

**GEEN ABC**



# **Geen ABC**

Analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en  
bestuurlijke corruptie

Hans Nelen  
Andrea Nieuwendijk

Vrije Universiteit Amsterdam  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Sectie criminologie

Boom Juridische uitgevers  
Den Haag

2003

© 2003 Hans Nelen & Andrea Nieuwendijk / Boom Juridische uitgevers

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16b Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471, en art. 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht. Voor het opnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90 5454 315 9

NUR 823  
[www.bju.nl](http://www.bju.nl)

## VOORWOORD

De titel van dit rapport heeft een tweeledige betekenis. In de eerste plaats staat ABC voor ambtelijke en bestuurlijke corruptie en is de titel erop gericht om duidelijk te maken dat een algemeen overzicht in Nederland van deze vorm van criminaliteit ontbreekt. De onderhavige rapportage is een eerste aanzet om deze lacune op te vullen. In overdrachtelijke zin – en hiermee zijn we bij de tweede betekenis beland – geeft de titel de moeilijkheid aan om door middel van strafrechtelijk onderzoek corruptie boven tafel te krijgen. Wetenschappers die op basis van opsporingsinformatie een criminaliteitsbeeld schetsen, worden indirect met dezelfde problemen geconfronteerd.

Het feit dat dit rapport niettemin is verschenen, is mede te danken aan de bereidwillige en coöperatieve opstelling van de medewerkers van de Rijksrecherche. Overal ging de deur wagenwijd voor ons open en namen medewerkers uitgebreid de tijd om onze vragen te beantwoorden. Wij zijn alle betrokkenen hiervoor zeer erkentelijk.

Ook buiten de kring van de Rijksrecherche is met een aantal personen uitgebreid van gedachten gewisseld over eerste bevindingen en indrukken. Ook deze respondenten hebben een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van het rapport geleverd.

De begeleidingscommissie van het onderzoek was klein maar fijn. De vergaderingen voltrokken zich in een ontspannen sfeer, maar kritiek werd niet geschuwd en op- en aanmerkingen waren altijd terzake doende. We danken Paul Frielink, Dick Pijl, Hans Moerland en – in het beginstadium – Iris van Hauten-Hinnen hartelijk voor de geleverde inspanningen. Ook Henk van de Bunt, die als ons intern klankbord gold, verdient een bijzondere vermelding.

Tot slot zijn we de Rijksrecherche erkentelijk voor de financiële bijdrage aan het onderzoek.



## AFKORTINGEN

ABC	(Monitor) Ambtelijke en Bestuurlijke Corruptie
AID	Algemene Inspectiedienst van het ministerie van LNV
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
BARP	Besluit Algemene Rechtspositie Politie
BIBOB	Wet inzake Bevordering van Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
BIO	Bureau Interne Onderzoeken
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
CCR	Coördinatiecommissie Rijksrecherche
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
ECD	Economische Controledienst
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Kmar	Koninklijke Marechaussee
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire Inrichting
PIW	Penitentiaire Inrichtingenwerker
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
TI	Transparency International
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VWS	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
WVO	Wet op de Veiligheidsonderzoeken





## INHOUDSOPGAVE

1. Vraagstelling en verantwoording.....	1
1.1. Inleiding.....	1
1.2. Hernieuwde aandacht voor een aloud fenomeen.....	2
1.3. Begripsbepaling.....	5
1.3.1. Integriteit.....	5
1.3.2. Corruptie en collusie.....	7
1.4. Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	9
1.5. Methoden van onderzoek.....	11
1.5.1. De inventarisatie van corruptieonderzoeken in fase 1.....	12
1.5.2. De verdiepingslag in fase 2.....	17
1.6. Opbouw van het rapport.....	20
2. Onderzochte organisaties en verschijningsvormen.....	21
2.1. Inleiding.....	21
2.2. Onderzochte organisaties.....	21
2.2.1. Organisaties in beeld.....	21
2.2.2. Organisaties buiten beeld.....	25
2.3. Verschijningsvormen.....	28
2.3.1. Ambtelijke prestatie.....	28
2.3.2. Het functieniveau van de ambtenaar.....	36
2.4. Conclusies.....	38
3. Risicofactoren.....	43
3.1. Inleiding.....	43
3.2. De omgekochte en diens relatie met de omkoper.....	43
3.3. De omkoper.....	48
3.4. De organisatie.....	50
3.4.1. Leiding.....	51
3.4.2. Structuur.....	52
3.4.3. Personeelsbeleid.....	54
3.4.4. Cultuur.....	58
3.5. Conclusie.....	59
4. Slotbeschouwing.....	63
Aanbeveling 1.....	64
Aanbeveling 2.....	65
Aanbeveling 3.....	65
Aanbeveling 4.....	66

Aanbeveling 5.....	67
Literatuur .....	69
Summary.....	73

# 1. VRAAGSTELLING EN VERANTWOORDING

## 1.1. Inleiding

In mei 2001 vond in Den Haag de tweede bijeenkomst plaats van het *Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*. Het feit dat Nederland zorg droeg voor de organisatie van dit evenement onderstreept dat ook hier veel belangstelling voor het thema corruptie bestaat. Deze belangstelling heeft zich evenwel nog niet vertaald in het entameren van wetenschappelijk onderzoek naar de aard en omvang van corruptie in Nederland. Hoewel gegevens van *Transparency International* erop duiden dat Nederland tot de minst corruptiegevoelige landen ter wereld zou behoren, is empirisch onderzoek in eigen land op dit terrein schaars.<sup>1</sup> Dit onderzoek is erop gericht om deze lacune, althans voor wat betreft de *verschijningsvormen* van *ambtelijke* corruptie, gedeeltelijk op te vullen. Met nadruk zij gezegd gedeeltelijk, want het onderzoek behelst uitsluitend een analyse van de zaken die door de Rijksrecherche onder de noemer corruptie zijn geregistreerd.

In vrijwel alle beschouwingen over corruptie wordt door de auteurs benadrukt dat het fenomeen van alle tijden is. Veelal wordt deze verklaring kracht bijgezet met een verwijzing naar de Latijnse oorsprong van het woord corruptie.<sup>2</sup> Niettemin wordt door menigeen onderkend dat er in Nederland in het afgelopen decennium een opleving heeft plaatsgevonden in de aandacht voor het verschijnsel. Deze ontwikkeling wordt in het algemeen toegeschreven aan diverse factoren. Voordat de vraagstelling van het onderzoek wordt toegelicht en verantwoording wordt afgelegd omtrent de gebruikte onderzoeksmethoden plaatsen we de *revival* van corruptie in een bredere context. Tevens staan we kort stil bij de betekenis van een aantal relevante begrippen

---

<sup>1</sup> Huberts (2001) heeft in het kader van the “Global Forum II Country studies of Transparency International” in kaart gebracht wat in Nederland zoal bekend is over corruptie en de bestrijding (inclusief preventie) daarvan. In dit landenrapport wordt ook een aantal kengetallen inzake corruptie gepresenteerd.

<sup>2</sup> Denk aan de Latijnse spreuk: “Corruptio optimi pessima” ofwel “het bederf van het beste is het slechtste”.

## 1.2. Hernieuwde aandacht voor een aloud fenomeen

De definiëring van gedrag als deviant of crimineel is historisch en cultureel bepaald. Ten aanzien van corruptie is bijvoorbeeld lange tijd stilzwijgend aangenomen – en tot op zekere hoogte gebeurt dat nog steeds – dat voor het verwerven van opdrachten in ontwikkelingslanden het bedrijfsleven er niet aan ontkomt om steekpenningen aan hoge functionarissen te betalen. Ondernemers benadrukken in dit verband ook graag dat zij niet als ‘omkopers’ moeten worden gezien, maar dat zij juist worden afgeperst door de autoriteiten in de desbetreffende landen. Vanuit deze optiek bezien heeft het gedrag van de ondernemers dus niet zozeer een negatieve lading, maar wordt dit type praktijken voorgesteld als een intrinsiek onderdeel van het zakenleven, ja zelfs als smeerolie voor de economie als geheel. Hier staat tegenover dat voor de welvaart van het ontwikkelingsland in kwestie het betalen van steekpenningen niet zelden leidt tot verkeerde besluitvorming: de verkeerde leverancier of de verkeerde investeringsgoederen worden gekozen, de verkeerde plek voor een investering aangegeven, de verkeerde prijs betaald of het gecontracteerde goed of de dienstverlening wordt in het geheel niet geleverd.<sup>3</sup> Het veroorzaakt bovendien een marktverstoring die zeer nadelig kan zijn voor de betreffende sector en/of bevolking. Corruptie bevordert bovendien de inefficiency en maakt in contracten de ‘kickback’ belangrijker dan de kwaliteit van het geleverde (Van Hulst, 2002).

Het gegeven dat criminaliteit een sociale constructie is, roept de vraag op welke omstandigheden maken dat in de maatschappelijke discussie omtrent bepaald gedrag het beeld van criminaliteit de overhand krijgt. In de optiek van Brants en Brants (1991), die de sociale constructie van fraude onder de loep namen, moet hiertoe het maatschappelijk debat dat zich afspeelt op de volgende vier terreinen nauwlettend worden gevolgd en geanalyseerd: politiek, wetenschap, strafrechtspraktijk en media. Genoemde auteurs hebben in het bijzonder aandacht besteed aan het proces dat de vanuit de vier genoemde domeinen afkomstige signalen elkaar dusdanig gaan versterken, dat andersoortige geluiden verstommen of niet meer gehoord worden. Zij spreken in dit verband over amplificatiespiralen. Een verschijnsel of probleem dat als criminaliteit gedefinieerd wordt, wordt als gevolg van dit dynamische proces steeds problematischer.

Met betrekking tot corruptie zijn drie belangrijkste impulsen te noemen die dit fenomeen het afgelopen decennium weer prominent op de kaart hebben

---

<sup>3</sup> Dit hoeft natuurlijk niet altijd zo te zijn: het is denkbaar dat ook voor het desbetreffende land zelf de besmette besluitvorming uiteindelijk toch de beste is. Door de ‘besmetting’ treedt echter wel altijd een negatief effect voor het land in kwestie op.

gezet. In de eerste plaats hebben fraude- en corruptieschandalen in de ons omringende landen het besef doen toenemen dat corruptie geen verschijnsel is dat is voorbehouden aan ontwikkelingslanden, totalitaire regimes of bananenrepublieken. De Agusta-affaire in België, de perikelen rondom Elf-Aquitaine in Frankrijk en Duitsland en de onduidelijke financiële huishouding van de Duitse CDU en haar voormalige partijleider Kohl in het bijzonder, zijn maar enkele grote affaires dicht bij huis die onderstrepen dat corruptie ook welig kan tieren in westerse parlementaire democratieën. In eigen land had de Lockheed-affaire – met een dubieuze hoofdrol voor prins Bernhard – ons dat natuurlijk eigenlijk al veel eerder duidelijk gemaakt, maar dit voorval dateert uit de jaren zeventig van de vorige eeuw en was langzaam uit het collectieve geheugen weggezaakt.

De tweede impuls voor de hernieuwde aandacht voor corruptie mag op het conto van de onderzoeksjournalistiek worden geschreven. Zo hebben het boek van Dohmen (1996) over de bestuurscultuur in Limburg en dat van Verlaan (1999) over wantoestanden binnen een aantal ambtelijke diensten in Amsterdam een belangrijke bijdrage geleverd aan het debat over ambtelijke en bestuurlijke integriteit. Meer recent geldt dat ook voor het televisieprogramma Zembla en de uitzendingen in 2001 over fraude en corruptie in de bouwwereld.

De derde factor waarop wordt gewezen is de sedert het begin van de jaren negentig opgekomen aandacht voor het fenomeen georganiseerde criminaliteit. In de meeste rapportages die nationaal en internationaal over dit verschijnsel zijn verschenen worden twee gevaarsituaties benadrukt. Behalve dat corruptie deel kan uitmaken van de logistiek – de *modus operandi* en afscheringsmethoden – van criminele netwerken kan het middel ook worden aangewend ten behoeve van criminele innesteling in legale bedrijfstakken en – in het verlengde daarvan – van ongewenste beïnvloeding van de besluitvorming van de overheid. Hoewel er betrekkelijk weinig betrouwbare empirische gegevens over de neerslag van crimineel geld voorhanden zijn – het financieel rechercheren in Nederland staat daarvoor nog te veel in de kinderschoenen (Nelen en Sabe, 1998; Faber, 2002) en ook het wetenschappelijk onderzoek op dit terrein moet nog tot wasdom komen – wordt alom aangenomen dat criminele netwerken wederrechtelijk verkregen vermogen willen investeren in de reguliere economie. In dat verband komen ze ook in aanraking met het bestuur, bijvoorbeeld omdat ze meedoen met een aanbestedingsprocedure of een vergunning voor een horecaonderneming aanvragen. De bestuurlijke besluitvorming kan als gevolg daarvan ernstig onder druk komen te staan.

De bovenstaande uitgangspunten hebben geleid tot het inzicht dat de bestrijding van georganiseerde criminaliteit niet uitsluitend moet worden overgelaten aan politie en justitie, maar dat hierin ook een belangrijke rol is weggelegd voor het bestuur. Immers, wanneer criminele organisaties kunnen worden geweerd van overheidsopdrachten of geen subsidies of vergunningen voor

bepaalde activiteiten verkrijgen, wordt het investeren van crimineel geld of het infiltreren in de legale economische sectoren in hoge mate bemoeilijkt.

In Amsterdam heeft het bovenstaande inzicht geleid tot het opstellen van een werkplan waarin aan de hand van 77 concrete actiepunten de bestuurlijke aanpak van deze stad is vormgegeven.<sup>4</sup> Een deel van deze actiepunten heeft betrekking op versterking van de ambtelijke en bestuurlijke integriteit. Ook wordt in het kader van het Van Traa-project door koppeling van zoveel mogelijk informatiebronnen getracht een beeld te krijgen van de aard en activiteiten van de aanvrager van een beschikking of de gegadigde voor een aanbesteding en wordt met uiteenlopende middelen – in de bestuurlijke en privaatrechtelijke sfeer – getracht criminele investeerders uit bepaalde buurten of bedrijfstakken te weren. Ten slotte is een screenings- en bewakingsaanpak ontwikkeld om te voorkomen dat de gemeente bij grote infrastructurele projecten in zee gaat met organisaties of personen met een twijfelachtige achtergrond.<sup>5</sup>

Recentelijk is ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van criminaliteit de Wet inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur – beter bekend als de Wet BIBOB<sup>6</sup> – door de beide Kamers van het parlement aanvaard.<sup>7</sup> Krachtens deze wet is het mogelijk de bonafiditeit of de integriteit van vergunningsaanvragers of opdrachtnemers te ‘screenen’, teneinde te kunnen beslissen of bijvoorbeeld een vergunning moet worden geweigerd of ingetrokken. Vergunningverlenende of subsidie- of opdrachtverlenende overheidsinstanties verrichten deze screening niet zelf. Hiervoor is een centraal bureau BIBOB opgericht, dat op verzoek van bestuursorganen onderzoek doet en advies uitbrengt. Daarbij kan het bureau informatie uit diverse open en gesloten informatiebronnen combineren. Op basis van het advies neemt het bestuursorgaan een besluit om de betreffende beschikking al dan niet te verlenen of in te trekken.

---

<sup>4</sup> Dit werkplan is op 8 april 1998 in de Amsterdamse gemeenteraad vastgesteld.

<sup>5</sup> Zie meer hierover in Fijnaut (2001). Amsterdam is overigens niet de enige gemeente waarin initiatieven zijn ondernomen om tot een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit te komen. Ook in steden als Rotterdam, Den Haag, Almelo en Venlo zijn inmiddels – zij het op kleinere schaal – vergelijkbare projecten opgezet.

<sup>6</sup> Veelbetekenend is de wijziging in naamgeving van deze wet. De afkorting BIBOB stond aanvankelijk voor bevordering van integere besluitvorming door het openbaar bestuur. Deze naamgeving was nogal defensief van aard, in de zin dat de kwetsbaarheid van de overheid er mee benadrukt werd. Het huidige acroniem appelleert meer aan de idee van een krachtige overheid die niet met zich laat sullen.

<sup>7</sup> Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), Stb. 2002, 347. Deze wet is op dit moment slechts gedeeltelijk van kracht. De bedoeling was dat de wet met ingang van 1 januari 2003 volledig in werking zou treden, maar de aanloopproblemen waren dusdanig van aard dat dit tijdstip is verschoven naar 1 juni 2003.

De bovenstaande ontwikkelingen tonen aan dat de inspanningen van de overheid zich in toenemende mate zijn gaan richten op integriteitbevordering en bewaking. Deze ontwikkeling tekent zich overigens ook af in het bedrijfsleven waar business ethics en integrity consulting een hoge vlucht hebben genomen.<sup>8</sup> Deze parallelie is allesbehalve toevallig. Overheidsinstanties zijn zich, onder invloed van een tijdgeest die staat in het teken van het marktgerichte denken, in toenemende mate gaan spiegelen aan het bedrijfsleven en hanteren organisatie-modellen die in de private sector tot wasdom zijn gekomen.

### 1.3. Begripsbepaling

Corruptie is onlosmakelijk verbonden met het begrip integriteit. Ook wordt corruptie vaak in één adem genoemd met collusie. In de onderhavige paragraaf worden deze begrippen nader ingekleurd.

#### 1.3.1. Integriteit

Of we het nu hebben over het dagelijkse taalgebruik of over beschouwingen in wetenschappelijke publicaties, het integriteitbegrip is allerminst eenduidig. In de wandeling verwijst de term ‘integriteit’ naar begrippen in de sfeer van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, correctheid, en wordt daarmee bedoeld op een eigenschap van (het gedrag van) individuele personen.<sup>9</sup> Naast persoonlijke integriteit – waarbij het primair gaat om de vraag of gehandeld wordt conform relevante normen en waarden – wordt in de literatuur ook gesproken over de integriteit van organisaties. In de laatste betekenis wordt gekeken op welke wijze bepaalde morele waarden en normen verankerd zijn in de organisatiestructuur en -cultuur.

Normen en waarden zijn geen statische eenheden waarover in algemene zin consensus bestaat. Wat maatschappelijk aanvaard is, varieert per tijdsgewricht en plaats. Waar Nederlanders bijvoorbeeld heel snel geneigd zijn het op de Nederlandse Antillen gangbare patronagesysteem af te doen als vriendjespolitiek en corruptie, is aan dit systeem in de Antilliaanse cultuur een andere – niet negatieve – connotatie verbonden.

Maar zelfs als we het blikveld beperken tot de Nederlandse samenleving, bestaan er geen eenduidige opvattingen over normen en waarden. De

---

<sup>8</sup> Zo hebben de vier grote accountantskantoren de afgelopen jaren bijzondere afdelingen in het leven geroepen die zich specifiek met deze materie bezighouden.

<sup>9</sup> Behalve dat integriteit wordt afgemeten aan hetgeen een individu doet of nalaaft, wordt het dus soms ook gezien als een karaktereigenschap. Wanneer iemand zijn leven indeelt op basis van een innerlijk moreel kompas dat alom respect afdwingt, wordt hij als een fatsoenlijk, integer mens beschouwd.

samenleving is een netwerk van kleine sociale entiteiten, waarbinnen specifieke rollen, overtuigingen en loyaliteiten zich openbaren.<sup>10</sup> Binnen die gemeenschappen bestaan op het individu afgestemde regels, communautaire regels en van buiten opgelegde regels. De speelruimte waarover elk sociaal veld beschikt om regels van buitenaf te weren of zodanig om te buigen dat zij sporen met eigen regels, wordt in meer of mindere mate ingeperkt door het regulerende vermogen van andere sociale velden, in het bijzonder dat van de centrale overheid.

Ten aanzien van de vraag of bepaald gedrag wel of niet ‘deugt’; kan dan ook lang niet in alle gevallen worden teruggегреpen op een juridisch kader. Niet alle normen zijn in regelgeving vertaald. Individuen kunnen dan ook laakbaar handelen zonder een wet of juridische regel geschonden te hebben. De wethouder die betrapt wordt terwijl hij stomdronken een bordeel verlaat, lapt in juridische zin geen enkele regel aan zijn laars, maar zal in de publieke sfeer ongetwijfeld worden aangesproken op niet-integer handelen.

Aantastingen van integriteit zijn er in vele soorten en maten. In het onderzoek van Huberts en Naeyé naar politieke integriteit (2002) worden de volgende categorieën onderscheiden:

1. corruptie / omkoping;
2. diefstal / verduistering in dienstbetrekking;
3. valsheid in geschrifte (fraude);
4. meeneed;
5. dubieuze giften en beloften;
6. onverenigbare functies;
7. misbruik van (toegang tot) informatie;
8. omgangsvormen en bejegening;
9. geweld;
10. onrechtmatige opsporingsmethoden / dwangmiddelen;
11. tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen;
12. wangedrag niet in functie.

Elke rubricering, zo ook deze, heeft haar tekortkoming, in die zin dat het vaak arbitrair is onder welke noemer een bepaalde integriteitschending wordt weggeschreven. De scheidslijn tussen categorie A en E bijvoorbeeld is flinterdun. Zoals nog nader zal worden toegelicht, geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de corruptiezaken die door de Rijksrecherche worden onderzocht dat een niet ge-

---

<sup>10</sup> Moore (1972) spreekt in dit verband van semi-autonome sociale velden. Zij definieert een semi-autonoom sociaal veld als volgt: een groep mensen die het vermogen heeft handelingsregels te ontwikkelen en te handhaven. Als voorbeelden worden genoemd: een buurtschap, een bedrijfstak, een religieuze gemeenschap etc. Het kenmerkende van semi-autonome sociale velden is dat zij hun eigen normatieve kaders, gewoonten, regels en middelen hebben om gehoorzaamheid af te dwingen of te bevorderen.



ring aantal gevallen strikt genomen wellicht geen corruptie oplevert, maar wel wijst op een andere aantasting van de ambtelijke integriteit.

Niettegenstaande het arbitraire karakter van de indeling is wel duidelijk dat een deel van de integriteitschendingen – zoals diefstal in dienstbetrekking – van ‘binnenuit’ de organisatie komt, terwijl voor een ander deel enige betrokkenheid van derden noodzakelijk is. Corruptie hoort tot de laatste categorie.

### *1.3.2. Corruptie en collusie*

Corruptie is, zo veel moge uit het bovenstaande wel duidelijk zijn, een begrip met een beperktere reikwijdte dan integriteit. Niettemin is ook corruptie een containerbegrip waaraan uiteenlopende connotaties verbonden zijn. Zo gaat Transparency International (TI) uit van een bijzonder ruime definitie waaronder elke gedrag – of het nalaten daarvan – valt dat kan worden gekarakteriseerd als “the abuse of public office for private gain” (Transparency International, 2001). Deze definitie geeft een belangrijk wezenskenmerk van corruptie weer. In de kern is corruptie immers een schending van het maatschappelijk vertrouwen in de integriteit van het openbaar bestuur en het bedrijfsleven. Hetzelfde kan worden gezegd van fraudedelicten en vanwege dit gebrek aan onderscheidend vermogen voldoet de definitie van TI niet. Verschillende auteurs hebben dan ook één of meer elementen aan de definitie toegevoegd om het verschil met fraude sterker tot uitdrukking te laten komen. De belangrijkste toevoeging is de noodzakelijke aanwezigheid van een driehoeksverhouding.<sup>11</sup> Zo doet in de optiek van Huberts (1995) bestuurlijke corruptie zich voor wanneer ambtenaren of politici in functie iets doen of nalaten om daarmee persoonlijke financiële of andere gunsten te verwerven van derden (individuele, organisaties, bedrijven of instanties). In geval van bestuurlijke fraude profiteren ambtenaren of politici persoonlijk ten koste van de overheid, zonder dat derden daar directe voor- of nadelen van ondervinden.

Van der Lugt (1994) onderscheidt met betrekking tot ambtelijke corruptie niet drie, maar zelfs vier actoren. Behalve de omgekochte ambtenaar, de omkoper, de principaal – ofwel de overheidsinstelling waar de ambtenaar werkzaam is – wijst hij op de cruciale rol van de ambtelijk manager. Hij is bij uitstek degene die kan en moet bepalen of de gewraakte handeling van de ambtenaar als corruptie moet worden aangemerkt of uitsluitend als “laakbaar” geldt. In het eerste geval heeft hij een aangifteplicht, in het tweede kan hij de zaak in eigen beheer afdoen.

---

<sup>11</sup> Zie o.a. Della Porta, 1999; Van Duyne, 1998; Van de Bunt, 1995; Huberts, 1995; Van de Lugt, 1994; Ruimschotel, 1994.

