



Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het
opvolgen van en kennis
over de wettelijke verplichting
tot aangifte van artikel 162 Sv
misdrijven

Edo de Vries Robbé
Agnes Cornelissens
Henk Ferwerda

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het
opvolgen van en kennis
over de wettelijke verplichting
tot aangifte van artikel 162 Sv
misdrijven

Edo de Vries Robbé
Agnes Cornelissens
Henk Ferwerda

In opdracht van

Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Extern Wetenschappelijke Betrekkingen

Omslagontwerp en illustraties

Marcel Grotens

Edo de Vries Robbé, Agnes Cornelissens, Henk Ferwerda

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke
verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

ISBN 978-90-75116-40-3

© 2008 – WODC, Ministerie van Justitie, Den Haag. Auteursrechten voorbehouden

Inhoud

Voorwoord	7
1 Een studie naar de werking van artikel 162 Sv	9
1.1 De aangifteplicht voor ambtenaren	9
1.2 Methoden van onderzoek	10
1.3 Leeswijzer	17
2 De aangifteplicht uitgelegd	19
2.1 Het wetsartikel	19
2.2 Het begrip ambtenaren	20
2.3 Ambtscriminaliteit	24
2.4 In de uitoefening van de bediening	25
2.5 Resumé: begripsbepaling	26
3 De aangifteplicht in cijfers	27
3.1 Cijfers over het gebruik van de aangifteplicht	27
3.1.1 Politiegegevens	27
3.1.2 Gegevens van het Landelijk Parket	30
3.1.3 Jaarverslagen	31
3.1.3.1 <i>Sociaal Jaarverslag Rijk</i>	31
3.1.3.2 <i>Gemeente Amsterdam</i>	32
3.1.3.3 <i>Gemeente Rotterdam</i>	32
3.1.3.4 <i>Belastingdienst</i>	33
3.1.3.5 <i>Politieregio Gelderland-Zuid</i>	33
3.1.3.6 <i>Politieregio Limburg-Zuid</i>	34
3.1.3.7 <i>Conclusies op basis van enkele jaarverslagen</i>	35
3.2 Eerdere onderzoeksresultaten	35
3.2.1 Onderzoek naar ambtelijke corruptie	35
3.2.2 Onderzoek naar het gebruik van de klokkenluidersregeling	37
3.3 Enquêteresultaten	38
3.4 Resumé: de cijfers nader bekeken	39
4 De aangifteplicht in relatie tot het integriteitsbeleid	43
4.1 Integriteitsbeleid	43
4.2 Vastgelegde procedures rond de aangifteplicht	44
4.3 Bekendheid met de aangifteplicht	50
4.4 Motieven om te melden en aangifte te doen	54
4.5 Bescherming van de melder	58
4.6 Vertrouwenspersonen en alternatieve meldpunten	62

4.7	Intern onderzoek	64
4.8	Interne disciplinaire maatregelen	68
4.9	Resumé: de aangifteplicht en het integriteitsbeleid	69
5	De strafrechtelijke afhandeling van aangiften	73
5.1	Opsporende instanties	73
5.1.1	De politie	73
5.1.2	De Rijksrecherche	74
5.1.3	De bijzondere opsporingsdiensten	77
5.1.4	Het Openbaar Ministerie	78
5.2	Opsporingsonderzoek	80
5.2.1	Onderzoek	80
5.2.2	Bewijslast	81
5.3	Vervolgning en straffen	83
5.4	Terugkoppeling	84
5.5	Resumé: opsporing en vervolging van ambtscriminaliteit	87
6	Conclusies en scenario's	89
6.1	De aangifteplicht: voor welke misdrijven en voor wie?	89
6.2	(On)bekendheid met de aangifteplicht	90
6.3	Procedures bij ambtscriminaliteit	90
6.4	Aangifte van ambtscriminaliteit	91
6.5	Opsporing en vervolging van ambtscriminaliteit	92
6.6	De aangifteplicht beschouwd	93
6.7	De aangifteplicht: verschillende toekomstscenario's	95
	Lijst met afkortingen	99
	Samenvatting	101
	Summary	109
	Geraadpleegde literatuur	115
Bijlage 1	De verschillende relevante wetsartikelen	121
Bijlage 2	De enquête	131
Bijlage 3	Lijst van geïnterviewden	141
Bijlage 4	Topiclijsten interne en politiedossiers	143
Bijlage 5	Casusbeschrijvingen	149
Bijlage 6	Tabel 5.1	157

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van een onderzoek naar de werking van de aangifteplicht bij ambts-criminaliteit. Met deze term worden al die misdrijven bedoeld die onder artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering vallen. Het gaat bijvoorbeeld om het aannemen van steekpenningen en misdrijven waarbij ambtenaren een bijzondere ambtsplicht schenden. Ambtenaren zijn verplicht aangifte te doen wanneer zij worden geconfronteerd met collega-ambtenaren die ambts-criminaliteit plegen.

De aangifteplicht raakt aan de klokkenluidersregeling en maakt onderdeel uit van het integriteitsbeleid. Het kan met enige regelmaat op warme belangstelling van zowel de media als de politiek rekenen. Met name vanuit de Tweede Kamer bestond er behoefte aan een onderzoek om zicht te krijgen op de waarde van het wetsartikel en om na te gaan of de huidige vorm van de aangifteplicht wel voldoet. Doel van dit alles is het optimaliseren van de voorwaarden om te komen tot een zo integer mogelijke overheid.

Onderhavig onderzoek is door Advies- en Onderzoeksgroep Beke in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie uitgevoerd. Voor de uitvoering van het onderzoek zijn wij veel mensen dank verschuldigd. Allereerst danken wij de overheidsorganisaties die, ondanks de gevoeligheid van het onderwerp, bereid zijn geweest hun medewerking aan het onderzoek te verlenen in de vorm van interviews, het afstaan van vertrouwelijke dossiers en het meewerken aan het enquête-onderzoek. Een groot aantal personen heeft als respondent zijn of haar kennis met ons gedeeld. Voor zover mogelijk zijn hun namen opgenomen in de bijlagen. Een deel van onze respondenten is vanuit anonimiteitsoverwegingen niet in het rapport genoemd, maar niettemin onze dank. Ten slotte bedanken we diverse personen die documenten en cijfermateriaal beschikbaar hebben gesteld of die hebben bemiddeld om delen van het onderzoek mogelijk te maken.

De leden van de begeleidingscommissie die ons in de diverse fasen van het onderzoek hebben ondersteund, willen we ook van harte danken. We zijn de heer M.W.B. Eysink Smeets erkentelijk voor zijn voorzitterschap van de commissie, alsmede de leden mr. P.A.M. Verrest, drs. B.T. Winkel, mevrouw mr. A. Smits, mr. F.J.E. Krips, mevrouw mr. E.E. Weeda (allen Ministerie van Justitie), mr. dr. E. Sikkema (Universiteit Utrecht), mevrouw mr. M.J.A. van Thiel (Landelijk Parket) en mevrouw mr. E.C. van Ginkel (WODC). Speciale dank gaat uit naar mevrouw mr. W.M. de Jongste (WODC) die als lid van de begeleidingscommissie een waardevolle bijdrage heeft geleverd aan de startfase van het onderzoek.

Arnhem, augustus 2008

Het onderzoeksteam

Edo de Vries Robbé, Agnes Cornelissens en Henk Ferwerda

1 Een studie naar de werking van artikel 162 Sv

Ondanks het feit dat Nederland bekend staat als een land dat relatief gevrijwaard is van corruptie, komen omkooppraktijken en andere ambtsmisdriven ook hier voor. Ambtenaren zijn ingevolge artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) verplicht aangifte te doen wanneer zij in de uitoefening van hun functie worden geconfronteerd met dit soort vormen van ambtscriminaliteit.

Het is de vraag in hoeverre gehoor wordt gegeven aan deze verplichting. Immers, uit onderzoek komt naar voren dat van dit soort misdrijven slechts in beperkte mate aangifte wordt gedaan: 'feitelijk wordt die verplichting niet gevoeld, en niet nageleefd' (zie bijvoorbeeld Huberts en Nelen, 2005; Sikkema, 2005b). Onlangs werden hierover nog Kamervragen gesteld naar aanleiding van een artikel in Binnenlands Bestuur (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007b). De directeur van de Rijksrecherche deed in dit artikel de uitspraak dat overheden die wettelijk verplicht zijn tot het doen van aangifte van hen ter kennis gekomen misdrijven, dit in lang niet alle gevallen doen (Van Beek en Brouwer, 2007). Tot dezelfde conclusie komen Huberts en Nelen (2005) in hun onderzoek naar corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur: 'de aangifteplicht werkte blijkbaar niet altijd, zeker niet in kleinere gemeenten'.

Blijkens de Nota Corruptiepreventie (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005) is het Kabinet voornemens om de aandacht voor het herkennen, signaleren en aangifte doen van corruptie te stimuleren. Hiertoe wil de overheid werken aan het bevorderen van het melden van vermoedens van ambtelijke corruptie.

Deze ambitie was voor het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Extern Wetenschappelijke Betrekkingen) van het Ministerie van Justitie aanleiding om Advies- en Onderzoeksgroep Beke opdracht te geven onderzoek te doen naar de werking van de aangifteplicht.¹ Deze publicatie is hiervan het uitvloeisel. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelstelling van het onderzoek, de specifieke onderzoeksvragen en de methoden van onderzoek.

1.1 De aangifteplicht voor ambtenaren

Doel van onderhavig onderzoek is enerzijds inzicht te verkrijgen in de manier waarop met de aangifteplicht in de praktijk wordt omgegaan, zowel aan de zijde van de (potentiële) aangever als aan de zijde van de opsporende en vervolgende instanties.

Anderzijds gaat het er in het onderzoek om, een indruk te krijgen van de wenselijkheid en mogelijkheden om te komen tot een uitbreiding of aanscherping van deze verplichting als bijdrage aan de bewaking van de integriteit van de overheid en aan de instrumentatie van opsporing en vervolging.

Op basis van deze doelstelling is een viertal onderzoeksvragen geformuleerd welke elk uitvallen in een aantal subvragen:

- 1 *Wat kan gezegd worden over de aangiften van misdrijven die vallen onder artikel 162 Sv?*
 - Hoe vaak wordt er aangifte gedaan op grond van artikel 162 Sv?
 - Van welk type delicten wordt aangifte gedaan op grond van dit artikel?
 - Door wie wordt aangifte gedaan op grond van dit artikel?

- 2 *Hoe wordt door openbare colleges en ambtenaren omgegaan met de aangifteverplichting?*
 - Zijn openbare colleges en ambtenaren bekend met de aangifteplicht en indien ja, hoe zijn zij hiermee bekend?
 - In hoeverre speelt de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon een rol bij het melden van misstanden en in hoeverre leidt dit ook tot aangiften?
 - In welke gevallen wordt aangifte gedaan of overwogen dit te doen en in welke gevallen worden misstanden intern afgehandeld?
 - Zijn er interne afspraken, regelingen en/of protocollen op grond waarvan wordt besloten wel of niet formeel aangifte te doen?
 - Welke administratieve en disciplinaire maatregelen worden genomen (ook indien afhandeling intern wordt gehouden)?

- 3 *Hoe wordt door opsporende instanties omgegaan met aangiften op grond van artikel 162 Sv?*
 - In hoeverre is er prioriteit voor aangiften op grond van artikel 162 Sv?
 - Hoe wordt door OM en politie vervolgd gegeven aan de aangifte?
 - In hoeverre leiden aangiften tot vervolging?
 - Welke problemen zijn er bij de opsporing van aangiften op grond van dit artikel?

- 4 *Hoe zou de werking van de aangifteplicht kunnen worden verbeterd?*
 - Is er bij ambtenaren en organen behoefte om van meer delicten aangifte te doen dan de wet nu voorschrijft?
 - Wat zijn, zowel aan de kant van de aangever als van de opsporende instantie, mogelijkheden ter verbetering van de aangifteplicht?

1.2 Methodes van onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Het gaat om een deskresearch, het afnemen van digitale enquêtes onder ambtenaren, aanvullende cijferanalyses, interviews met vertegenwoordigers van overheidsorganisaties, expertinterviews en dossieranalyses.² Hierna wordt het doel en de wijze van uitvoering per onderzoeksactiviteit toegelicht.

Deskresearch

Startpunt van het onderzoek is een brede search naar ambtscriminaliteit, de aangifteplicht, integriteitsschendingen en de klokkenluidersproblematiek. Daarvoor zijn een mediascan, literatuurverkenning en een analyse van beleidsdocumenten, kamerstukken en wetsartikelen uitgevoerd. Tot deze fase behoort ook een analyse van voorhanden zijnd cijfermateriaal met betrekking tot de aangifteplicht. De ingewonnen informatie levert belangrijke input over het gebruik van de aangifteplicht en de onduidelijkheid die hierover bestaat.

Aanvullende cijferanalyses

Om zicht te krijgen op het gebruik van artikel 162 Sv, was het aanvankelijk de bedoeling in de bedrijfsprocessensystemen van de politie (BPS, X-pol en Genesys), alsmede in het herkenningssysteem (HKS)³ van de Dienst Nationale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) op zoek te gaan naar het aantal gevallen waarin daadwerkelijk gebruik is gemaakt van het wetsartikel.⁴ Het probleem hierbij is echter dat in de politiesystemen over het algemeen alleen het wetsartikel dat wordt overtreden, wordt geregistreerd en niet de reden waarom aangifte wordt gedaan. Als alternatief is er daarom voor gekozen een inventarisatie te maken van verschillende aan de aangifteplicht gerelateerde wetsartikelen in het registratiesysteem van een middelgrote politieregio, alsmede in de landelijke HKS-databank. De wetsartikelen die in deze analyse zijn meegenomen, betreffen de artikelen 355 tot en met 380 van het Wetboek van Strafrecht (Sr)⁵, alsmede de artikelen 44, 177(a), 178 en 272 Sr voor de periode 2003 tot en met 2006. Een overzicht van de inhoud van deze artikelen is opgenomen in Bijlage I. De artikelen waarop in de systemen is gezocht, geven geen volledig beeld van de geregistreerde ambtscriminaliteit. Ook commune delicten en andere misdrijven die onder de in artikel 162 Sv genoemde omstandigheden door ambtenaren gepleegd worden, vallen namelijk onder de aangifteplicht. Hierop wordt in hoofdstuk 2 nog ingegaan.

Om de verschillende, hiervoor genoemde, redenen geeft het beeld dat hiermee kan worden gepresenteerd waarschijnlijk weinig inzicht in de werking van de aangifteplicht. Opgemerkt moet dan ook worden dat het op basis van uitsluitend deze exercitie onmogelijk is te komen tot een goed antwoord op de eerste subvraag van de eerste onderzoeksvraag waarmee beoogd wordt inzicht te geven in het aantal aangiften op basis van artikel 162 Sv.

Enquête onder ambtenaren

Zoals in de inleiding al ter sprake is gekomen, valt aan te nemen dat er een aanzienlijk dark figure bestaat als het gaat om het melden en aangeven van ambtscriminaliteit. Om inzichtelijk te maken in hoeverre ambtenaren bekend zijn met de aangifteplicht en op welke manier met (potentiële) integriteitsschendingen wordt omgegaan, is een enquête uitgezet onder ambtenaren. Aangezien het in het kader van dit onderzoek onmogelijk was een dergelijke enquête onder alle ambtenarenapparaten uit te zetten, is in overleg met de begeleidingscommissie gekozen voor drie 'sectoren'. Het gaat om:

- Twee organisaties op rijksoverheidsniveau (twee ministeries)
- Drie gemeenten (een grote, middelgrote en een kleine gemeente)
- Een zelfstandig bestuursorgaan of uitvoeringsorganisatie

Omdat te verwachten valt dat niet binnen elke organisatie evenveel kennis bestaat over de aangifteplicht, is gekozen voor het uitzetten van de enquête onder ambtenaren bij verschillende organisaties. De keuze voor deze drie sectoren is gemaakt op basis van het principe dat centrale en ongeprivatiseerde overheidsorganisaties, alsmede grotere gemeenten waarschijnlijk meer kennis hebben over de aangifteplicht dan decentrale en geprivatiseerde organisaties, alsmede kleinere gemeenten.

Ondanks het feit dat de bevroegde organisaties volledige anonimiteit werd beloofd, was het vinden van bereidwillige organisaties geen gemakkelijke opgave. Verschillende organisaties wilden naar eigen zeggen vanwege mogelijke herkenbaarheid van zaken, vanwege interferentie met andere inspanningen op het gebied van het integriteitsbeleid, vanwege de tijdsinvestering of vanwege 'onderzoeksmoeheid' geen medewerking aan het onderzoek verlenen. Bemiddeling door het Ministerie van Justitie bleek nodig om een tweetal ministeries tot medewerking aan het enquêteonderzoek te bewegen. Hoewel in eerste instantie was gekozen slechts een enkel ministerie te benaderen, wilde één ministerie⁶ slechts meewerken onder voorwaarde dat ook een tweede ministerie bevroegd zou worden.

