkheidstoets te verduidelijken en explicieter te toetsen aan criteria als procedurele rechtvaardigheid, bejegening en zorgvuldigheid, wordt de meerwaarde van deze toets in vergelijking met de rechtmatigheidstoets van de strafrechter en het EHRM versterkt. Bovendien wordt hierdoor bevorderd dat de uitspraak doorwerkt aangezien uit een duidelijke behoorlijksuitspraak eerder een algemene regel kan worden afgeleid.

### *2. Streven naar evenwicht tussen de verschillende taken*

De taken van de ombudsman – het bieden van rechtsbescherming en het verbeteren van het functioneren van de overheid – blijken niet eenvoudig tegelijkertijd uit te voeren. De Nederlandse Nationale ombudsman blijkt aan beide taken uitvoering te willen geven. Uit de cijfers blijkt dat de snelle op oplossingen gerichte methoden steeds vaker worden gehanteerd (interventie en bemiddeling), dat tegelijkertijd het aantal rapporten min of meer gelijk blijft, en dat het aantal aanbevelingen en het aantal onderzoeken uit eigen beweging gestegen is.

Zijn dubbele taak blijkt in de praktijk een belemmering te zijn. Uit de interviews is gebleken dat de respondenten moeite hebben met de positie van de ombudsman als belangenbehartiger van de burger. Zij verwachten dat de ombudsman in beginsel als onpartijdig onderzoeksinstituut onderzoek verricht. Een belangrijk element van procedurele rechtvaardigheid is dat de uitspraak wordt gedaan door een onpartijdig instituut. Ze ervaren echter dat de ombudsman, vooral in de media, zich te veel profileert als belangenbehartiger van de burger. Als

de Nationale ombudsman daadwerkelijk meer wil inzetten op het verbeteren van de overheid, dan moet hij zich hier meer bewust van zijn. Hij moet echter niet zijn oordelen aanpassen door zijn oor meer naar de politie te laten hangen. Het gaat erom dat hij zich bewust is van het belang van de waargenomen procedurele rechtvaardigheid en het beeld dat de politie van het instituut heeft. Hoe lastig dit wellicht ook te combineren is met zijn taak van het bieden van rechtsbescherming aan de burger. Het beeld van belangenbehartiger van de burger lijkt echter zijn taak van het verbeteren van het functioneren van de overheid te belemmeren. Tegelijkertijd kan worden beargumenteerd dat dit optreden noodzakelijk is om aan zijn functie van belangenbehartiger te kunnen voldoen. Aangezien bij dit onderzoek de burger niet is betrokken, kan hierover geen uitspraak worden gedaan. Hoe het ook zij, als de ombudsman zijn taak om het verbeteren van het functioneren van de overheid serieus neemt, moet hij zich bewust zijn van het effect van de waargenomen procedurele rechtvaardigheid bij de politie. Een manier om hier mee om te gaan is een meer reflexieve houding ten opzichte van de politie.

### *3. Overige (proactieve) bevoegdheden beter benutten*

Uit de beantwoording van onderzoeksvraag II ('Heeft deze behoorlijkheidsnorm van de Nationale ombudsman over het politieoptreden een meerwaarde ten opzichte van de rechtmatigheidstoets van de strafrechter en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens?') is gebleken dat niet alleen de behoorlijkheidstoets een meerwaarde heeft, maar dat deze toets versterkt wordt door de overige taken van de ombudsman, zoals het doen van aanbevelingen en onderzoek uit eigen beweging. Bij de beantwoording van deze deelvraag werd ook een extra vraag gesteld: of de ombudsman er voldoende gebruik van maakt in de praktijk. Bij de beantwoording van deelvraag III ('Welke factoren beïnvloeden de doorwerking van de behoorlijkheidsnorm van de Nationale ombudsman binnen de politie?') is gebleken dat juist de meer proactieve activiteiten, naast de klachtbehandeling voor de burger, op draagvlak kunnen rekenen bij de geïnterviewde respondenten. De ombudsman moet mijns inziens meer inzetten op het verbeteren van de overheid. Dit kan hij al in de klachtbehandeling bereiken door zijn normen duidelijker neer te zetten. Ook kan meer capaciteit worden aangewend voor onderzoek uit eigen beweging.

### *4. Contact en uitdragen van normen*

Verder is gebleken dat een meer reflexieve houding in plaats van een repressieve houding de doorwerking verbetert. Ook blijken de uitspraken van de ombudsman bij de politie niet altijd bekend te zijn. Tegelijkertijd blijkt de politie in het algemeen van mening dat de ombudsman onvoldoende gevoel heeft met de praktijk. Door in contact te treden over zijn uitspraken, kan de ombudsman op al deze punten de doorwerking verbeteren. Een mogelijkheid hiervoor is zorgen dat de ombudsman in de politieopleiding structureel een module verzorgt over de behoorlijkheidsvereisten. Hiermee vergroot hij niet alleen de bekendheid, maar krijgt hij ook automatisch feedback op zijn werk.