Niet geheel onomstreden is de vraag of er sprake moet zijn van een *heimelijke* relatie tussen de omkoper en de omgekochte. In de Nederlandse context zal de relatie vermoedelijk veelal een verborgen karakter hebben, maar in een andere culturele setting is het zeer wel denkbaar dat er openlijk over de corruptieve contacten gesproken wordt. Evenmin bestaat consensus over de vraag of de relatie altijd moet berusten op wederzijds voordeel, al neigen de meeste auteurs daar wel toe. Als slechts één partij zou profiteren is veeleer sprake van afpersing of chantage. De scheidslijn tussen corruptie en afpersing is echter niet altijd even scherp te trekken. Zo zal de in sommige streken gangbare praktijk dat vrachtwagenchauffeurs een landsgrens alleen kunnen passeren wanneer tussen de verladingspapieren een aantal bankbiljetten wordt geschoven worden uitgelegd als afpersing wanneer men ervan uitgaat dat de vrachtwagenchauffeurs hier zelf niets wijzer van worden. Houdt men echter rekening met een als gevolg van het smeergeld versnelde grenspassage, dan hebben de vrachtwagenchauffeurs wel degelijk voordeel en komt het etiket corruptie eerder in aanmerking.

Het laatste voorbeeld onderstreept dat de beloning niet altijd in geld hoeft te worden uitgedrukt.<sup>12</sup> Weliswaar is het aannemen van steekpenningen het bekendste en duidelijkste voorbeeld van ambtelijke corruptie,<sup>13</sup> maar persoonlijke belangen en gunsten kunnen ook op een meer indirecte manier in het geding zijn, zoals het bevoordelen van de eigen groep, familie (nepotisme) of partij of het eigen bedrijf (vriendjespolitiek).

Op dit punt beland, is het zaak om enige woorden te wijden aan een fenomeen dat dicht tegen corruptie aan ligt, te weten collusie. Hiervan is sprake wanneer een zo nauwe betrokkenheid ontstaat tussen ambtenaren en de organisaties die zij moeten controleren, dat zij een blinde vlek ontwikkelen ten aanzien van eventuele dubieuze praktijken van deze organisaties. Van den Heuvel (1998) omschrijft collusie als een heimelijke verstandhouding, die vooral is gericht op het belemmeren van het opsporen van strafbare feiten. Huisman (2001) refereert in dit verband aan het feit dat ten tijde van de BSE-crisis van een aantal jaren geleden de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees Nederlandse bedrijven geholpen zou hebben met het ontduiken van internationale regels door Brits rundvlees van Nederlandse stempels te voorzien.

Terug naar corruptie. Sommige auteurs – zoals Van Duyne (1999) en Ruimschotel (1994)<sup>14</sup> – wijzen op (interne) regels en criteria waarop de besluit-

<sup>12</sup> Hoewel duidelijk is dat een soepele grensovergang niet alleen de gemoedstoestand van de chauffeurs ten goede komt, maar ook in economisch opzicht van belang is. Het voordeel is derhalve ook in dit voorbeeld indirect in geld uit te drukken.

<sup>13</sup> In de artikelen 177, 177a en 178 (actieve omkoping) en 362-364 (passieve omkoping) zijn deze gedragingen strafbaar gesteld.

<sup>14</sup> Zo heeft Ruimschotel (1994) het over: “misbruik van een persoon van zijn (machts)positie binnen een organisatie met voordeel voor zichzelf en om voordeel te verschaffen aan een derde zonder daarbij de geëigende regels van het spel in acht te nemen”.

vorming is gebaseerd en waarvan door de omgekochte ambtenaar wordt afgeweken. De ambtenaar heeft vaak ook de discretionaire bevoegdheid om dat te doen, maar wordt dan wel geacht verantwoording voor zijn besluit af te leggen aan een andere autoriteit c.q. hogere macht. Hier komt de hierboven reeds aangestipte belangrijke rol van de ambtelijk manager om de hoek kijken.

Van belang is te onderkennen dat de ambtenaar niet hoeft te handelen in strijd met zijn ambtsplicht. De door corruptie ‘besmette’ besluitvorming kan uit het oogpunt van effectiviteit en efficiency uiteindelijk zelfs blijken de beste te zijn, maar feit blijft dat het besluit genomen is op grond van verkeerde overwegingen.

In het kader van het onderhavige onderzoek wordt de volgende definitie gehanteerd. Er is sprake van ambtelijke corruptie wanneer:

- een ambtenaar of bestuurder in zijn<sup>15</sup> handelen of het nalaten daarvan *misbruik* maakt van een hem toebedeelde *bevoegdheid*;
- zijn handelen, dan wel nalaten geschiedt ten faveure van een *derde partij*;
- zijn handelen, dan wel nalaten wordt ‘beloond’<sup>16</sup> met (het vooruitzicht van) een financiële of andersoortige *gunst*.

#### 1.4. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Zoals eerder is opgemerkt, richt het onderhavige onderzoek zich op de zaken die door de Rijksrecherche als corruptie zijn aangemerkt. Deze keuze brengt een belangrijke beperking met zich. Gevallen van ambtelijke corruptie worden namelijk binnen diverse instanties (ook) door eigen onderzoeksunits,<sup>17</sup> door de regionale recherche of één van de kernteams, door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)<sup>18</sup> en soms zelfs door private instellingen<sup>19</sup> onderzocht.

---

<sup>15</sup> Voor de leesbaarheid van het rapport wordt uitsluitend gebruikgemaakt van mannelijke persoonlijke en bezittelijke voornaamwoorden. Het feit dat de betrokkenen bij corruptie – net als bij de meeste andere vormen van criminaliteit – veelal van het mannelijke geslacht zijn, rechtvaardigt deze keuze weliswaar, maar de prijs voor het meest originele onderzoeksrapport zal wederom aan onze neus voorbijgaan.

<sup>16</sup> De aanhalingstekens duiden erop dat in een aantal gevallen geen sprake is van een passieve, maar van een actieve opstelling van de ambtenaar, in die zin dat hij een wederprestatie opeist. Zoals verderop in de rapportage nader zal worden toegelicht, is de scheidslijn tussen corruptie en afpersing af en toe flinterdun.

<sup>17</sup> Zo beschikt de gemeente Amsterdam sinds enkele jaren over een eigen Bureau Integriteit. Behalve dat vanuit dit bureau getracht wordt om het thema integriteit op de agenda van de 54 gemeentelijke diensten en stadsdelen te krijgen en te houden, beschikt het bureau ook over twee ex-rechercheurs die in geval van vermoedens van ernstige integriteitschendingen een onderzoek kunnen instellen.

<sup>18</sup> De AIVD is de opvolger van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). De dienst beschikt over een Meldpunt integriteitsaantastingen. Een ieder kan vermeende inbreuken op de ambtelijke en bestuurlijke integriteit hier melden. De meldingen worden in een vooronderzoek op drie aspecten gewogen alvo-

In het bijzonder waar het gaat om integriteitschendingen c.q. corruptie binnen de politie is de kans niet denkbeeldig dat een aantal van deze zaken wordt afgedaan door de bureaus interne onderzoeken (BIO's) van de regiokorpsen.<sup>20</sup> In het kader van de Monitor Integriteitschendingen wordt jaarlijks geïnventariseerd welke integriteitschendingen zich binnen de Nederlandse politiekorpsen voordoen en hoe deze intern – onder meer met behulp van de BIO's – worden afgehandeld. Corruptie komt in dat overzicht – zij het op bescheiden schaal – ook aan bod (Van der Steeg e.a., 2002).

De nadruk die in de onderhavige analyse gelegd wordt op de zaken van de Rijksrecherche vloeit voort uit het feit dat de laatstgenoemde organisatie in 2001 aan de sectie criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam de vraag voorlegde om het zaaksaanbod op het terrein van corruptie over een periode van drie jaar – het tijdvak 1998-2000 – in kaart te brengen. Behalve deze pragmatische reden is het van belang te onderkennen dat de aanpak van corruptie van overheidsfunctionarissen één van de speerpunten van het beleid van de Rijksrecherche in de bovengenoemde periode was.<sup>21</sup> De Rijksrecherche moest op grond van dit beleid worden ingeschakeld bij ernstige vormen van ambtelijke corruptie. Voor het inzichtelijk maken van de aard van het fenomeen beschikken we derhalve lang niet over alle bij Nederlandse overheidsinstanties aanwezige gegevens, maar het is niet te gewaagd om te veronderstellen dat de meeste corruptiezaken die er gedurende de periode waarover het onderzoek zich uitstrekt wer-

---

rens de AIVD eventueel een eigen onderzoek instelt. Allereerst dient sprake te zijn van een integriteit-aantasting binnen het openbaar bestuur. Ten tweede dient de aantasting binnen de wettelijke taakstelling van de AIVD te vallen. Er moet met andere woorden sprake zijn van een aantasting van de democratische rechtsorde, de staatsveiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. Ten slotte dient er geen andere competente instantie voorhanden te zijn die de melding in behandeling kan nemen, of al in behandeling heeft (Ministerie van BZK, 2002).

<sup>19</sup> Zoals de forensics services van de grote accountantskantoren. Zie voor meer hierover het rapport van Van Wijk e.a. (2002).

<sup>20</sup> In de meeste korpsen worden deze eenheden aangeduid als BIO's, maar ook de afkortingen BIZ (Bureau Interne Zaken) en BIV (Bureau Interne Veiligheid) komen voor.

<sup>21</sup> Bron: Beleidsplan Rijksrecherche 1998-2002, vastgesteld door het college van procureurs-generaal d.d. 9 september 1997 en Circulaire Taken en Inzetcriteria Rijksrecherche, 10 juli 1997. Dit beleidsplan is inmiddels achterhaald, want sinds 1 februari 2002 is er een nieuwe Aanwijzing Taken en Inzet Rijksrecherche van kracht. In deze aanwijzing wordt niet langer gerept over een speciale taak van de Rijksrecherche op corruptiegebied, zij het dat als doel van de Aanwijzing wordt geformuleerd dat de Rijksrecherche vooral opereert op het terrein van de strafbare gedragingen die daadwerkelijk de integriteit van de rechtspleging en de integriteit van het openbaar bestuur raken. Bij signalen dat zich een ernstige vorm van ambtelijke of bestuurlijke corruptie heeft voorgedaan zal de Rijksrecherche met andere woorden vermoedelijk nog steeds worden ingeschakeld. Dit geldt in het bijzonder wanneer – om de Aanwijzing te literen – “een onderzoek moet worden ingesteld dat niet alleen onpartijdig is, maar waarbij zelfs de schijn van partijdigheid moet worden vermeden”. Het laatste woord over de inzet van de dienst – en de duur daarvan – heeft overigens sinds 1 februari 2001 de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR). Deze bestaat uit de portefeuillehouder Rijksrecherche binnen het College van procureurs-generaal, de hoofdofficier van justitie van het Landelijk parket en de directeur Rijksrecherche. De CCR wordt bijgestaan door de coördinerend officier van justitie rijksrecherchezaken.

kelijk toe deden – en die aan het licht gekomen zijn! – in ons zakenbestand voorkomen.

Het uitroepteken in de laatste tussenzin dient ter onderstreping van het feit dat het *dark number* van corruptiezaken groot is. De direct betrokkenen hebben in de regel geen belang bij het doen van aangifte en de indirect betrokkenen of getuigen moeten vaak een enorme drempel over om als ‘klokkenluider’ te fungeren. Gezien deze omstandigheden zijn over de omvang van ambtelijke corruptie in Nederland geen verantwoorde uitspraken te doen en met dit onderzoek wordt dit dan ook geenszins beoogd. Het onderzoek richt zich uitsluitend op het inzichtelijk maken van de aard van ambtelijke corruptie die door de Rijksrecherche in de periode 1998-2000 is onderzocht.

De probleemstelling van het onderzoek luidt aldus:

*Met wat voor soorten van corruptiezaken wordt de Rijksrecherche geconfronteerd?*

Deze hoofdvraag is uitgesplitst in een aantal deelvragen:

1. Binnen welke ambtelijke organisaties heeft de Rijksrecherche corruptieonderzoek verricht?
2. Welke verschijningsvormen van corruptie zijn in die onderzoeken aan het licht gekomen in termen van diensten of faciliteiten die door ambtenaren worden geleverd, dan wel van hen worden verlangd?
3. Welke factoren kunnen worden genoemd die op het ontstaan en de bestendiging van ambtelijke corruptie van invloed zijn?

## **1.5. Methoden van onderzoek**

Het onderzoek leunt op diverse onderzoeksmethoden, te weten literatuuronderzoek, dossieronderzoek en aanvullende interviews. De eerste twee onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van een eerste globale beschrijving van de zaken die door de Rijksrecherche als corruptie zijn aangemerkt. De basis van deze beschrijving wordt gevormd door het beschikbare dossiermateriaal. De beantwoording van de derde onderzoeksvraag berust op een kwalitatieve verdieping die in de tweede fase van het onderzoek heeft plaatsgevonden. De inzichten uit de literatuur, alsmede de interviews en enkele casestudies hebben ten grondslag gelegen aan deze verdiepingsslag.

Het onderzoek is van start gegaan met een literatuurstudie waarin het terrein van corruptie werd verkend en afgebakend. De inperking school in het bijzonder in de nadruk die is gelegd op bestudering van de Nederlandse literatuur. De ratio achter deze keuze is gelegen in de omstandigheid dat het

dossieronderzoek ook primair op ambtelijke corruptie in een Nederlandse context gericht was.

Parallel aan de literatuurstudie vond – in 2001 en het begin van 2002 – de eerste ronde van de dataverzameling plaats binnen de verschillende units van de Rijksrecherche. Alle zaken die de code “corruptie” hadden meegekregen, werden aan de hand van een standaardvragenlijst gescoord op een aantal relevante kenmerken, zoals de onderzochte organisatie, de functie van de betrokkene en – op hoofdlijnen – de aard van de corruptie.<sup>22</sup>

Geïnspireerd door de inzichten uit de literatuur is in de tweede fase van het onderzoek een aantal facetten uitgediept. In dit stadium is nader ingegaan op de aard en intensiteit van de relaties tussen respectievelijk de omkoper en de omgekochte en tussen de omgekochte en de organisatie waarbinnen hij werkzaam is. Daarnaast is aandacht besteed aan de situationele context waarbinnen de corruptieve contacten hun beslag hadden gekregen en de gehanteerde modus operandi. Tot slot is aandacht besteed aan een aantal organisatorische kenmerken van de principaal, ofwel de betrokken overheidsinstantie.

De activiteiten die gedurende de twee onderzoeksstadia zijn verricht en de keuzes die daarbij zijn gemaakt, worden in de volgende subparagrafen toegelicht.

### *1.5.1. De inventarisatie van corruptieonderzoeken in fase 1*

Voor het in kaart brengen van de aard van ambtelijke corruptie ligt het ogenschijnlijk voor de hand om middels datasystemen van het openbaar ministerie een overzicht te genereren van de zaken waarin art. 177 Sr<sup>23</sup> (omkoping van een ambtenaar), art. 178 Sr (omkoping van een rechter), art. 272 Sr (schending ambtsgeheim), art. 362 Sr, art. 363 Sr (aannemen van steekpenningen door een

<sup>22</sup> Deze codelijst is als bijlage 1 aan het rapport toegevoegd.

<sup>23</sup> Sinds 1 februari 2001 is de wetgeving op het terrein van de omkoping van ambtenaren en de ambtelijke corruptie overigens ingrijpend gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- 1) het verhogen van de strafmaat: in sommige gevallen tot het niveau dat toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk maakt, waardoor het arsenaal van beschikbare dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden is vergroot;
- 2) verruiming van de delictsomschrijvingen: onder meer heeft de “dienst” als omkopingsmiddel zijn intrede gedaan en is voor strafbaarheid van de ambtenaar niet langer noodzakelijk dat hij wetenschap heeft over het doel van de gift, maar is ook een redelijkerwijs vermoeden hiervoor voldoende; verder is ook het achteraf ontvangen van een gift strafbaar gesteld, zelfs voor de ambtenaar die niet in strijd met zijn plicht heeft gehandeld;
- 3) verruiming van de Nederlandse rechtsmacht voor de in het buitenland gepleegde corruptie (korthedshalve ook wel aangeduid als “buitenlandse corruptie”): een ieder die in het buitenland een Nederlandse ambtenaar omkoopt kan in Nederland worden vervolgd; hetzelfde geldt voor de Nederlander die in het buitenland een buitenlandse ambtenaar omkoopt. (uit: Aanwijzing opsporing en vervolging van ambtelijke corruptie, College van Procureurs-Generaal; deze Aanwijzing is op 15 november 2002 in werking getreden)

ambtenaar) en art. 364 Sr (aannemen van steekpenningen door een rechter) ten laste is gelegd.<sup>24</sup> Een dergelijke aanpak schiet evenwel in een aantal opzichten tekort om een betrouwbaar beeld van de verschijningsvormen van corruptie te schetsen. Allereerst worden daarmee de corruptiezaken gemist die wel zijn opgespoord, maar waarin om wat voor reden dan ook geen vervolging is ingesteld en/of voor een andersoortige – veelal disciplinaire of arbeidsrechtelijke - afdoening is gekozen. Belangrijker nog is het bezwaar dat corruptiezaken veelal gepaard gaan met het plegen van andere delicten, zoals valsheid in geschrifte, oplichting et cetera. Zaken waarin ook een corruptie-element voorkomt maar die op een andere titel (zoals art. 225 Sr) worden geregistreerd blijven om die reden dan buiten beschouwing.

Om de bovengenoemde problemen te omzeilen heeft de analyse zich toegespitst op zaken die door de Rijksrecherche onder de code corruptie zijn weggeschreven. Over de gehele periode 1998-2000 bezien praten we dan over in totaal **200** zaken. Van deze zaken hebben **145** zaken onze eerste schifting overleefd. De zaken die in de eerste selectieronde afvielen, waren hetzij – om organisatorische redenen<sup>25</sup> – dubbel geboekt, hetzij voorzien van een codenummer zonder dat er sprake was van een concrete zaak, hetzij verstoken van enige aanwijzing dat er sprake zou kunnen zijn van corruptie.

De cryptische omschrijving in de laatste zinsnede roept de vraag op wanneer in onze optiek sprake is van *gerechtvaardigde aanwijzingen van corruptie*. Zoals reeds is aangegeven in paragraaf 1.3, omvat onze definitie van ambtelijke of bestuurlijke corruptie de volgende drie elementen:

- een ambtenaar of bestuurder maakt in zijn handelen of het nalaten daarvan *misbruik* van een hem toebedeelde *bevoegdheid*;
- zijn handelen, dan wel nalaten geschiedt ten faveure van een *derde partij*;
- zijn handelen, dan wel nalaten wordt ‘beloond’ met (het vooruitzicht van) een financiële of andersoortige *gunst*.

De Rijksrecherche hanteert een definitie van corruptie die naadloos aansluit bij de ruime begripsomschrijving van Transparency International (zie paragraaf 1.3.2.). Als corruptie wordt aangemerkt elk illegaal gebruik door een ambtenaar

---

<sup>24</sup> Andere mogelijk relevante wetsartikelen zijn: art. 365 Sr (dwang), 371 Sr (schending van briefgeheim), 374bis Sr (schending van telefoongeheim) en 376 Sr (deelname van een ambtenaar aan leveranties of aannemingen). Het ARAR bevat ook een aantal relevante bepalingen met betrekking tot respectievelijk belangenverstrengeling (artt. 61 t/m 63a), aannemen van giften (art. 64) en plichtsverzuim (art. 80). Art. 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een verbod op vooringenomenheid.

<sup>25</sup> Een dubbele boeking kan het gevolg zijn van het feit dat een zaak gesloten wordt en in een later stadium onder een ander nummer wordt heropend.

of bestuurder van zijn bevoegdheden voor persoonlijk voordeel. Tegen deze achtergrond zal het geen verbazing wekken dat een aantal zaken reeds bij de intake niet aan de elementen van onze werkdefinitie voldeed. Zaken waarin bijvoorbeeld van meet af aan zonneklaar was dat een link met een derde partij ontbrak, zijn in het eerste stadium van het onderzoek afgefallen. Daarmee is niet gezegd dat het selectiemechanisme bij aanvang van het onderzoek zeer fijnmazig was afgesteld. Integendeel. De mazen in ons sleepnet waren in dit stadium nog zeer groot. Gevallen waarin twijfel of onduidelijkheid omtrent de aanwezigheid van een derde partij of tegenprestatie bestond, zijn namelijk in eerste instantie wel meegenomen. De theoretische mogelijkheid dat het handelen, of het nalaten daarvan, door de ambtenaar of bestuurder was geschied ten faveure van een mogelijke – bij de intake nog onbekende – derde partij was in dit stadium voldoende om de eerste selectie te doorstaan.

De 145 zaken vormen de basis van de in hoofdstuk 2 gepresenteerde bevindingen. Met nadruk moet worden gesteld dat deze 145 onderzoeken lang niet allemaal kunnen worden aangemerkt als strafrechtelijke onderzoeken die zijn geopend op basis van een redelijk vermoeden van schuld jegens één of meer verdachten. Dit gegeven blijkt overduidelijk uit tabel 1 waarin de afdoeningbeslissingen met betrekking tot de 145 zaken zijn weergegeven. Uit deze tabel kan worden afgeleid dat ruim de helft van deze zaken betrekking heeft op vermoedens van corruptie die hetzij in een later stadium onterecht bleken, hetzij niet hard gemaakt konden worden, hetzij niet gerelateerd konden worden aan een aanwijsbare dader. Slechts een vijfde deel van de onderzoeken resulteert in een concrete verdenking ex art. 27 Sv jegens één of meer van de verdachten. In 60% van die onderzoeken – over het totaal aantal corruptieonderzoeken bezien bedraagt dit percentage 12% – gaat het OM over tot een strafrechtelijke vervolging. Indien we er hypothetisch van uitgaan dat alle zaken waarvan het onderzoek nog niet is afgerond of die overgedragen zijn aan een andere onderzoeks instantie uiteindelijk concrete aanwijzingen van strafbare feiten opleveren, dan komt het percentage zaken waarin zowel een strafbaar feit als een potentiële verdachte kunnen worden vastgesteld, uit op maximaal 37%.



	Aantal	%
1. Onderzoek beëindigd om inhoudelijke redenen	82	57
2. Gestaakt vanwege andere prioriteiten	9	6
3. Sepot <sup>26</sup>	11	8
4. Vervolging <sup>27</sup>	17	12
5. Aan andere instantie overgedragen	8	5
6. Onderzoek loopt nog	18	12
Totaal	145	100

**Tabel 1 Afdoeningbeslissingen in als corruptie aangemerkte onderzoeken (n = 145)**

De oorzaken van het hoge percentage zaken waarin het onderzoek om inhoudelijke reden is beëindigd, zijn divers. In een aantal gevallen is de oorzaak van het niet kunnen omzetten van een vermoeden, respectievelijk aanwijzing in een concrete verdenking ex art. 27 Sv eenvoudigweg te herleiden tot het feit dat het onderzoek uitwijst dat er niets aan de hand is. Ook is denkbaar dat er onverminderd aanwijzingen voor corruptie zijn, maar dat de identiteit van de dader(s) niet kan worden vastgesteld. Een derde variant is dat de signalen van corruptie niet kunnen worden geschraagd met bewijsmiddelen en dat de bewijspositie met andere woorden onvoldoende is om de weg van de strafrechtelijke vervolging in te slaan.<sup>28</sup> Tenslotte is het denkbaar dat de oorzaak voor het staken van het on-

<sup>26</sup> Het gaat hier in alle gevallen om een beleidssopot, ofwel om een beslissing van het OM om niet tot vervolging over te gaan op gronden aan het algemeen belang ontleend, hoewel de zaak wel tot een schuldigverklaring zou kunnen leiden. In een aantal gevallen heeft een vervolg plaatsgevonden in de disciplinaire, arbeidsrechtelijke sfeer, zoals een berisping, schorsing of zelfs (al dan niet voorwaardelijk) ontslag. Soms was dat zelfs een expliciete voorwaarde voor het sepot. Uit de gegevens van de Rijksrecherche is een dergelijke afloop niet stelselmatig op te maken. De terugkoppeling van informatie vanuit de dienst, waar de betrokken ambtenaar werkzaam was, naar de Rijksrecherche laat daartoe te wensen over.

<sup>27</sup> Van belang is om het aggregatieniveau van de gegevens scherp voor ogen te houden. De percentages in de tabel hebben betrekking op zaken, maar binnen één zaak is vaak meer dan één verdachte te onderscheiden. Een zaak is gerubriceerd in de categorie *wel vervolging* wanneer tenminste één van de verdachten strafrechtelijk vervolgd is. Theoretisch is het denkbaar dat in dezelfde zaak dertig andere verdachten met een sepot zijn heengezonden. Een vervolging zegt op zichzelf dus nog niet heel veel.