De enquête is opgesteld met behulp van de in de deskresearch verzamelde informatie en is opgenomen in Bijlage II. Geprobeerd is de enquête zo kort mogelijk te houden en open vragen zoveel mogelijk achterwege te laten. Voor de enquête is gebruik gemaakt van een online enquête. Bij sommige organisaties zijn ambtenaren hiervoor per e-mail benaderd, bij andere organisaties is een bericht op intranet gezet met daarin een link naar de enquête. Vanzelfsprekend had een rechtstreekse benadering per e-mail van het volledige ambtenarenbestand van de betreffende organisatie onze voorkeur, maar om verschillende redenen bleek het niet altijd mogelijk de enquête op deze manier uit te zetten. Deze redenen liggen in het feit dat niet elke ambtenaar toegang heeft tot het internet (denk aan de buitendienst) en in het feit dat de belasting (tijdsinvestering) te groot werd gevonden indien het gehele apparaat zou worden benaderd. Om deze reden is ervoor gekozen bij de middelgrote gemeente een steekproef ter grootte van ruim 25 procent van de populatie te trekken en bij de grote gemeente twee diensten te selecteren. De keuze voor deze diensten is aan de organisatie gelaten. Omdat één van deze twee diensten zich laat kenmerken als toezichthouder, valt te verwachten dat deze dienst bovengemiddeld op de hoogte is van de aangifteplicht. Dit zal het resultaat van de grote gemeente mogelijk beïnvloeden. Overigens wordt met deze dienst voldaan aan de vraag van de opdrachtgever ook aandacht te hebben voor de kennis over de aangifteplicht onder administratiefrechtelijk toezichthouders dan wel handhavers. Bij de kleine gemeente zijn alle binnendienstmedewerkers bevroegd. Voor de andere organisaties is het niet mogelijk na te gaan in hoeverre bepaalde diensten de uitkomsten beïnvloeden, omdat uit anonimiteitsoverwegingen bij het invullen niet specifiek is gevraagd naar de afdeling waarop de geënquêteerde werkzaam is.

Een dergelijke enquête biedt voordelen boven een schriftelijke enquête vanwege het grotere bereik, het makkelijker invullen en de mogelijkheid een vaste volgorde in de vragen aan te geven (het was niet mogelijk binnen de enquête terug te klikken naar een eerdere vraag dan wel vooruit te kijken naar de laatste vragen).

Om de respons te verhogen, is het verzoek om medewerking mede gedaan uit naam van de organisatieleiding. Daarnaast is de respondenten volledige anonimiteit gegarandeerd (ook richting de eigen organisatieleiding). De enquêtes hebben ongeveer vier weken uitgestaan.

Daarna is de inschrijving gesloten. Bij het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), een dienst van de grote gemeente en de ministeries is voor het verzoek om medewerking gebruik gemaakt van intranet, bij de andere organisaties zijn personen per e-mail benaderd. Bij de intranetbenadering heeft een tweede verzoek na twee weken de respons nog kunnen verhogen.

De totale respons is aan de lage kant. Zoals verwacht, verschilt de respons per organisatie. De verschillen lijken grotendeels te maken te hebben met de benaderingswijze. Immers, bij benadering per e-mail ligt de respons veel hoger (op vijftig procent). Daarnaast blijkt dat de grotere organisaties een lagere respons kennen. Daarnaast speelt bij de bereikte respons mee dat sommige organisaties meer 'buitendienstmedewerkers' hebben dan andere. Zij hebben over het algemeen minder toegang tot het internet met als gevolg dat er minder mogelijkheden zijn kennis te nemen van de enquête en deze in te vullen. De kans op non-respons is dan groter.

Om na te gaan of de lage respons bij de intranetbenadering wel tot betrouwbare uitkomsten leidt, is voor de twee meest vergelijkbare organisaties (dienst 1 en dienst 2 van de grote gemeente) nagegaan in hoeverre de benaderingswijze significant andere resultaten oplevert. Alleen bij de vraag of het integriteitsbeleid binnen de organisatie een belangrijk thema vormt, vinden we significante verschillen. De toezichthoudende dienst blijkt hierop veel hoger te scoren dan de andere dienst. Het karakter van de werkzaamheden lijkt dit verschil grotendeels te verklaren. Uit deze aanvullende analyse lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de intranetresultaten bruikbaar zijn voor dit onderzoek. Op alle andere relevante vragen vinden we immers geen verschillen. De respons per organisatie is weergegeven in tabel 1.1.⁷

Tabel 1.1 – Respons per organisatie

Organisatie	Populatie	Steekproef	Respons	Benaderwijze
Ministerie 1		volledig	(9%)	Intranet
Ministerie 2		volledig	(3%)	Intranet
ZBO		volledig	(5%)	Intranet
Grote gemeente (dienst 1)		volledig	(48%)	e-mail
Grote gemeente (dienst 2)		volledig	(20%)	Intranet
Middelgrote gemeente		27%	(46%)	e-mail
Kleine gemeente		31%	(68%)	e-mail
Totaal intranet	12827	12827	549 (4%)	intranet
Totaal e-mail	1000	360	179 (50%)	e-mail
Totaal	13827	13187	728 (6%)	-

In tabel 1.2 zijn enkele gegevens opgenomen van de bevroegde ambtenaren. Aangezien er weinig verschil is tussen de organisaties geeft het overzicht alleen de totale gegevens weer.

Tabel 1.2 – Achtergrondkenmerken van ambtenaren uit de enquête

		N	%
Geslacht	Man	437	60
	Vrouw	291	40
Leeftijd	Tot 20 jaar	1	0
	20-30 jaar	61	8
	30-40 jaar	189	26
	40-50 jaar	224	31
	50 jaar en ouder	253	35
Functie	Uitvoerend	459	63
	Leidinggevend	72	10
	Management	46	6
	Anders	151	21
Jaren in overheidsdienst	0-3 jaar	71	10
	3-10 jaar	222	31
	10 jaar of meer	435	60
Totaal		728	100

Interviews met vertegenwoordigers van de drie sectoren

Voor deze fase van het onderzoek zijn diepte-interviews gehouden met leidinggevenden, vertrouwenspersonen, beveiligingsambtenaren en andere vertegenwoordigers van de drie sectoren. In deze gesprekken is de werking van aangifteplicht besproken aan de hand van topiclijsten. De onderwerpen die hierin ter sprake kwamen, houden verband met de werking van de aangifteplicht, kenmerken van delicten waarvan melding wordt gedaan, procedures rond misdrijven die onder artikel 162 Sv vallen, de afhandeling van meldingen, eventuele problemen rond de bewijsvoering, disciplinaire maatregelen tegen dader en/of melder, het wel of niet doen van aangifte, de afhandeling van aangiften door politie en justitie, mogelijkheden voor uitbreiding en aanpassing van de aangifteplicht en scenario's om de werking van de aangifteplicht te verbeteren.

Omwille van het behoud van anonimiteit van de bevroagde organisaties zijn de namen van de respondenten hier niet opgenomen. Het gaat om in totaal zeventien experts.⁸ De respondenten zijn als volgt te karakteriseren.

- Ministeries: twee beveiligingsambtenaren, drie integriteitsfunctionarissen en een groepsinterview met meerdere vertegenwoordigers van een ministerie
- Gemeenten: een gemeentesecretaris, een medewerker van het integriteitsbureau en drie medewerkers die vanuit hun functie bij het integriteitsbeleid zijn betrokken
- Zelfstandig bestuursorgaan/uitvoeringsorganisatie: een compliance officer, een vertegenwoordiger van het eigen integriteitsbureau en een vertrouwenspersoon

Interviews met experts, opsporingsdeskundigen en klokkenluiders

Op de informatie uit de deskresearch is een verdiepingsslag gemaakt door middel van interviews met diverse partijen die beschikken over kennis en/of ervaring ten aanzien van de aangifteplicht. In de interviews is aandacht besteed aan onder meer de werking van het wetsartikel, kenmerken van delicten waarvan aangifte wordt gedaan, kenmerken van organisaties die aangifte doen, een inschatting van het bestaan van een dark figure, de prioriteit en opvolging bij aangiften van ambtscriminaliteit, de afhandeling van aangiften, problemen rond opsporing en bewijsvoering, de vervolging van verdachten, de mogelijkheid van anonieme aangifte, uitbreiding of aanpassing van de aangifteplicht en aanbevelingen om de werking te verbeteren.

Om het fenomeen vanuit meerdere invalshoeken en expertises te bekijken, zijn verschillende organisaties en personen benaderd voor een interview of per telefoon en e-mail geconsulteerd. Het gaat onder andere om de Rijksrecherche (twee respondenten), het Openbaar Ministerie (twee respondenten), de Belastingdienst, de Commissie integriteit overheid, onderzoekers van het Ministerie van Financiën, een onderzoeker van de Vrije Universiteit Amsterdam en een strafrecht deskundige van de Universiteit Utrecht. Een organisatie waarmee is gesproken, wilde niet met naam in het rapport. In twee gevallen is een interview telefonisch afgenomen, in andere gevallen zijn (aanvullende) vragen via de e-mail gesteld. Enkele organisaties weigerden mee te werken omdat zij geen tijd hadden, dachten weinig over het onderwerp te kunnen zeggen vanwege een gebrek aan ervaring met de aangifteplicht of dit om andere redenen niet wilden. In totaal zijn op verschillende manieren gesprekken gevoerd met een tiental experts. De lijst van geïnterviewden (die genoemd wilden worden) is opgenomen in Bijlage III.

Een belangrijk onderdeel van deze fase betreft ook de gesprekken die zijn gevoerd met een drietal klokkenluiders binnen de ambtenarij. In het ene geval ging het om een klokkenluider die alleen intern melding heeft gemaakt van een misstand. In de andere twee gevallen is door de klokkenluiders uiteindelijk wel aangifte gedaan. Met deze klokkenluiders is gesproken over hun ervaringen, de gevolgde procedures, de aangifteplicht in het algemeen, de invloed van de pers, de (persoonlijke) gevolgen van hun aangifte, de afwikkeling van de zaak en mogelijke aanbevelingen die het doen van aangifte gemakkelijker, veiliger of anderszins beter zouden kunnen maken.

Dossieronderzoek

Voor het dossieronderzoek was het de bedoeling twaalf interne dossiers en zes opsporingsdossiers te bestuderen. Van de interne dossiers zou de helft moeten bestaan uit gevallen van ambtscriminaliteit waarvan ook daadwerkelijk aangifte is gedaan. Daarbij was het de bedoeling zoveel mogelijk de opsporingsdossiers te laten aansluiten op de interne dossiers. Voor inzage in de opsporingsdossiers is toestemming verkregen van het College van procureurs-generaal. In de praktijk bleek het verzamelen van interne dossiers lastiger. Mede vanwege het feit dat organisaties voorzichtig zijn om naar buiten te treden over interne misstanden, wordt terughoudend gereageerd op een verzoek tot het verstrekken van interne dossiers. Om organisatorische redenen zijn de organisaties vrijgelaten in de keuze van aan te leveren dossiers. Uiteindelijk hebben drie verschillende ministeries zes dossiers aangeleverd.

Drie van deze dossiers zijn ook bij de politie en/of justitie terechtgekomen.⁹ Bij deze interne dossiers zijn (bij politie, Rijksrecherche of justitie) ook de strafrechtelijke dossiers opgevraagd. De gemeenten hebben vijf dossiers aangeleverd (allen afkomstig van de grote gemeente), waarvan in twee gevallen ook het opsporingsdossier is geanalyseerd. Het zelfstandig bestuursorgaan wilde geen inzage geven in de interne dossiers maar wilde wel de bij drie van de dossiers behorende proces-verbaalnummers ter beschikking stellen. Zo zijn in totaal elf interne dossiers en acht strafrechtelijke dossiers (afkomstig uit in totaal drie politie-regio's) bekeken. Het was hierbij helaas niet altijd mogelijk specifiek die opsporingsdossiers te selecteren waarin nadrukkelijk aangifte is gedaan op grond van artikel 162 Sv.

Aan de hand van de verzamelde dossiers is dieper ingegaan op de afhandeling van misdrijven die vallen onder artikel 162 Sv. Bij bestudering van de dossiers is gebruik gemaakt van twee afzonderlijke topiclijsten voor respectievelijk de interne dossiers en de opsporingsdossiers. De beide topiclijsten zijn opgenomen in Bijlage IV. Hierbij is gekozen voor een zo breed mogelijke benadering. Immers, het viel te verwachten dat de dossiers niet allemaal evenveel informatie zouden bevatten. Specifiek is in de topiclijsten aandacht besteed aan kenmerken van de melding, afhandeling van de melding, de gevolgde interne procedures, de procedure rond de aangifte, de afhandeling van de aangifte, problemen rond de opsporing en bewijsvoering, de genomen disciplinaire en strafrechtelijke maatregelen en het eventueel juridische en administratiefrechtelijke natraject. Op basis van de dossieranalyse zijn geanonimiseerde casusbeschrijvingen gemaakt ter illustratie van de verschillende manieren waarop met ambtscriminaliteit wordt omgegaan en mogelijke problemen die spelen rond de aangifteverplichting. Deze casusbeschrijvingen zijn opgenomen in Bijlage V.

Aanvullend op deze casus is bij de Rijksrecherche een analyse gemaakt van een negental zaaksdossiers uit de periode 2004 tot en met 2006. In deze dossiers is op zoek gegaan naar de manier waarop melding is gemaakt van het misdrijf, een korte omschrijving van het gepleegde delict, de betrokken organisatie, de dader en de aangever, alsmede de opvolging van de aangifte. Deze analyse geeft inzage in de wijze waarop met de aangifteplicht wordt omgegaan en de manier waarop meldingen over misstanden naar buiten komen.

Beperkingen van het onderzoek

Door de aanvankelijk beperkte bereidwilligheid tot medewerking en de lage respons zijn enkele kanttekeningen bij het onderzoek op hun plaats. Zo is het de vraag in hoeverre de enquêteresultaten die met behulp van de intranetlink zijn verkregen en die dientengevolge een zeer lage respons kennen, betrouwbaar moeten worden geacht. Hiervoor is al beargumenteerd waarom wij menen dat de uitkomsten wel degelijk valide zijn, maar het valt niet uit te sluiten dat de lage respons zorgt voor een lichte vertekening van de resultaten.

Men zou verder kunnen verwachten dat ambtenaren die meer hebben met het thema integriteit, oververtegenwoordigd zijn in het aantal respondenten dat de enquête heeft ingevuld. Het integriteitsbeleid is in sommige organisaties nog relatief jong en dit kan ook van invloed zijn op de resultaten. De aanvankelijk geringe bereidwilligheid tot medewerking geeft daarnaast aanleiding te veronderstellen dat het onderwerp gevoelig ligt. Deze gevoeligheid vergroot mogelijk de kans op 'sociaal gewenste' antwoorden tijdens de expertinterviews.

Er schuilt ook een beperking in het vrijlaten van de organisaties bij het aanleveren van dossiers. Mogelijk is ervoor gekozen specifiek die dossiers aan te leveren waarbij aangifte dui-

delijk wel of niet vereist was en zijn twijfelgevallen waarvan geen aangifte is gedaan, niet beschikbaar gesteld. In één geval bleek een zaak beschikbaar te zijn gesteld die door de organisatie aan ons werd gepresenteerd als zijnde een 'intern gebeven' dossier waarbij door de organisatie wel 'geprobeerd' was aangifte te doen. De officier van justitie (OvJ) had besloten in dit geval niet tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Feitelijk ging het dus om een incident dat wel was aangegeven en het interne dossier liet dus niets zien over de motivatie om bepaalde misstanden eventueel niet naar buiten te brengen.

Om verschillende van deze redenen bleek het lastig te achterhalen waarom bepaalde (vermoedens van) misstanden niet worden gemeld of waarom hiervan geen aangifte wordt gedaan. Het is niet eenvoudig deze problematiek te omzeilen. Idealiter zou een hele organisatie doorgelicht moeten worden om tot betrouwbare conclusies hierover te komen. In het verlengde hiervan bleek zowel op basis van de interne als van de externe dossiers nauwelijks na te gaan wat het exacte motief was geweest om wel aangifte te doen. In hoeverre hiervoor specifiek de aangifteplicht bepalend is geweest, valt uit het merendeel van de zaken niet op te maken. Wel kan worden geconcludeerd of het wel of niet doen van aangifte in lijn is geweest met de aangifteplicht.