<sup>28</sup> Een kwantitatieve onderverdeling naar deze drie subcategorieën is op basis van het bij ons beschikbare zakenbestand niet verantwoord. Pijl (2001) heeft op basis van een analyse van 81 corruptieonderzoeken uit 1999 en 2000 wel getracht een dergelijke uitsplitsing te maken. In 27% van de gevallen was er volgens Pijl niets aan de hand, terwijl in 44% van de gevallen het bewijs voor corruptie niet geleverd kon worden. Zowel het onderzoek van Pijl als de onderhavige studie laat overigens zien dat ongeveer een vijfde deel van de als corruptie ingeboekte onderzoeken uiteindelijk wordt ingestuurd bij het OM.

derzoek gezocht moet worden in de kwaliteit van het rechercheproces. We lopen deze oorzaken even kort langs.

Om met de eerste oorzaak te beginnen: een beschuldiging van corruptie treft overheidsambtenaren uiteraard op een bijzonder gevoelige plek en vormt ook een geschikte manier om hen in diskrediet te brengen. Het laten circuleren van het gerucht dat een overheidsambtenaar ‘plat’ is dient dan ook meerdere functies. Het bezorgt de betrokken ambtenaar in zijn werkomgeving niet alleen veel overlast, maar doet ook afbreuk aan het vertrouwen dat anderen in hem hebben. Tegelijkertijd bestendigt of verstevigt het gerucht de reputatie van bepaalde personen in het criminele circuit: ogenschijnlijk zijn zij immers in staat om overheidsfunctionarissen in ‘de zak te steken’. Tot welke onrust geruchtvorming over corrupte ambtenaren binnen het overheidsapparaat kan leiden heeft onder andere de evaluatie van het post-Fort-onderzoek duidelijk gemaakt (Van de Bunt e.a., 2001).

In situaties waarin een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen personen – zoals binnen de muren van een penitentiaire inrichting of een politiebureau – kunnen fricties tussen ambtenaren en personen die aan hen onderworpen zijn leiden tot valse aantijgingen. Beschuldigingen van gedetineerden dat een personeelslid tegen betaling zorg draagt voor de invoer in een penitentiaire inrichting van drugs of andere contrabande blijken bijvoorbeeld niet zelden ingegeven te zijn door wrok jegens de penitentiaire inrichtingenwerker (PIW) in kwestie. De bodem onder hun verklaringen valt bovendien nogal eens weg door interne tegenstrijdigheid of aantoonbare onjuistheid. In hoofdstuk 3 komen we op deze materie terug.

Uiteraard worden lang niet in alle gevallen waarin het onderzoek om inhoudelijke redenen wordt beëindigd de beschuldigingen van corruptie weerlegd. Strafrechtelijk onderzoek en feitenonderzoek zijn immers niet primair gericht op de falsificatie, maar op de verificatie van vermoedens en hypothesen. Dit brengt ons bij de tweede oorzaak van het lage ophelderingspercentage, de complexiteit van corruptieonderzoek. Het onderzoeksmateriaal maakt duidelijk dat een belangrijke complicatie in dit type zaken is dat vaak onduidelijk blijft of er iets tussen de vermeende omkoper en omgekochte is uitgeruild, en zo ja wat. Het feit dat geen van beide partijen er belang bij heeft om de aard van de ruil te specificeren, impliceert dat het rechercheonderzoek in sterke mate afhankelijk is van de aanwezigheid en bereidwilligheid om te praten van andere getuigen. Een sterk ontwikkeld loyaliteitsgevoel jegens collega’s, alsmede angst om in de rol van ‘verklikker’ verzeild te geraken en daarmee zowel de eigen carrière als het imago van de overheidsdienst mogelijkerwijs te beschadigen, zijn enkele omstandigheden die de bereidheid van deze indirect betrokkenen niet bepaald bevorderen. Wanneer ook niet de hand kan worden gelegd op administratieve bescheiden, die het vermoeden van corruptie kunnen onderbouwen, is de kans op een succesvolle afronding van het onderzoek gering.

Over de derde mogelijke oorzaak van het grote aantal zaken waarin vermoedens niet konden worden omgezet in een concrete verdenking, de kwaliteit van het rechercheonderzoek, kunnen in het kader van dit onderzoek geen verantwoorde uitspraken worden gedaan. Het onderzoek heeft zich immers niet gericht op de wijze waarop de rijksrechercheurs hun opsporingsactiviteiten hebben verricht en de wijze waarop het OM aan het rechercheproces leiding heeft gegeven.

### *1.5.2. De verdiepingslag in fase 2*

In het tweede stadium van het onderzoek zijn de 17 zaken waarin het openbaar ministerie tot strafrechtelijke vervolging is overgegaan op een aantal persoonlijke en organisatorische kenmerken nader onderzocht. Het doel van deze verdieping was om meer inzicht te verwerven in factoren die van belang zijn bij het ontstaan en bestendigen van corruptieve contacten tussen ambtenaren en derden. Specifiek is gezocht naar factoren die te maken hebben met (relaties tussen) respectievelijk de omgekochte, de organisatie waar de ambtenaar werkzaam is, de omkoper en de omgeving.

De reden om de verdiepingslag te beperken tot zaken waarin een strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden, vloeit in de eerste plaats voort uit de overtuiging dat een dergelijke exercitie slechts verantwoord is wanneer de strafbare feiten – althans in de optiek van de Rijksrecherche en het openbaar ministerie – voldoende aannemelijk zijn geworden.<sup>29</sup> De tweede reden is pragmatischer. De dossiers van zaken die met het oog op strafrechtelijke vervolging aan het openbaar ministerie zijn overgedragen bevatten over het algemeen meer gedetailleerde achtergrondinformatie dan de dossiers van zaken die niet tot een vervolging hebben geleid.

In aanvulling op de dossierstudie hebben half-gestructureerde interviews plaatsgevonden met respectievelijk vier (voormalige) unithoofden<sup>30</sup> – die al dan niet vergezeld werden door een rechercheur – ,vier medewerkers van de afdeling executieve ondersteuning,<sup>31</sup> de directeur van de Rijksrecherche, de coördinerend rijksrechercheofficier van justitie en een medewerker van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

---

<sup>29</sup> Men zou nog een stap verder kunnen gaan en alleen die zaken aan een analyse kunnen onderwerpen waarin onherroepelijke veroordelingen jegens de hoofdverdachten zijn uitgesproken. Naar ons oordeel is dat een brug te ver. De stelling dat de onherroepelijke strafrechtelijke uitspraak als de maat der dingen moet worden beschouwd – waarmee impliciet de strafrechtelijke waarheid boven de wetenschappelijke waarheid wordt verheven – is om een aantal redenen aanvechtbaar. Zie meer hierover in het artikel van Nelen (2002).

<sup>30</sup> De unithoofden worden tegenwoordig aangeduid als regiomanagers. Zie meer hierover in hoofdstuk 2.

<sup>31</sup> Onder deze afdeling ressorteren de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE), misdaadanalyse en projectvoorbereiding.

De interviews hadden een tweeledig doel. In de eerste plaats waren de gesprekken erop gericht om gegevens die in de dossiers niet waren aangetroffen, aan te vullen. In de tweede plaats hadden de interviews de functie van een verdieping. De focus lag in dit stadium op feiten, of interpretaties van feiten die niet rechtstreeks uit het schriftelijk materiaal konden worden gedestilleerd.

De interviews die gehouden zijn met medewerkers die een taak hebben in de inlichtingsfeer strekten ertoe om na te gaan of het beeld dat uit het zakenbestand van de Rijksrecherche naar voren kwam, spoorde met het beeld van de werkelijkheid die deze functionarissen van ambtelijke corruptie in Nederland hebben. Vanwege het reeds gememoreerde hoge *dark number* van corruptiezaken is in het bijzonder getracht te achterhalen of er wellicht specifieke gevallen van corruptie in het zakenbestand van de Rijksrecherche ontbraken. Tijdens alle interviews is overigens aan de respondenten de vraag voorgelegd of zij bepaalde typen van corruptie konden noemen die ze, anders dan verwacht, vrijwel nooit tegenkwamen.

Uit de bovenstaande toelichting kan niet alleen worden afgeleid dat de bevindingen die worden gepresenteerd in de hoofdstukken 2 en 3 gebaseerd zijn op een uiteenlopend aantal zaaksdossiers, maar ook dat de zaken die in de tweede fase bestudeerd zijn allesbehalve een dwarsdoorsnede vormen van het zaakaanbod van de Rijksrecherche op corruptiegebied. Dit blijkt alleen al wanneer gekeken wordt naar de verdeling van de zaken uit de verdiepingslag over de organisaties waarbinnen de Rijksrecherche onderzoek doet. Deze verdeling is weergegeven in tabel 2.

<u>Organisatie</u>	<u>Aantal zaken</u>
Politie	6
Penitentiaire inrichting	2
IND	1
Gemeente	4
Belastingdienst	1
Ministerie van LNV	1
Douane	1
Landmacht	1
Totaal	17

**Tabel 2 Zaken waarin het openbaar ministerie tot strafrechtelijke vervolging is overgegaan, onderverdeeld naar onderzochte organisatie**

Zonder al te veel vooruit te willen lopen op de bevindingen in hoofdstuk 2,<sup>32</sup> kan nu al worden vastgesteld dat het sterke aandeel van de politie in tabel 2 een redelijke afspiegeling vormt van het totale zaaksaanbod van de Rijksrecherche op corruptiegebied. Voor alle andere diensten geldt dit echter niet. De penitentiaire inrichtingen en de centrale overheid zijn bijvoorbeeld sterk ondervertegenwoordigd in onze verdiepingslag, terwijl het openbaar bestuur, in het bijzonder de gemeenten, nadrukkelijker in het overzicht van tabel 2 naar voren kom(en) dan op basis van het zaaksaanbod zou mogen worden verwacht.

De vraag is uiteraard wat de methodische consequenties van deze evident scheve verdeling zijn. Om deze vraag te beantwoorden is het raadzaam nog even de probleemstelling van het onderzoek in herinnering te roepen. Als gevolg van het vermoedelijk hoge *dark number* van corruptiezaken en het feit dat een centraal registratiepunt waarin alle gegevens uit het land over corruptieonderzoeken worden vastgelegd ontbreekt, heeft dit onderzoek niet de pretentie een alomvattende analyse te verschaffen van de verschijningsvormen van ambtelijke corruptie in Nederland. De doelstelling is aanzienlijk bescheidener. Beoogd wordt slechts een beeld te schetsen van de verschijningsvormen van corruptie die via rijksrechercheonderzoek bekend worden en inzicht te verschaffen in een aantal voor corruptie van belang zijnde criminogene factoren. De 17 casestudies hebben in dat verband vooral een illustratieve functie. Op een aantal plaatsen wordt – geanonimiseerd – gebruikgemaakt van de casuïstiek om bepaalde relevante achtergrondkenmerken van corruptie enige inkleuring te geven. De analyse van de casuïstiek staat echter niet op zichzelf, maar vormt tezamen met de aanvullende interviews en de inzichten die zijn opgedaan uit de literatuur de basis van de kwalitatieve verdieping in de tweede fase.<sup>33</sup> Daarnaast moet worden vermeld dat het nimmer onze intentie is geweest om per ambtelijke dienst tot aparte conclusies en aanbevelingen te komen. Idealiter bestaat de kracht van wetenschappelijke analyses eruit dat wordt geabstraheerd van de specifieke context waarin een bepaalde gebeurtenis heeft plaatsgevonden. In de slotbeschouwing van dit rapport zal dan ook aandacht worden gevraagd voor de criminogene factoren in relatie tot corruptie die de afzonderlijke ambtelijke diensten overstijgen.

---

<sup>32</sup> In tabel 3 (p. 22) wordt uiteengezet binnen welke ambtelijke diensten de Rijksrecherche gedurende de onderzoeksperiode 1998-2000 corruptieonderzoek heeft verricht.

<sup>33</sup> Zoveel mogelijk is getracht met een zo open mogelijke blik naar de materie te kijken teneinde niet in de valkuil te stappen dat in de casuïstiek en de interviews uitsluitend gezocht is naar zaken die het beeld dat uit de literatuur naar boven komt bevestigen.

## **1.6. Opbouw van het rapport**

Het rapport vangt aan met de presentatie van een algemeen overzicht van het zakenbestand van de Rijksrecherche met betrekking tot – al dan niet vermeende – corruptiegevallen. Gekeken wordt in het bijzonder naar de organisaties waarbinnen de Rijksrechercheonderzoeken zich voltrekken en – op hoofdlijnen – naar de verschillende verschijningsvormen die met betrekking tot ambtelijke corruptie te onderscheiden zijn. De eerste twee onderzoeksvragen komen al met al in hoofdstuk 2 aan bod.

In hoofdstuk 3 staat de derde onderzoeksvraag centraal en wordt een aantal facetten van het verschijnsel corruptie nader bezien. Eerst wordt aandacht besteed aan de omgekochte en diens motieven om ten faveure van een derde partij misbruik te maken van zijn beslissingsbevoegdheid. Vervolgens wordt het vizier gericht op de persoon en de motieven van de omkoper. Tenslotte wordt een aantal met de organisatie (structuur en -cultuur) samenhangende criminogene elementen besproken.

Het rapport wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen.

## 2. ONDERZOCHE ORGANISATIES EN VERSCHIJNINGSVORMEN

### 2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de analyse van 145 zaken waarvan bij de intake door de Rijksrecherche de mogelijkheid van de aanwezigheid van corruptie niet moest worden uitgesloten. Met opzet is gekozen voor deze omslachtige formulering teneinde nogmaals te benadrukken – in hoofdstuk 1 is dat ook reeds gebeurd – dat in een groot aantal onderzoeken het corruptie-element uiteindelijk ontbreekt, ongewis blijft, niet kan worden aangetoond of dat – minder frequent – besloten wordt om op een andere titel dan corruptie te vervolgen.

Het hoofdstuk begint met een beknopte beschrijving van de organisaties waarbinnen de corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche zich afspelen. In dit verband wordt ook stilgestaan bij de ambtelijke organisaties die *niet* in het zakenbestand van de Rijksrecherche voorkomen. Vervolgens worden de verschijningsvormen van corruptie beschreven in termen van het functieniveau van de ambtenaar en van de prestaties die van de ambtenaar worden verlangd, dan wel door de ambtenaar zijn geleverd.

### 2.2. Onderzochte organisaties

#### 2.2.1. *Organisaties in beeld*

In tabel 3 is uiteengezet hoe de verdeling er uitziet ten aanzien van de organisaties die in de onderzoeksperiode onderwerp zijn geweest van Rijksrechercheonderzoek naar corruptie. Het absolute aantal zaken in deze tabel telt op tot boven de 145. Een aantal onderzoeken strekt zich namelijk uit tot meerdere instanties. De percentages zijn wel berekend op basis van 145 onderzoeken teneinde inzichtelijk te maken in hoeveel procent van de onderzoeken een bepaalde organisatie in beeld komt. Betrouwbare gegevens over het aantal personen waarop de onderzoeken zich richtten waren niet voorhanden.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Pijl (2001) komt op basis van een (vluchtige) analyse van 81 afgeronde corruptiedossiers van de Rijksrecherche uit 1999 en 2000 op een aantal van 78 verdachte ambtenaren en 3 burgers. De term verdacht is in strikt juridische zin onjuist, want zoals eerder opgemerkt komt het in betrekkelijk weinig zaken tot een concrete verdenking ex art. 27 Sv. Bovendien stemt de één-op-één-relatie tussen

Organisatie	Aantal	%
Politie	56	38
Penitentiaire inrichting	34	23
Ministerie <sup>35</sup>	22	15
Gemeente	21	14
Belastingdienst / FIOD <sup>36</sup>	11	7
KMAR	8	5
Douane	8	5
Magistratuur <sup>37</sup>	3	2
Openbaar bestuur overig <sup>38</sup>	2	1
Totaal	165	100

**Tabel 3: onderzochte organisaties (periode 1998-2000)**

Uit tabel 3 kan worden afgeleid dat de politie de instantie is waarbinnen de meeste corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche plaatsvinden. Aangezien niet stelselmatig is vastgelegd op welk politieonderdeel het onderzoek zich heeft gericht, is een verdere differentiatie niet mogelijk. Zonder dat dit getalsmatig is uit te drukken, is wel duidelijk dat de afdelingen respectievelijk teams die zich bezighouden met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de vreemdelingendiensten in verhouding tot de overige politieonderdelen oververtegenwoordigd zijn in het zakenbestand van de Rijksrecherche. In het licht van het – in de volgende paragraaf nader te bespreken – feit dat het merendeel van de corruptieonderzoeken binnen de politie betrekking heeft op hetzij het

---

aantal zaken en ‘verdachten’ niet overeen met het beeld dat uit ons onderzoeksmateriaal opdoemt: in een aantal zaken richt het onderzoek zich in eerste instantie op de handel en wandel van meerdere ambtenaren (soms wel tegen de twintig). Later in het onderzoek vindt dan veelal een trechtering plaats en wordt een onderscheid aangebracht tussen hoofdsubjecten en nevensubjecten. Meestal richt de vervolging – als het daar al toe komt – zich op de eerste categorie.

<sup>35</sup> In deze categorie zijn niet alleen de zaken gerubriceerd waarin ambtenaren van de kerndepartementen subject van corruptieonderzoek waren (5), maar ook de zaken waarin ambtenaren van diensten /inspecties/agentschappen in beeld kwamen die aan een departement gelieerd zijn. Achtereenvolgens gaat het daarbij om: de immigratie- en naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie (IND; 7), de rijksdienst voor de keuring van vlees en vee van het ministerie van LNV (3), rijkswaterstaat (2) en de rijksverkeerinspectie (1) van het ministerie van VWS, de koninklijke landmacht (2) ressorterend onder Defensie, een ambassade (1) en DCMR milieudienst Rijnmond (1) van het ministerie van VROM.

<sup>36</sup> De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Economische Controledienst (ECD) vormden in de onderzoeksperiode nog geen organisatorische eenheid, vandaar dat de FIOD afzonderlijk wordt genoemd. Zes zaken hebben overigens betrekking op inspecteurs of controleurs van de belastingdienst, terwijl vijf zaken zich richten op medewerkers van de FIOD.

<sup>37</sup> In deze categorie is zowel de staande als zittende magistratuur ondergebracht.

<sup>38</sup> Eén zaak heeft betrekking op een provincie, de andere zaak speelde zich af binnen een waterschap.



lekken van vertrouwelijke informatie naar derden, het ten onrechte verlenen van een verblijfsvergunning, dan wel de handel in verdovende middelen, is deze bevinding niet verrassend. Over het algemeen kan worden gezegd dat de politiefunctionaris die subject is van een corruptieonderzoek een uitvoerende functie heeft.

Bijna een kwart van de corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche in de periode 1998-2000 vond plaats in penitentiaire inrichtingen. Over het algemeen hebben deze onderzoeken betrekking op het binnenbrengen van contrabande, met name drugs, in de inrichting. Ook binnen de PI vinden de meeste Rijksrechercheonderzoeken plaats naar medewerkers op uitvoerend niveau. Overigens zal bij een volgende inventarisatie de penitentiaire inrichting vermoedelijk niet langer een prominente plaats op de ranglijst van onderzochte organisaties innemen. Sedert de inwerkingtreding van de nieuwe Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche is namelijk het uitgangspunt dat bij onderzoeken in een penitentiaire inrichting de Rijksrecherche alleen in uitzonderlijke gevallen nog zal worden ingeschakeld.

Wat de centrale overheid betreft valt op dat uitsluitend de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Verkeer en Waterstaat (VWS), Justitie, Defensie, Buitenlandse Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in het zakenbestand van de Rijksrecherche voorkomen.<sup>39</sup> De gemeenten staan in de ranglijst van meest onderzochte instanties een treetje lager. De onderzoeken binnen de gemeenten hebben veelal betrekking op de aanbesteding van publieke werken en het verstrekken van allerhande vergunningen. Een verdere uitsplitsing naar gemeentelijke diensten is op basis van het onderzoeksmateriaal onverantwoord. Algemene uitspraken omtrent de mate van kwetsbaarheid van specifieke gemeentelijke afdelingen (zoals Bouw- en woningtoezicht, Groenvoorzieningen etc.) zijn ook om een andere reden problematisch: de schaalgrootte en inrichting van de organisatie van gemeenten variëren sterk, hetgeen consequenties heeft voor het takenpakket en de mate van beslissingsbevoegdheid van individuele ambtenaren en – in het verlengde daar weer van – de mate van aantrekkelijkheid voor derden om hen door middel van corruptie tot bepaalde activiteiten (of het nalaten daarvan) te bewegen.

Hoewel de douane en de Koninklijke Marechaussee (Kmar) in afzonderlijke rubrieken zijn ondergebracht, zien we ambtenaren van deze twee diensten regelmatig gezamenlijk terug als subjecten in corruptieonderzoek van de Rijksrecherche. Het betreffen hier zonder uitzondering zaken die spelen op Schiphol, waarbij onderzocht wordt of, en zo ja welke, betrokkenheid bestaat

---

<sup>39</sup> Strikt genomen moet ook het ministerie van Financiën in dit rijtje worden genoemd, maar de belastingdienst en de FIOD zijn in tabel 2 apart gecategoriseerd.

van douane- en Kmar-personeel bij het binnenbrengen via de luchthaven van drugs of illegale immigranten.

Het noemen van Schiphol brengt ons bij een ander punt, namelijk dat bij elke unit van de Rijksrecherche bepaalde organisaties naar verhouding veel aandacht krijgen. Bij de unit Amsterdam springen in de periode 1998-2000 enkele grootschalige corruptieonderzoeken binnen opsporingsinstanties op Schiphol in het oog. Den Bosch scoort hoog wat betreft onderzoeken binnen gemeenten. In Den Haag zijn de zaken waarbij medewerkers van de IND en vreemdelingendiensten betrokken zijn, relatief sterk vertegenwoordigd. In Leeuwarden geldt dat voor de zaken die spelen in een penitentiaire inrichting, terwijl in Arnhem enkele zaken opvallen die hebben gespeeld binnen de krijgsmacht.

Deze accentverschillen in zaaksaanbod worden deels bepaald door de geografische indeling van de Rijksrecherche in vijf – inmiddels vier<sup>40</sup> – regionale units. Het feit dat een vrij groot aantal gevangenen is gevestigd in het noorden van het land maakt dat inschakeling van de unit Leeuwarden voor de hand ligt zodra zich signalen van corruptie in deze inrichtingen voordoen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de relatie Schiphol – unit Amsterdam, IND – unit Den Haag en krijgsmacht – unit Arnhem.<sup>41</sup> Hieraan moet overigens wel een belangrijk element worden toegevoegd. In de periode waarover het onderzoek zich uitstreckte kon het unithoofd zijn invloed nog zwaar doen gelden op de selectie van zaken. Aangezien de unithoofden met de leidinggevenden van een aantal organisaties op structurele basis werkoverleg hielden, zijn deze organisaties ook sterker vertegenwoordigd in het zaaksaanbod van de Rijksrecherche dan de diensten waarmee de unithoofden geen intensief contact onderhielden.

Zoals is aangestipt in hoofdstuk 1 vindt de selectie van zaken sinds 1 februari 2001 plaats op één centraal punt, te weten de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR). De functie van unithoofden is sindsdien ingrijpend gewijzigd. Zij worden tegenwoordig aangeduid als regiomanagers, vervullen vooral een begeleidende en superviserende functie en hebben (formeel) geen directe bemoeienis meer met de intake van zaken. Deze reorganisatie heeft er mede toe geleid dat de contacten met een aantal ambtelijke diensten minder intensief geworden zijn dan voorheen. De pro-actieve rol die Rijksrecherche blijkens het meerjarenplan 1998-2002 voor zichzelf in gedachten had is

---

<sup>40</sup> Op termijn zullen nog drie werklocaties bestaan in respectievelijk Den Haag, Zwolle en Den Bosch. De units Leeuwarden en Arnhem zijn samengevoegd en ondergebracht in Zwolle. De units Amsterdam en Den Haag worden samengevoegd en gehuisvest in Den Haag.

<sup>41</sup> Vermoedelijk hangt de relatie unit Arnhem-krijgsmacht vooral samen met het feit dat in het arrondissement Arnhem de militaire rechtbank is ondergebracht.

ingeruild voor een reactieve opstelling. Of, zoals Pijl het omschreef in een interview met de *Justitiekrant*.<sup>42</sup>

“We willen niet enkel lijdelijk blijven en alleen maar zaken doen die ons worden aangeboden, maar zelf ook actief de boer op. Naar de korpsen toe, naar de justitiële inrichtingen, naar de IND-regio’s... Dit alles om een goed beeld te krijgen van wat er op het gebied van de integriteitschendingen allemaal speelt. Ook hebben we veel moeite gedaan om onze criminele inlichtingen eenheid een positie te geven waarin ze beter in staat zou zijn zachte informatie te krijgen over mogelijke corruptie. We weten immers dat corruptiezaken vaak beginnen met op het oog onbeduidende signalen, waar je echt naar op zoek moet. De plannen die we op dit punt hadden, zijn echter ingehaald door de actualiteit van het rapport Staal/Van Brakel.”<sup>43</sup>

### 2.2.2. Organisaties buiten beeld

Het bovenstaande citaat weerspiegelt de in kringen van Rijksrecherche medewerkers alom gedeelde opvatting dat sedert de reorganisatie van de dienst het zicht op aard en omvang van ambtelijke corruptie allengs verslechterd is.<sup>44</sup> Van belang is evenwel te benadrukken dat deze reorganisatie pas haar beslag kreeg in

<sup>42</sup> Justitiekrant, juni 2002

<sup>43</sup> Gerefereerd wordt hier aan het rapport van de Commissie ‘Functioneren Rijksrecherche’, bestaande uit de leden B. Staal, commissaris van de Koningin te Utrecht, en P. van Brakel, oud-korpschef van het regiokorps Friesland. De commissie had de opdracht om advies uit te brengen over de mogelijkheden om het functioneren van de Rijksrecherche verder te verbeteren, parallel aan een eventuele uitbreiding van de personeelsformatie. Begin 2000 legde de commissie haar bevindingen neer in een rapport getiteld ‘Naar gerichte inzet en sturing’. Het rapport werd in maart 2000 tezamen met een reactie van het College van procureurs-generaal aangeboden aan de minister van Justitie. Op 17 mei 2000 zond de minister het rapport met een begeleidende brief naar de Tweede Kamer. De belangrijkste conclusie van de Commissie Staal en Van Brakel was dat de Rijksrecherche wisselend functioneerde. Ontevredenheid bestond er vooral over de lange doorlooptijden en het gebrek aan doortastendheid en diepgang van de onderzoeken. De commissie meende dat deze mankementen konden worden toegeschreven aan het feit dat de Rijksrecherche zich gelet op haar beperkte omvang met te veel verschillende taken bezighield, dat de Rijksrechercheurs in de uitvoering van hun werkzaamheden te weinig gestructureerd werkten en onvoldoende door de unithoofden en het Openbaar Ministerie werden aangestuurd.

Hoewel het rapport van de tweekoppige commissie de aanzet vormde voor de reorganisatie van de Rijksrecherche, plaatsten Van de Bunt en Nieuwendijk (2000) enkele zeer kritische kanttekeningen bij de analyse en de verantwoording van de Commissie-Staal en Van Brakel. Van de Bunt en Nieuwendijk achten het vernietigend oordeel dat de Commissie had gevelde over de Rijksrecherche om meerdere redenen onverdiend en onterecht.

<sup>44</sup> Buiten de Rijksrecherche zijn er overigens ook personen die bij dit beeld hun kanttekeningen plaatsen. Zo poneert Frielink in *Opportuun* d.d. april 2002 de prikkelende stelling dat het inzicht in het fenomeen corruptie al voor de reorganisatie zodanig te wensen overliet dat een verslechtering nog nauwelijks mogelijk was.

2001 en dat het onderhavige onderzoek betrekking heeft op het zaaksaanbod in de periode 1998-2000. De periode derhalve waarin, om met Pijl te spreken, ‘de Rijksrecherche actief de boer opging om te achterhalen wat er binnen de diverse diensten zoal speelde’.

Ondanks de actieve opstelling van de Rijksrecherche in de onderzoeksperiode valt op dat een aantal ambtelijke diensten niet of nauwelijks in het zakenbestand voorkomt. Interessant is te bezien of hiertoe ook diensten behoren, waarvan het (nagenoeg) ontbreken op basis van theoretische overwegingen verrassend genoemd kan worden.

Allereerst valt op dat de Rijksrecherche nauwelijks corruptieonderzoeken verricht binnen de bijzondere opsporingsdiensten. De politie is, zoals tabel 3 heeft laten zien, zeer prominent aanwezig in het zakenbestand, maar afgezien van enkele zaken die de FIOD raken, komen de BOD’en niet in beeld. Tegen de achtergrond dat de regiokorpsen beschikken over eigen bureaus intern onderzoek (BIO’s) die zelf al de nodige integriteitschendingen aan het licht brengen, wordt de discrepantie tussen de politie en de BOD’en alleen maar groter. Over de oorzaken van dit opvallende verschil valt op basis van het onderhavige onderzoek geen verantwoorde uitspraak te doen. De oorzaak kan in ieder geval niet gelegen zijn in een minder corruptiegevoelig takenpakket. De BOD’en opereren tenslotte op taakgebieden waarin grote economische en maatschappelijke belangen op het spel staan en theoretisch gezien zouden ze alleen al om die reden gevoelig moeten zijn voor onoorbare beïnvloeding.<sup>45</sup>

Een tweede opvallend punt is dat afgezien van de gemeenten het openbaar bestuur nauwelijks in beeld komt. Provincies, waterschappen en andere lagere overheidsorganen vormen vanuit het perspectief van corruptie bezien een blinde vlek. Ook voor deze instanties geldt dat de in de literatuur genoemde criminogene factoren – zie hierover meer in hoofdstuk 3 – wel degelijk aanwezig zijn, maar vooralsnog leiden deze nauwelijks tot meldingen of aangiften.

Grote afwezigheid bij corruptieonderzoek op het niveau van de centrale overheid zijn de departementen van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en tenslotte het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Van de departementen die wel in het zakenbestand van de Rijksrecherche voorkomen springt Justitie<sup>46</sup> er uit met zeven – aan

---

<sup>45</sup> Het tweede paarse kabinet heeft in december 1999 voorgesteld om een onderscheid aan te brengen tussen die bijzondere opsporingsdiensten die vooral belast zijn met een (bestuurlijke) inspectietaak en diensten die belast zijn met strafrechtelijke handhavingstaken. Dit onderscheid leidt ertoe dat voor de terreinen financiën en economie (FIOD/ECD), landbouw (AID), milieu en ruimtelijke ordening (VROM-IOD), alsmede sociale zekerheid (SIOD) nog maar vier bijzondere opsporingsdiensten werkzaam zullen zijn.

<sup>46</sup> De IND valt in het huidige kabinet onder het ministerie van Vreemdelingenbeleid en Integratie.

de IND gelieerde – zaken. De andere genoemde departementen hebben de Rijksrecherche in een tijdspanne van drie jaar slechts één of twee keer voor een feiten- of strafrechtelijk onderzoek op bezoek gehad. Binnen Rijkswaterstaat – momenteel in de schijnwerpers vanwege mogelijkerwijs aan de bouwfraude gerelateerde corruptiegevallen – werd bijvoorbeeld slechts tweemaal een onderzoek naar mogelijk corrupte ambtenaren ingesteld. In de sfeer van de woningcorporatiemarkt vond in de genoemde periode welgeteld één onderzoek plaats. Dit onderzoek leidde overigens niet tot concrete verdenkingen van corruptie maar gaf wel aanleiding tot een advies van de Rijksrecherche aan de toenmalige Dienst Recherchezaken van VROM om deze markt eens kritisch te bekijken op relaties met ondernemingen uit de bouwbranche. De parlementaire enquête bouwnijverheid heeft inmiddels uitgewezen dat dit advies bepaald niet op drijfzand was gebaseerd.

Opmerkelijk is verder dat geen enkel corruptieonderzoek is aangetroffen waarbij een overheidsinstantie is betrokken die een functie vervult in de sfeer van de sociale zekerheid. In deze sector gaan grote bedragen om en vanuit het perspectief van de derde partij bezien kan het hebben van goede contacten binnen een ambtelijke dienst die belast is met de uitvoering van sociale wetgeving of de controle daarop, belangrijke voordelen met zich brengen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor contacten met milieudiensten. Ook deze zijn nagenoeg afwezig in het zakenbestand van de Rijksrecherche.

Corruptieonderzoek naar leden van de rechterlijke macht – ongeacht of het daarbij gaat om officieren van justitie of rechters – is zeldzaam. Overigens is dergelijk onderzoek extra precair vanwege het feit dat de Rijksrecherche zowel gezagsmatig als beheersmatig onder de staande magistratuur ressorteert. Immers, theoretisch zou dit gegeven afbreuk kunnen doen aan de onafhankelijkheid van het Rijksrechercheonderzoek. Er bestaan evenwel geen harde indicaties dat vanuit het openbaar ministerie of de zittende magistratuur op enigerlei wijze wordt getracht om bepaald onderzoek te voorkomen, dan wel om het verloop van een corruptieonderzoek naar één van de eigen leden te beïnvloeden. Het tegendeel is zelfs waarschijnlijker. Volgens de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche is één van de uitgangspunten met betrekking tot de inzet van de Rijksrecherche dat het onderzoek niet alleen onpartijdig is, maar dat zelfs de schijn van partijdigheid moet worden vermeden. Tegen deze achtergrond ligt het meer voor de hand dat het OM zich geroepen voelt elk serieus te nemen gerucht nader te laten onderzoeken teneinde het verwijt van het afdekken van kwalijke praktijken in eigen huis verre van zich te kunnen houden.

### 2.3. Verschijningsvormen

Ten aanzien van de verschijningsvormen van (vermeende) corruptie kunnen verschillende dimensies onderscheiden worden. Zo kan er gelet worden op specifieke kenmerken die de omkoper en de omgekochte betreffen, op hun onderlinge relaties, op de prestatie die van de omgekochte wordt verlangd, op de gift of gunst die daar weer tegenover staat, etc. Het dossiermateriaal van de 145 corruptieonderzoeken laat echter slechts over een beperkt aantal van de genoemde kenmerken algemene uitspraken toe. Over de persoon van de (vermeende) omkoper en de gunst die deze in petto heeft voor de ambtenaar is bijvoorbeeld niet systematisch informatie vastgelegd. Wel kan in kwantitatieve zin inzicht worden geboden in de prestatie die van de ambtenaar wordt verlangd en – in mindere mate – in het functieniveau van de ambtenaar. Hieronder zullen deze elementen nader worden uitgewerkt.

#### 2.3.1. Ambtelijke prestatie

Uit het bestand van 145 onderzoeken zijn zeven verschillende soorten ambtelijke diensten of faciliteiten afgeleid die ambtenaren ten faveure van derden zouden hebben verricht. In tabel 4 is de frequentie van elk van deze diensten/ faciliteiten weergegeven. Aangezien de verschillende vormen ook in combinatie met elkaar kunnen voorkomen en een aantal onderzoeken zich uitstrekt tot meerdere subjecten, sommeert de tabel boven de 100%.

Aard	abs	%
Onjuiste omgang met vertrouwelijke informatie	38	26
Binnenbrengen van contrabande in een penitentiaire inrichting	26	18
Bevoordeling ondernemers bij verstrekken opdrachten/subsidies/vergunningen	20	14
Betrokkenheid bij drugshandel <sup>47</sup>	18	12
Dubieuze contacten	15	10
Ten onrechte verlenen van een verblijfsvergunning	12	8
Ongewenste nevenfuncties/nevenactiviteiten	12	8
Overig <sup>48</sup>	9	6

**Tabel 4: ambtelijke dienst/faciliteit; algemeen overzicht (n = 145)**

<sup>47</sup> Het binnenbrengen van drugs in een penitentiaire inrichting is niet verdisconteerd in deze categorie, maar is ondergebracht in de rubriek binnenbrengen van contrabande in een penitentiaire inrichting.

<sup>48</sup> Tot deze restcategorie behoort een diversiteit aan zaken, zoals een seksueel aanbod aan een officier van justitie teneinde deze te bewegen om van strafrechtelijke vervolging af te zien en het – al dan niet tegen betaling – afzien van controle bij het keuren van vlees en de invoer van een delicatess.

Hieronder zullen de diverse diensten/faciliteiten kort worden toegelicht.

### Onjuiste omgang met vertrouwelijke informatie

De zaken die onder deze rubriek zijn weggeschreven hebben in veruit de meeste gevallen betrekking op het verstrekken van vertrouwelijke informatie. In een enkel geval is sprake van het tegendeel, dat wil zeggen: op verzoek van een derde wordt belastende informatie uit de databestanden van de ambtelijke dienst verwijderd. Ter illustratie van het laatste kan gewezen worden op het geval dat een bij een ambtelijke organisatie werkzame vrouw tal van bestanden, die betrekking hadden op haar wegens malafide gedrag ontslagen echtgenoot, verwijderde uit het geautomatiseerde systeem van de dienst.

Zoals in een eerdere publicatie (Nelen en Nieuwendijk, 2002) reeds is aangegeven, bestaat het leeuwendeel (84%) van de gevallen uit deze categorie uit het lekken van politie-informatie.<sup>49</sup> Het betreft hier informatie die is opgeslagen in één van de politieregisters of operationele informatie die afkomstig is uit een lopend onderzoek. De verdeling hiervan bij de onderzochte zaken is ongeveer gelijk. De aanleiding tot het instellen van een Rijksrechercheonderzoek is veelal een lopend onderzoek van de reguliere recherche waarin het vermoeden ontstaat dat informatie over het onderzoek wordt gelekt naar de verdachte, bijvoorbeeld over een op handen zijnde huiszoeking. Dat vermoeden is gebaseerd op informatie van een Centrale Inlichtingen Eenheid (CIE), gegevens die worden aangetroffen bij een huiszoeking of opgevangen tijdens een telefoontap of op verklaringen van een verdachte tijdens een politieverhoor. De volgende casus is een voorbeeld van een lekonderzoek van de Rijksrecherche

*X is een ervaren rechercheur die jarenlang werkzaam is geweest binnen de CIE. Tegen de wens van de rechercheleiding onderhoudt hij nog steeds contacten met een aantal van zijn voormalige informanten. Wanneer uit tapgesprekken blijkt dat vitale opsporingsinformatie bekend is bij een crimineel netwerk, wordt X als de mogelijke verstrekker van deze informatie gezien. Het rijksrechercheonderzoek levert niet de bevestiging van dit vermoeden op. X wordt in het korps wel overgeplaatst naar een ander dienstonderdeel.*

De corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche betreffen meestal (vermeende) lekken naar criminelen c.q. de georganiseerde misdaad. Aannemelijk is dat de

---

<sup>49</sup> Op het totaal aantal van 145 corruptieonderzoeken hebben 32 zaken (ofwel 22%) betrekking op misbruik van politie-informatie. Het laatstgenoemde percentage wordt vermeld in het artikel waarnaar in de tekst wordt verwezen.

rijksrechercheonderzoeken waarin gelekt wordt naar familie of vrienden veelal worden weggeschreven onder de aparte registratiecode van de Rijksrecherche voor schending van de geheimhoudingsplicht.<sup>50</sup> Daarnaast zal dit soort onderzoeken tevens door de BIO's worden verricht.<sup>51</sup> Een enkele keer gaat het om lekken naar een particulier recherchebureau of de pers.

Het ophelderingspercentage in dit type zaken is laag: in een kwart van de gevallen kan het lek ook worden opgespoord. Opvallend bij deze onderzoeken is het feit dat er in het criminele milieu met regelmaat over 'platte dienders' wordt gesproken, waarbij niet zelden sprake is van grootspraak. De interviews bevestigen dit beeld. Verschillende respondenten hebben erop gewezen dat de aanleiding tot een lekonderzoek veelal niet meer behelst dan een tapgesprek tussen criminelen waarin gerefereerd wordt aan "een contact" in het korps. Naar het oordeel van een aantal respondenten wordt in deze situaties ook te snel en routinematig naar het middel rijksrechercheonderzoek gegrepen. Inschakeling van een externe instantie als de Rijksrecherche is in hun ogen pas zinvol wanneer eerst door middel van een oriënterend onderzoek is vastgesteld dat de aanwijzing van een 'lek' op enige gronden berust.<sup>52</sup>

### Binnenbrengen van contrabande in een penitentiaire inrichting

Zoals in paragraaf 2.2.1 reeds is vastgesteld, hebben relatief veel onderzoeken van de Rijksrecherche die in de periode 1998-2000 plaatsvonden betrekking op het binnenbrengen van contrabande in een penitentiaire inrichting. Bij contrabande moet men in eerste instantie denken aan drugs en/of alcohol. Een enkele keer betreft het andere goederen, zoals een mobiele telefoon of een paspoort.

De setting van een penitentiaire inrichting brengt een aantal specifieke kenmerken met zich. Aanleiding van het onderzoek is in het algemeen een gesprek tussen een gedetineerde en een personeelslid waarin de gedetineerde aangeeft dat een met name genoemde collega zich bezighoudt met criminele activiteiten, veelal het binnenbrengen van drugs. Het personeelslid meldt dit vervolgens aan de directie, die op zijn beurt om een Rijksrechercheonderzoek

<sup>50</sup> Code 15: schending geheimhoudingsplicht, art. 272 Sr.

<sup>51</sup> Ter vergelijking: in de periode 1997-1999 werden door de BIO's 182 onderzoeken gedaan naar het lekken van vertrouwelijke informatie; 11% van de interne onderzoeken heeft op dit type van integriteitschending betrekking. Daarmee staat 'lekken' na 'geweld in de uitoefening van de bediening' en 'vermogenscriminaliteit' op de derde plaats in de ranglijst van meest onderzochte integriteitschendingen binnen de Nederlandse politie (Van der Steeg e.a., 2000). In het meest recente overzicht over de periode 1999-2000 bedraagt het percentage politieambtenaren dat subject is geweest van een BIO-onderzoek naar misbruik van informatie 12,8%. Het gaat daarbij om 221 functionarissen (Lambou e.a., 2002).

<sup>52</sup> Volgens verschillende respondenten is de situatie inmiddels gewijzigd, in die zin dat steeds vaker aan het inschakelen van de Rijksrecherche een haalbaarheidsonderzoek voorafgaat.



verzoekt. Uit de bestudeerde zaken blijkt dat het regelmatig voorkomt dat de betreffende gedetineerde in een gesprek met de Rijksrecherche vervolgens ontkent de beschuldigingen ooit gedaan te hebben. Ook zijn verklaringen van gedetineerden soms aantoonbaar onjuist of onderling tegenstrijdig. De meeste onderzoeken in deze sfeer worden dan ook gestopt vanwege onvoldoende bewijs of het feit dat er waarschijnlijk helemaal geen strafbare feiten hebben plaatsgevonden.

### Beoordeling ondernemers bij verstrekken opdrachten, subsidies of vergunningen

Tegen de achtergrond van de recent voltooide parlementaire enquête naar de gang van zaken in de bouwnijverheid staat dit type van corruptie momenteel volop in de schijnwerpers. In het merendeel van de aangetroffen gevallen gaat het bij deze verschijningsvorm om onderzoeken naar onoorbare ruilrelaties tussen wethouders of hoge gemeenteambtenaren enerzijds en vertegenwoordigers van bouwbedrijven, installatiebureaus, projectontwikkelaars etc. anderzijds. In een beperkt aantal gevallen (4) heeft het onderzoek geen betrekking op de bouwwereld, maar op sectoren als de pluimveehouderij, de binnenvaart, stadsreiniging en de afgifte van vergunningen voor gevaarlijke stoffen – zoals vuurwerk.

Er bestaat wat deze verschijningsvorm betreft de nodige overlap met de categorie ‘ongewenste nevenfuncties/nevenactiviteiten’. De beoordeling van ondernemers krijgt in een aantal gevallen gestalte in de vorm van een advies dat de ambtenaar in de hoedanigheid van commercieel adviseur – al dan niet in zijn vrije tijd – aan het bedrijf in kwestie verstrekt. De functionaris is vervolgens in de hoedanigheid van ambtenaar, als ware hij een kameleon, weer bij de definitieve besluitvorming betrokken. Enkele voorbeelden kunnen de hier bedoelde dubbelrol verduidelijken:

*Een ambtenaar van een ministerie adviseert in “eigen tijd” belanghebbende derden bij het aanvragen van milieuvergunningen en subsidies en ontvangt daarvoor een vergoeding. In een aantal gevallen bestaat zelfs het sterke vermoeden dat het aanvraagformulier door de ambtenaar zelf is ingevuld. De ambtenaar maakt deel uit van een commissie die de aanvragen beoordeelt en geldt daarbinnen als de milieudeskundige bij uitstek. De ambtenaar zegt aan zijn leidinggevende toe om zijn advieswerk te staken, maar gaat in weerwil van deze toezegging jarenlang op de oude voet verder.*

*Een leidinggevende en een medewerker van een landelijke adviescommissie raken in opspraak wanneer blijkt dat zij hun diensten, in de vorm van adviezen en tekeningen, aanbieden aan vergunningaanvragers. Deze nevenactiviteiten van het tweetal staan op gespannen voet met de reguliere activiteiten van de adviescommissie. Deze commissie adviseert namelijk het bevoegd gezag (vooral gemeenten) over de afgifte van de desbetreffende vergunningen en over de controle op de naleving van de in de vergunningen opgenomen voorwaarden.*

De adviezen en bouwtekeningen worden de vergunningaanvragers in zekere zin opgedrongen door de twee ambtenaren. Wie niet wil betalen, weet op voorhand dat zijn aanvraag onderop de stapel belandt.

Het laatste voorbeeld laat nog een ander opmerkelijk gegeven ten aanzien van dit type corruptieonderzoeken zien, namelijk dat de overheidsfunctionarissen in kwestie zich allesbehalve lijdelijk opstellen. Het klassieke beeld van corruptie van ambtenaren die langzaam worden meegetrokken in een poel van verderf, doet voor deze categorie zaken vaker niet dan wel opgeld. Sterker nog, in een aantal gevallen gaat het initiatief uit van de ambtenaar of bestuurder en wordt een bedrijf zwaar onder druk gezet om te handelen conform diens wensen. Deze gevallen benaderen veeleer de delictsomschrijving van art. 317 (afpersing) dan de delictsomschrijving van één van de corruptieartikelen. Ook de volgende zaak biedt hiervan een treffende illustratie.

*Het hoofd van een gemeentelijke ambtelijke dienst en de directeur van een aannemersbedrijf maken gezamenlijk valse facturen op waarin werkzaamheden worden vermeld die nooit zijn verricht. De ambtenaar is budgethouder van de gemeente. Hij verstrekt namens de gemeente opdrachten aan aannemers, tekent daarvoor de opdrachtbonnen en tekent ook de binnenkomende facturen voor akkoord. De aannemer maakt op gezette tijden bedragen over op een speciaal voor de ambtenaar gecreëerde rekening.*

*De zaak komt op een opmerkelijke wijze aan het rollen. De ambtenaar gaat langzaam overvragen en zet daarmee de aannemer zodanig onder druk, dat de laatste zich genoodzaakt ziet bij de autoriteiten aan de bel te trekken.*

### Betrokkenheid bij drugshandel

De opsporingsonderzoeken die in deze categorie zijn gerubriceerd hebben in zes gevallen betrekking op politiemedewerkers en in 12 gevallen op douane- of Kmar-personeel. In vijf van de zes zaken waarin politiemedewerkers onderwerp

van onderzoek zijn is er niet alleen sprake van innige contacten met lokale drugs-handelaren, maar bestaat bovendien het vermoeden dat de politiemedewerkers in kwestie een actieve rol vervullen bij het distribueren van (relatief) kleine hoeveelheden drugs. Slechts één zaak betreft vermeende betrokkenheid van een politiefunctionaris bij een vorm van georganiseerde criminaliteit, in casu grootschalige invoer van cocaïne.

De onderzoeken die zijn ingesteld naar medewerkers van de douane en de Kmar hebben allemaal een connotatie met georganiseerde criminaliteit. De meeste van deze zaken hebben zich afgespeeld op Schiphol. De aanleiding tot dit type van onderzoek is vaak informatie, afkomstig uit een lopend strafrechtelijk onderzoek of van een CIE dat een medewerker van de Kmar of de douane betrokken is bij de invoer van drugs. De wijze van betrokkenheid varieert nog wel eens, zoals de volgende voorbeelden laten zien. Het eerste voorbeeld heeft betrekking op de passagiersafhandeling, het tweede op het goederenvervoer.