Ondanks deze beperkingen denken we door de verscheidenheid aan bronnen en onderzoeksmethoden wel degelijk betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

1.3 Leeswijzer

In het rapport is steeds aangegeven op welke wijze gebruik is gemaakt van de hiervoor beschreven onderzoeksbronnen. Aan de hand van de resultaten hiervan zullen in het vervolg van deze publicatie de bevindingen worden gepresenteerd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de definiëring en afbakening van de belangrijkste begrippen. Besproken worden de wetsartikelen, het doel van de wet, alsmede de knelpunten en onduidelijkheden rond het wetsartikel. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens aandacht besteed aan de aangifteplicht in cijfers. Ook wordt een overzicht gegeven van eerdere studies naar ambtscriminaliteit en wordt geprobeerd zo goed mogelijk inzicht te geven in registraties van ambtscriminaliteit en de aangifteplicht. In hoofdstuk 4 wordt de aangifteplicht belicht in de bredere context van het integriteitsbeleid. Besproken worden de kennis en informatie over de aangifteplicht, de interne afhandeling van meldingen van misstanden, de bescherming van de melder en mogelijkheden voor disciplinaire maatregelen. Hoofdstuk 5 behandelt de strafrechtelijke afhandeling van aangiften van ambtscriminaliteit, waaronder het daadwerkelijk doen van aangifte, de opsporing, de rol van verschillende partijen bij het opsporingsproces en de mogelijkheden voor vervolging. In hoofdstuk 6 wordt besloten met conclusies en toekomstscenario's. Hierin is een aantal mogelijkheden opgenomen om de werking van de aangifteplicht te verbeteren, dan wel de aangifteplicht aan te passen of breder in te bedden.

Noten

1. Overigens zijn parallel aan dit onderzoek door Berendsen et al. (2008) ook de klokkenluidersregelingen in de openbare sector geëvalueerd.
2. In het kader van het onderzoek is toestemming verleend door het College van procureurs-generaal om kennis te mogen nemen van de benodigde informatie (briefkenmerk PaG/BJZ/20922).
3. HKS wordt door de regiokorpsen gevoed met informatie uit de bedrijfsprocessensystemen - BPS, X-pol en Genesis. Belangrijk om hierbij op te merken, is dat het aantal geregistreerde misdrijven in HKS een benadering is van het aantal geregistreerde misdrijven in de bedrijfsprocessensystemen van de afzonderlijke politieregio's. De volledigheid van de informatie in HKS is namelijk afhankelijk van de zorgvuldigheid waarmee de afzonderlijke regio's gegevens aanleveren. Daarnaast speelt mee dat in HKS geen meldingen zijn geregistreerd en in BPS wel.
4. Bij het schrijven van het onderzoeksvoorstel is overwogen alle regiokorpsen en het KLPD te benaderen om in hun bedrijfsprocessensystemen verwijzingen te zoeken over het gebruik van artikel 162 Sv. Na telefonisch overleg met één van de beheerders van het registratiesysteem in één van de politieregio's bleek dit echter een complexe en tijdrovende exercitie te zullen worden. Om de politieregio's niet te veel te belasten, is besloten hiervan af te zien.
5. Dit zijn de artikelen die vallen onder titel XXVIII: Ambtsmisdrijven.
6. Twee andere ministeries hadden voor die tijd al hun medewerking geweigerd. Een derde ministerie wilde alleen meedoen in de vorm van een groepsinterview.
7. Omwille van de herleidbaarheid is besloten de omvang van de populatie en de absolute omvang van de respons weg te laten. Wel zijn de totaalcijfers in de tabel opgenomen.
8. Bij één van de gemeenten werd een interview gehouden met drie vertegenwoordigers tegelijk, bij het groepsinterview bij het ministerie waren vier personen aanwezig.
9. Overigens bestond één van deze dossiers (dat bleek te zijn behandeld door de Rijksrecherche) uit zes verschillende aangiften.

2 De aangifteplicht uitgelegd

In dit hoofdstuk wordt toegewerkt naar een begripsbepaling voor de doelgroep van artikel 162 Sv en de misdrijven waarop de aangifteplicht van toepassing is. Wanneer het wetsartikel goed wordt gelezen, valt een aantal zaken op. Ten eerste blijkt dat het wetsartikel is bedoeld voor openbare colleges, ambtenaren én bepaalde rechtspersonen of organen. Ten tweede wordt onderscheid gemaakt tussen ambtsmisdrijven en andere misdrijven. In de derde plaats blijkt dat kennis over het misdrijf in de uitoefening van de bediening moet zijn verkregen. Hieronder zullen deze begrippen nader worden uitgelegd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het wetsartikel en de bijbehorende Memorie van Toelichting, de deskresearch en materiaal dat verkregen is met behulp van interviews en de enquête.

2.1 Het wetsartikel

Sinds het Wetboek van Strafvordering in 1926 in werking is getreden, heeft de aangifteplicht tot 1984 nauwelijks wijzigingen ondergaan. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) had de herziening in 1984 tot doel de 'thans vigerende, vrijwel dode letter van de wet een meer praktisch hanteerbare inhoud te geven' (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1984). Aanvankelijk was in de wet vastgelegd dat ambtenaren verplicht waren aangifte te doen van elk strafbaar feit waarmee zij in de uitoefening van hun bediening werden geconfronteerd (als zij niet met de opsporing hiervan waren belast). Het artikel was weliswaar duidelijk in de zin dat weinig ruimte werd gelaten over twijfel omtrent welke misdrijven er wel en niet onder vielen, maar werd niet meer goed hanteerbaar geacht omdat strikte naleving van het artikel zou leiden tot tal van aangiften van strafbare feiten, ongeacht hun zwaarte. Ook met de toenemende behoefte aan prioriteitsstelling bij het OM was de aangifteplicht niet goed verenigbaar. Ten slotte was de omschrijving van het ambtenarenbegrip te beperkt. Het herziene artikel, alsmede de wetsartikelen en de algemene maatregel van bestuur (AMvB) waarnaar wordt verwezen, zijn evenals enkele andere relevante wetsartikelen opgenomen in Bijlage I. Hier wordt volstaan met het belangrijkste lid:

Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betreffende stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren,

- a. indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, dan wel
- b. indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gele-

- genheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel
- c. indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.

De doelstelling van de oorspronkelijke wet was tweeledig: het handhaven van de integriteit van het overheidsapparaat en het bijdragen aan de taakstelling van het Openbaar Ministerie (OM). Aan deze tweede doelstelling werd bij de herziening minder waarde gehecht. Dit deel werd vervangen door de 'passieve aangifteplicht' (opgenomen in lid 2 van het wetartikel), die ambtenaren verplicht desgevraagd aan de OvJ inlichtingen te verschaffen omtrent strafbare feiten waarnaar door de OvJ een onderzoek wordt ingesteld.

Met name het eerste doel werd ten tijde van de herziening belangrijk geacht, zo valt te lezen in de MvT van 1984: 'de aangifteplicht (...) kan een functie vervullen bij de handhaving van de goede reputatie en het bewaren van het vertrouwen in de onkreukbaarheid van het ambtelijk apparaat'. Hierbij werd geconcludeerd dat de werkingssfeer van het artikel beperkt zou moeten blijven tot 'inbreuken van enige betekenis'. 'Strafbare feiten' zijn daarom in de nieuwe wet vervangen door 'misdrijven'. Daarnaast gaat het om misdrijven in de ambtelijke sfeer (sub 1a en 1b) en misdrijven waardoor een inbreuk wordt gemaakt op een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan een openbaar college of ambtenaar is opgedragen (sub 1c). Hierbij is nog de aanvulling opgenomen (in lid 6) dat er een mogelijkheid bestaat de onder sub 1c bedoelde misdrijven nog verder te beperken.

De MvT geeft in dit verband verder aan dat het aannemelijk is dat 'de aangifteplicht vooral zal leiden tot aangifte van bepaalde categorieën misdrijven. Verwacht mag worden dat de inbreuken die aan een ambtenaar in de uitoefening van zijn bediening ter kennis komen vooral zullen bestaan uit (...) valsheid in geschrifte, verduistering, oplichting [en] (...) omkoping.'

2.2 Het begrip ambtenaren

Bij de herziening van het wetartikel in 1984 gaf de toenmalige Minister van Justitie aan dat 'door de toevoeging [van lid 4] (...) de vraag wie wel en wie niet de status van ambtenaar heeft, en wat precies onder een openbaar college moet worden verstaan, niet meer van praktisch belang [is]'.¹ In de AMvB waarnaar in lid 4 wordt verwezen zijn immers verschillende (organen van) rechtspersonen opgenomen die in elk geval ook onder de aangifteplicht vallen. Voorbeelden zijn de Sociaal-Economische Raad (SER), het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) en instellingen werkzaam in het belang van de volkshuisvesting. Tot deze laatste categorie behoren ook de woningcorporaties. Of dit bij woningcorporaties bekend is en of met deze lijst helder is welke organisaties nu onder de aangifteplicht vallen, valt echter te bezien.

Uit de enquête onder 'ambtenaren' afkomstig uit de verschillende sectoren blijkt inderdaad dat ambtenaren van een ZBO minder vaak 'ja' antwoorden op de vraag 'bent u van mening dat de aangifteplicht ook voor u geldt?'. Bij het ZBO beantwoorde 65 procent deze vraag bevestigend tegenover 86 respectievelijk 90 procent van de gemeente- en rijksambtenaren. Overigens komt dit nogmaals tot uitdrukking in de resultaten van de open vragen aan het

eind van de enquête. Daarin wordt door 23 respondenten van het ZBO ongevraagd opgemerkt dat wordt betwijfeld of de aangifteplicht wel op hen van toepassing is.

Voor eenieder is wel duidelijk dat werknemers van decentrale en centrale overheden worden aangemerkt als ambtenaren. Toch bestaat er over het begrip ambtenaar ook veel onduidelijkheid. Volgens artikel 1 van de Ambtenarenwet is 'degene die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn, ambtenaar in de zin van de wet'. Ook door de Hoge Raad zijn hierover in het verleden uitspraken gedaan:

In de rechtspraak wordt onder ambtenaar verstaan 'een ieder die door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking, om een deel van de taak van de staat en zijn organen te verrichten' (Hoge Raad 30 januari 1911, W 9149). 'Of de persoon ook arbeidsrechtelijk als ambtenaar valt aan te merken, doet niet ter zake' (Hoge Raad 18 oktober 1949, NJ 1950, 126).

Van der Lugt (1992) concludeert echter dat 'of iemand ambtenaar is, zoals men het in het strafrecht bedoelt, niet uitsluitend op grond van administratief recht en administratiefrechtelijke jurisprudentie kan worden uitgemaakt'. Dit blijkt ook uit recentere uitspraken van de Hoge Raad aangaande de discussie over de vraag wie nu wel of niet als ambtenaar in strafrechtelijke zin kan worden aangemerkt:

De werknemers van particuliere instellingen die een publieke dienst beheren, zijn niet door het openbaar gezag aangesteld. In een arrest van de Hoge Raad uit 1995 (NJ 1995, 620) wordt de vraag aan de orde gesteld of een medewerker van de (geprivatiseerde) reclassering als een ambtenaar in de zin van artikel 249 lid 2 sub 1 Sr (ontucht door een ambtenaar) kan worden aangemerkt. De Hoge Raad beantwoordt deze vraag bevestigend, waarbij de (...) definitie als volgt wordt geherformuleerd: '(...) degene die onder toezicht en verantwoordelijkheid van de overheid is aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd teneinde een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten'. Voorts wordt met een beroep op de geschiedenis en de totstandkoming van de Reclasseringsregeling 1986 overwogen dat de overheid met de formele privatisering van het reclasseringswerk niet haar verantwoordelijkheid voor de reclassering heeft willen prijsgeven, doch aan zich heeft willen houden. Evenmin kan volgens de Hoge Raad worden gezegd dat de omstandigheid dat reclasseringswerkers niet meer in dienst zijn van de overheid, meebrengt dat zij 'in de hiervoor bedoelde autonome opvatting' niet meer kunnen worden aangemerkt als ambtenaren. Bron: Sikkema (2005a).

Inmiddels is erkend dat een trambestuurder in dienst van een geprivatiseerd openbaar vervoersbedrijf (Hoge Raad 1 december 1992, NJ 1993, 354) en een door een universiteit ingehuurde medewerker van een particulier beveiligingsbedrijf (Hoge Raad 18 mei 2004, NJ 2004, 527) ambtenaar zijn, daar deze 'onder toezicht en verantwoording van de overheid (...) [zijn] aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd'.

Het ambtenarenbegrip heeft in strafrechtelijke zin dus een ruimere betekenis dan in het ambtenarenrecht: het betreft een open begrip. Toch blijkt dit ertoe te leiden dat bijvoorbeeld notarissen, werknemers van ZBO's, leraren en treinconducteurs, ook wanneer zij wel als 'ambtenaren' moeten worden aangemerkt, hiervan niet altijd zelf op de hoogte zullen zijn en de aangifteplicht dus niet als een plicht zullen ervaren. Een deel van deze onduidelijkheid komt voort uit het feit dat het wetsartikel is opgesteld in de tijd dat van privatisering van overheidsdiensten nog nauwelijks of geen sprake was. Wordt het ZBO, dat in het kader van onderhavig onderzoek is bevestigd, als voorbeeld genomen, dan blijkt opnieuw dat hierover vragen bestaan:

'We waren verrast door het verzoek om medewerking. Noch onze juristen, noch onze Raad van Bestuur kon namelijk bevestigen dat we onder artikel 162 Sv vallen. Indien dit wel zo is, heeft dit zeker gevolgen voor onze organisatie. Dit zou betekenen dat we wel de plichten en niet de rechten van een ambtenaar hebben.' Bron: ZBO

Dit in ogenschouw nemend, is het eigenlijk opvallend dat, zoals hiervoor is aangegeven, toch nog 65 procent van de medewerkers van deze ZBO aangaf van mening te zijn dat de aangifteplicht op hen van toepassing is.

De kwestie of (bepaalde) ZBO's nu wel of niet onder de aangifteplicht vallen, is voor onderhavig onderzoek een belangrijke vraag. De Kaderwet ZBO's definieert een zelfstandig bestuursorgaan als een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling is bekleed met openbaar gezag en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Volgens Van Thiel (2001) is wel duidelijk dat op basis van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen het personeel van publiekrechtelijke ZBO's dezelfde positie kent als rijksambtenaren, maar dat zij niet als rijksambtenaar worden geregistreerd. Over het personeel van privaatrechtelijke ZBO's doet de Kaderwet echter geen uitspraken. Uit de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005 (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004) blijkt dat in de discussie over topinkomens het kabinet van mening is 'dat ook bestuurders van privaatrechtelijke ZBO's in beginsel geen hoger salaris mogen ontvangen dan een minister'. In die zin hebben ook privaatrechtelijke ZBO's geen unieke status: 'het besluit om een ZBO een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke rechtsvorm toe te kennen, is vaak willekeurig', zo vermeldt de Trendnota.

Interessant is in dit verband ook of de rechtspersoon een 'rechtspersoon met een wettelijke taak' (RWT) is.² Een organisatie heeft de RWT-status als zij rechtspersoonlijkheid heeft, een bij of krachtens de wet geregelde taak uitvoert en daartoe geheel of gedeeltelijk gefinancierd wordt uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen (Algemene Rekenkamer, 2007).³ Bijvoorbeeld medische zorg, onderwijs, openbaar vervoer, uitvoering van de sociale zekerheid en handhaving van de openbare orde worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen. De Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën hebben inmiddels overeenstemming bereikt over welke organen wel en welke niet als RWT moeten worden beschouwd.⁴

Om meer helderheid te scheppen over het begrip ambtenaren gaat Sikkema (2005a) in zijn dissertatie over ambtelijke corruptie in het strafrecht uitgebreid in op het begrip ambtenaarschap:

Naar mijn mening dient doorslaggevend te zijn of de dader door zijn functie feitelijk in staat wordt gesteld om het beschermde rechtsgoed te schenden. Dat rechtsgoed kan in dit verband worden omschreven als de integere uitoefening van de overheidstaak. (...) Daarbij behoort inderdaad niet relevant te zijn of het nu gaat om een ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet, een arbeidscontractant of een werknemer van een private instelling belast met een publieke taak. (...) Gelet op het voorgaande dient de uitoefening van de overheidstaak hier naar mijn mening centraal te staan. [Of het gaat om] een openbare functie voegt daar (...) niets aan toe.

Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat alle werknemers van RWT's en ZBO's onder de aangifteplicht vallen.

Daarnaast kan er zelfs binnen organisaties onduidelijkheid bestaan of alle of slechts een deel van de werknemers als ambtenaar moeten worden beschouwd. Een voorbeeld vormen de werknemers van private bedrijven die zijn aangesteld om een overheidstaak te vervullen, zoals kantinepersoneel en schoonmakers. Dit geldt ook voor externe vertrouwenspersonen en voor werknemers die tijdelijk werkzaam zijn in dienst van de overheid, zoals uitzendkrachten en gedetacheerden. Ook zij vallen onder het ruime ambtenarenbegrip.⁵ Om de openheid van het ambtenarenbegrip aan te geven, kan een dilemma worden gepresenteerd dat de vraag oproept of ook wij als onderzoekers onder de aangifteplicht vallen:

Als we ervan uitgaan dat schoonmakers van overheidsgebouwen een publieke taak verrichten, is het dan ook zo dat dit geldt voor bedrijven die een overheidsopdracht uitvoeren? Hierbij valt te denken aan een bouwbedrijf dat wordt ingeschakeld om een deel van het tracé van de Betuwelijn aan te leggen. In dergelijke gevallen is de overheid opdrachtgever, financier én toezichthouder. Voor ons als onderzoekers is deze vraag zelfs persoonlijk van belang. Immers, omdat we onderhavig onderzoek uitvoeren in opdracht van het Ministerie van Justitie, zouden zelfs wij onder de aangifteplicht kunnen vallen wanneer het uitvoeren van een onderzoek in opdracht van de overheid als publieke taak wordt beschouwd! Navraag geeft hierover geen uitsluitel. Als onderzoekers van een particulier onderzoeksbureau vallen we niet onder het wetsartikel, maar aangezien het onderzoek een overheidsopdracht betreft, zou men hierover toch kunnen discussiëren. Zeker is wel dat onderzoekers in overheidsdienst, zoals die in dienst van universiteiten, de Onderzoeksraad voor veiligheid⁶ en het eigen onderzoeksbureau van het Ministerie van Justitie, het WODC, wel onder de aangifteplicht vallen.

Geconcludeerd kan worden dat er ondanks de in 1984 beloofde verbetering, nog steeds veel onduidelijkheid zou kunnen bestaan: er zijn immers veel grensgevallen. Om die reden kiezen we ervoor daar waar in het rapport wordt gesproken over ambtenaren, hiermee een heel ruime categorie aan te merken. Ook werknemers van zelfstandige bestuursorganen en externe medewerkers die (tijdelijk) worden ingehuurd door een overheidsinstantie worden hiermee bedoeld. De keuze voor deze open definitie van het begrip ambtenaren heeft belangrijke gevolgen voor onderhavig onderzoek. Immers, alleen al op basis van de literatuur

en enkele gesprekken kan geconcludeerd worden dat een groot aantal 'ambtenaren' geen weet zal hebben van de inhoud van artikel 162 Sv simpelweg vanwege het feit dat deze groep zich niet aangesproken zal voelen door het wetsartikel. Of dit ook betekent dat van aangifteplichtwaardige feiten geen aangifte zal worden gedaan, kunnen we op basis van het voorgaande niet stellen. Hierop gaan we later in het rapport nog in.

2.3 Ambtscriminaliteit

In het wetsartikel worden de strafbare feiten waarvoor de aangifteplicht geldt op verschillende manieren omschreven. In de eerste plaats gaat het om ambtsmisdriften die zijn omschreven in de wetsartikelen 355 tot en met 380 Sr. Dit zijn misdrijven die variëren van het aannemen van steekpenningen tot het meewerken aan een schijnhuwelijk door een ambtenaar van de burgerlijke stand. In de tweede plaats benoemt de wet het schenden van een bijzondere ambtsplicht of het plegen van een misdrijf door gebruik van macht, gelegenheid of middel, hem door zijn ambt geschonken. Deze omschrijving is ontleend aan artikel 44 Sr.⁷ Voorbeelden zijn de (opzettelijke) schending van de geheimhoudingsplicht, verduistering van goederen door een ambtenaar aan wie het beheer van die goederen is toevertrouwd en het manipuleren van (de invoer van) gegevens met de bedoeling het bedrag van een belastingaanslag negatief of anderszins foutief te doen vast stellen. Van de derde categorie delicten is sprake indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik van een regeling wordt gemaakt waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan de ambtenaar is opgedragen. Behalve schending van wettelijke regelingen bevat deze categorie ook inbreuken op beleidsregels en contractuele regelingen (Van Uden, 2003). De ambtenaar die een valse verklaring afgeeft voor vergunning- of subsidieverlening aan zichzelf of derden vormt hiervan een voorbeeld. Hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat de onder sub 1a genoemde ambtsmisdriften en de onder sub 1b en 1c genoemde misdrijven een verschillende lading hebben. Echter:

'Of de onder sub 1b genoemde misdrijven ambtsmisdriften zijn, is een puur terminologische kwestie. Volgens mijn eigen opvatting is dat niet het geval. Het gaat om gewone, commune misdrijven die in de ambtelijke hoedanigheid worden gepleegd. De onder 1c bedoelde feiten zijn in elk geval geen ambtsmisdriften. De praktische relevantie van die constatering is echter gering, de aangifteplicht geldt op grond van artikel 162 Sv immers ook voor deze feiten.' Bron: Sikkema

Om de onduidelijkheid hierover weg te nemen, kiezen we er voor in deze publicatie steeds te spreken over ambtscriminaliteit. We bedoelen hiermee alle in artikel 162 Sv bedoelde strafbare feiten. Ambtsovertredingen (artikel 462 tot en met 468a Sr) vallen per definitie niet onder de aangifteplicht. In de praktijk blijkt dit onderscheid echter niet voor iedereen even duidelijk te zijn en blijkt men niet altijd te weten wanneer sprake is van ambtscriminaliteit en wanneer een bepaald feit dus verplicht aangegeven dient te worden.

'Het is onmogelijk om vaste regels op te stellen over de ernst van een bepaalde zaak en de acties die hierop zouden moeten volgen. Elke zaak is uniek; het vereist altijd maatwerk.' Bron: belastingambtenaar

‘Men zou duidelijker kunnen zijn wat onder de aangifteplicht valt en wanneer iets nu een misdrijf of fraude is. Ik weet uit ervaring dat er meer dan eens wordt gerommeld met data-invoer waardoor resultaten die aan opdrachtgevers gepresenteerd worden een onjuist beeld geven. Ik heb geen idee of dit onder de aangifteplicht valt, geen idee of je verplicht bent om een redelijk vermoeden te melden.’ Bron: enquête

Men lijkt dan ook eerder aangifte te doen op basis van de ‘ernst’ van een misdrijf dan op basis van de omschrijving van het delict (ambtscriminaliteit) en de daarbij behorende aangifteverplichting. Welke delicten zo ‘ernstig’ zijn dat hiervan aangifte wordt gedaan, lijkt door ambtenaren verschillend te worden geïnterpreteerd. Hierbij speelt mee dat de impact afhankelijk kan zijn van de situatie. Een relatief kleinschalig misdrijf door een topambtenaar kan bijvoorbeeld als ‘ernstiger’ worden ervaren dan een op zichzelf ernstiger misdrijf door een ‘gewone’ ambtenaar.

2.4 In de uitoefening van de bediening

In de gesprekken met experts blijkt er ook over de omstandigheden waaronder aangifte moet worden gedaan een enkele keer onduidelijkheid te bestaan. Artikel 162 Sv is hierover vrij stellig: het gaat er om dat de kennis van een misdrijf met de opsporing waarvan de ambtenaar niet is belast, in de uitoefening van de bediening is verkregen.

De werknemer van het Openbaar Ministerie die in zijn vrije tijd, bijvoorbeeld als lid van een vrijwilligersorganisatie, op de hoogte wordt gesteld van ambtscriminaliteit, kent dus geen aangifteverplichting. Echter, indien aan een politieagent in zijn vrije tijd een geval van ambtscriminaliteit wordt gemeld, omdat hij politieagent is, geldt de aangifteplicht wel. De ambtenaar moet immers door zijn ambt in de gelegenheid zijn gesteld om hiervan kennis van te nemen. Het kan dus van de feitelijke omstandigheden afhangen of er een aangifteplicht bestaat.

In het verlengde hiervan blijkt dat de aangifteplicht ook kan gelden voor ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van ambtscriminaliteit met de opsporing waarvan zij niet zijn belast en die ook niet binnen de eigen organisatie is gepleegd. Een voorbeeld vormt de Belastingdienst wanneer deze bij de opsporing van fiscale delicten geconfronteerd wordt met ambtelijke corruptie binnen een overheidsorganisatie. Denk hierbij aan de belastingcontrole waaruit blijkt dat een gemeenteambtenaar steekpenningen in ontvangst neemt van een bouwbedrijf. Organisaties als de Belastingdienst zijn niet belast met de opsporing van dergelijke delicten, maar op grond van artikel 162 Sv wel verplicht hiervan aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie.⁸ Wettelijk is vastgelegd dat bij de Belastingdienst de contactfunctionaris verantwoordelijk is voor het contact met (eventueel de landelijke corruptieofficier van) het Openbaar Ministerie.⁹

Het begrip ‘in de uitoefening van de bediening’ is ook op een tweede manier van belang. Immers, wanneer wordt gesproken over ambtscriminaliteit door ambtenaren, worden hiermee delicten bedoeld die vanuit de hoedanigheid van het ambt worden gepleegd. Kennis over de ambtenaar die buiten zijn werktijd een fiets steelt, leidt dus niet tot een aangifteverplichting. Dit laat overigens onverlet dat het organisaties vrij staat in dergelijke gevallen wel interne, disciplinaire maatregelen te nemen of aangifte te doen.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de uitoefening van de bediening breed moet worden gezien. Of men op een bepaald moment feitelijk onder de aangifteplicht valt, kan afhankelijk zijn van de situatie.

2.5 Resumé: begripsbepaling

Het moge duidelijk zijn dat het wetsartikel op zich al veel ruimte geeft voor een eigen invulling van de betekenis ervan. Het ambtenarenbegrip, de bedoelde misdrijven en voorwaarden zijn alle niet goed afgebakend. Hierin schuilt één van de problemen waarmee de aangifteplicht te maken heeft: als de plicht al bekend is en als men zichzelf al beschouwt als ambtenaar, is niet altijd duidelijk of bepaalde misdrijven in bepaalde gevallen nu wel of niet verplicht aangegeven dienen te worden.

Door de hiervoor besproken dilemma's en onduidelijkheden, zal door sommigen de aangifteplicht worden gezien als van toepassing zijnde op ernstige misdrijven (grootschalige diefstal, diepgewortelde corruptie en grootschalige fraude) door Rijksambtenaren. Wij concluderen echter dat de aangifteplicht geldt voor alle personen die onder de Ambtenarenwet vallen én al die personen die overheidstaken uitvoeren, maar die niet onder de Ambtenarenwet vallen. Onder ambtsriminaliteit verstaan we al die misdrijven waarop artikel 162 Sv van toepassing is. Vanzelfsprekend zitten er haken en ogen aan deze begripsbepalingen, maar voor een beschrijving van de werking van de aangifteplicht bieden deze voldoende houvast.

Noten

1. Lid 4 luidt: 'Gelijke verplichtingen rusten op rechtspersonen of organen van rechtspersonen wier taken en bevoegdheden zijn omschreven bij of krachtens de wet, voor zover daartoe bij algemene maatregel van bestuur aangewezen'.
2. De meeste RWT's zijn overigens ook een ZBO, maar dit geldt niet altijd.
3. De Algemene Rekenkamer heeft er vanuit een ander oogpunt dan de aangifteplicht belang bij te weten welke organisaties als RWT worden gezien. De Algemene Rekenkamer is als toezichthouder immers verantwoordelijk voor het toezicht op de RWT's.
4. Alleen over de positie van voormalige Rijksmusea bestaat nog onenigheid.
5. De aard van werkzaamheden doet er weinig toe. Het gaat erom of de werknemer door de overheid is aangesteld c.q. onder toezicht en verantwoordelijkheid valt van de overheid (Sikkema, 2005a).
6. De Onderzoeksraad voor veiligheid is volgens de Algemene Rekenkamer zowel een RWT als een ZBO (Bron: RWT-register). Ook blijkt uit het ZBO-register dat de Onderzoeksraad voor veiligheid tot taak heeft, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken zijn van individuele of categorieën voorvallen en wat de omvang is van de gevolgen, en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden.
7. Artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht geeft aan dat de ambtelijke hoedanigheid in geval van een delict strafverzwarend kan werken.
8. Met de toegenomen samenwerking binnen integrale handhavingsteams (bestuurlijk handhaven) is het eveneens denkbaar dat naar aanleiding van informatie die binnen dergelijke verbanden wordt verkregen voor bepaalde partijen die niet zijn belast met de opsporing van een bepaald delict, ineens wel de aangifteplicht geldt.
9. Artikel 84 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen stelt: 'Ten dienste van de vervolging en berechting van bij de belastingwet strafbaar gestelde feiten kan Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Justitie, ambtenaren van de Rijksbelastingdienst aanwijzen, die het contact onderhouden met het Openbaar Ministerie.'

3 De aangifteplicht in cijfers

Alvorens in te gaan op de vraag hoe de aangifteplicht in theorie en in de praktijk functioneert, is het nuttig een beeld te schetsen van de prevalentie van 'aangifteplichtwaardige' misdrijven. Hiertoe wordt een beschrijving gegeven van geregistreerde cijfers over een aantal van de achterliggende wetsartikelen. Met behulp van gegevens over ambtscriminaliteit in het algemeen kan vervolgens geprobeerd worden na te gaan in hoeverre bij het melden van deze delicten de verplichting die voortvloeit uit artikel 162 Sv, is opgevolgd.

In het hoofdstuk wordt gebruik gemaakt van de bevindingen uit de literatuurstudie, een analyse van voorhanden zijnd cijfermateriaal, de enquêteresultaten en gesprekken met enkele experts. Voor het cijfermateriaal is gebruik gemaakt van politiegegevens, gegevens van het OM, jaarverslagen en gegevens afkomstig uit eerdere onderzoeken.

3.1 Cijfers over het gebruik van de aangifteplicht

Cijfers over delicten die vallen onder de noemer ambtscriminaliteit kunnen een indicatie geven van het daadwerkelijk gebruik van de aangifteplicht. Hierbij dient de lezer zich ervan bewust te zijn dat er sprake zal zijn van een aanzienlijk dark figure. Bijvoorbeeld een delict als corruptie zal niet snel boven tafel zal komen omdat er vaak weinig getuigen zijn en omdat er wederzijdse belangen zijn voor omkoper en omgekochte.

3.1.1 Politiegegevens

Beginpunt om een beeld te geven van de prevalentie van ambtscriminaliteit vormen de politieregistraties in BPS en HKS.¹ In het bedrijfsprocessensysteem van een middelgrote politieregio, alsmede in HKS, is een zoekvraag uitgezet naar verschillende vormen van ambtscriminaliteit. Het gaat om de artikelen 355 tot en met 380 van het Wetboek van Strafrecht, alsmede de wetsartikelen 44, 177(a), 178 en 272 Sr voor de periode 2003 tot en met 2006. Een overzicht van de inhoud van de verschillende wetsartikelen is opgenomen in Bijlage I. De eerste categorie artikelen is opgenomen onder sub 1a van artikel 162 Sv en betreft de 'traditionele' ambtsmisdrijven. De overige vier artikelen hebben raakvlakken met de misdrijven bedoeld onder sub 1b en 1c, maar geven verre van een sluitend overzicht van aangifteplichtwaardige misdrijven.² De resultaten van deze exercitie (voor zover de artikelen zijn aangetroffen in de politieregistratiesystemen) zijn opgenomen in tabel 3.1 en 3.2. Ter verduidelijking is aan de artikelnummers een korte (niet altijd sluitende) omschrijving van het strafrechtartikel toegevoegd.