*Drie bij de passagiersafhandeling werkende douaniers zijn drugsmokkelaars behulpzaam bij de invoer in Nederland van verdovende middelen. Ze laten koeriers met cocaïne de douane passeren. Van tevoren ontvangen zij een foto of een beschrijving van een koerier. Wanneer deze wordt herkend, wordt een schijncontrole uitgevoerd en wordt de koerier doorgelaten. De douaniers vertrouwen erop dat hun collega's de koerier niet meer controleren. Eén van de douaneambtenaren maakt zich nog aan een ander strafbaar feit schuldig. Zij laat zich betalen om documenten te stempelen, waarmee mensen ten onrechte invoerbelaasting kunnen terugvorderen.*

*Een douaneambtenaar heeft regelmatig contact met een persoon, die als liaison optreedt voor twee criminele organisaties. Het vermoeden bestaat dat deze organisaties cocaïne in bloemenzendingen per luchtvaart vanuit Colombia naar Nederland willen smokkelen. De twee organisaties stellen hun liaison onmiddellijk op de hoogte van de komst van een nieuwe zending bloembollen, waarna deze contact opneemt met de douaneambtenaar. Laatstgenoemde seint op zijn beurt twee collega's in.*

De relatie drugshandel-corruptie ligt ogenschijnlijk voor de hand, alsmede de kwetsbaarheid van de op Schiphol werkzame overheidsfunctionarissen. Verrassend is evenwel het nagenoeg ontbreken van de zeehavens in het overzicht van corruptiezaken: welgeteld één zaak heeft betrekking op mogelijke corruptiepraktijken in de Rotterdamse haven. Na de commotie omtrent de door de Tijdelijke Commissie Evaluatie Onderzoeksmethoden (1999) – ofwel de com-

missie-Kalsbeek – gepresenteerde bevindingen over parallelimporten van 15.000 kilo cocaïne en de daarmee onlosmakelijk verbonden corruptie van overheidsfunctionarissen is deze bevinding des te opmerkelijker. De bevinding wordt bovendien ondersteund door de resultaten van de nieuwe ronde van de WODC-monitor georganiseerde criminaliteit (Kleemans e.a., 2002). Ook in dit onderzoek wordt vastgesteld dat, afgaande op de beschikbare bronnen, corruptie van douane en politie in de belangrijkste zeehavens nauwelijks aan de orde lijkt te zijn.

### Dubieuze contacten

De naamgeving van deze categorie is in zekere zin oneigenlijk en misplaatst. Immers, als we ervan uitgaan dat het centrale element van ambtelijke corruptie schuilt in een onoorbare ruilverhouding tussen een ambtenaar en een derde partij, dan zijn in wezen de contacten in alle 145 corruptieonderzoeken als dubieus aan te merken. De reden dat toch een aparte rubriek voor *dubieuze contacten* is opgemaakt, zit in het feit dat een aantal onderzoeken specifiek van start gaat vanuit de uitgangspositie dat bepaalde risicovolle contacten worden vastgesteld, maar dat niet duidelijk is of één van de partijen (of beiden) daar speciale bedoelingen mee heeft (hebben). De volgende voorbeelden laten zien hoe dergelijk onderzoek op gang kan komen.

*Een politieambtenaar gaat een relatie aan met een vrouw die contact heeft met een aantal bekende criminelen. Het gerucht gaat dat deze criminelen profijt hebben van de nabijheid van de politieman, al is niet duidelijk waar dat voordeel in schuilt. Het onderzoek van de Rijksrecherche wijst uit dat er vermoedelijk geen vertrouwelijke informatie aan hen is verstrekt. Evenmin komen andere integriteitschendingen van de politieambtenaar aan de oppervlakte.*

*Tijdens een rechercheonderzoek naar ernstige strafbare feiten blijkt dat de hoofdverdachte een relatie heeft met een medewerkster van een justitiële instelling. De medewerkster zou een aantal luxe cadeaus hebben gekregen van haar nieuwe vriend en ten behoeve van hem (op haar naam) een mobiele telefoon hebben aangeschaft.*

*Uit het onderzoek van de Rijksrecherche blijkt geen enkele betrokkenheid van de medewerkster bij criminele activiteiten. Integendeel. Zij weet niets over de bezigheden van haar vriend en reageert zeer aangeslagen en emotioneel op de feiten waarmee ze tijdens het verhoor wordt geconfronteerd.*

### Ten onrechte verlenen van een verblijfsvergunning

Acht procent van het zaakaanbod op het gebied van corruptie heeft betrekking op ten onrechte verlenen van verblijfsvergunningen. De meeste onderzoeken in dit verband richten zich op medewerkers van de vreemdelingendiensten van de reguliere politie. Wat in dit type zaken opvalt, zijn de te wensen overlatende administratieve procedures binnen de vreemdelingendiensten en de gebrekkige controle op het doen en nalaten van individuele medewerkers. De beslisambtenaar kan vrijwel zelfstandig bepalen of een vreemdeling al dan niet in aanmerking komt voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Beoordelen, beslissen en afgeven zijn handelingen die in verschillende aangetroffen gevallen door één en dezelfde ambtenaar bleken te zijn verricht.<sup>53</sup> De volgende zaak vormt hiervan in meer dan één opzicht een treffende illustratie.

*Een administratief ambtenaar binnen de vreemdelingendienst van een grootstedelijk regiokorps verstrekt minimaal 20 keer tegen betaling een verblijfsvergunning aan vreemdelingen die daarop krachtens de vreemdelingenwetgeving geen recht hebben. De door de ambtenaar gemaakte stamkaarten blijken voor wat betreft een aantal persoonsgerelateerde gegevens niet overeen te komen met de informatie die hierover in het geautomatiseerde bestand van de IND voorhanden is. De ambtenaar blijkt verder contacten te houden met een persoon die een bemiddelende rol vervult bij het verstrekken van een verblijfsvergunning aan personen van Aziatische afkomst. De ambtenaar werkte enkele jaren eerder bij het bureau bijzondere wetten van hetzelfde regiokorps en was ook toen al enkele malen negatief opgevallen door normafwijkend gedrag.*

Behalve de vreemdelingendiensten heeft de Rijksrecherche in de sfeer van immigratie en naturalisatie ook rechercheactiviteiten ontplooid jegens personeel van een ambassade en van de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie (IND). Het onderstaande geval behoort tot de laatste subcategorie.

*Uit een onderzoek van de Rijksrecherche, een recherche-eenheid van een regionaal politiekorps en de IND blijkt dat door een medewerker van de IND positieve beschikkingen zijn opgemaakt voor vreemdelingen op grond waarvan zij in aanmerking komen voor een legale ver-*

---

<sup>53</sup> Uiteraard heeft onze analyse betrekking op zaken van enige jaren her, dus niet uitgesloten moet worden geacht dat de procedures omtrent de verblijfsvergunningen inmiddels zijn aangescherpt. Zie overigens paragraaf 3.4 voor meer informatie over risicofactoren die samenhangen met de organisatiestructuur van de ambtelijke dienst.

*blijfstitel. De gronden voor deze beslissing blijken niet overeenkomstig de waarheid te zijn. Tevens blijkt hij betrokken te zijn bij het valselijk opmaken van brieven van de IND waarin zogenaamde 'witte illegalen' wordt meegedeeld dat zij, in strijd met de waarheid, in aanmerking zouden komen voor een legale verblijfstitel.*

### Ongewenste nevenfuncties of nevenactiviteiten

Hierboven is bij de bespreking van de bevoordeling van ondernemers bij het verstrekken van overheidsopdrachten, vergunningen of subsidies al gewezen op het feit dat een aantal ambtenaren naast de reguliere baan ook nevenfuncties vervult. Veelal hebben deze nevenactiviteiten betrekking op het verstrekken van advies in aangelegenheden waarmee de (gespecialiseerde) ambtenaar ook in zijn hoofdbetrekking te maken heeft. De gepresenteerde casuïstiek toont aan dat het gevaar van belangenverstremgeling hier op de loer ligt en in het verlengde daarvan soms ook corruptie.

Behalve op ambtenaren die bij de centrale overheid of een lagere overheidsinstantie werkzaam zijn, heeft een aantal corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche zich gericht op (mogelijk) 'bijklussende' *opsporingsambtenaren*. Als uitgangspunt bij dit type onderzoek geldt steevast dat de nevenfunctie, respectievelijk nevenactiviteiten zich naar het oordeel van de direct betrokkenen slecht verdrag(en) met de taak en functie van opsporingsambtenaar. Bij het merendeel van deze zaken gaat het om politiemensen die nevenwerkzaamheden verrichten in de particuliere beveiliging of als portier in een uitgaansgelegenheid. Zeker wanneer de uitgaansgelegenheid in kwestie een slechte reputatie heeft en doorgaat voor 'crimineel broeinest' wordt nader rijksrechercheonderzoek geïndiceerd geacht. In hoofdstuk 3 komen we op de problematiek van de 'bijklussende' ambtenaar terug.

#### *2.3.2. Het functieniveau van de ambtenaar*

In de literatuur (o.a. Van Duyne, 1994) worden drie niveaus genoemd waarop de omkoper betrekkingen met overheidsambtenaren kan onderhouden:

1. uitvoerend vlak; de corruptie is gericht op de voortzetting van een ongestoorde handel of andere bedrijfsvoering en maakt deel uit van de *modus operandi* (denk aan de omkoping van een douanebeampte of een andere controleur).
2. strafrechtelijk vlak; de corruptie maakt deel uit van afschermingsmethoden en is primair gericht op het afweren van dreigende opsporing en vervolging (denk aan betrekkingen met opsporingsambtenaren).

3. strategisch vlak; de corruptie is primair gericht op het aanknopen van betrekkingen met belangrijke personen uit de samenleving teneinde een economische en/of politieke machtspositie te verwerven. Veelal vindt een geleidelijke verstrengeling plaats van sociale en zakelijke belangen.

Op het eerste gezicht mag dit onderscheid verhelderend zijn, in de praktijk blijken corruptiegevallen niet altijd even gemakkelijk in de drie genoemde categorieën in te delen. Het probleem schuilt niet alleen in het oogmerk dat met de corruptie wordt nagestreefd, maar ook in de vraag wanneer personen belangrijk genoeg zijn om van corruptie op strategisch niveau te kunnen spreken. Wat het oogmerk betreft moet worden vastgesteld dat het middel corruptie tegelijkertijd verschillende doelen kan dienen. De vraag of het middel deel uitmaakt van de modus operandi, afschermingsmethoden of wordt ingezet ter verwerving van een machtspositie in de samenleving, is dan ook niet altijd eenduidig te beantwoorden. De belangrijkheid van personen laat zich daarnaast moeilijk in objectieve eenheden uitdrukken. Hoewel het ogenschijnlijk voor de hand ligt – en in sommige onderzoeken ook als maatstaf wordt gehanteerd<sup>54</sup> – biedt een exclusieve gerichtheid op ambtenarenschalen van het ARAR onvoldoende soelaas om een strategische positie aan te duiden. Immers, gechargeerd gesteld kan een ambtenaar in schaal 11 die een vitale positie bekleedt in een besluitvormingsproces vanuit een derde partij gezien meer gewicht in de schaal leggen dan een (uitgerangeerde) ambtenaar in schaal 17. Zeker zo belangrijk als het salaris zijn dan ook de afdeling waar de ambtenaar werkzaam is, de functie die hij bekleedt, de taken die hij geacht wordt te vervullen en, last but not least, de netwerken waar hij deel van uitmaakt en de invloed die hij daarbinnen kan aanwenden.

Laten we de theoretische bezwaren tegen de driedeling even voor wat ze zijn, dan moet worden vastgesteld dat veruit de meeste corruptiegevallen die aan het licht komen behoren tot de eerste twee categorieën. Corruptiezaken op strategisch niveau komen in het zakenbestand van de Rijksrecherche betrekkelijk weinig voor. Welgeteld 21 onderzoeken (ofwel 15% van het totaal) richten zich op de leidinggevendenden in een organisatie. Dit type onderzoek treffen we vooral aan in het openbaar bestuur en in het bijzonder bij de gemeenten. In mindere mate is dat het geval bij zaken die de centrale overheid raken. De meeste onderzoeken uit de laatstgenoemde categorie richten zich op ambtenaren

---

<sup>54</sup> Zo trekt Pijl (2001) de grens voor corruptie op strategisch niveau bij schaal 9 en hoger van het ARAR. Vermoedelijk is deze keuze ingegeven door de salarisschalen binnen de Nederlandse politie. Binnen departementen zitten namelijk vrijwel alle beleidsmedewerkers boven dit salarisniveau. Ondanks dat Pijl de lat niet bijster hoog legt, heeft 2/3 deel van de door hem bestudeerde corruptiegevallen betrekking op uitvoerende ambtenaren (maximaal schaal 8).

met een uitvoeringstaak, veelal in de vergunningverlenende en de toezicht-houdende sfeer.

Van de 21 onderzoeken waaraan het etiket strategische corruptie is ge- hangen, hebben er vier betrekking op bestuurders – in casu wethouders –, twee op leidinggevendenden binnen een opsporingsorganisatie, twee op leidinggevende militairen, één op een vertegenwoordiger van de rechterlijke macht, één op een directeur van een penitentiaire inrichting en de overige elf op leidinggevende ambtenaren in het openbaar bestuur.

Ook in de recent verschenen tweede rapportage van de monitor georganiseerde criminaliteit (Kleemans e.a., 2002) wordt vastgesteld dat strategische vormen van corruptie relatief weinig aan het licht komen. De auteurs verbinden hieraan de conclusie dat de angst voor innesteling van de georganiseerde criminaliteit – onder andere door middel van corruptie – in de economie en de poli- tiek tot dusverre ongegrond is. Vermoedelijk heeft dit alles te maken met het transitkarakter van de georganiseerde criminaliteit in Nederland: criminele net- werken gebruiken ons land – net als dat bij de reguliere handel het geval is – voornamelijk als doorvoerhaven, maar zijn er niet op uit om door middel van bestedingen van wederrechtelijk verkregen voordeel machtsposities te verwer- ven in de samenleving.

Ondanks deze ogenschijnlijk geruststellende conclusie kan niet worden ontkend dat gedurende de afgelopen jaren een aantal ernstige gevallen van cor- ruptie in de openbaarheid is gekomen. Deze zaken hebben evenwel niet zozeer betrekking op georganiseerde criminaliteit, maar veeleer op organisatiecrimi- naliteit.<sup>55</sup> Ook het merendeel van de 21 onderzoeken die in het onderhavige onderzoek als strategische corruptie zijn aangemerkt behoort tot de laatstge- noemde categorie.

## 2.4. Conclusies

In dit hoofdstuk is achtereenvolgens in kaart gebracht binnen welke organisaties de Rijksrecherche in de periode 1998-2000 corruptieonderzoek heeft verricht en welke verschijningsvormen daarbij aan het licht gekomen zijn in termen van de prestaties die van de ambtenaren werden verlangd. Tot slot is het functieniveau van de onderzochte ambtenaren geïnterpreteerd.

De Rijksrecherche doet het meeste corruptieonderzoek binnen de poli- tie. Afgezien van de Kmar, de douane en de FIOD ontbreken de overige op-

---

<sup>55</sup> Organisatiecriminaliteit duidt op misdrijven die individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken. Deze ondernemers richten zich primair op voortzetting van hun bedrijf, maar om dit doel te bereiken overschrijden zij de grenzen van het strafbare (Van de Bunt, 1992).



sporingdiensten in het zakenbestand. Ook de rechterlijke macht is daarin nagenoeg afwezig. Een ander opvallend punt is dat het corruptieonderzoek op het niveau van de lagere overheden zich toespitst op gemeenten. Signalen omtrent corruptie binnen provincies, waterschappen etc. komen slechts bij uitzondering bij de Rijksrecherche terecht. Bij de onderzoeken op het niveau van de centrale overheid is de IND relatief sterk vertegenwoordigd.

Ruim een kwart van de corruptieonderzoeken heeft betrekking op het onjuist omgaan met vertrouwelijke informatie. In het merendeel van de gevallen gaat het om lekonderzoeken binnen de reguliere politie. Een andere veel voorkomende vorm van (vermeende) ambtelijke corruptie is gerelateerd aan de drugsproblematiek. Niet alleen vonden er in de onderzoeksperiode betrekkelijk veel rijksrechercheonderzoeken plaats naar het binnensmokkelen van contrabande – veelal drugs – binnen de muren van een penitentiaire inrichting, ook werden diverse onderzoeken verricht naar de mogelijke betrokkenheid van ambtenaren bij grootschalige vormen van drugshandel. Opmerkelijk in dit verband is de prominente aanwezigheid van Schiphol of – andersom geredeneerd – het nagenoeg ontbreken van de zeehavens in het overzicht van corruptiezaken.

Het is voorbarig om aan deze bevinding al te verregaande conclusies te verbinden, laat staan dat het mogelijk is om de afwezigheid van corruptieonderzoeken in de zeehavens afdoende te verklaren. Een aanzet daartoe willen we niettemin doen. Denkbaar is dat de verklaring moet worden gezocht in de uiteenlopende logistieke processen bij het binnenbrengen van mensen en goederen via respectievelijk lucht- en zeehavens. Vanwege de wijze waarop de vracht van containerschepen wordt verwerkt, is het wellicht in het geheel niet nodig om douaneren/of opsporingsfunctionarissen om te kopen. Kleemans e.a. (2002) stellen in dit verband dat de modus operandi van groepen die zich bezighouden met cocaïnesmokkel naar Nederland vooral is gericht op het vermijden danwel op het corrumpieren van effectief toezicht. Open grenzen en valse documenten dragen er volgens hen toe bij dat slechts in bepaalde situaties, met name smokkel via vliegtuigen, gebruikgemaakt behoeft te worden van corruptie.

Een andere, meer banale, verklaring is dat er wellicht onvoldoende kritisch naar de gang van zaken in het havengebied wordt gekeken. Deze hypothese leek althans voor wat betreft het Westelijk Havengebied in Amsterdam tot voor kort enige geldingskracht te bezitten. Momenteel wordt – mede op initiatief van het Van Traa-team in Amsterdam – getracht om het handhavingtekort in de haven in kaart te brengen en aan te vullen.

Het merendeel van de aangetroffen zaken heeft betrekking op corruptie van ambtenaren op uitvoeringsniveau of op het corrumpieren van opsporingsfunctionarissen. Welgeteld 21 onderzoeken (ofwel 15% van het totaal) richten zich op de leidinggevenden in een organisatie. Hoewel ons onderzoeksmateriaal

uitspraken over de omvang in Nederland van corruptie op strategisch niveau niet toelaat, kunnen er in ieder geval geen indicaties uit worden afgeleid die duiden op structurele aantasting van vitale nationale economische, bestuurlijke of politieke posities. De hypothese uit de tweede rapportage van de monitor georganiseerde criminaliteit (Kleemans e.a., 2002) dat criminele netwerken ons land voornamelijk gebruiken als doorvoerhaven, maar er niet op uit zijn om economische en politieke machtsposities te verwerven, wordt door ons materiaal in ieder geval niet weerlegd.

De verklaring voor het geringe aantal zaken op strategisch niveau moet vermoedelijk ook ten dele worden gezocht in andere factoren. Allereerst kan de (retorische) vraag worden gesteld hoe groot de bereidheid en mogelijkheden zijn om kritisch te kijken naar misstanden in de top van ambtelijke of bestuurlijke organisaties. Immers, indien er sprake is van machtsbederf aan de top, dan zijn de mogelijkheden om slagvaardig tegen corruptie op te treden op voorhand al beperkt: zowel de leidinggevenden als de medewerkers hebben er dan alle baat bij om elkaar de hand boven het hoofd te houden. Wanneer het wankel evenwicht wordt verstoord door bijvoorbeeld een reorganisatie of het ontslag van een medewerker kunnen corruptiezaken aan het licht komen (Van de Bunt, 1995). Enkele grote corruptiezaken binnen lagere overheden zijn op deze wijze onderwerp van onderzoek geworden. Het meest pregnante voorbeeld van de afgelopen jaren is de wijze waarop de parlementaire enquête inzake de bouwfraude op gang is gekomen: een ontevreden ex-directeur die met zeer belastend materiaal over zijn voormalige werkgever achtereenvolgens naar justitie en de media stapte.

Een ander facet dat onderzoek naar corruptie op strategisch niveau bemoeilijkt betreft de legitimering van het eigen gedrag. De betrokken leidinggevenden hanteren in de regel tal van neutralisatietechnieken om het eigen optreden te rationaliseren en van de kwalijke geur van corruptie te ontdoen.

De bovengenoemde omstandigheden maken dat het bijzonder lastig is om – in politietermen te spreken – een goede informatiepositie op te bouwen over strategische vormen van corruptie. Het vergaren van informatie en het opbouwen van een bewijspositie jegens een corrupte ambtenaar van schaal 8 is in de regel aanzienlijk eenvoudiger dan jegens een ambtenaar van schaal 16 en hoger.

De gevallen van strategische corruptie die onderwerp van Rijksrechercheonderzoek zijn geweest, springen om drie redenen extra in het oog. In de eerste plaats treffen we dit type onderzoek vooral aan in het openbaar bestuur en in het bijzonder bij de gemeenten. In de tweede plaats blijkt het initiatief in dit type zaken niet zelden te liggen aan de kant van de ambtenaar of de bestuurder. De vraag wie wie aan een touwtje heeft is hier dan ook niet altijd eenduidig te beantwoorden. Het derde opmerkelijke aspect schuilt in de nevenfuncties die de topambtenaren of bestuurders in kwestie soms vervullen. Het zakenbestand van

de Rijksrecherche bevat diverse voorbeelden van ongewenste nevenfuncties of nevenactiviteiten die van invloed zijn op de besluitvorming van overheidsfunctionarissen. In het volgende hoofdstuk komen we op deze problematiek terug.



## 3. RISICOFACTOREN

### 3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een globaal beeld geschetst van de corruptieonderzoeken die door de Rijksrecherche in de periode 1998-2000 zijn verricht. Wat betreft de verschijningsvormen is licht geworpen op achtereenvolgens de prestatie die door de omgekochte geleverd, dan wel van hem verlangd werd en op het functieniveau van de ambtenaar. De drijfveren van zowel de omkoper als de omgekochte en de situationele context waarbinnen de corruptie plaatsvond, zijn daarbij evenwel nog niet aan bod geweest. Evenmin is aandacht besteed aan kenmerken die gerelateerd zijn aan de organisatie waar de ambtenaar werkzaam is.

In dit hoofdstuk wordt een aantal facetten van het corruptieverschijnsel nader bezien. Hiertoe zijn, zoals reeds is uiteengezet in paragraaf 1.5.2, de 17 zaken waarin het openbaar ministerie tot strafrechtelijke vervolging is overgegaan op een aantal persoonlijke en organisatorische kenmerken nader onderzocht. Allereerst wordt het vizier gericht op de ambtenaar van wie een dienst of faciliteit verlangd wordt. Welke motieven drijven hem ertoe om ten faveure van een derde misbruik te maken van zijn beslissingsbevoegdheid? In paragraaf 3.3 wordt de aandacht verlegd naar de persoon en de motieven van de omkoper. Waarom klopt hij bij de ambtenaar of bestuurder aan? Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 het perspectief gekozen van de ambtelijke organisatie. Bekeken wordt welke organisatorische kenmerken van belang zijn voor het ontstaan, dan wel voortbestaan van corruptieve contacten met de buitenwereld.

### 3.2. De omgekochte en diens relatie met de omkoper

Op zoek naar motieven die een ambtenaar drijven om zich te laten corrumperen kan een beroep worden gedaan op een scala aan criminologische theorieën. Het voert te ver om al deze theorieën in het kader van het onderhavige onderzoek te bespreken. We beperken ons tot de vaststelling dat – in tegenstelling tot wat vaak wordt verondersteld – het streven naar materieel voordeel bij lange na niet het enige doel is dat aan het handelen van de omgekochte ten grondslag ligt. De ambtenaar kan even goed uit zijn op meer aanzien, spanning, werkplezier, een doel van

een geheel andere orde, of – vanuit een ander perspectief bezien – handelen uit frustratie.<sup>56</sup>

Een aantal criminologische theorieën, zoals de sociale-controletheorie<sup>57</sup> en de rationele-keuzetheorie,<sup>58</sup> staat ook stil bij factoren die mensen van criminele activiteiten kunnen weerhouden. Van belang in dit verband zijn in het bijzonder de binnen de sociale groep waarvan de betrokkene deel uitmaakt – zowel beroepsmatig als privé – geïnternaliseerde normen en waarden. Naarmate het normbesef in een dienstonderdeel bijvoorbeeld sterker ontwikkeld is en medewerkers meer geneigd zijn om interne en externe regels na te leven, wordt de drempel om normafwijkend gedrag tentoon te spreiden navenant hoger. Andersom wordt de verleiding om privé-belangen te laten prevaleren boven het algemene belang groter wanneer blijkt dat collega's het met de regels ook niet zo nauw nemen. Ook de mate van betrokkenheid bij het werk, de ondervonden waardering en de mate van loyaliteit jegens de werkgever kunnen relevante elementen zijn bij de afweging om strafbare feiten te plegen.