Tabel 3.1 – Prevalentie van enkele relevante wetsartikelen in BPS in een willekeurige regio³

Strafrechtartikel		2003	2004	2005	2006	Totaal
177	Omkoop van een ambtenaar	4	-	-	-	4
359	Geldsverduistering door ambtenaar	1	-	1	1	3
360	Valsheid in geschrifte door ambtenaar	1	-	-	-	1
361	Vernietiging/verduistering bewijsstukken door ambtenaar	1	-	-	-	1
363	Aannemen steekpenningen in ruil voor met ambtsplicht strijdige handelingen	-	-	1	-	1
365	Misbruik gezag/dwang door ambtenaar	-	1	1	-	2
366	Knevelarij (inning niet verschuldigde gelden) door ambtenaar	1	-	-	-	1
372	Opening poststukken door ambtenaar	-	-	1	-	1
373	Verduistering poststukken door ambtenaar	2	2	6	2	12
Totaal		10	3	10	3	26

Bron: BPS politieregio

Tabel 3.2 – Prevalentie van enkele relevante wetsartikelen in HKS

Strafrechtartikel		2003	2004	2005	2006	Totaal
177	Omkoop van een ambtenaar	7	10	8	13	38
272	Schending geheimhoudingsplicht	4	11	8	6	29
355	Opzettelijk nalaten van uitvoering geven aan regelgeving door ministers	1	-	-	-	1
356	Grove schuld bij nalaten van uitvoering geven aan regelgeving door ministers	-	1	-	-	1
359	Geldsverduistering door ambtenaar	9	8	7	7	31
360	Valsheid in geschrifte door ambtenaar	4	1	2	-	7
361	Vernietiging/verduistering bewijsstukken door ambtenaar	1	-	1	-	2
362	Aannemen steekpenningen in ruil voor niet met ambtsplicht strijdige handelingen	-	-	1	-	1
363	Aannemen steekpenningen in ruil voor met ambtsplicht strijdige handelingen	1	2	3	4	10
365	Misbruik gezag/dwang door ambtenaar	-	3	6	6	15
367	Behulpzaamheid aan ontsnapping gevangenen door ambtenaar	-	-	1	-	1
368	Niet melden wederrechtelijke vrijheidsberoving door opsporingsambtenaar	-	-	-	1	1
370	Onbevoegde binnentreding of doorzoeking door opsporingsambtenaar	1	1	5	2	9

Strafrechtartikel (vervolg)		2003	2004	2005	2006	Totaal
371	Onbevoegde inzage poststukken door opsporingsambtenaar	-	-	-	1	1
372	Opening poststukken door ambtenaar	8	9	6	4	27
373	Verduistering poststukken door ambtenaar	11	6	21	22	60
374	Schending telefoongeheim door ambtenaar	-	-	4	2	6
377	Onrechtmatige handel in edelmetalen door ambtenaar van het muntwezen	1	-	-	-	1
Totaal		48	52	73	68	241

Bron: HKS, KLDP

Op basis van deze tabellen kunnen verschillende conclusies worden getrokken. Ten eerste blijkt dat verschillende artikelen niet in de politiestructuren voorkomen. Kennelijk is van de in artikel 178 Sr benoemde misdrijven⁴ in de betreffende periode überhaupt geen aangifte gedaan. Ditzelfde geldt voor de artikelen 357, 358, 369, 375, 376, 378, 379 en 380. Ook artikel 44 Sr komt in de systemen niet voor. Mogelijk wordt het gebruik van dit strafverzwarende wetsartikel niet geregistreerd.

In de tweede plaats vallen enkele veelvuldig voorkomende artikelen op. Zo komt in BPS vooral artikel 373 Sr het meest voor. In HKS hebben de artikelen die te maken hebben met het schenden van de geheimhoudingsplicht⁵ (272, 372 en 373 Sr) eveneens een groot aandeel. In het geval van artikel 272 Sr betreft dit waarschijnlijk in veel gevallen een schending door ambtenaren, aldus een medewerker van het OM. Dit hoeft echter niet altijd zo te zijn.⁶

Wetsartikelen die verder naar voren komen, zijn 177 (omkoping ambtenaar), 359 (verduistering door een ambtenaar), 363 (aannemen steekpenningen) en 365 (de ambtenaar die door misbruik van gezag iemand dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden). Daarnaast valt op dat artikel 366 wél in het bedrijfsprocessensysteem van de politie is opgenomen, maar niet in HKS. Kennelijk is in dit geval HKS vanuit BPS niet goed gevuld. Het is verder interessant artikel 177 te leggen naast artikel 363. Immers, het eerste artikel heeft betrekking op de omkoper, het tweede op de omgekochte. Artikel 177 komt echter viermaal zo vaak voor als artikel 363.

Een derde conclusie die we kunnen trekken, is dat uit tabel 3.1 blijkt dat in de bekeken (middelgrote) politieregio jaarlijks gemiddeld zes zaken spelen die te maken hebben met integriteitsschendingen door ambtenaren. In HKS ligt dit lager.⁷ Aangezien in totaal 25 politieregio's jaarlijks met gemiddeld 60 zaken worden geconfronteerd, zou dit betekenen dat het per politieregio gemiddeld gaat om slechts twee zaken. Dit wijst erop dat er waarschijnlijk sprake is van een behoorlijke onderrapportage in HKS en in die zin zou een analyse van bedrijfsprocessensystemen in alle politieregio's waarschijnlijk een beter beeld opleveren. Wel geeft HKS een beeld van het soort incidenten waarvan aangifte wordt gedaan.

Ook de totaalcijfers in tabel 3.1 betreffen waarschijnlijk nog een onderschatting, omdat slechts een beperkt deel van de ambtscriminaliteit waarop artikel 162 Sv van toepassing is, is meegenomen in de zoekvraag. Dit in overweging nemend en ervan uitgaand dat het aantal gevallen van ambtscriminaliteit in deze middelgrote politieregio gemiddeld zou zijn, kan

geschat kunnen worden dat artikel 162 Sv jaarlijks op minimaal 150 gevallen van ambtscriminaliteit van toepassing is.⁸ Onduidelijk is in hoeverre bij de aangifte van deze strafbare feiten daadwerkelijk aangifte is gedaan op grond van artikel 162 Sv. Ten eerste zal een deel van de aangiften immers door niet-ambtenaren zijn gedaan. In de tweede plaats kan het voorkomen dat een aangifte het resultaat is van een politieonderzoek, een onderzoek door de Belastingdienst of een onderzoek door de eigen inspectiedienst. Ten slotte zal een aangifte door een ambtenaar of overheidsorganisatie niet per definitie vanwege de aangifteplicht worden gedaan. Zonder kennis te hebben van het bestaan van de aangifteplicht kan men immers van mening zijn van een bepaald misdrijf aangifte te moeten doen. In dat geval is artikel 162 Sv niet bewust opgevolgd, maar is wel aan de verplichting voldaan.

3.1.2 Gegevens van het Landelijk Parket

De rol die het Openbaar Ministerie, de Rijksrecherche en de politie spelen in het opsporingsproces, komt in hoofdstuk 5 nog uitgebreid ter sprake. In het kort komt het erop neer dat een beperkt aantal, belangrijke en vaak gevoeligere dossiers door de Rijksrecherche in plaats van door de politie zal worden behandeld. Het Landelijk Parket houdt een registratie bij van alle Rijksrecherchezaken, alsmede een overzicht van de relevante Meldzaken⁹ die door andere parketten bij het Landelijk Parket worden gemeld. Tabel 3.3 geeft voor een aantal specifieke misdrijven inzicht in de cijfers voor 2006. Ook is daarin opgenomen wat de herkomst was. In totaal gaat het voor 2006 om 139 zaken, waarvan 95 Meldzaken en 44 Rijksrecherchezaken. De delicten variëren van corruptie, schending van het ambtsgeheim en fraude tot verduistering.

Tabel 3.3 – Cijfers van het Landelijk Parket (Rijksrecherchezaken en Meldzaken) voor 2006¹⁰

Strafbaar feit	Organisatie waar strafbaar feit heeft plaatsgevonden								Soort zaak	
	Pol./ KMar/ BOA's	Gem.	Overig openb. bestuur	Gev, wezen	OM	RM	Overig	Tot.	RR- zaken	Meld- zaken
Meineed	12							12	4	8
Corruptie	4	9	6				8	27	24	3
Schenden ambtsgeheim	32	5	1		1		2	41	13	28
Fraude	19	1	2	1		1		24	1	23
Verduistering in dienst	31	2	1				1	35	2	33
Totaal	98	17	10	1	1	1	11	139	44	95

Bron: Landelijk Parket

In de eerste plaats kan geconcludeerd worden dat schending van het ambtsgeheim, verduistering in dienst en corruptie de het meest door de Rijksrecherche geregistreerde vormen van ambtscriminaliteit zijn. Wat verder opvalt, is dat gevallen van corruptie bijna altijd bij de

Rijksrecherche terechtkomen, terwijl dit voor fraude en verduistering juist niet geldt.¹¹ Daarnaast blijkt dat integriteitsschendingen bij de politie een relatief groot deel uitmaken van de Rijksrecherchezaken. Dat is niet vreemd omdat integriteitsschendingen bij de politie gemiddeld een grotere impact zullen hebben dan integriteitsschendingen bij gemeenten. Daarnaast zou kunnen meespelen dat het risico hierop bij de politie groter is dan bij andere organisaties en dat er bij de politie meer aandacht is voor de risico's op integriteitsschendingen. Of dit alle verschillen kan verklaren, is onduidelijk. Het aantal in tabel 3.3 opgenomen integriteitsschendingen komt grofweg overeen met de in 3.1.1 genoemde schatting op basis van de BPS-analyse. Het totaal aantal Rijksrecherche- en Meldzaken voor 2006 ligt dan ook een stuk hoger dan het gemiddelde aantal in HKS gevonden zaken, terwijl er bij de Meldzaken waarschijnlijk nog sprake is van een onderrapportage. We kunnen concluderen dat er in 2006 minimaal 139 'aangifteplichtwaardige' zaken zijn geregistreerd.

3.1.3 Jaarverslagen

Het is ook mogelijk bij de betrokken overheidsorganisaties zelf op zoek te gaan naar gegevens over meldingen van integriteitsschendingen. Omdat een uniform registratiesysteem¹² pas recentelijk is ontwikkeld, zijn we voor het verzamelen van materiaal over de omgang met integriteitsschendingen op dit moment nog afhankelijk van zelfrapportage door individuele organisaties. Verschillende organisaties rapporteren in jaarverslagen over integriteitsschendingen en de manier waarop hiermee wordt omgegaan. In sommige gevallen worden deze verslagen intern gehouden, in andere worden deze naar buiten gebracht en gepubliceerd. Voor onderhavig onderzoek zijn recente jaarverslagen van twee grote gemeenten, twee politieregio's, de Belastingdienst en het Sociaal Jaarverslag van het Rijk nader bestudeerd. De keuze voor deze organisaties is vooral praktisch van aard. Het betreffen organisaties die uitspreken de integriteit van de eigen organisatie belangrijk te vinden en die er vanuit integriteitsoverwegingen voor kiezen cijfers over het integriteitsbeleid te publiceren.

3.1.3.1 Sociaal Jaarverslag Rijk

De ministeries registreerden in 2006 naar aanleiding van zelfstandige meldingen van de departementen gezamenlijk in totaal 170 gevallen van een inbreuk op de integriteit door een of meerdere medewerkers. In 22 gevallen is aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. In 25 gevallen is tot ontslag overgegaan. Het aantal geregistreerde gevallen van inbreuk op de integriteit is gestegen ten opzichte van 2005, toen er in totaal 136 incidenten werden geregistreerd en er 34 keer aangifte werd gedaan (BZK, 2006 en 2007). Uit het Sociaal Jaarverslag Rijk 2004 (BZK, 2005) blijkt verder dat in 2004 in 59 gevallen een inbreuk op de integriteit is geconstateerd, terwijl dit er een jaar eerder 65 waren. Het aantal malen dat aangifte is gedaan bij het Openbaar Ministerie bedroeg 27 in 2004 en 10 in 2003. Volgens het Sociaal Jaarverslag Rijk 2006 is een belangrijke oorzaak voor de stijging van het aantal meldingen de toenemende aandacht voor integriteit en de daaruit volgende completere registratie. Overigens is deze stijging niet terug te vinden in het aantal aangiften, maar dat zou mogelijk verklaard kunnen worden door het feit dat lichtere schendingen (die niet aangifteplichtwaardig zijn) nu (door een verhoogde aandacht voor het integriteitsbeleid) vaker worden gemeld. Het Sociaal Jaarverslag geeft geen inzicht in de herkomst van de meldingen.

De reden om dit niet op te nemen, is mogelijk gelegen in het feit dat dit (ten onrechte) de indruk zou kunnen wekken dat de 'veel-melders' meer met integriteitsschendingen te maken krijgen dan de 'weinig-melders'. Meer melden kan echter ook het gevolg zijn van meer aandacht, zo blijkt ook uit het Jaarbericht van de Rijksrecherche (2007):

'Als (...) [men] zich (...) bewust is van het gevaar van integriteitsinbreuken komen zaken sneller aan het licht. Een positieve ontwikkeling die je ook ziet bij de Rijks-overheid, waar incidenten hebben geleid tot actie. Ook daar gaan de meldingscijfers omhoog.'

Desondanks zou het interessant zijn te weten, van welke ministeries de meeste meldingen afkomstig zijn. Mogelijk kan het uniforme registratiesysteem op dit gebied in de toekomst meer informatie over verschaffen.

3.1.3.2 Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam loopt - net als de gemeente Rotterdam - voorop als het gaat om de aandacht voor integriteitsschendingen bij gemeenten. Wordt alleen gekeken naar de jaren 2003 tot 2006, dan blijkt dat jaarlijks gemiddeld 109 meldingen van integriteitsschendingen worden geregistreerd (Bureau Integriteit, 2007). Dit aantal lijkt zich te hebben gestabiliseerd.¹³ Van deze 109 meldingen op jaarbasis is ook bekend om welke feiten en welke diensten het gaat. De tussen 2003 en 2006 meest voorkomende schendingen zijn fraude (jaarlijks gemiddeld 30 keer gemeld), diefstal/verduistering (24 keer), verspilling/misbruik van eigendommen (22 keer) en corruptie (veertien keer). In 72 procent van de gevallen ging het om een dienst en in 27 procent van de gevallen om een stadsdeel.¹⁴ Het is interessant na te gaan in hoeverre bij deze incidenten de politie is ingeschakeld.

Jaarlijks blijkt dit ongeveer twintig keer te worden gedaan. Dit aantal lijkt laag omdat alleen al de zeker aangifteplichtwaardige delicten fraude, diefstal en corruptie op jaarbasis 68 keer worden gemeld en er gemiddeld 19 keer per jaar tot strafontslag en 11 keer tot voorwaardelijk ontslag wordt overgegaan. Kennelijk wordt ondanks de aangifteplicht slechts in een beperkt deel van de gevallen aangifte gedaan.

3.1.3.3 Gemeente Rotterdam

Ook de gemeente Rotterdam geeft in het Sociaal Jaarverslag een beeld van de integriteitsschendingen waarmee de gemeente te maken krijgt (Gemeente Rotterdam, 2006). We zien een lichte stijging van het aantal (voorwaardelijke) ontslagen naar aanleiding van dergelijke schendingen in de periode 2003 - 2005. Gemiddeld gaat het om 41 strafontslagen en 4 voorwaardelijke ontslagopleggingen. Opvallend is de stijging in 2005 van het aantal gevallen van corruptie en fraude.

Deze stijging is echter terug te voeren tot een groot schandaal bij slechts één van de diensten. In hoeverre deze meldingen ook tot aangiften hebben geleid, wordt niet vermeld. Ervan uitgaande dat de misdrijven waarbij een (voorwaardelijk) ontslag is opgelegd zo ernstig waren dat hiervan ook aangifte zou moeten worden gedaan, ging het om minimaal 45 aangifteplichtwaardige zaken per jaar. In het jaarverslag is ook het gebruik van de klokkenluidersregeling (waarop in hoofdstuk 4 nog uitgebreid zal worden ingegaan) opgenomen.

In 2005 zijn 68 meldingen gemaakt van een vermoeden van een misstand. In 46 gevallen is uiteindelijk een nader onderzoek ingesteld. In 2004 werd onderzoek gedaan naar 26 van de 34 meldingen.

3.1.3.4 Belastingdienst

Het Beheersverslag Belastingdienst 2006 (Belastingdienst, 2007b) geeft inzicht in de manier waarop de Belastingdienst met integriteitsschendingen omgaat. Strafbare feiten door belastingambtenaren worden op grond van de gedragslijn gemeld bij de FIOD-ECD. De FIOD-ECD onderzoekt de meldingen, stemt de aanpak af met het Ministerie van Financiën en schakelt zondig het Openbaar Ministerie of de Nationale Recherche in. Tabel 3.4 geeft inzicht in het aantal en de aard van de gemelde integriteitsinbreuken in de jaren 2004 tot en met 2006.

Tabel 3.4 – Integriteitsschendingen bij de Belastingdienst

Integriteitsinbreuken	2004	2005	2006	Totaal
Diefstal/heling/verduistering	6	5	7	18
Fiscale delicten	7	4	4	15
Schending geheimhouding	6	6	7	19
Overtreding interne voorschriften	0	2	1	3
Criminele contacten	3	2	1	6
Omkoping	5	5	3	13
Ongeoorloofde nevenwerkzaamheden	3	2	0	5
Valsheid in geschrifte	4	6	5	15
Verdovende middelen	4	4	1	9
Overig	1	4	7	12
Totaal	39	40	36	115

Bron: Belastingdienst (2007b)

Jaarlijks gaat het om gemiddeld 38 integriteitsschendingen. De manier waarop de Belastingdienst met dergelijke schendingen behoort om te gaan, is nauwkeurig vastgelegd in procedures. Over het aantal aangiften en strafrechtelijke vervolgingen doet het beheersverslag echter geen uitspraken.

3.1.3.5 Politieregio Gelderland-Zuid

Ook verschillende politiekorpsen geven inzicht in het aantal integriteitsschendingen waarmee zij worden geconfronteerd. In 2006 kwamen in de politieregio Gelderland-Zuid (een middelgrote regio met ruim 526 duizend inwoners) 57 meldingen van integriteitsschendingen binnen. In zes gevallen betrof dit een medewerker van een andere regio. In vijftien gevallen bleek van plichtsverzuim geen sprake. In elf gevallen is een straf of maatregel opgelegd. In nog eens elf gevallen werd de zaak intern afgehandeld, in zeven gevallen had het onderzoek geen resultaat en in zeven gevallen was de zaak nog in onderzoek (Politie Gelderland-Zuid, 2007).

Tabel 3.5 – Integriteitsschendingen in de politieregio Gelderland-Zuid

Integriteitsmeldingen	2003	2004	2005	2006	Totaal
Strafrechtelijk onderzoek	3	5	5	0	13
Disciplinair onderzoek	1	8	17	15	41
Strafrechtelijk en disciplinair onderzoek	1	7	1	4	13
Oriënterend strafrechtelijk onderzoek	0	6	7	2	15
Oriënterend disciplinair onderzoek	8	6	6	30	50
Totaal	13	32	36	51	132

Bron: Politie Gelderland-Zuid (2007)

Uit de tabel blijkt dat in de periode 2003 tot en met 2006 in 41 van de 132 zaken daadwerkelijk een (oriënterend) strafrechtelijk onderzoek is ingesteld. Mogelijk betrof het in de overige gevallen geen schendingen die aangifteplichtwaardig waren, of is men terughoudend in het doen van aangifte. Overigens is hierbij onduidelijk om welk soort delicten het gaat. Ook van het gebruik van verdovende middelen, wapendelicten en wangedrag buiten de functie kan aangifte worden gedaan.

3.1.3.6 Politieregio Limburg-Zuid

De politieregio Limburg-Zuid (ruim 619 duizend inwoners) besteedt in het jaarverslag eveneens aandacht aan integriteit (Regiopolitie Limburg-Zuid, 2007). Het korps zegt aantijgingen tegenover politiemedewerkers serieus te nemen en onderzoek in te stellen zodra er sprake kan zijn van plichtsverzuim en/of strafwaardig handelen. In een deel van de onderzoeken blijkt dat feiten de betreffende medewerker(s) niet kunnen worden aangerekend. In een aantal gevallen leiden onderzoeken tot uiteenlopende (disciplinaire) straffen variërend van schriftelijke berisping tot strafontslag. Het aantal integriteitsschendingen ligt iets hoger dan in Gelderland-Zuid en dit geldt ook voor het aantal strafrechtelijke onderzoeken. Dit zou te maken kunnen hebben met de iets grotere omvang van de politieregio.

Tabel 3.6 – Integriteitsschendingen in de politieregio Limburg-Zuid

Integriteitsmeldingen	2003	2004	2005	2006	Totaal
Disciplinair onderzoek	32	33	18	38	121
Strafrechtelijk onderzoek	21	9	7	14	51
Onderzoek Rijksrecherche	1	2	1	1	5
Aangiften tegen politiemedewerkers	2	12	12	14	40
Totaal	56	56	38	67	217

Bron: Regiopolitie Limburg-Zuid (2007)

In totaal is in 56 van de 217 gevallen strafrechtelijk onderzoek ingesteld door de politie of de Rijksrecherche. Daarnaast is in deze periode veertig keer aangifte gedaan tegen een politie-medewerker. Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar het soort integriteitsschending.

3.1.3.7 Conclusies op basis van enkele jaarverslagen

Ongeacht de grootte, is er binnen alle hiervoor besproken organisaties sprake van meerdere integriteitsschendingen. Elke organisatie kent er jaarlijks enkele tientallen. Het is de vraag of dit veel is aangezien het per 1000 werknemers gaat om een gering aantal incidenten. Daarbij komt dat integriteitsschendingen zeker niet altijd aangifteplichtwaardig zijn. Immers, het gaat vaak om een vermoeden van een schending en onderzoek zal moeten uitwijzen of inderdaad sprake is van een aangifteplichtwaardige zaak. Slechts in een aantal gevallen is echter bekend of ook aangifte is gedaan. Onduidelijk is in hoeverre in gevallen waarin wel aangifte is gedaan, hierbij de aangifteplicht is opgevolgd.

De registraties zijn moeilijk met elkaar te vergelijken. Het zou dan ook onjuist zijn op basis van deze gegevens te concluderen dat Amsterdam vaker wordt geconfronteerd met integriteitsschendingen dan Rotterdam of de departementen. Daarnaast moet benadrukt worden dat niet specifiek is gekeken naar bepaalde delicten. Op het eerste oog zijn delicten als fraude, corruptie en diefstal de meest in het oog springende vormen van ambtscriminaliteit. Echter, ook als het om schietincidenten, celdoden of andere delicten gaat, kan de aangifteplicht (lid 1 sub b) van toepassing zijn en kan er sprake zijn van ambtscriminaliteit.

Het breder trekken van conclusies over deze aantallen is weinig betrouwbaar. De besproken organisaties worden gekenmerkt door een speciale aandacht voor integriteitsrisico's. Het feit dat verschillende andere organisaties niet of minder rapporteren over integriteitsschendingen zegt niet dat daar geen misstanden voorkomen of dat daar geen misstanden worden gesignaleerd. Men zou zelfs op basis van het voorgaande kunnen concluderen dat het waarschijnlijk is dat in elke organisatie integriteitsschendingen én aangifteplichtwaardige misstanden voorkomen.

3.2 Eerdere onderzoeksresultaten

Onderzoek naar meldingen op het gebied van integriteitsschendingen richt zich tot op heden niet specifiek op het gebruik van de aangifteplicht. Wel is onderzoek gedaan naar ambtelijke corruptie en het gebruik van de klokkenluidersregeling. In deze paragraaf worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd.

3.2.1 Onderzoek naar ambtelijke corruptie

Huberts en Nelen (2005) deden onderzoek naar ambtelijke corruptie en gaan in op zelfgerapporteerde cijfers over onderzoeken naar fraude en corruptie door de departementen, provincies, waterschappen, de rechterlijke macht en ZBO's.¹⁵

Uitgaande van een totaal van 603 onderzoeken in vijf jaar tijd, valt uit tabel 3.7 op te maken dat op jaarbasis verspreid over de verschillende sectoren gemiddeld 120 integriteitsonderzoeken worden uitgevoerd. De departementen hebben hierin een groot aandeel. Huberts en Nelen (2005) relateren deze aantallen ook aan het aantal medewerkers. Het gaat om 0,9 à 1,8 integriteitsonderzoeken per 1000 medewerkers in vijf jaar tijd. De onderzoekers geven ook aan in hoeverre binnen de sectoren verschillen waarneembaar zijn. Het blijkt dat 30 van de 45 departementsonderdelen die hun medewerking aan het onderzoek verleenden in de betreffende vijf jaar geen corruptieonderzoeken hadden uitgevoerd, hetgeen ook geldt voor vijf van de negen onderzochte provincies, 45 van de 47 organen binnen de rechterlijke macht, voor 21 van de 25 waterschappen en 57 van de 62 zelfstandige bestuursorganen.

Tabel 3.7 – Aantal corruptieonderzoeken van 1999-2003 per sector

Sectoren	Corruptieonderzoeken	Fraudeonderzoeken	Totaal
Departementen	155	305	460
Provincies	7	37	44
Rechterlijke macht	5	8	13
Waterschappen	6	11	17
ZBO's	8	61	69
Totaal	181	422	603

Bron: Huberts en Nelen (2005)

Huberts en Nelen onderzochten ook de verdeling over de departementen. Het Ministerie van Defensie is 'koploper' wanneer het om corruptieonderzoeken gaat. Van de 155 corruptieonderzoeken die door de departementen werden gemeld, waren er 80 afkomstig van Defensie. Daarna volgen Justitie (met name immigratie en naturalisatie en het gevangeniswezen), Verkeer en Waterstaat en Financiën met respectievelijk 21, negentien en zestien onderzoeken. Ook voor wat betreft fraudeonderzoeken kent Defensie de meeste onderzoeken (144), gevolgd door Financiën (64) en Buitenlandse Zaken (35).

De meeste corruptieonderzoeken betreffen onderzoek naar uitvoerende medewerkers. Twee derde van de integriteitsonderzoeken is gericht op de 'werkvloer'. In een derde van de onderzoeken is sprake van (de betrokkenheid van) leidinggevend(en) (op welk niveau dan ook). Het beeld dat leidinggevend(en) zich aan dergelijk onderzoek kunnen onttrekken, lijkt volgens Huberts en Nelen dan ook niet te kloppen.

Interessant voor onderhavig onderzoek is daarnaast de herkomst van de meldingen. Leidinggevende medewerkers zijn de bron van 46 onderzoeken, politie en justitie zijn dat in 39 gevallen en in 22 zaken zijn dit uitvoerende medewerkers. Bestuurders en politici melden zelden iets dat tot onderzoek leidt. Onder de omvangrijke categorie 'overige' gaat het vooral om de meldingen van een integriteitsfunctionaris binnen één van de departementen (40 zaken) en om bedrijven (zeven gevallen). Tot slot zijn vier meldingen van de media en drie anonieme meldingen gerapporteerd.

Lang niet alle corruptieonderzoeken gaan gepaard met de inschakeling van politie en justitie. Van de 181 corruptieonderzoeken werden er 106 intern afgehandeld (59 procent). Dit komt overeen met de mate waarin fraudeonderzoeken intern worden afgehandeld (63 procent). De bereidheid politie of justitie in te schakelen, verschilt wel aanzienlijk tussen de organisaties, zo blijkt uit een vergelijking. De rechterlijke macht deed het vaakst aangifte; in elf van de dertien gevallen werd de politie ingeschakeld. De provincies schakelden politie en justitie het minst vaak in, maar dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat het bij de provincies vooral om fraudegevallen gaat en zij bij fraudegevallen slechts in tien procent van de gevallen aangifte doen. Ook ZBO's doen bij corruptieonderzoeken veel sneller aangifte dan bij fraudeonderzoeken. Het gemiddelde aangiftepercentage ligt tegen de veertig procent.

3.2.2 Onderzoek naar het gebruik van de klokkenluidersregeling

In onderzoek naar de werking van de klokkenluidersregeling in het bedrijfsleven laten Vermaas, Van der Linden, Serail en Klomps (2001) zien dat 3,6 procent van de respondenten aangeeft in de voorgaande vijf jaar een ernstige misstand te hebben waargenomen. Een meerderheid (55,2 procent) van deze 'potentiële' klokkenluiders deed naar aanleiding hiervan ook daadwerkelijk intern of extern een melding. Bijna de helft van de potentiële klokkenluiders in het bedrijfsleven liet op dat moment dus na om actie te ondernemen.

In een recente evaluatie van de klokkenluidersregelingen in de publieke sector liggen deze percentages nog hoger (Berendsen et al., 2008). 12,8 procent van de respondenten geeft aan één of meer vermoedens van een misstand te hebben gehad. 66,6 procent geeft aan hiervan ook daadwerkelijk melding te hebben gemaakt, 1,6 procent van de melders deed dit bij het Openbaar Ministerie en 2,7 procent bij een opsporings- of inspectiedienst. Overigens betekent dit niet dat alleen in deze gevallen aangifte is gedaan, omdat aangiften door de organisatie hierin waarschijnlijk niet zijn meegerekend. Wel blijkt uit het onderzoek dat het in 18,4 procent van de misstanden ging om een ernstig strafbaar feit.¹⁶ Dit komt neer op 2,3 procent van alle respondenten (N=4011) in twee jaar tijd. Het zou onjuist zijn op basis van deze studies te concluderen dat er in de publieke sector meer (vermoedens van) misstanden voorkomen dan in het bedrijfsleven. Doordat het integriteitsbeleid en de klokkenluidersregelingen nog relatief jong zijn, zal het moment van onderzoek zeker van invloed zijn op de resultaten.

In 2006 deden onderzoekers¹⁷ van de NOS ook een onderzoek naar het gebruik van de klokkenluidersregeling door ambtenaren. De bevroegde organisaties (departementen, provincies, gemeenten en waterschappen) rapporteerden in de voorgaande jaren in totaal 260 keer gebruik te hebben gemaakt van de klokkenluidersregeling. Het merendeel van de gerapporteerde gevallen is afkomstig uit 2005. Ook dit kan worden verklaard doordat de klokkenluidersregeling nog niet overal even lang in gebruik is.¹⁸ Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de departementen en gemeenten verantwoordelijk zijn voor verreweg het grootste gedeelte van de meldingen van het gebruik van de klokkenluidersregeling. Tabel 3.8 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 3.8 – Uitkomsten NOS-onderzoek klokkenluidersregeling, per sector

Sectoren	Respons	Regeling aanwezig	Aantal keer gebruikt
Departementen	12	12	55
Provincies	8	8	3
Gemeenten	418	376	201
Waterschappen	20	18	1
Totaal	448	414	260

Bron: NOS (2006)

Ook binnen de sectoren zijn de verschillen aanzienlijk. Bij de departementen is het Ministerie van Justitie de grootste melder, bij de gemeenten neemt Rotterdam de helft van de meldingen (100 gevallen) voor zijn rekening. Uit de achterliggende bestanden die door de

NOS beschikbaar werden gesteld, blijkt dat door enkele respondenten ook is aangegeven dat het in verschillende gevallen ging om strafbare feiten, maar of in die gevallen ook aangifte is gedaan, is niet bekend.

Opvallend is het grote aantal meldingen van gemeenten, zeker als we deze aantallen leggen naast de resultaten van de analyse van de aangeleverde cijfers van het Landelijk Parket waaruit blijkt dat gemeentezaken slechts in beperkte mate bij de Rijksrecherche terechtkomen. Een verklaring kan zijn dat binnen gemeenten wel gebruik wordt gemaakt van de klokkenluidersregeling, maar dat dit zelden leidt tot aangiften. Een andere mogelijke verklaring ligt in het feit dat de aangiften door gemeenten vaker door de politie worden afgehandeld en dat dit niet bij het Landelijk Parket wordt gemeld. Verder valt op dat de waterschappen en provincies zelden tot nooit melden gebruik te maken van de klokkenluidersregeling. De verklaring dat integriteitsschendingen daar niet voorkomen, lijkt onwaarschijnlijk.

Het beeld dat uit deze onderzoeken naar voren komt, lijkt in veel opzichten op het beeld dat gegeven wordt in een artikel in Binnenlands Bestuur. In het artikel 'de klok wordt nog steeds niet geluid' wordt het gebruik van de klokkenluidersregeling en specifiek het lage aantal meldingen onder de loep genomen (Van der Kooij, 2007). Uit een inventarisatie van het blad blijkt dat bij provincies inderdaad nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de klokkenluidersregeling. Bij negen provincies is van de regeling in 2005 en 2006 geen gebruik gemaakt. Met vijf meldingen over twee jaar was de provincie Zuid-Holland koploper. Ook bij kleine en middelgrote gemeenten kwamen meldingen nauwelijks voor. In de grote gemeenten daarentegen - met Rotterdam en Amsterdam voorop - wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de regeling: zij kennen respectievelijk 64 en 109 meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen, zo blijkt uit de inventarisatie.

In het artikel worden twee belangrijke redenen aangedragen voor het lage aantal meldingen. Allereerst is dat een gebrekkige registratie bij de verschillende overheden. Er is vaak geen centrale registratie en 'leidinggevendenden kunnen er belang bij hebben meldingen onder het tapijt te vegen', zo stelt Kaptein.¹⁹ Hij geeft verder aan de indruk te hebben dat integriteitsschendingen nog steeds als een enge ziekte worden gezien en dat overheden daarom niet staan te trappelen om een goede registratie bij te houden (Van der Kooij, 2007). Hierop gaan we in het volgende hoofdstuk nog uitgebreid in.

3.3 Enquêteresultaten

Op basis van de enquêteresultaten is het mogelijk ook iets te zeggen over de prevalentie van aangifteplichtwaardige misdrijven bij de bevroegde organisaties. Door de lage respons op deze vraag moeten we echter voorzichtig zijn met al te vergaande conclusies. Uit tabel 3.9 blijkt dat negen procent van de ondervraagden aangeeft dat zich in de eigen organisatie in de afgelopen drie jaar een of meer situaties hebben voorgedaan waarin gebruik gemaakt had moeten worden van de aangifteplicht. Dit percentage lijkt relatief hoog, zeker omdat de aangifteplicht voor een engere categorie misdrijven geldt dan de klokkenluidersregeling. Het betreft echter een periode van drie jaar en het is voorstelbaar dat in een aantal gevallen door collega's over hetzelfde voorval is gerapporteerd. Uit de enquête blijkt verder dat in 43 procent van deze gevallen door de respondent zelf of een collega ook daadwerkelijk melding is gemaakt van een aangifteplichtwaardig misdrijf. Dit percentage ligt iets lager dan de in paragraaf 3.2.2 gepresenteerde percentages over de meldingsbereidheid onder

potentiële klokkenluiders. Eén van de mogelijke verklaringen is dat respondenten niet op de hoogte zijn geweest of een collega wel of geen melding heeft gemaakt van het misdrijf.