De laatste zinsnede suggereert een doelbewuste kosten-batenanalyse van de ambtenaar, maar de literatuur laat zien dat zowel aan de zijde van de omgekochte als aan de kant van de omkoper het gewraakte gedrag veelal sterk wordt gerationaliseerd en gelegitimeerd en door de betrokkenen zelf niet als corruptie wordt beschouwd. Het ontbreken van een concreet slachtoffer wordt regelmatig als verzachtende omstandigheid genoemd, alsook de economische noodzaak om

<sup>56</sup> Cusson (1983) noemt 13 doelen die plegers van strafbare feiten – al dan niet in combinatie – nastreven. Hij heeft deze ondergebracht in vier hoofdcategorieën: hang naar actie, behalen van voordeel, agressie en macht/dominantie. Bedacht moet worden dat zelfs dit overzicht nog verre van volledig is. Cusson refereert bijvoorbeeld niet aan belangrijke psychologische verklaringsfactoren, zoals het deel uitmaken van een bepaalde sociale kring en het ontlenen van een identiteit aan een deviante levensstijl.

<sup>57</sup> De grondlegger van de sociale-controletheorie is Travis Hirschi. In zijn boek *Causes of Delinquency* (1969) probeert hij geen antwoord te geven op de vraag waarom mensen regelovertrekend gedrag vertonen, maar op de vraag waarom de meeste mensen zich aan de regels houden. Hij zoekt zijn verklaring in (vier soorten) bindingen die mensen hebben met anderen in hun omgeving en met de maatschappij als geheel. Hoe sterker de bindingen, hoe groter de kans dat een persoon zich aan de regels zal houden.

<sup>58</sup> De rationele-keuzetheorie vloeit voort uit een in 1968 door de econoom Gary Becker geschreven – en indertijd nauwelijks opgemerkt – artikel: *Crime and Punishment: an economic approach*. De doorbraak van rational choice in de criminologie kan voor een belangrijk deel op het conto van Cornish en Clarke (1986) worden geschreven. In hun theoretisch model worden als belangrijkste (beslissings)momenten bij het plegen van misdrijven onderscheiden:

1. de bereidheid om misdrijven te plegen
2. de beslissing om daadwerkelijk een specifiek misdrijf te plegen
3. beslissingen inzake de concrete uitvoering van het specifieke misdrijf.

Volgens de auteurs kunnen de traditionele criminologische theorieën bij 1 en 2 een rol spelen. Hun suggestie is om beslissingsmoment 2 op te vatten als een mixture van criminele disposities en 'situationele' omstandigheden. Bij dit laatste moet worden gedacht aan allerhande 'toevallige' gebeurtenissen (de ontmoeting met vrienden, acute geldnood etc.) die de actor als het ware over de drempel tillen. Wanneer dit stadium is bereikt, kan de rationele keuzebenadering haar diensten bewijzen.

een hecht netwerk van relaties te ontwikkelen, waarbij het soms noodzakelijk is om die relaties te “smeren”. De openbare verhoren van de enquêtecommissie bouwfraude in september 2002 hebben nog eens duidelijk gemaakt dat de grens tussen ongeoorloofde ruilrelaties en geoorloofde zakenrelaties vaak zeer diffuus is en dat de direct betrokkenen veelal een geheel andere perceptie op de gebeurtenissen hebben dan de buitenwacht. Van belang is daarbij evenzeer dat de corrupte contacten in de regel niet uit de lucht komen vallen, maar dat corruptie vaak het culminatiepunt is van een langdurig proces waarin de ambtenaar steeds verder afglijdt. Zo heeft het voormalige hoofd van het Amsterdamse BIO, Steen, voor de politie een onderscheid aangebracht in stadia en verschijningsvormen van niet-integer gedrag, met een toename in ernst (Pijl, 2001):

1. vreemd gedrag (individualistisch, afzonderen, onnodig registraties bevragen, impopulaire diensten draaien etc.);
2. criminele contacten: niet direct verboden, maar zeer risicovol; ‘verkeerde vrienden’ of lastige loyaliteiten in de familiesfeer;
3. bewust schenden van ambtsgeheim: lekken, vaak gerelateerd aan privé-gedrag (bezoek aan bepaalde horecagelegenheden en sportscholen; ook contacten met ex-collega’s die zijn overgestapt naar de particuliere sector);
4. *omkoping; structureel informatie verschaffen, criminelen waarschuwen, verstrekken van vergunningen etc.*

Uiteraard is het geen wet van Meden en Perzen dat het verval zich exact volgens de door Steen aangegeven stadia voltrekt. Niettemin levert de casuïstiek van het onderhavige onderzoek een aantal sprekende voorbeelden van afglijdende politiefunctionarissen op. Het beeld dat uit deze zaken<sup>59</sup> naar voren komt is dat van harde werkers, van doeners, die behoorlijk populair zijn bij hun collega’s en die bovendien in het korps te boek staan als succesvolle *crime fighters*. Ze beschikken niet zelden in het criminele milieu over de beste contacten en zijn geneigd de grenzen van wat strafprocessueel mogelijk is op te zoeken of – in het belang van het opsporingsonderzoek – soms zelfs te overschrijden. Ondanks het feit dat zij over charisma niet te klagen hebben, is een carrière als leidinggevende voor dit type politiefunctionarissen in de regel niet weggelegd. Ze missen daartoe de benodigde leidinggevende capaciteiten, alsook vaak de ambitie: een bureaubaan is aan hen niet besteed.

De kwetsbaarheid van politiefunctionarissen is groter naarmate ze gefrustreerder zijn over het verloop van hun loopbaan, het (gepercipieerde) gebrek aan waardering vanuit de leiding of over de – in hun ogen tekort schietende

---

<sup>59</sup> Het aantal zaken waarop deze grove profiëlschets is gebaseerd, is beperkt. Het is derhalve niet verantwoord dit beeld te beschouwen als dat van de prototype corrupte onderzoeker.

– aanpak van de criminaliteit. Zeker wanneer politiemensen beroepsmatig of privé regelmatig contacten onderhouden met personen die geïnvolveerd zijn in criminele activiteiten, kunnen ze vanwege deze frustraties vatbaar worden om in een positie te worden gemanoeuvreerd waarin hun integriteit op het spel komt te staan. De onderstaande casus kunnen dit verduidelijken.

*X is een ervaren politiefunctionaris die jarenlang heeft geparticipeerd in onderzoeken op het terrein van de georganiseerde criminaliteit. X gaat een amoureuze relatie aan met de voormalige partner van een bekende crimineel. De superieur van X wordt van deze relatie niet op de hoogte gesteld. X zit wat carrièreperspectief betreft aan het plafond van zijn mogelijkheden en verricht steeds meer hand- en spandiensten voor de massagesalon van zijn partner. De verdenking rijst dat in dit ‘ontspanningsbedrijf’ vrouwen werken die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel. Hoewel X zelf niet als rechercheur bij het opsporingsonderzoek betrokken is, bestaat het vermoeden dat via hem informatie uit het onderzoek weglekt.*

*Y is een bekende figuur in een probleemwijk in een grote stad. Niet alleen is hij in de wijk al jaren bekend in de hoedanigheid van politiefunctionaris, maar ook als frequent bezoeker van een pand waarin illegaal in Nederland verblijvende vrouwen tot prostitutie worden gedwongen. Y wordt samen met zijn partner verdacht van betrokkenheid bij mensensmokkel en mensenhandel. Hij zou ook tegen betaling bepaalde privileges verschaffen aan de in het pand verblijvende vrouwen.*

Deze voorbeelden brengen ons bij een relevante vraag, namelijk hoe goed de (vermeende) omkoper en (vermeende) omgekochte elkaar kennen en hoe derhalve de relatie tussen beiden moet worden geduid. Ter beantwoording van deze vraag gaan we weer even terug naar de 145 corruptieonderzoeken, die aan de basis liggen van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk. Ten aanzien van al deze zaken is nagegaan of de contacten tussen de ambtenaren en de derde partijen primair instrumenteel, dan wel affectief van aard waren. Onder een affectieve relatie wordt in dit verband verstaan dat de partijen een seksuele, vriendschaps- dan wel familiale relatie met elkaar onderhouden. Over dit achtergrondkenmerk is niet in alle dossiers systematisch informatie vastgelegd. De interviews leverden op dit punt wel enige aanvullende gegevens op. Niettemin moet de bevinding dat in een *kwart* van de onderzoeken de contacten als *affectief* zijn gekwalificeerd als absolute ondergrens worden aangemerkt. Vermoedelijk ligt dit percentage in werkelijkheid hoger.

Een ander aspect waarnaar in het kader van de contacten tussen de subjecten in corruptieonderzoeken is gekeken, betreft de locatie waar de betrokke-



nen elkaar plegen te treffen. Hoewel ook hiervoor geldt dat de informatie niet systematisch in de dossiers is vastgelegd, valt op dat voor politiemensen die subject van corruptieonderzoek zijn de sportschool een populaire ontmoetingsplek is. Bij andere categorieën ambtenaren zijn horecagelegenheden vooral in trek.

Het feit dat in betrekkelijk veel zaken de hoofdrolspelers elkaar goed kennen en regelmatig treffen, onderstreept het belang van sociale relaties. Zoals in het kader van onderzoek naar georganiseerde criminaliteit ook is geconstateerd (zie in het bijzonder Kleemans e.a., 1998 en 2002), ontstaan sociale relaties niet willekeurig, maar volgen zij veelal de wetten van sociale en geografische afstand. Bekenden werken samen met bekenden en introduceren elkaar weer bij anderen. Via familie- en vriendschapsverbanden kunnen ook bruggen worden geslagen tussen criminele netwerken en de wereld van toezicht en opsporing. De betrokken ambtenaren worden hierdoor geconfronteerd met het probleem van de dubbele loyaliteit: enerzijds wordt vanuit de sociale kring een appèl op hen gedaan, anderzijds worden zij conform de geschreven en ongeschreven regels van het beroep geacht hun ambtsplicht naar eer en geweten te vervullen. In een aantal casus uit het onderhavige onderzoek komt dit loyaliteitsconflict pregnant naar voren. Zie bijvoorbeeld het volgende – ook al in het vorige hoofdstuk aangestipte – geval.

*Uit een onderzoek naar drie douaniers die worden verdacht van het verlenen van hand- en spandiensten aan drugsmokkelaars bij de invoer in Nederland van verdovende middelen komt naar voren dat op Schiphol personen rondlopen die rustig de tijd nemen om het douane- en Kmar-smaldeel aldaar uitgebreid te observeren. Deze personen gaan niet recht op hun doel af, maar bewerken hun targets – veelal afkomstig uit bepaalde etnische groepen – langs de weg van de sociale relaties. Via familieleden of kennissen worden de op Schiphol werkzame ambtenaren benaderd om medewerking aan bepaalde activiteiten te verlenen.*

Ook in corruptieonderzoeken op strategisch niveau doet het belang van de sociale relaties zich onmiskenbaar gelden. Het sociale netwerk van de ambtelijke en bestuurlijke elite in een klein land als Nederland wordt nu eenmaal gekenmerkt door een hoog ons-kent-ons-gehalte. De gelegenheden waarop bestuurders of justitiefunctionarissen belangrijke vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven tegen het lijf lopen, zijn talrijk. Deze contacten kunnen de start en het verloop van een strafrechtelijk onderzoek naar corruptie overigens op meerdere wijzen beïnvloeden. Immers, een onderzoek naar ambtelijke of bestuurlijke corruptie is weliswaar primair gericht op de handelwijze van de omgekochte ambtenaar,

maar raakt onvermijdelijk ook aan de positie van de omkopende ondernemer(s). Welke complicaties dit met zich kan brengen, blijkt uit de volgende casus.

*Een hoge ambtenaar heeft in de sfeer van het bedrijfsleven, het bestuur en de rechterlijke macht een groot sociaal netwerk opgebouwd. Veel van zijn contacten ontmoet hij op het sportveld. De ambtenaar wordt ervan verdacht bij het gunnen van overheidsopdrachten bepaalde bedrijven een voorkeursbehandeling te hebben gegeven. Het kost enige moeite om een officier van justitie te vinden die bereid en in staat is om het strafrechtelijk onderzoek te leiden. Een aantal aangezochte officieren geeft namelijk aan het onderzoekssubject te goed te kennen en achten zichzelf onvoldoende onafhankelijk.*

### 3.3. De omkoper

Bekijken we een corruptief contact vanuit het perspectief van de omkoper, dan doemt de vraag op onder welke omstandigheden deze geneigd is zijn toevlucht te nemen tot corruptie. Hoetjes (1994) heeft in dit verband gewezen op vier relevante factoren:

1. Voor de particuliere partij staan grote belangen op het spel.
2. De ambtsdrager wordt door de andere partij als machtig/beslissend gezien.
3. De ambtsdrager kan niet goed worden gecontroleerd.
4. De particuliere partij staat betrekkelijk onverschillig, niet-begrijpend of zelfs vijandig tegenover de officiële wettelijke regels en zoekt daarom naar een 'praktische oplossing'.

Er zijn verschillende situaties denkbaar waarin de belangen voor de derde partij groot te noemen zijn. Zonder pretentie van volledigheid kan worden gewezen op het verlenen van subsidies, uitkeringen, horecavergunningen, bouwvergunningen, verblijfsvergunningen, de aanbesteding van werk, grondzaken etc. Daarnaast kan het – zoals in hoofdstuk 2 reeds bij de bespreking van corruptie op uitvoerend en strafrechtelijk niveau is aangestipt – voor het plegen en afschermen van bepaalde criminele activiteiten van belang zijn om een ruilverhouding aan te gaan met toezichthouders of opsporingsambtenaren. In hetzelfde hoofdstuk is echter ook benadrukt dat het omkopen van ambtenaren niet voor de hand ligt wanneer de omkoper zijn doel met even veel kans op succes langs andere wegen kan bewerkstelligen. Corruptie is geenszins een noodzakelijk kenmerk van georganiseerde criminaliteit. Het is veeleer een bedrijfsmiddel dat op gepaste momenten wordt ingezet. Volgens Van Duyne (1995) vloeit, naarmate een

crimineel netwerk groter wordt en door zijn schaalvergroting wel raakvlakken met de bovenwereld en overheid moet krijgen, de aanwending van dit bedrijfsmiddel als vanzelf voort uit de bedrijfsvoering.

Het tweede element uit de opsomming van Hoetjes spreekt min of meer voor zichzelf, al is denkbaar dat de omkoper een verkeerde perceptie heeft van de mate van importantie respectievelijk beslissingsbevoegdheid van de ambtenaar of bestuurder. Hij kan de andere partij machtiger inschatten dan in werkelijkheid het geval is, al zijn hiervan in de casuïstiek geen voorbeelden aange troffen. De derde factor – het gebrek aan controle – komt in de volgende paragraaf uitgebreid aan de orde. We laten dit element op deze plaats dan ook rusten. Wat het laatste element betreft valt op dat dit aansluit bij (in ieder geval twee van) de drie visies op ondernemingen die Kagan en Scholz (1984) hebben onderscheiden inzake de regelnaleving door bedrijven. In de eerste visie gaat de onderneming door voor een *amorele calculator*, waarvan het handelen primair worden ingegeven door winstbejag. De neiging tot regelnaleving, danwel -overtreding wordt in dit perspectief bepaald door een commerciële kostenbatenafweging. Indien met andere woorden vanuit het bedrijf gezien het corrumperen van ambtenaren meer voordelen dan nadelen oplevert, dan is de belangrijkste drempel genomen.

In de tweede visie stelt de ondernemer zich op als een *burger*, die het naleven van een aantal regels als onredelijk en onrechtvaardig beschouwt, omdat die regels in zijn ogen onduidelijk en/of tegenstrijdig zijn of omdat de handhaving te wensen overlaat en ongelijkheid met zich brengt. Corruptie vloeit in een dergelijke situatie niet zozeer voort uit het feit dat men lak heeft aan van overheidswege uitgevaardigde regels, maar veeleer uit onvrede over de onrechtvaardigheid van een aantal regels.

In de derde visie ten slotte ligt de nadruk op de *feilbaarheid* van de organisatie. De regelovertreding is geen resultaat van een bewuste keuze, maar is het onbedoelde gevolg van organisatorische problemen of tekortkomingen. Als gevolg daarvan heeft men een beperkt zicht op de gevolgen van het eigen handelen. Deze visie heeft met het oog op corruptie de minste verklaringkracht.<sup>60</sup>

Uiteraard zijn zowel de visies op ondernemingen als die op de daaraan gekoppelde handhavingstrategieën ideaaltypen. In de praktijk komen veelal mengvormen voor. Dat wordt geïllustreerd in de onderstaande casus, waarin vooral kenmerken van de eerste twee typen te herkennen zijn:

---

<sup>60</sup> De opstelling van de onderneming heeft gevolgen voor de wijze waarop de regelovertreding tegemoet moet worden getreden, aldus Kagan en Scholz. In het eerste geval is hard justitieel optreden op zijn plaats. Bij de tweede visie past meer de rol van de handhaver als politicus, die door middel van overreding en onderhandeling de particuliere partij van de redelijkheid en het nut van de regelgeving tracht te overtuigen. Een incompetent onderneming ten slotte, heeft het meeste baat bij een handhaver in de rol van consultant.

*Drie bouwbedrijven sturen facturen naar een gemeente voor werkzaamheden die niet zijn verricht of goederen die nooit zijn geleverd. De prijzen die zijn vermeld op facturen waarop werkzaamheden zijn vermeld die wel zijn verricht, zijn daarnaast steevast te hoog. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat in weerwil van een wettelijk verbod aannemersbedrijven zogenaamde calculatievergoedingen doorberekenen in de kostprijzen.<sup>61</sup>*

*Een gemeenteambtenaar die een cruciale rol vervult in de besluitvorming ontvangt een groot geldbedrag van de bedrijven, alsmede giften in de vorm van betaling van een groot deel van een door hem aangeschafte auto, het onderhoud daarvan en gratis brandstof. Ook wordt de gemeenteambtenaar gefêteerd met gratis etentjes en wordt aan hem en zijn kennissenkring met enige regelmaat een skybox ter beschikking gesteld.*

*Saillant detail is dat de gemeenteambtenaar in kwestie tijdens zijn sollicitatiegesprek nog vol vuur had betoogd hoe belangrijk het vanuit het oogpunt van integriteit voor een gemeente was om met enige regelmaat van aannemer te wisselen. Wat hij toen evenwel verzweeg en wat pas tijdens het strafrechtelijk onderzoek duidelijk werd, was dat hij in een vorige betrekking soortgelijke feiten had gepleegd en dat daarbij dezelfde bedrijven betrokken waren geweest.*

Kan regelovertreding aan de zijde van de onderneming het gevolg zijn van organisatorische tekortkomingen, aan de kant van de ambtelijke dienst is een feilbare organisatie evenzeer een belangrijke verklaringsfactor voor het ontstaan en bestaan van (al dan niet ernstige) misstanden. Deze organisatorische problemen of tekortkomingen komen in de volgende paragraaf aan bod.

### 3.4. De organisatie

Ten aanzien van de organisatiekenmerken die in relatie tot corruptie van belang moeten worden geacht, wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen respectievelijk kenmerken met betrekking tot de leiding van de ambtelijke organisatie, de organisatiestructuur, het personeelsbeleid en, last but not least, de

<sup>61</sup> In dit opzicht is de casus een schoolvoorbeeld van wat de enquêtecommissie bouwnijverheid (2002) aan kwalijke praktijken in de bouw heeft blootgelegd. De bouwbedrijven bepaalden op voorhand wie van de offerende partijen de klus zou klaren, waarna de 'winnende' partij zijn 'concurrenten' financieel uit de wind zette. Het bouwbedrijf dat de opdracht uitvoerde berekende deze vergoedingen door in de eindafrekening aan de gemeente, zodat de gemeente in kwestie uiteindelijk voor deze calculatievergoedingen opdraaide.

organisatiecultuur. Deze elementen worden in deze paragraaf op hoofdlijnen nagelopen.

### 3.4.1. Leiding

Zoals in paragraaf 1.3.2 reeds is opgemerkt, is de ambtelijk manager bij uitstek degene die kan en moet bepalen hoe bepaald gedrag van ondergeschikten moet worden geduid en welke reactie gepast is. Vele leidinggevendenden komen in dit verband niet veel verder dan het afstraffen van ongewenst gedrag. In de literatuur wordt op tal van plaatsen benadrukt hoe belangrijk het is dat de leiding ook in positieve zin aandacht voor integriteitvragen toont. Het ondersteunen en beïnvloeden van positief gedrag heeft op de houding en het gedrag van medewerkers vermoedelijk meer effect dan uitsluitend negatieve sanctionering.

Het bovenstaande impliceert dat leidinggevendenden een goed ontwikkelde antenne moeten hebben voor wat er op de werkvloer speelt. In alle managementhandboeken is te lezen dat inspirerend leidinggeven stevast gepaard gaat met een open communicatie met de medewerkers. Het veronderstelt bovendien dat leidinggevendenden bereid zijn om kritisch naar het eigen functioneren te kijken en voldoende doordrongen zijn van de voorbeeldfunctie die zij vervullen. Organisaties waarin de leidinggevendenden hiertoe op geen enkele wijze in staat of bereid zijn, zijn bijzonder kwetsbaar. Van Duyne (1998) spreekt in dit verband van *corruption as a leadership disease*. In zijn optiek ligt voor succesvolle leiders het gevaar op de loer dat niet alleen de bereidheid tot kritische reflectie van het eigen handelen gaandeweg afneemt maar ook dat zij op een bepaald moment uitsluitend door ja-knikkers worden omringd. In een dergelijke constellatie is de kans niet denkbeeldig dat de leiders zich de organisatie als het ware gaan toe-eigenen, ook in moreel opzicht: zij zijn het die meer en meer bepalen wat 'verantwoord' handelen is. Volgens Van Duyne gaat een dergelijke vorm van zelfoverschatting vaak gepaard met exorbitant declareergedrag van de betrokkenen. Daarnaast kunnen in de sfeer van het aannemen van personeel vriendjespolitiek en nepotisme de overhand krijgen, hetgeen niet zelden verboden zijn van corruptie.

Het bestand van de Rijksrecherche bevat een aantal zaken waarin de leidinggevendenden zich (te) weinig rekenschap geven van de voorbeeldfunctie die zij vervullen. Zie bijvoorbeeld de volgende casus:

*De directeur van een ambtelijke instelling raakt in opspraak wanneer het gebouw waarin de instelling is gehuisvest ingrijpend moet worden verbouwd. Met deze verbouwing zijn tientallen miljoenen guldens gemoeid. De directeur, mede aangesteld vanwege zijn "sterk ontwikkelde ondernemersgeest", pakt de zaken voortvarend aan. In de eerste jaren is sprake van een zogenaamd open budget, waardoor de directeur*

*grote vrijheden bezit bij de besteding van de gelden. Hij onderhoudt vele directe contacten met bouwbedrijven, installatiebedrijven, projectbureaus en andere ondernemers in verband met de toelevering van werk en/of goederen. Bij het bestellen van goederen wordt regelmatig door de directeur of door zijn secretaresse – met wie hij inmiddels een verhouding heeft – de inkoopafdeling gepasseerd. De gangbare inkoopprocedure wordt daarmee met voeten getreden.*

### 3.4.2. Structuur

Onder invloed van een aantal criminologische theorieën is de afgelopen decennia een kentering waarneembaar in de wijze waarop criminaliteit bestreden wordt.<sup>62</sup> Het accent is verlegd van een persoonsgerichte aanpak naar de inperking van gelegenheidsstructuren. In de gelegenheidstheorieën wordt ervan uitgegaan dat de situatie het raamwerk vormt waarbinnen crimineel gedrag totstandkomt. De situatie bepaalt voor een groot deel in hoeverre er gelegenheid is voor het plegen van een bepaald delict (zie Lissenberg e.a., 2001).

Deze omslag wordt wel aangeduid met de term *risicojustitie* of *Actuarial Justice*. Risicosituaties moeten worden beoordeeld – al dan niet aan de hand van wetenschappelijk onderzoek – in relatie tot de kans op criminaliteit en recidive. Verder moeten effectieve methodes worden ontwikkeld om deze risico's in te perken. Technopreventie en situationele preventie voeren in dit perspectief de boventoon.

Situationele preventie vinden we met betrekking tot corruptie terug in de handreikingen die in de literatuur worden gedaan om de ambtelijke organisatie zodanig in te richten dat de kans op corruptie wordt verkleind. Een aantal van de in de literatuur aangestipte organisatorische gebreken komt ook prominent in de casuïstiek van het onderhavige onderzoek naar voren.

Het meest in het oog springende organisatorische kenmerk in de corruptiezaken van de Rijksrecherche is het schrijnend gebrek aan toezicht en controle op het functioneren van de betrokken ambtenaren. Dat geldt zowel voor het horizontale toezicht van collega's onderling als voor verticale controle en toezicht door leidinggevend en toezichthoudende diensten/functionies. Het contrast tussen de bewegingsvrijheid van de ambtenaren en het systeem van controle en verantwoording is soms dusdanig groot dat het aan het licht komen van de integriteitschending eerder berust op toeval dan op doelgerichte controle- of opsporingsactiviteiten. De volgende casus spreekt boekdelen:

---

<sup>62</sup> Jeffery (1971) en Newman (1972) kunnen worden gezien als de grondleggers van de situationele benadering. Hierop is later voortgebouwd door Mayhew e.a. (1976), Cohen en Felson (1979) en Clarke en Mayhew (1980).