Tabel 3.9 – Aangifteplichtwaardige misdrijven bij bevraagde overheidsorganisaties²⁰

Sectoren	Situaties waarin men aangifte had kunnen doen	Waarvan:	
		Situaties waarin ook melding is gedaan van misdrijf	Situaties waarin wel is overwogen misdrijf te melden
Ministerie 1	7%	43%	14%
Ministerie 2	13%	38%	31%
ZBO	8%	44%	25%
Grote gemeente, dienst 1	4%	50%	0%
Grote gemeente, dienst 2	2%	0%	100%
Middelgrote gemeente	11%	60%	10%
Kleine gemeente	3%	0%	0%
Totaal	63x (9%)	27x (43%)	15x (24%)

3.4 Resumé: de cijfers nader bekeken

We kunnen concluderen dat binnen elke organisatie ambtscriminaliteit kan en hoogstwaarschijnlijk zal voorkomen. De in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers geven echter een onduidelijk en diffuus beeld van de omvang van ambtscriminaliteit en de manier waarop hier in de praktijk mee wordt omgegaan. Niet voor niets concludeerden Nelen en Nieuwendijk (2003) dat het dark figure van corruptiezaken groot is en dat er over de omvang van ambtelijke corruptie in Nederland geen verantwoorde uitspraken te doen zijn. Geconcludeerd kan worden dat dit ook geldt voor het bredere begrip ambtscriminaliteit. Wel menen we op basis van de politieregistraties te kunnen stellen dat het gaat om minimaal 150 gevallen van ambtscriminaliteit per jaar waarvan ook daadwerkelijk aangifte wordt gedaan. In hoeverre zaken niet worden gemeld of intern worden afgehandeld, valt niet te becijferen, maar een veelvoud van dit aantal lijkt niet onrealistisch. Huberts en Nelen (2005) gaan uit van 0,9 à 1,8 integriteitsonderzoeken per 1000 werknemers per vijf jaar. Dit zou bij een ambtenarenapparaat van grofweg 950.000 personen²¹ neerkomen op 170 à 340 zaken per jaar. Leggen we deze cijfers naast de getraceerde aangiften dan komt dit in redelijke mate overeen met de in de politiestatistieken terug te vinden cijfers. Het in de enquête gerapporteerde (maar waarschijnlijk weinig betrouwbare) aantal incidenten (negen procent van de voor dit onderzoek ondervraagde respondenten is in de afgelopen drie jaar met een of meer aangifteplichtwaardige zaken binnen de organisatie geconfronteerd) ligt hier ver boven. Dit geldt ook voor de resultaten van de evaluatie van de klokkenluidersregeling door Berendsen et al. (2008) die concluderen dat 2,3 procent van de respondenten in twee jaar tijd in de eigen organisatie een of meer ernstige misdrijven heeft geconstateerd. Ook op basis van een voorzichtige analyse van gerapporteerde cijfers in jaarverslagen menen we er vanuit te kunnen gaan dat het aantal aangifteplichtwaardige misdrijven in werkelijkheid

hoger ligt. Waarschijnlijk is het daarom realistischer ervan uit te gaan dat dit aantal van 150 een absolute ondergrens is. De gebrekkige registratie bij de verschillende overheden en de onvolledige politieregistraties zijn hieraan debet, maar ook andere factoren spelen hierbij, zoals we in hoofdstuk 4 nog zullen aangeven, een grote rol. Gezien de problemen die met de hiervoor gepresenteerde aantallen gepaard gaan, is het onmogelijk de aantallen nog verder uit te splitsen naar delicten en sectoren.

Noten

1. Zie hoofdstuk 1 voor de overeenkomsten en verschillen tussen beide systemen.
2. Hierbij moet opgemerkt worden dat strafrechtartikel 44 (schending ambtsplicht of misbruik van macht) een strafverzendend artikel is en geen specifieke overtreding, dat de artikelen 177(a) en 178 (beide omkoping) betrekking hebben op de omkoper en niet op de omgekochte ambtenaar en dat de overtreding onder strafrechtartikel 272 (schending geheimhoudingsplicht) in een deel van de gevallen, maar niet in alle, betrekking heeft op ambtenaren.
3. In drie gevallen betrof de zaak een aangifte van twee wetsartikelen en in één geval ging het om drie strafbare feiten. In een ander geval werd het feit gepleegd door twee ambtenaren. Deze aangiften zijn apart opgenomen, maar in werkelijkheid gaat het om twintig aangiften.
4. Het gaat hierbij om omkoping van rechters.
5. Een aantal van de wetsartikelen die te maken hebben met de geheimhoudingsplicht is per september 2006 vervallen. Het gaat om de artikelen 372 tot en met 375 die handelen over feiten door ambtenaren bij openbare instellingen van vervoer, telegrafie en telecommunicatie. De aan ambtscriminaliteit gerelateerde misdrijven binnen deze wetsartikelen zijn overgeheveld naar artikel 273 (met betrekking tot het schenden van geheimen), maar aangezien dit artikel pas sinds september 2006 van kracht is, is hiernaar geen zoekvraag uitgezet.
6. Het artikel is ook van toepassing op bijvoorbeeld advocaten en accountants.
7. Dit is op zich niet vreemd omdat HKS om allerlei redenen minder goed gevuld wordt dan BPS. Zie hiervoor ook hoofdstuk 1.
8. Dit aantal is gebaseerd op gemiddeld 6 gevallen van ambtscriminaliteit per politieregio, maal het aantal regio's (25). Het KLPD (als 26e politieregio) is dan nog buiten beschouwing gelaten.
9. Het gerapporteerde aantal Meldzaken is volgens het Landelijk Parket zeker niet volledig.
10. De categorie overig bij corruptie betreft meldingen vanuit het buitenland over omkoping van buitenlandse ambtenaren door Nederlandse bedrijven en valt buiten artikel 162 Sv.
11. Overigens zullen we in hoofdstuk 5 nog laten zien dat dit op basis van de taakstelling van de Rijksrecherche ook te verwachten valt.
12. In september 2007 is gestart met de pilot 'Uniforme Registratie Integriteit', een registratiesysteem voor (vermoedens van) integriteitsschendingen bestemd voor het openbaar bestuur en politie. Dit systeem moet uniforme managementinformatie gaan opleveren (bron: www.integriteitoverheid.nl). De ministeries zijn per 1-1-2007 op uniforme wijze gaan registreren. De ministeries kunnen het systeem uitbreiden tot een voortgangssysteem, waaruit op elk moment de stand van de behandeling van een schending kan worden gehaald (BZK, 2007). In het formulier wordt onder andere gevraagd of aangifte is gedaan. Hierbij is ook een verwijzing naar artikel 162 Sv opgenomen.
13. In 1999 ging het nog om slechts negentien meldingen, in 2000 en 2001 om 61 meldingen en in 2002 om 97 meldingen (Nelen, 2003).
14. In de overige gevallen ging het om het bestuur of was niet bekend waar het delict was gepleegd. Overigens telt het aantal delicten niet op tot het totaal aantal meldingen omdat per melding meerdere delicten kunnen worden gemeld.
15. Huberts en Nelen (2005) besteden in het onderzoek geen aandacht aan gemeenten en politie.
16. Andere genoemde vermoedens waren: een (grove) schending van regels, bijvoorbeeld een gedragscode (72,5%), het misleiden van Justitie (10,7%), een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid (9,6%), het bewust achterhouden van informatie over deze feiten (30,3),

een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen (36,3%) en andere vermoedens (22,5%). Niet uit te sluiten valt, dat een deel van de gevallen waarin het niet ging om een ernstig strafbaar feit goed beschouwd toch onder de aangifteplicht valt. Overigens tellen de percentages niet op tot honderd omdat door respondenten ook meerdere vermoedens van misstanden konden worden gerapporteerd.

17. Het onderzoek is uitgevoerd door Wiegerinck en Stokvis.
18. Ten tijde van het onderzoek bestond de klokkenluidersregeling in 45 gevallen nog niet (het gaat om twee waterschappen en 43 gemeenten).
19. Kaptein is hoogleraar bedrijfsethiek en integriteit aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
20. N.B. de bij de twee laatste twee kolommen behorende vragen zijn alleen beantwoord indien met 'Ja' is geantwoord op de vraag of zich situaties hadden voorgedaan waarin men aangifte kon doen.
21. Schatting Ministerie van Financiën in juli 2006. Zie www.minfin.nl.

4 De aangifteplicht in relatie tot het integriteitsbeleid

In de voorgaande hoofdstukken zijn verschillende onduidelijkheden geschetst die rond het wetsartikel bestaan. Wat onder meer opvalt, is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen integriteitsschendingen, ernstige misstanden en ambtscriminaliteit. Niet altijd is het duidelijk of er in geval van een vermoede of geconstateerde integriteitsschending ook sprake is van een ernstige misstand dan wel ambtscriminaliteit. Bij de overweging om naar buiten te treden met een ernstige misstand kan bijvoorbeeld meespelen in hoeverre een eventuele melding conflicteert met de geheimhoudingsplicht. Bij een melding van een ernstige misstand is vervolgens de klokkenluidersregeling van toepassing. Wanneer het gaat om een geval van ambtscriminaliteit komt ten slotte de aangifteverplichting om de hoek kijken. Het gaat dus om een complex proces waarvan de uitkomst, zeker voor de melder die een bepaalde integriteitsschending vermoedt, niet op voorhand is te bepalen. Het is dan ook belangrijk om de aangifteplicht te bezien in het licht van het bredere integriteitsbeleid en na te gaan welke procedures dienen te worden gevolgd.

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk daarom het integriteitsbeleid, de procedures omtrent de aangifteplicht, de bekendheid met de aangifteplicht en de motivatie om te melden en aangifte te doen, besproken. Daarna komen bescherming van de melder en de rol van vertrouwenspersonen en alternatieve meldpunten aan de orde. We besluiten met het interne onderzoek en disciplinaire maatregelen die worden genomen. Voor het hoofdstuk is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. De deskresearch vormt hierbij het beginpunt. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit de expert- en sectorinterviews, de resultaten van de enquête en de analyse van de interne dossiers.

4.1 Integriteitsbeleid

Integriteitsschendingen, waaronder gevallen van ambtscriminaliteit, kunnen het imago van en het vertrouwen in de overheid beschadigen, maar het naar buiten brengen van dergelijke schendingen kan dit evenzeer. Vanwege deze gevoeligheid is in wettelijke voorschriften, procedures en beleidsaspecten vastgelegd op welke manier met integriteitsschendingen moet worden omgegaan. De aangifteplicht kan als het sluitstuk van de meldprocedure worden beschouwd en komt pas in beeld bij de meer ernstige schendingen. Integriteitsinbreuken zijn er immers in verschillende gradaties, waarvan een deel intern kan worden afgedaan (bijvoorbeeld wanneer de schending geen strafbaar feit is).

Het integriteitsbeleid bestaat al heel lang, maar de aandacht ervoor is de laatste jaren vergroot, onder andere door incidenten als de Bouwfraude. Sinds de wijziging van de Ambtenarenwet in maart 2006 zijn overheden nu ook wettelijk verplicht een integriteitsbeleid te voeren dat 'gericht [moet zijn] op het bevorderen van goed ambtelijk handelen'. Binnen dit

beleid moeten overheden het integriteitsbewustzijn van medewerkers stimuleren en misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie voorkomen. Belangrijk voor onderhavig onderzoek zijn vooral de procedures waarin is beschreven wat een ambtenaar moet doen wanneer hij geconfronteerd wordt met een (vermoeden van een) schending van zijn eigen integriteit of die van de organisatie.¹ Of hierbij tevens sprake is van een schending van een strafrechtelijke norm, is op dat moment eigenlijk nog niet van belang. Het kan ook niet van elke ambtenaar verwacht worden om deze afweging te kunnen maken.

Om na te gaan welke rol het integriteitsbeleid binnen overheidsorganisaties speelt, is in de enquête eerst gevraagd in hoeverre ambtenaren bekend zijn met het begrip integriteitsbeleid en of integriteit een belangrijk thema binnen de organisatie is.

Tabel 4.1 – Positie van integriteit(sbeleid) binnen de ambtelijke organisatie (in %), N=728

Sectoren	Bekend met begrip integriteitsbeleid		Integriteit is belangrijk thema
	Ja	Enigszins	Ja
Ministerie 1	82	17	61
Ministerie 2	62	29	34
ZBO	57	33	33
Grote gemeente, dienst 1	81	17	89
Grote gemeente, dienst 2	78	20	61
Middelgrote gemeente	82	16	60
Kleine gemeente	47	44	12
Totaal	68	26	45

Uit tabel 4.1 blijkt dat twee derde van de ambtenaren wel bekend is met het begrip integriteitsbeleid, maar dat er duidelijke verschillen zijn tussen de organisaties. Het ZBO en de kleine gemeente blijven achter bij de ambtenaren van de overige organisaties. Ambtenaren konden ook antwoorden dat zij enigszins bekend zijn met het integriteitsbeleid. Bij alle bevraagde organisaties geeft minimaal negentig procent aan op zijn minst enigszins bekend te zijn met het begrip integriteitsbeleid.

Op de vraag of integriteit een belangrijk thema is binnen de organisatie liggen de antwoorden verder uit elkaar. Binnen dienst 1 van de grote gemeente is integriteit erg belangrijk (bijna negentig procent beantwoordt de vraag bevestigend). Dit vloeit ook voort uit de werkzaamheden van de dienst als toezichthouder. Daarentegen is integriteit een thema dat binnen de kleine gemeente nauwelijks speelt. De overige organisaties zitten hier tussenin. Gemiddeld geeft negen procent van de ambtenaren aan niet te weten of integriteit een belangrijk thema is binnen de eigen organisatie.

4.2 Vastgelegde procedures rond de aangifteplicht

Wanneer een ambtenaar bij het uitoefenen van zijn ambt kennis krijgt van een (vermoeden van een) integriteitsschending kunnen er, zoals hiervoor al is besproken, verschillende pro-

cedures in werking treden. Voor rijksambtenaren zijn de wettelijke voorschriften die moeten worden gevolgd wanneer een ambtenaar in de uitoefening van zijn ambt wordt geconfronteerd met een vermoedelijke misstand² vastgelegd in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).³ Zo vermelden de artikelen 79b en 79c:

79b lid 1

Onverminderd verplichtingen tot aangifte van strafbare feiten meldt de ambtenaar het vermoeden van een misstand aan de leidinggevende. Indien de ambtenaar melding aan de leidinggevende niet wenselijk acht, meldt de ambtenaar het vermoeden aan de naast hogere leidinggevende of aan een daartoe aangewezen vertrouwenspersoon.

79c lid 1

De leidinggevende of de vertrouwenspersoon, bedoeld in artikel 79b, eerste lid, draagt er zorg voor dat het bevoegd gezag onverwijld via de hiërarchische lijn schriftelijk op de hoogte wordt gesteld van het gemelde vermoeden van een misstand en van de datum waarop de melding is ontvangen. Indien de melding is gedaan bij de vertrouwenspersoon, vergewist deze zich ervan dat de ambtenaar heeft ingestemd met melding aan het bevoegd gezag.

Indien blijkt dat de gerapporteerde integriteitsschending inderdaad als een ernstige misstand moet worden beschouwd, volgt de verdere procedure van de klokkenluidersregeling. In de kamer (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2001) is onderkend – en aanvaard – dat er een grijs gebied bestaat tussen bijvoorbeeld een grove schending en een minder grove schending en dat van geval tot geval bezien moet worden of voor een melding de onderhavige procedure openstaat (zie ook paragraaf 4.5).

De klokkenluidersregeling

Sinds de wijziging van de Ambtenarenwet per 1 mei 2003 moeten organisaties binnen het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen een procedure hebben voor 'het omgaan met met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is'.⁴ De naam klokkenluidersregeling is enigszins misleidend omdat een klokkenluider iemand is die met vertrouwelijke informatie in de openbaarheid treedt terwijl deze regeling er juist op toeziet dat een misstand intern kan worden aangepakt en de ambtenaar niet naar buiten hoeft te treden. De procedure voor het melden van een (vermoeden van een) misstand verloopt immers via de hiërarchische lijn binnen de organisatie. Kan dit niet in de hiërarchische lijn, dan kan dit eventueel bij een vertrouwenspersoon. De vertrouwenspersoon handelt alleen als de betreffende ambtenaar daarmee instemt. Rechtsreeks melden bij de CIO is in zwaarwegende gevallen ook een optie (zie paragraaf 4.5)

Men beoogt met de regeling een open cultuur te bewerkstelligen door met de regeling een norm te stellen hoe om te gaan met ernstige misstanden (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2000).⁵ De misstanden waarvoor de regeling geldt, moeten wel 'voldoende gewicht' hebben.⁶ De verplichting tot melden vloeit min of meer voort uit het beginsel

van goed ambtenaarschap. Volgens de Ambtenarenwet dient een ambtenaar zich als een goed ambtenaar te gedragen en daarom mag van hem worden verwacht dat hij misstanden, die het functioneren van zijn organisatie belemmeren, probeert te voorkomen (Verhulp, 2001). Het niet-naleven van deze verplichting kan plichtsverzuim opleveren, maar is niet strafbaar volgens het strafrecht.