*Op Schiphol wordt een opsporingsambtenaar aangehouden met negen kilo cocaïne. Twee leden van de Kmar zien dat de bewuste ambtenaar zich op de airside van Schiphol binnen een gebied ophoudt waar hij niet geacht wordt te zijn. Zijn schichtige gedrag maakt dat de rechercheurs hem wat langer in de gaten houden en op het moment dat hij een toilet induikt, besluiten ze in te grijpen. Bij het verlaten van het toilet wordt de ambtenaar staande gehouden en worden de drugs aangetroffen.*

*Nader onderzoek wijst uit dat de verdachte werd aangehouden op een vrije dag en hij dus feitelijk niets op of nabij zijn werkplek te zoeken had. Niemand van de leidinggevenden of collega's keek evenwel vreemd op toen de betrokkene zich in uniform meldde.*

Ten aanzien van ambtelijke diensten of afdelingen wier primaire taak ligt op het terrein van het verlenen van vergunningen, overheidsopdrachten of subsidies laat de casuïstiek een aantal specifieke organisatorische kwetsbaarheden zien. Zo was in het merendeel van de gevallen die speelden binnen lagere overheidsorganen de interne bedrijfsvoering op een dusdanige wijze ingericht dat één ambtenaar kon beslissen over zaken die voor een derde partij van groot belang waren. De ambtenaren in kwestie waren bovendien meestal niet alleen betrokken bij het verlenen van de vergunning, subsidie of opdracht, maar werden ook geacht om toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden die daaraan verbonden waren. Tot slot bleken de ambtenaren reeds geruime tijd op dezelfde afdeling en in dezelfde positie werkzaam te zijn.

Een sprekend geval waarin al deze drie elementen naar voren komen is de volgende – ook in het vorige hoofdstuk reeds beknopt beschreven – casus.

*Het hoofd van een gemeentelijke ambtelijke dienst en de directeur van een aannemersbedrijf maken gezamenlijk valse facturen op waarin werkzaamheden worden vermeld die nooit zijn verricht. De ambtenaar is budgethouder van de gemeente. De aannemer heeft in zekere zin de ambtenaar 'meegeërfd' met het bedrijf van zijn vader. Tussen de ambtenaar en aannemer-senior bestond reeds een jarenlange relatie van wederzijdse afhankelijkheid. Het aannemersbedrijf is in economische zin te sterk afhankelijk geraakt van werkzaamheden die de gemeente aanbesteedt en kan daarom ook onvoldoende weerstand bieden aan het eisenpakket van de ambtenaar. Wanneer laatstgenoemde gaat overvragen, besluit de aannemer tot een ongebruikelijke stap en meldt het geval bij de autoriteiten.*

### 3.4.3. Personeelsbeleid

Het bevorderen van integriteit in een organisatie kan niet los worden gezien van het gevoerde personeelsbeleid. Dit begint al bij het werven en selecteren van nieuw personeel. In het bijzonder waar het gaat om het vervullen van vacatures inzake functies die als kwetsbaar moeten worden aangemerkt is het van belang dat enigerlei vorm van integriteittoetsing plaatsvindt. De wijze waarop nieuwe medewerkers worden ‘gescreend’ is afhankelijk van de wettelijke mogelijkheden dienaangaande, alsmede van de mate waarin binnen ambtelijke diensten van die mogelijkheden gebruik wordt gemaakt.

Strikt genomen kunnen ambtenaren worden onderverdeeld in drie categorieën:

1. ambtenaren die een vertrouwensfunctie vervullen als bedoeld in de wet op de veiligheidsonderzoeken (wvo);
2. ambtenaren wier functie als kwetsbaar geldt maar niet valt onder de reikwijdte van de wvo;
3. overige ambtenaren.

Ten aanzien van de eerste categorie is het criterium van belang of en in welke mate aan de staatsveiligheid of andere gewichtige belangen van de staat schade wordt berokkend. In dit verband worden drie soorten vertrouwensfuncties onderscheiden: de A-functie (zeer grote schade), B-functie (schade) en de C-functie (nadeel). De diepgang van het veiligheidsonderzoek is gerelateerd aan de zwaarte van de vertrouwensfunctie.

De veiligheidsonderzoeken worden vooral verricht binnen de rijksoverheid, defensie orderbedrijven en de burgerluchtvaart. Bij de politie is in september 2001 een voorzichtig begin gemaakt met de A-onderzoeken. Deze worden uitgevoerd door de AIVD. In januari 2002 waren enkele politiekorpsen gereed om, namens en onder mandaat van de AIVD, de uitvoering van de minder zware P-onderzoeken ter hand te nemen.<sup>63</sup>

De ambtenaren, wier functie als kwetsbaar geldt maar die niet valt onder de reikwijdte van de WVO, zijn in het kader van het onderhavige onderzoek zeker zo belangrijk. Om deze groep als zodanig te benoemen is het natuurlijk wel noodzakelijk dat binnen ambtelijke organisaties wordt geïnventariseerd welke functies vanuit het oogpunt van integriteit kwetsbaar zijn. Vervolgens zou bekeken moeten worden hoe door middel van het treffen van organisatorische maatregelen de risico's kunnen worden beperkt. Afgaande op de beschikbare

<sup>63</sup> Deze gegevens zijn ontleend aan het Jaarverslag van de Binnenlandse Veiligheidsdienst 2001. Uit deze rapportage valt ook af te leiden dat de toenmalige BVD (thans AIVD) over de jaren 1999 t/m 2001 respectievelijk 7.714, 10.200 en 10.188 veiligheidsonderzoeken in behandeling nam. In deze periode schommelde het aantal veiligheidsonderzoeken in de hoogste A-categorie rond de 1000 per jaar.



casuïstiek en in het bijzonder op de aanvullende interviews is het binnen de meeste ambtelijke diensten nog geen gewoonte om dergelijke inventarisaties te verrichten. In sommige (grote) gemeenten, alsmede enkele politiekorpsen lijkt een voorzichtige kentering waarneembaar, in de zin dat het bewustzijn is gegroeid dat meer aandacht vereist is voor de invulling van potentieel kwetsbare functies. Probleem is nog wel dat binnen de diverse diensten geen eenduidigheid bestaat over de mate van kwetsbaarheid van allerhande functies.

Ten aanzien van ambtenaren wier functie in het algemeen niet als risicovol geldt staan de in sollicitatieprocedures gangbare controlemogelijkheden ter beschikking, zoals verklaringen van goed gedrag, referenties van vorige werkgevers etc. Dat referentenonderzoek evenwel niet altijd even diepgaand en nauwkeurig plaatsvindt, blijkt uit de volgende casus.

*Een burger meldt zich bij een regiokorps met de mededeling dat een politieursurveillant een andere identiteit heeft dan in de door de politiefunctionaris overlegde geboorteakten en schooldiploma's wordt gesuggereerd. Nader onderzoek wijst uit dat de betrokken politiefunctionaris inderdaad diverse akten valselijk heeft opgemaakt en dat de politie in feite een illegaal in het land verblijvende persoon in dienst heeft. Niet alleen wordt de korpsleiding opgeschrikt door het feit dat de betrokkene over volledige opsporingsbevoegdheid beschikt, maar ook dat hij toegang heeft tot alle vertrouwelijke gegevens en dat hij in de hoedanigheid van politiefunctionaris diverse PV's onrechtmatig heeft opgemaakt.*

Screening van ambtenaren – als dat al plaatsvindt – gebeurt veelal uitsluitend op het moment van indiensttreding. In de literatuur wordt gewezen op het belang om op gepaste momenten ook tijdens de dienstuitoefening screeningsinstrumenten in stelling te brengen, zodat ambtenaren die gaandeweg beginnen 'af te glijden' niet buiten beeld blijven. Pijl (2001) spreekt in dit verband van een *quality assurance check*. Behalve op de reguliere activiteiten van de ambtenaar dient een dergelijke audit zich ook uit te strekken tot eventuele nevenactiviteiten. Aangezien een ambtsdrager, behoudens toestemming van het bevoegd gezag, geen nevenbetrekkingen of -werkzaamheden mag verrichten die 'de vervulling van het ambt schaden of niet overeenstemmen met het aanzien van het ambt', zouden in beginsel alle bedrijfsbelangen, die de onpartijdigheid en het aanzien van de ambtenaar kunnen schaden, zeer kritisch moeten worden bekeken.<sup>64</sup> De casuïstiek van de Rijksrecherche wijst evenwel uit dat van een

---

<sup>64</sup> In art. 66a van het Besluit Algemene Rechtspositie Politie (BARP) is de regeling omtrent nevenwerkzaamheden van politiemensen neergelegd. Het artikel bevat de volgende vier bepalingen:

dergelijke kritische houding slechts in uitzonderingsgevallen sprake is. Het materiaal bevat verschillende voorbeelden van ambtenaren die – al dan niet bezoldigde – nevenactiviteiten ontplooiën die rechtstreeks verband houden met hun reguliere functie, zonder dat zij hierop van hogerhand krachtig worden aangesproken. In zekere zin wordt aan de individuele ambtenaar zelf ter beoordeling overgelaten of een bepaalde nevenactiviteit wel of niet toelaatbaar is. In het vorige hoofdstuk<sup>65</sup> zijn hiervan reeds twee voorbeelden gegeven in de sfeer van advisering bij het aanvragen van vergunningen. Een derde illustratieve casus volgt hieronder.

*Twee medewerkers van de IND spelen een bemiddelende rol in een mensensmokkelzaak. Hun bijdrage bestaat hieruit dat zij er bij de visadienst op aandringen om een positief advies af te geven met betrekking tot een groot aantal door de hoofdverdachte ingediende visumaanvragen. Om hun advies kracht bij te zetten overhandigen zij tevens documenten aan de visa-dienst waaruit de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de hoofdverdachte moet blijken. De twee IND'ers ontvangen voor hun ondersteuning een vergoeding van de hoofdverdachte.*

*Tijdens de strafzaak voert de verdediging aan dat de betaling verband houdt met de sociale ondersteuning die de beide IND'ers aan de hoofdverdachte hebben geboden en los staat van de mensensmokkelzaak. Tevens stelt de verdediging dat de adviezen door het tweetal niet zijn gegeven in de hoedanigheid van ambtenaren, maar als privépersonen. De rechtbank verwerpt beide verweren en stelt dat de “verdachten bemiddeld, geadviseerd en geïnformeerd hebben als telastegelegd op een wijze waartoe zij slechts de mogelijkheid hadden in het kader van de collegiale verhoudingen binnen de ambtelijke dienst waartoe zij als ambtenaren behoorden.”<sup>66</sup>*

- 
1. De ambtenaar is verplicht aan het bevoegd gezag, op een door dit gezag te bepalen wijze, opga-  
ve te doen van de nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten, die  
de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn dienstvervulling, kunnen  
raken.
  2. Het bevoegd gezag voert een registratie op basis van de ingevolge het eerste lid gedane opgaven.
  3. Het is de ambtenaar verboden nevenwerkzaamheden te verrichten waardoor de goede vervulling  
van zijn functie of een goede functionering van de dienst, voor zover deze in verband staat met  
zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.
  4. Het bevoegd gezag kan nadere regels stellen omtrent het verbod, bedoeld in het derde lid.

<sup>65</sup> Paragraaf 2.3.1 onder kopje Bevoordeling ondernemers bij verstrekken opdrachten/ subsidies/vergunningen

<sup>66</sup> Gebaseerd op de uitspraken van de meervoudige kamer van de Arrondissementsrechtbank Zwolle d.d. 4 november 1999 (parketnummers: 07.002060/98 en 07.002053/98).

Een ander aspect waaraan in het kader van integriteitbewaking veel belang wordt toegekend, betreft het bevorderen van de bewustwording over de noodzaak van integer gedrag. Veelbetekenend in dit verband is het feit dat binnen diverse ambtelijke diensten het afleggen van de ambtseed een revival lijkt door te maken. De beëdiging van ambtenaren gold tot een paar jaar geleden als een ouderwets en achterhaald fenomeen, maar vandaag de dag is deze ceremonie op tal van plaatsen weer van stal gehaald om de binding met de organisatie te versterken en om te benadrukken dat de ambtelijke dienst de integriteit van haar medewerkers hoog in het vaandel heeft. In diverse publicaties (o.a. Verlaan, 1999) wordt beklemtoond dat in dit verband niet kan worden volstaan met het ceremonieel vertoon van het afnemen van de ambtseed en het uitreiken van het ambtenarenreglement (ARAR). Gepleit wordt voor aanhoudende aandacht binnen de organisatie voor een praktische vertaling van de ambtsethiek in werkregels en gedragscodes (met betrekking tot geschenken, externe contacten, belangenverstrengeling etc).

Idealiter worden nieuwkomers, alsook reeds in functie zijnde ambtenaren door middel van training en opleiding uitgedaagd om verder over integriteitaspecten van het werk na te denken. Verschillende auteurs hebben er in dit verband wel op gewezen dat de toegevoegde waarde van dergelijke initiatieven gering is als de betrokkenen niet de intrinsieke overtuiging hebben dat deze betrekking hebben op een aangelegenheid die hun direct aangaat. Het algemeen belang van een dienst hoeft met andere woorden niet altijd te sporen met het belang van het individu. Uit de klassieke studie van Lipsky (1980) kan worden afgeleid dat ambtenaren vooral streven naar beslissingen die hunzelf voldoening schenken en niet naar een maximaal nut in algemene zin. De door Lipsky bestudeerde functionarissen blijken hun werk te moeten doen met relatief gebrekkige middelen, zonder al te veel controle, zonder duidelijke doelen. De voortdurende kloof tussen de verwachtingen waaraan zij moeten voldoen en de middelen die zij daarvoor ter beschikking hebben leidt tot een opportunistische combinatie van stijlen. Hun vaak grote mate van discretionaire bevoegdheid, gekoppeld aan de wens om de werklast beheersbaar te houden, maakt dat nieuwe initiatieven, zoals nieuwe regelgeving, al snel als extra ballast worden gezien. Zo worden in de politiewereld voorschriften van buitenaf primair beoordeeld aan de hand van het criterium of zij sporen met de regels uit de praktijk (Reiner, 1985). Bestaat de overtuiging dat het laatste niet het geval is, dan is de kans groot dat de voorschriften als onbruikbaar terzijde geschoven worden.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Freilich en Schubert (1989) spreken in dit verband van “proper rules” (officiële voorschriften) en “smart rules” (de regels uit de praktijk).

#### 3.4.4. Cultuur

De laatste constatering uit de vorige subparagraaf verwijst naar de invloed van de beroeps cultuur op het doen en laten van individuele ambtenaren. Hoewel elk individu zich bij de uitvoering van zijn functie zal laten leiden door eigen morele opvattingen, is het van belang te onderkennen dat de beroeps cultuur van ambtelijke organisaties de leden voorziet van een aantal gemeenschappelijke waarde- en oriëntatiepunten. Behalve deze beroepsopvattingen zijn ook de verhoudingen tussen de leden van een ambtelijke organisatie op het gedrag van individuele handhavers van invloed. Zo kunnen binnen een organisatiecultuur waar loyaliteit hoog in het vaandel staat en waarbinnen intercollegiaal gedrag gekenmerkt wordt door non-interventie en conflictvermijding, de omgangsvormen een ernstige belemmering vormen voor de doorwerking van externe en interne regelgeving. De politie, maar ook het openbaar ministerie zijn voorbeelden van een dergelijke organisatiecultuur. Laten we de blik eens richten op de politie.

Binnen elk politiekorps ontwikkelt zich een bepaald normen- en waardepatroon, waaraan de leden van het korps hun gedrag kunnen spiegelen. Individuele opsporingsambtenaren staan onder grote druk om zich aan dit patroon te conformeren.

Een centraal aspect van de beroeps cultuur wordt gevormd door het gevoel onder politiemensen dat zij een bepaalde ‘missie’ te vervullen hebben. Het politiewerk wordt door menigeen niet enkel ervaren als het uitoefenen van een beroep, maar ook als een levenswijze die gebaseerd is op één belangrijk doel, namelijk het handhaven van de rechtsorde. Reiner (1985) tekende in dit verband eens de volgende uitspraak van een opsporingsambtenaar op:

“It’s a sect – it’s like a religion, the police force”

De missie van het politiewerk wordt bepaald niet als saai opgevat. Het werk wordt geacht spannend, uitdagend en avontuurlijk te zijn. Politiemensen zitten dan ook vaak smachtend te wachten op enige actie en hebben in de regel een broertje dood aan administratieve werkzaamheden.

De beroeps cultuur van de politie wordt gekenmerkt door een sterk solidariteitsgevoel. Deze solidariteit heeft een instrumentele en een sociale functie. De instrumentele kant is gelegen in de noodzaak om in gevaarlijke omstandigheden op elkaar te kunnen vertrouwen. De sociale functie heeft te maken met de bij veel politiemensen levende opvatting dat ze niet begrepen én gemanipuleerd worden. De verbondenheid en kameraadschap verzachten deze en andere nadelen van het vak, zoals het ongenoegen over de beperkte kans op promotie, de monotone diensten en de te wensen overlatende salariëring (Van der Torre, 1999).

De keerzijde van een cultuur die in sterke mate leunt op loyaliteit en solidariteit is dat individuen niet bepaald worden aangemoedigd om elkaar op normafwijkend gedrag aan te spreken. Van oudsher bestaat dan ook de code in de politiewereld dat agenten elkaar niet moeten afvallen. Toch heeft het er veel van weg dat deze code de afgelopen decennia enigszins aan kracht en waarde heeft ingeboet. Zo signaleert Van der Torre (1999), op basis van zijn veldwerk in twee Rotterdamse basiseenheden, een omslag in het cultuurpatroon. Waar voorheen politiefunctionarissen elkaar nauwelijks corrigeerden zolang zij binnen de parameters van de informele beroepseisen bleven, zou dit patroon met de komst van een nieuwe generatie agenten doorbroken zijn. Van der Torre schrijft deze omslag voor een belangrijk deel toe aan de herziene primaire opleiding. In deze opleiding wordt veel aandacht geschonken aan communicatieve vaardigheden, sociaal-psychologische vaardigheden en maatschappijkennis.

Op basis van het onderhavige onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan die de door van Van der Torre veronderstelde causale relatie tussen opleiding en werkhouding onderbouwen, dan wel ontcrachten. Wel werd tijdens verschillende interviews de door genoemde onderzoeker gesignaleerde cultuurverandering in de richting van een meer kritische houding jegens normafwijkend gedrag van collega's bevestigd. De traditionele zwijgcultuur binnen de politie zou ook volgens een aantal respondenten uit het onderhavige onderzoek zijn doorbroken. Politiefunctionarissen zouden eerder geneigd zijn om hun collega's op ongewenst gedrag aan te spreken en, indien noodzakelijk, een geconstateerde normschending aan te kaarten bij een leidinggevende. In hoeverre dit beeld ook opgeld doet voor andere ambtelijke diensten, is met het beschikbare onderzoeksmateriaal niet vast te stellen.

### **3.5. Conclusie**

In dit hoofdstuk is aan de hand van literatuurstudie, interviews en een grondige bestudering van de zeventien corruptiezaken waarin het OM tot vervolging is overgegaan, getracht meer licht te werpen op een aantal risicofactoren in relatie tot ambtelijke corruptie. Allereerst is geschetst welke motieven een ambtenaar ertoe kunnen drijven om ten faveure van een derde misbruik te maken van de beslissingsbevoegdheid. Het onderzoeksmateriaal maakt duidelijk dat deze motieven niet uitsluitend in het behalen van materieel voordeel moeten worden gezocht. Status, spanning en het deel uitmaken van een bepaalde sociale kring zijn evenzeer belangrijke stimuli. Frustratie over de arbeidssituatie of over het verloop van de loopbaan kan de ambtenaar het beslissende zetje geven.

Het onderzoeksmateriaal wijst verder uit dat de omkoper en de omgekochte elkaar voorafgaande aan de integriteitschending meestal al goed kennen. De onderlinge contacten zijn ook zeker niet in alle gevallen instrumenteel van

aard. In minimaal een kwart van alle corruptieonderzoeken is de relatie tussen de omkoper en omgekochte gekwalificeerd als affectief. Dit gegeven onderstreept het belang van sociale relaties, zoals dat ook al in ander onderzoek is vastgesteld. Het feit dat bruggen worden geslagen tussen ambtenaren en de buitenwereld langs de weg van partners, familieleden of vrienden kan ambtenaren in een conflictsituatie brengen, in de zin dat zij in een spagaat terechtkomen tussen loyaliteit aan de werkgever enerzijds en loyaliteit aan de leden van de sociale kring waarvan men deel uitmaakt anderzijds.

Vanuit het perspectief van de omkoper bezien is corruptie een bedrijfsmiddel dat hij slechts onder bepaalde condities zal aanwenden. In dit verband is in het bijzonder aandacht gevraagd voor de houding die de particuliere partij aanneemt jegens de overheid en de officiële wettelijke regels. Wanneer die houding gekenmerkt wordt door een grote mate van onverschilligheid en het handelen van de particuliere partij primair wordt ingegeven door winstbejag, dan bestaat een voedingsbodem voor het leggen van corruptieve contacten.

Bij de beschrijving van criminogene organisatiekenmerken is allereerst gekeken naar de rol van leidinggevendenden. In het bestand van de Rijksrecherche zijn diverse corruptiegevallen aangetroffen waarin de leidinggevendenden zich te weinig rekenschap geven van de voorbeeldfunctie die zij vervullen. Het eroderende effect van dergelijk gebrekkig leiderschap op de bereidheid van ondergeschikten om hun functie zo integer mogelijk te vervullen, moet niet worden onderschat.

Met betrekking tot de organisatiestructuur is een aantal gebreken uit de casestudies naar voren gekomen waarop ook al in de literatuur wordt gewezen. Het meest in het oog springende organisatorische gebrek is de afwezigheid van toezicht en controle op het functioneren van de betrokken ambtenaren. Voor ambtelijke diensten of afdelingen wier primaire taak ligt op het terrein van het verlenen van overheidsbeschikkingen is daarnaast een aantal specifieke kwetsbaarheden in kaart gebracht. Een belangrijke les is dat de interne bedrijfsvoering op een dusdanige wijze moet zijn ingericht dat voorkomen wordt dat één ambtenaar kan beslissen over zaken die voor een derde partij van groot belang zijn. Bovendien wijzen de onderzoeksbevindingen op de noodzaak van functiescheiding: het verlenen van een vergunning, subsidie of opdracht en het toezicht op de naleving van de voorwaarden die daaraan verbonden zijn moeten niet in één en dezelfde hand worden gelegd. Een derde belangrijk punt is dat, in het bijzonder op afdelingen waar ambtenaren vele zogenaamde 'risicocontacten' hebben met derde partijen, zij niet te lang dezelfde positie moeten bekleden. Voorkomen moet worden dat in een organisatie 'dode hoeken' ontstaan en dat ambtenaren een relatienetwerk opbouwen waarin zij verstrikt kunnen raken. Functieroulatie kan er ook toe bijdragen dat het onderling begrip tussen ambtenaren en de teamgeest worden versterkt.

In de sfeer van het personeelsbeleid is stilgestaan bij de wijze waarop ambtenaren geselecteerd en opgeleid worden. Vastgesteld is dat ambtenaren, wier functie als kwetsbaar geldt maar die geen vertrouwensfunctie vervullen als bedoeld in de Wet op de Veiligheidsonderzoeken, wat screening betreft enigszins tussen de wal en het schip vallen. Bovendien blijkt het instrument screening vrijwel uitsluitend te worden ingezet op het moment van indiensttreding. Ambtenaren die gaandeweg hun beroepsuitoefening niet-integer gedrag gaan vertonen, blijven daarmee buiten beeld. Een tussentijdse audit om de mate van integriteit van medewerkers te bepalen, lijkt binnen bepaalde diensten geen overbodige luxe. Een dergelijke quality assurance check (Pijl, 2001) zou zich ook moeten uitstrekken tot de nevenfuncties of nevenwerkzaamheden van ambtenaren. Afgaande op de zaken van de Rijksrecherche en de aanvullende interviews ligt het terrein van de nevenactiviteiten nog goeddeels braak: de registratie daarvan laat in veel ambtelijke organisaties te wensen over en slechts zelden worden ambtenaren door hun leidinggevenden krachtig aangesproken op mogelijke belangenverstrengeling.

Elementen als goede begeleiding, training, salariëring, secundaire arbeidsvoorwaarden en loopbaanperspectief, zijn belangrijke bouwstenen bij het bevorderen van de ambtelijke en bestuurlijke integriteit. Het voert te ver om te stellen dat organisaties die op deze punten goed scoren geheel gevrijwaard zijn van corruptie, maar het is duidelijk dat binnen dergelijke organisaties een aantal belangrijke drempels ter voorkoming van corruptief gedrag is opgeworpen.

De vraag of integriteitbeleid in een ambtelijke organisatie wortel kan schieten is, afgezien van de hiervoor genoemde factoren, voor een belangrijk deel afhankelijk van de in de betreffende organisatie bestaande beroeps cultuur. Deze voorziet de medewerkers van een aantal gemeenschappelijke waarde- en oriëntatiepunten. Vertaald naar het domein van corruptie betaalt de individuele ambtenaar een hogere prijs voor een integriteitschending, naarmate zijn gedrag zowel naar zijn eigen morele opvattingen als naar de gangbare opvattingen van zijn collega's een inbreuk maakt op hetgeen als betamelijk wordt aangemerkt. De lakmoesproef voor ambtenaren is niet alleen of binnen de ambtelijke dienst vrijuit over bepaalde handelingen kan worden gesproken, maar of ambtenaren in de praktijk ook daadwerkelijk door collega's of leidinggevenden op dubieus gedrag worden aangesproken.





## 4. SLOTBESCHOUWING

In dit rapport is in kaart gebracht welke zaken door de Rijksrecherche in de periode 1998-2000 onder de noemer “corruptieonderzoek” zijn geadmistreerd. De 145 zaken die dit predikaat verdienden, zijn in de eerste fase van het onderzoek aan de hand van een standaardvragenlijst gescoord op een aantal relevante kenmerken, zoals de onderzochte organisatie, de functie van de betrokkene en – op hoofdlijnen – de aard van de corruptie. De resultaten van deze analyse zijn gepresenteerd in hoofdstuk 2.

Het is van belang om nogmaals te benadrukken dat het merendeel van de corruptieonderzoeken van de Rijksrecherche niet resulteert in een concrete verdenking ex art. 27 Sv. Ruim de helft van de zaken heeft betrekking op vermoedens van corruptie die hetzij in een later stadium onterecht bleken, hetzij niet hard gemaakt konden worden, hetzij niet gerelateerd konden worden aan een aanwijsbare dader. Een vijfde deel van de onderzoeken resulteert in een concrete verdenking jegens één of meer van de verdachten. In 12% van de corruptieonderzoeken gaat het OM over tot een strafrechtelijke vervolging.

De laatste categorie zaken vormt de basis van de beschrijving in hoofdstuk 3. De zeventien zaken waarin het OM tot strafrechtelijke vervolging is overgegaan, zijn op een aantal persoonlijke en organisatorische kenmerken nader onderzocht. Het doel van deze verdieping was om meer inzicht te vererven in factoren die een rol spelen bij het ontstaan en bestendigen van corruptieve contacten tussen ambtenaren en derden. Specifiek is gezocht naar factoren die te maken hebben met (relaties tussen) respectievelijk de omgekochte, de organisatie waar de ambtenaar werkzaam is en de omkoper.

Gezien het geringe aantal zaken waarin aantoonbaar sprake is geweest van corruptie, is het onverantwoord om in algemene zin uitspraken te doen over de aard en omvang van ambtelijke corruptie in Nederland. Ook om twee andere redenen is een dergelijke alomvattende analyse niet mogelijk. In de eerste plaats blijft een niet gering aantal corruptiezaken onbekend. De direct betrokkenen hebben immers geen belang bij het doen van aangifte en de indirect betrokkenen of getuigen moeten vaak een enorme drempel over om informatie te verschaffen. De omvang van dit *dark number* is onbekend. De tweede reden die generaliseren in de weg staat, betreft het feit dat diverse andere instanties zich ook met onderzoek naar corruptie bezighouden. Niet zelden wordt in dit kader de term integriteitschending gebruikt, al is niet altijd duidelijk wat hieronder precies moet worden verstaan. Om een beeld te kunnen schetsen van alle in Nederland bekend geworden vormen van ambtelijke en bestuurlijke corruptie is inzicht noodzakelijk in het zakenbestand van onder andere de Bureaus Intern Onder-

zoek (BIO's) van de reguliere politie, de verschillende integriteitbureaus die verbonden zijn aan lagere overheden en een aantal private onderzoeksinstellingen, in het bijzonder de forensic services van de grote accountantskantoren.

Met het oog op de toekomst is het zaak om meer lijn te brengen in het tot dusverre zeer versnipperde criminaliteitsbeeld inzake corruptie. In termen van een aanbeveling stellen we het volgende voor:

### **Aanbeveling 1**

Richt een monitor ambtelijke en bestuurlijke corruptie (ABC) op en inventariseer om de paar jaar op gestandaardiseerde wijze de stand van zaken binnen de overheid. Verschuivingen en trends kunnen hiermee beter in kaart worden gebracht en verklaard. De monitor ABC moet worden gevoed met informatie uit de gegevensbestanden van de belangrijkste organisaties die onderzoek doen naar deze materie.<sup>68</sup>

Voorkomen dient te worden dat het accent in toekomstig wetenschappelijk onderzoek te sterk op corruptie binnen de politie komt te liggen. Vanwege de beschikbaarheid van bronnen is het gevaar van overaccentuering niet denkbeeldig. Niet alleen is materiaal van de BIO's over integriteitschendingen binnen de korpsen ruimschoots voorhanden, ook blijkt uit het onderhavige onderzoek dat het meeste corruptieonderzoek van de Rijksrecherche zich afspeelt binnen de politie. Afgezien van de Kmar, de douane en de FIOD ontbreken de overige opsporingsdiensten in het zakenbestand van de Rijksrecherche. Ook de rechterlijke macht is daarin nagenoeg afwezig. Een ander opvallend punt is dat het corruptieonderzoek op het niveau van de lagere overheden zich toespitst op gemeenten. Signalen omtrent corruptie binnen provincies, waterschappen etc. komen slechts bij uitzondering bij de Rijksrecherche terecht. Niet duidelijk is in hoeverre andere instanties zich over dergelijke aanwijzingen ontfermen en waar dat uiteindelijk toe leidt. Gezien de veranderde taakstelling van de Rijksrecherche is de kans niet denkbeeldig dat in de nabije toekomst corruptiesignalen vanuit de lagere overheden en de bijzondere opsporingsdiensten – de FIOD wellicht uitgezonderd – onvoldoende worden opgepakt. Dit brengt ons bij de tweede aanbeveling.

---

<sup>68</sup> Het materiaal van de Rijksrecherche zou onder andere kunnen worden verrijkt met gegevens uit de Monitor Interne Onderzoeken Politie van het Centrum voor Politiewetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam. Ook het onderzoek van Nelen en Van Fulpen (2003, nog te verschijnen) naar het zakenbestand van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam levert aanvullende informatie op. Verder is het zaak om meer inzicht te verkrijgen in de interne, disciplinaire onderzoeken die ambtelijke organisaties (departementen, gemeenten etc.) uitvoeren.

**Aanbeveling 2**

Besteed in toekomstig (wetenschappelijk) onderzoek naar verschijningsvormen van corruptie niet uitsluitend aandacht aan de politie, maar let ook op de ontwikkelingen in ambtelijke organisaties die in het zakenbestand van de Rijksrecherche nagenoeg ontbreken.

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat ruim een kwart van de corruptieonderzoeken betrekking heeft op het onjuist omgaan met vertrouwelijke informatie. Een andere veel voorkomende vorm van (vermeende) ambtelijke corruptie is gerelateerd aan de drugsproblematiek. Ten aanzien van de laatste bevinding is gewezen op de tamelijk prominente aanwezigheid van Schiphol en de afwezigheid van de zeehavens in het zakenbestand van de Rijksrecherche. Als mogelijke verklaring voor deze discrepantie is gewezen op de uiteenlopende logistieke processen bij het binnenbrengen van mensen en goederen via respectievelijk lucht- en zeehavens. Gesuggereerd is dat vanwege de wijze waarop de vracht van containerschepen in zeehavens wordt verwerkt, het wellicht in het geheel niet nodig is om douane- en/of opsporingsfunctionarissen om te kopen. Het verdient aanbeveling dat deze hypothese in toekomstig wetenschappelijk onderzoek nader wordt getoetst.

**Aanbeveling 3**

Nader – bij voorkeur internationaal – wetenschappelijk onderzoek naar de logistieke processen in zee- en luchthavens bij de verwerking van personen- en goederenvervoer is gewenst, teneinde meer inzicht te krijgen in de logistiek van de, al dan niet georganiseerde, criminaliteit.

Het meeste corruptieonderzoek van de Rijksrecherche richt zich op functionarissen die zich bewegen op uitvoerend niveau. Slechts 21 onderzoeken (ofwel 15% van het totaal) richten zich op de leidinggevendenden in een organisatie. In hoofdstuk 2 is ten aanzien van het gering aantal gevallen van strategische corruptie een slag om de arm gehouden vanwege het feit dat signalen van corruptie van topambtenaren en bestuurders om een aantal redenen moeilijker aan de oppervlakte komen dan signalen van corruptie op uitvoerend niveau. Wat hiervan ook zij, geconstateerd kan worden dat ons onderzoek geen aanwijzingen heeft opgeleverd die duiden op aantasting door middel van corruptie van vitale nationale economische, bestuurlijke of politieke posities. Het onderzoek wijst met andere woorden in dezelfde richting als het rapport van Kleemans e.a. (2002) en dat van de Enquêtecommissie Bouwnijverheid (2002): noch in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit, noch in de sfeer van de organisatiecriminaliteit – in

casu de bouwnijverheid – is sprake van een diepgeworteld corruptieprobleem. Zoals Van de Heuvel e.a. (2002) in het kader van hun onderzoek ten behoeve van de enquêtecommissie bouwnijverheid stellen, is Nederland vooral een collusieland, waarachter soms het gevaar van individuele corruptie en individueel nepotisme schuilt.

De gevallen van strategische corruptie die onderwerp van Rijksrechercheonderzoek zijn geweest, zijn vooral aangetroffen in het openbaar bestuur en in het bijzonder bij de gemeenten. Het initiatief blijkt in dit type zaken niet zelden te liggen aan de kant van de ambtenaar of de bestuurder. Een ander opmerkelijk aspect schuilt in de nevenfuncties die een aantal topambtenaren of bestuurders in kwestie blijkt te vervullen. Het zakenbestand van de Rijksrecherche bevat diverse voorbeelden van ongewenste nevenfuncties of nevenactiviteiten die van invloed zijn op de besluitvorming van overheidsfunctionarissen.

Het element van de ongewenste nevenfuncties manifesteert zich niet alleen bij corruptieonderzoeken op strategisch niveau, maar treffen we aan op alle niveaus. Het heeft er veel van weg dat dit element in het integriteitbeleid van vele ambtelijke instanties nog onvoldoende handen en voeten heeft. Ten dele schuilt dit probleem in het feit dat niet in alle gevallen duidelijk is welke nevenfuncties of nevenwerkzaamheden schadelijk zijn voor de ambtelijke dienstvervulling en derhalve ongepast zijn. Een tweede oorzaak is gelegen in de te wensen overlatende bereidheid van een aantal ambtenaren om hun nevenactiviteiten überhaupt kenbaar te maken. Eerder onderzoek van Eshuis en Dijkhoff (2000) naar nevenfuncties van rechters legde dit euvel ook al bloot binnen de zittende magistratuur. De derde, en wellicht belangrijkste, factor, betreft de geringe aandacht, dan wel daadkracht van leidinggevendenden om erop toe te zien dat, in het geval dat een ongewenste nevenactiviteit wordt vastgesteld, de betrokken werknemer deze activiteit ook daadwerkelijk staakt.

#### **Aanbeveling 4**

Binnen ambtelijke diensten moeten de regels omtrent nevenfuncties helder en eenduidig zijn. Leidinggevendenden moeten beter toezicht houden op de naleving van deze regels.

De nauwe en vaak ondoorzichtige banden die in menige casus zijn aangetroffen tussen ambtenaren/bestuurders aan de ene kant en private partijen aan de andere kant, roepen de vraag op of er binnen ambtelijke organisaties voldoende aandacht is voor het probleem van de dubbele loyaliteit. In het bijzonder ambtenaren of bestuurders die een affectieve relatie onderhouden met een derde belanghebbende partij kunnen in een conflictueuze situatie terecht komen wanneer er een beroep op hen wordt gedaan om de ambtelijke bevoegdheid te ge-

bruiken ten behoeve van die derde partij. Dit gegeven onderstreept het belang van sociale relaties, zoals dat ook al in andere onderzoeken is vastgesteld. Het feit dat bruggen worden geslagen tussen ambtenaren en de buitenwereld langs de weg van partners, familieleden of vrienden is voor de aanpak van corruptiezaken een complicerende factor. Immers, om privacyredenen is het ongewenst dat de overheid zich mengt in vriendschapsbanden of amoureuze relaties van haar personeel.<sup>69</sup> Tegelijkertijd is het naïef en onverstandig om de kop in het zand te steken voor gevallen waarin ambtenaren aantoonbaar dubieuze – en voor de ambtsuitoefening schadelijke – contacten onderhouden met derden. In hoofdstuk 3 is in dit verband vastgesteld dat ambtenaren wier functie als kwetsbaar geldt maar die geen vertrouwensfunctie vervullen als bedoeld in de Wet op de Veiligheidsonderzoeken, wat screening betreft enigszins tussen de wal en het schip vallen. Nog bezwaarlijker is dat het instrument screening – ook terzake van vertrouwensfuncties – vrijwel uitsluitend wordt ingezet op het moment van indiensttreding. Ambtenaren die gaandeweg hun beroepsuitoefening niet-integer gedrag gaan vertonen, blijven daarmee buiten beeld. Een tussentijdse audit om de mate van integriteit van medewerkers te bepalen, is in het bijzonder aan te bevelen bij diensten/afdelingen waarvan de medewerkers veel directe contacten onderhouden met de buitenwereld.

### **Aanbeveling 5**

Integriteitaudits moeten niet alleen worden uitgevoerd op het moment van indiensttreding, maar ook op gezette tijden gedurende de loopbaan. Een dergelijke toets zou zich ook moeten uitstrekken tot de nevenfuncties of nevenwerkzaamheden van ambtenaren.

---

<sup>69</sup> Al zijn er functies denkbaar waarbij zo'n verregaande inbreuk in de privé-sfeer wel gelegitimeerd is. Zo werd het voormalige hoofd van het Amsterdamse Bureau Integriteit uit zijn functie ontheven toen bleek dat hij in de privé-sfeer nauwe banden onderhield met een directielid van de TCA.



## LITERATUUR

Brants, C.H, K.L.K Brants, *De sociale constructie van fraude*. Arnhem, Gouda Quint, Willem Pompe Instituut, Pompe reeks (deel 3), 1991

Bunt, H.G. van de, *Organisatiecriminaliteit*. Arnhem, Gouda Quint, 1992

Bunt, H.G. van de, 'Corruptie, straf en code'. *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, jrg. 69, 1995, nummer 1/2, pp. 6-14

Bunt, H.G. van de, A. Nieuwendijk, 'De Rijksrecherche onder de loep'. *Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 62, 2000, nr. 7/8, pp. 19-23

Bunt, H. van de, C. Fijnaut, H. Nelen, *Post-Fort; evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek (1996-1999)*, Den Haag, Sdu, 2001

Cornish, D.B., R.V. Clarke, *The reasoning criminal*. New York, The Springer-Verlag, 1986

Cusson, M., *Why delinquency?*, Toronto. Toronto University Press, 1983

Della Porta, D.A. Vannucci, *Corrupt exchanges; actors, resources and mechanisms of political corruption*. New York, Walter de Gruyter, 1999

Dohmen, J., *De vriendenrepubliek; Limburgse kringen*. Nijmegen, SUN, 1996

Duyne, P.C. van, 'Corruptie: sociaal-psychologische mogelijkheden voor georganiseerde misdaad'. In: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*. Amsterdam, VU Uitgeverij, 1994, pp. 29-49

Duyne, P.C. van, *Het spook en de dreiging van de georganiseerde criminaliteit*. Den Haag, Sdu, 1995

Duyne, P.C. van, 'Combatting Corruption; Acts and attitudes.' In: Joutsen, M. (red.), *Five issues in European criminal justice*, Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI), 1999, pp. 28-60

Fijnaut, C., *Politiële corruptie in Nederland*. Arnhem, Gouda Quint, 1993

Fijnaut, C. (red.), *De bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam*. Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid, 2001

Fijnaut, C.J.C.F., L. Huberts (eds.), *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Den Haag/London/New York, Kluwer Law International, 2002

Heuvel, G.A.A.J. van den, *Collusie tussen overheid en bedrijf; een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*. Maastricht, Universiteit Maastricht, 1998

Heuvel, G.A.A.J. van den, H.M.J. Quaedvlieg, J.M. Reijntjes, D. Roef, J. Zijlstra, 'De maat van het onregelmatige', In: Parlementaire enquête Bouwnijverheid, *De bouw uit de schaduw*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nr. 9, bijlage 2

Hoetjes, B.J.S., 'Het tegengaan van corruptie; het recht, en andere middelen', *NJB*, 1994, afl. 45/46, pp. 1577-1582

Hoetjes, B.J.S., *De kreukbare overheid; essays over integriteit in Nederland*. Utrecht, Lemma, 2000

Huberts, L.W.J.C., *Klein Italië; Corruptie en fraude in het Nederlandse bestuur*. Bureau ter Ontmaskering van Onjuiste Uitspraken over de Samenleving (BOUS), 1995

Huisman, W., *Tussen winst en moraal; achtergronden van regelnaleving en regelovertreiding door ondernemingen*. Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001

Hulten, M.H.M. van, *Corruptie: onbekend, onbemand, alomtegenwoordig*. Amsterdam, Boom, 2002

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg, H.G. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage van de monitor georganiseerde criminaliteit*. Den Haag, WODC, 1998

Kleemans, E.R., M.E.I. Brienens, H.G. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage van de monitor georganiseerde criminaliteit*. Den Haag, WODC, 2002



Lambooy, T., J. Naeyé, A. Nieuwendijk, M. van der Steeg, 'Politie neemt integriteitschendingen serieus; Monitor Interne Onderzoeken Politie op hoofdlijnen over de periode 1999-2000'. *Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 64, 2002, nr. 10, pp. 4-11

Lissenberg, E., S. van Ruller, R. van Swaaningen, *Tegen de regels IV; een inleiding in de criminologie*. Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2001

Lugt, B.W.M. van der, 'Het repressieve aspect van ambtelijke corruptie; de verantwoordelijkheid van de overheidsmanager' *De Gemeentestem*, no. 6989, 1994, pp. 290-292

Lipsky, M, *Street-level bureaucracy; dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation, 1980

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag Binnenlandse Veiligheidsdienst 2001*. Den Haag, 2002

Moore, S.F., 'Law and social change: the semi autonomous social field as an appropriate subject of study.' *Law and society review*, nr. 7, 1973, pp. 719-746

Nelen, J.M., 'Dansen op het slappe koord; wetenschappelijk onderzoek naar georganiseerde criminaliteit.' *Justitiële verkenningen*, jrg. 28, 2002, nr. 2, pp. 79-86

Nelen, H., A. Nieuwendijk, 'Ambtelijke corruptie in Nederland; de verschijningsvormen verkend.' *Tijdschrift voor de politie*, jrg. 64, 2002, nr. 10, pp. 14-17

Nelen, H., M. van Fulpen, *Integriteit in publieke functies; het zakenbestand van het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam nader bekeken*. Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, 2003 (in voorbereiding)

Pijl, D., 'De rol van de Rijksrecherche bij de bestrijding van corruptie; het belang van een integere politie-organisatie.' In: Hartmann, A.R., E.J.V. Pols (red.), *Corruptie: van taboe naar sociale verandering*. Rotterdam, Gouda Quint, Sanders Instituut, EUR, 2001, pp. 85-103

Reiner, R., *The politics of the police*. Brighton, Wheatsheaf Books, 1985

Ruth, A. van, L. Gunther Moor, *Lekken of verstrekken?; de informele informatie-uitwisseling tussen opsporingsinstanties en derden*. Nijmegen, Ubbergen, 1997

Steege, M. van der, M.E.D. Lamboo en A. Nieuwendijk, 'Als zich een integriteitsschending voordoet... ; de afhandeling van integriteitsschendingen door de Nederlandse politie.' *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 9, september 2000, pp. 23-30.

Torre, E.J. van, *Politiewerk; politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999

Transparency International, *The National Integrity System. Concept and Practice*. A Report by Transparency International (TI) for the Global Forum II on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (A Report Prepared by Alan Doig and Stephanie McIvor). Berlin, Transparency International, 2001

Tijdelijke Commissie Evaluatie Onderzoeksmethoden (Commissie-Kalsbeek), *Opsporing in uitvoering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 269, nr. 4-5.

Wijk, J. van, W. Huisman, H. van de Bunt, *Op deugdelijke grondslag; een explorerend onderzoek naar de private forensische accountancy*. Den Haag, Programma Politie en Wetenschappen, 2002

Verlaan, J., *Chaos aan de Amstel*. Nijmegen, SUN, 1999

## SUMMARY

This report contains the results of a scientific analysis of all cases that were labelled “public corruption” by the Dutch National Police Internal Investigation Department (*Rijksrecherche*). This department is part of the public prosecution service and is an independent investigative unit. It operates under the responsibility of the public prosecutor (Board of General Procurators).

The research covers the period 1998-2000. During this period of three years, 145 cases were labelled as investigations into public corruption. In the research project, public corruption was defined as follows: a civil servant is considered corrupt, when he harms the public interest, because of the rewards or promises offered by outside actors.

The researchers emphasise that because of two reasons their overview of corruption cases is not representative for the actual state of affairs concerning public corruption in the Netherlands:

1. Nature of the crime: generally speaking, it is not in the interest of either one of the parties involved, to report the integrity violation to the authorities. Thus, the dark number of corruption is high: relatively few corruption cases are being reported to the department.
2. Besides the National Police Internal Investigation Department, many other agencies cope with corruption cases (bureaus internal affairs of the regional police forces; integrity bureau of the City of Amsterdam and – in the private sector – forensic services of the major accountancy firms).

A second major point that has to be stressed, is that the 145 cases are criminal investigations into the *possibility* of public corruption. The majority of cases is not prosecuted, because of a variety of reasons: no corruption found, no perpetrator identified, lack of evidence, lack of priority etc. Only 12% (= 17 cases within a period of three years) ended in the prosecution of the perpetrators. The percentage of actual convictions is even lower.

What forms of public corruption investigations can be distinguished on the basis of the 145 cases? In the next table, the most important forms are highlighted:<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Combinations of integrity violations are possible. That’s why the table does not add up to 100%.

Form	%
Leaking information	26
Smuggling drugs/weapons in prisons	18
Special treatment of entrepreneurs	14
Lack of (border) control	12
Conflict of interest	10
Outside functions	8
Supply of visa / other permits to stay	8

#### Forms of (alleged) corruption, investigated by the *Rijksrecherche* (n = 145)

Corruption may take place at either an executive level – as means to commit crimes –, at a law enforcement level – as means to shield or conceal criminal activities – or at a strategic level – as means to acquire economic or political power. Most corruption investigations in the Netherlands concern corruption cases at an executive and law enforcement level. Only 15% of the 145 cases is a form of (alleged) corruption at a strategic level. Most of this type of corruption can be found in the category *special treatment of entrepreneurs* and concerns the decision-making-process in tender procedures at a local level. Only 3 cases are related to alleged malpractice of a public prosecutor or judge. In none of these cases there was enough substantial evidence in order to be able to prosecute.

The results of the study confirm the notion that corruption by no means is a *conditio sine qua non* for organised crime. Pending on the alternatives that criminals have to attain their goals, corruption may be an option. Due to the fact that organised crime in the Netherlands is transnational by nature, meaning that criminals abuse legal facilities in the Netherlands to a large extent but are not interested in achieving and developing economic and political power, the extent of corruption at a strategic level is rather low.

In order to understand the mechanisms and logic of corruption it is necessary to analyse not only the relationship between the *agent*, e.g. the person delegated to take decisions, and the *corrupter* but also have a critical look at the relationship between the *agent* and the *principal*, the organisation on whose behalf that agent acts. In the report a number of weak spots in both the structure and culture of the principal is discussed, that may be relevant in the context of explaining corruption. Attention has been paid to the following elements:

- attitude and behaviour of the management;
- recruiting process;
- lack of job rotation;
- weak loyalty;
- lack of standards of behaviour;
- lack of supervision and control;
- weak monitoring of potential conflict-of-interest-situations.