Een ambtenaar kan zich in het licht van de klokkenluidersregeling ook in een andere situatie schuldig maken aan plichtsverzuim, namelijk wanneer hij met zijn vermoeden - en dus met vertrouwelijke informatie - naar buiten treedt. Dit besluit zal vaak pas worden genomen wanneer de melder geen andere uitweg (meer) ziet (bijvoorbeeld uit angst voor interne maatregelen), deze zich niet gehoord voelt binnen de eigen organisatie of deze de procedures niet goed kent. Misstanden die onder de klokkenluidersregeling vallen, zijn in principe altijd interne aangelegenheden waar vertrouwelijk mee omgegaan moet worden en die intern opgelost moeten worden.

De klokkenluidersregeling is in het leven geroepen om de melder te beschermen (zie ook nog paragraaf 4.5). De regeling legt ambtenaren echter ook de verplichting op om (vermoedens van) ernstige misstanden intern te melden (Verhulp, 2001). Hoewel een ambtenaar net als elke burger vrijheid van meningsuiting geniet, geldt in het geval van de klokkenluidersregeling echter wel dat hij rekening moet houden met de geheimhoudingsplicht⁷:

Ambtenarenwet artikel 125a lid 3

De ambtenaar is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.

Algemene wet bestuursrecht artikel 2.5

1. Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.

2. Het eerste lid is mede van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak, en op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die een bij of krachtens de wet toegekende taak uitoefenen.

Het naar buiten brengen van misstanden mag er niet toe leiden dat een goede vervulling van de functie of de functie van de openbare dienst in het geding komt.⁸ Is dit wel het geval, dan is er sprake van plichtsverzuim.

Alleen in bijzondere gevallen is het gerechtvaardigd dat een ambtenaar vertrouwelijke informatie naar buiten brengt, bijvoorbeeld wanneer de ambtelijke organisatie niet adequaat reageert bij een acuut gevaar voor de volksgezondheid (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2001). Daarnaast, zo valt in de toelichting op de klokkenluidersregeling voor de Rijksover-

heid te lezen, gaat de geheimhoudingsplicht niet op wanneer de ambtenaar kennis krijgt van een misdrijf. Wanneer er sprake is van strafbare feiten, komt het strafrecht in beeld en geldt de aangifteverplichting. Indien een ambtenaar aangifte doet op grond van artikel 162 Sv hoeft de klokkenluidersregeling dus niet gebruikt te worden. De Nota Corruptiepreventie geeft hierover duidelijkheid: de aangifteplicht gaat vóór de klokkenluidersregeling (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005). Om de verhouding tussen de klokkenluidersregeling en de aangifteplicht nader te verduidelijken, is de klokkenluidersregeling in 2006 aangepast (Staatsblad, 2006). De strekking van deze aanpassing luidt dat een ambtenaar bij een vermoeden van een strafbaar feit daarvan ook (via de leidinggevende) aangifte behoort te doen:

'Onverminderd verplichtingen tot aangifte van strafbare feiten meldt de ambtenaar het vermoeden van een misstand aan de leidinggevende. Indien de ambtenaar melding aan de leidinggevende niet wenselijk acht, meldt de ambtenaar het vermoeden aan de naast hogere leidinggevende of aan een daartoe aangewezen vertrouwenspersoon. (...) Het spreekt voor zich dat de klokkenluidersregeling onverlet laat de plicht van de individuele ambtenaar die kennis draagt van een strafbaar feit in de organisatie, van dit feit aangifte te doen bij een bevoegde autoriteit. (...) Duidelijk moge ook zijn dat met opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten een ander doel wordt gediend dan met het onderzoeken en wegnemen van misstanden in de organisatie.'

Daarnaast geldt dat een ambtenaar - net als elke burger - het recht heeft om aangifte te doen indien hij geconfronteerd wordt met een misdrijf (zie artikel 161 Sv). Het gebruik maken van een wettelijke bevoegdheid mag een werknemer ook niet worden aangerekend (Van Steenbergen, 2001).

De wet wijst niet aan wie de taak heeft om de aangifte te doen. Wel stelt de toenmalige Minister van Justitie in 1984 bij de wetsherziening in de Memorie van Toelichting dat:

'(...) [het] niet zonder meer gewenst [is] dat iedere medewerker van een dienst of een orgaan zich zelfstandig tot de officier van justitie wendt. Doorgaans zal het praktischer zijn, dat hij het door hem vermoede misdrijf meldt bij zijn chef. Het is dan aan het hoofd van de dienst om, rekening houdend met relevante voorschriften en omstandigheden, aangifte te doen.' (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1984)

Dit is ook in lijn met de hiervoor al aangehaalde geheimhoudingsplicht voor ambtenaren volgens artikel 125a van de Ambtenarenwet; vanuit het oogpunt van de organisatieleiding is het immers niet gewenst dat een ambtenaar zondermeer naar buiten treedt met gevoelige interne informatie. Mede omdat niet altijd duidelijk is of een (vermoeden van een) misstand een vorm van ambtscriminaliteit betreft, zal in voorkomende gevallen de aangifte dan ook meestal door of uit hoofde van de ambtelijke leiding worden gedaan. Ook uit een circulaire van de Minister van Justitie (2001) valt op te maken dat:

'(...) in beginsel de aangifte geschiedt door tussenkomst van de ambtelijke leiding.'

Indien een ambtenaar ervoor 'kiest' om melding te maken van een strafbaar feit en het komt tot een aangifte, dan zal de 'melder' zelf dus in veel gevallen niet de aangever zijn. In die zin zou verondersteld kunnen worden dat het voor ambtelijke organisaties belangrijker is dat leidinggevend en op de hoogte zijn van de precieze procedures rond de aangifteplicht dan uitvoerenden. Overigens blijkt ook uit één van de interviews dat de organisatie er belang bij kan hebben dat ambtenaren niet bekend zijn met de exacte procedures:

'Rechtstreekse aangifte bij de politie door een ambtenaar heb ik nog niet meegeemaakt. Dat doe je ook niet. Trouwens, toch niet iedereen kent de aangifteplicht, dus de kans dat iemand zelf rechtstreeks naar de politie gaat en de interne procedures omzeilt, is niet groot.' Bron: ministerie

Indien daadwerkelijk aangifte wordt gedaan door het bevoegd gezag, is vanaf dat moment de ambtelijke leiding ook verantwoordelijk voor de contacten met politie en justitie. Vervolgens zijn de betrokken ambtenaar en de betrokken leidinggevende(n) wettelijk verplicht tot informatieverstrekking aan de officier van justitie.⁹

Het recht op bescherming als rechtstreeks aangifte wordt gedaan

Ondanks het feit dat er procedures zijn opgesteld om de werking van de klokkenluidersregeling en de aangifteplicht te verduidelijken, blijkt het zelfs voor experts onduidelijk te zijn, hoe beide richtlijnen zich nu precies tot elkaar verhouden:

'Ik zit nog steeds met de vraag hoe de aangifteplicht zich nu precies verhoudt tot de geheimhoudingsplicht. Is een uitvoerende ambtenaar (disciplinair) strafbaar als hij zijn leidinggevende niet inlicht, de geheimhoudingsplicht schendt en met een geval van ambtscriminaliteit rechtstreeks naar het OM stapt? En geeft hij dan zijn recht op bescherming die voortvloeit uit de klokkenluidersregeling op?'

De 'regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand' (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000) geeft hierop een antwoord:

'Indien de ambtenaar (...) meent dat in de hiërarchische lijn boven hem een misdrijf wordt gepleegd als bedoeld in artikel 162 Wetboek van Strafvordering, als ook in het geval dat hij meent dat een dergelijk misdrijf in de doofpot wordt gestopt, is de ambtenaar gehouden tot het doen van aangifte.'

De ambtenaar kan in bepaalde gevallen dus rechtstreeks contact opnemen met het Openbaar Ministerie.¹⁰ Toch roept dit bij verschillende experts vragen op. Onduidelijk is immers nog steeds of het een ambtenaar ook in andere gevallen is toegestaan rechtstreeks en zonder medeweten van de leidinggevende aangifte te doen bij het OM en of de ambtenaar dan nog beschermd wordt door de klokkenluidersregeling. Geen van de door ons gesproken respondenten kon hierover uitsluitsel geven.

Bekendheid met procedures rond het melden van integriteitsschendingen

Vanwege de hiervoor besproken complexiteit zou het niet vreemd zijn wanneer de procedures rond het melden van misstanden niet bij elke ambtenaar bekend zijn. Uit de enquête (tabel 4.2) blijkt dan ook dat gemiddeld slechts twaalf procent van de bevroegde ambtenaren op de hoogte zegt te zijn van de precieze procedure die gevolgd behoort te worden wanneer zij geconfronteerd worden met een misstand binnen de organisatie. 32 procent geeft aan enigszins op de hoogte te zijn van de te volgen procedure. Er zijn duidelijke verschillen zichtbaar tussen de organisaties: binnen het ZBO en de grote gemeente zijn meer ambtenaren bekend met de te volgen procedure dan bij de ministeries en de middelgrote en kleine gemeente. Het feit dat de ministeries hier minder goed scoren, is opvallend omdat verwacht zou kunnen worden dat juist hier veel aandacht voor de procedures zal bestaan.

Op de vraag of duidelijke procedures überhaupt aanwezig zijn, antwoordt slechts tien procent dat deze procedure er is en dat deze bekend is. Nog eens zeventien procent weet wel dat er binnen de organisatie een procedure is, maar kent deze niet. Ambtenaren van de toezichthoudende dienst zijn duidelijk beter op de hoogte van de te volgen procedures in geval van een gesignaleerde misstand (25 procent) en van de aanwezigheid van vastgelegde procedures rond de aangifteplicht (26 procent). Er blijken significante verschillen te zijn tussen de bekendheid met procedures en het functieniveau van de ambtenaren. Leidinggevend en managers zijn vaker op de hoogte van de aanwezigheid en inhoud (respectievelijk 32 en 34 procent) van de procedures dan de uitvoerende ambtenaren waarvan slechts zeven procent weet van de aanwezigheid en acht procent de inhoud kent.

Tabel 4.2 – Aanwezigheid van en kennis over procedures bij misstanden (in %), N=728

Sectoren	Op de hoogte van procedure?	Duidelijke procedures aanwezig?	
	Ja	Ja, ik ken ze	Ja, maar ken ze niet
Ministerie 1	4	10	29
Ministerie 2	8	6	12
ZBO	17	11	16
Grote gemeente, dienst 1	25	26	25
Grote gemeente, dienst 2	13	13	24
Middelgrote gemeente	10	7	13
Kleine gemeente	6	0	6
Totaal	12	10	17

De toezichthouders uitgezonderd, weet gemiddeld dertig procent van de ambtenaren niet waar een misstand gemeld moet worden. Voor de toezichthouders ligt dit percentage op negen procent. Desondanks geeft meer dan de helft van de ambtenaren aan een misstand (in elk geval)¹¹ te zullen melden bij de direct leidinggevende. 32 procent geeft aan naar de organisatieleiding te zullen stappen. Hoewel men de procedures voor het melden van misstanden dus veelal niet kent, zou men in veel gevallen wel bij de, volgens de ambtelijke

procedures gezien, juiste persoon melden. Leidinggevende ambtenaren en managers geven vaker aan een misstand (ook) bij de organisatieleiding te zullen melden dan ambtenaren in uitvoerende functies (zie ook tabel 4.3). Daarnaast geven leidinggevendenden aan vaker naar de politie of het Openbaar Ministerie te zullen stappen. Deze resultaten zijn in lijn met de ambtelijke procedures; in principe doet de eindverantwoordelijke aangifte en behoort een uitvoerende ambtenaar 'in de lijn' te melden.

Tabel 4.3 – Plaats waar ambtenaren misstanden zouden melden, naar functie (in %), N=728

	Functie van de ambtenaar		
	Uitvoerend	Leidinggevend	Management
Politie/Openbaar Ministerie *	23	25	51
Rijksrecherche	5	3	11
Direct leidinggevende	52	58	60
Vertrouwenspersoon	20	22	17
Organisatieleiding *	28	43	49
Interne controledienst *	8	8	17
Weet niet *	34	17	15

*=significant

4.3 Bekendheid met de aangifteplicht

De aangifteplicht voor gevallen van ambtscriminaliteit vormt in theorie het sluitstuk van de meldprocedure. De resultaten van de enquête geven inzicht in de mate waarin ambtenaren van de verschillende organisaties hiermee bekend zijn. Per ondervraagde organisatie wordt dit in tabel 4.4 weergegeven.

Tabel 4.4 – Bekendheid met en aandacht voor de aangifteplicht (in %), N=728

Sectoren	Bekend met begrip aangifteplicht	Kennis van artikel 162 Sv	Intern aandacht voor aangifteplicht
	Ja	Ja	Ja
Ministerie 1	28	11	13
Ministerie 2	22	5	5
ZBO	14	5	2
Grote gemeente, dienst 1	26	4	21
Grote gemeente, dienst 2	22	4	17
Middelgrote gemeente	12	2	8
Kleine gemeente	18	3	0
Totaal	20	5	7

De resultaten laten zien dat over de aangifteplicht weinig bekend is. Gemiddeld een vijfde van de bevroagde ambtenaren kent het begrip. Het deel van de ambtenaren dat artikel 162 Sv kent, is veel kleiner: vijf procent. Het is de vraag hoe erg dit is. Het kennen van de aangifteplicht is immers belangrijker dan het kennen van het wetsartikel. Het eerste ministerie springt er als enige organisatie boven uit met een percentage van bijna elf procent. Opmerkelijk is dat ook de toezichhouders (dienst 1 van de grote gemeente) het artikel nauwelijks kennen, terwijl er wel veel aandacht is voor de aangifteplicht, zo blijkt uit de laatste kolom. De respondenten die aangaven het wetsartikel te kennen, is vervolgens gevraagd of zij wisten voor wie de aangifteplicht geldt. Een derde van hen gaf aan van mening te zijn dat de aangifteplicht geldt voor elke Nederlandse burger. Slechts de helft wist dat deze alleen voor ambtenaren bedoeld is. Ook over de inhoudelijke aspecten van de aangifteplicht blijkt er onduidelijkheid te heersen. Ministerie 1 en dienst 1 van de grote gemeenten scoren opnieuw het best, zo blijkt uit tabel 4.5.

Tabel 4.5 – Bekendheid met inhoudelijke aspecten van de aangifteplicht (in %), N=728

Sectoren	Bekend met voorwaarden waaronder aangifte moet worden gedaan			
	Ja	Enigszins	Nee	Weet niet
Ministerie 1	3	31	59	7
Ministerie 2	3	13	79	6
ZBO	6	14	71	10
Grote gemeente, dienst 1	13	26	51	9
Grote gemeente, dienst 2	4	24	65	7
Middelgrote gemeente	3	13	75	9
Kleine gemeente	0	15	77	9
Totaal	4	18	70	8

De hypothese dat men in grotere organisaties beter op de hoogte is van de procedures en voorwaarden blijkt echter niet te kloppen. Ministerie 2 blijft hierbij behoorlijk achter. Er zijn diverse aspecten die van invloed zijn, zoals het karakter van de werkzaamheden van de organisatie, de omvang van de organisatie en de afstand tot de centrale Rijksoverheid. Twee andere aspecten die een rol kunnen spelen in de bekendheid van de aangifteplicht, worden genoemd in een onderzoek naar integriteitsinbreuken dat door het projectbureau Forensische Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën in 2007 is uitgevoerd:

- de hoogte van het budget voor het integriteitsbeleid;
- de mate waarin het integriteitsbeleid in de organisatie is ingebed.

Het eerste aspect spreekt voor zich: hoe lager het budget, des te minder aandacht zal er zijn voor het integriteitsbeleid en des te minder zullen de ambtenaren in de organisatie worden voorgelicht over de aangifteplicht. Het tweede aspect, de mate van inbedding in de organisatie, heeft vaak te maken met de verantwoordelijkheden en werkzaamheden van de betrokken organisatie.

Het feit dat dienst 1 van de grote gemeente bestaat uit administratief toezichthouders, lijkt bijvoorbeeld de grotere bekendheid te kunnen verklaren:

'Door de regelgeving die op mij van toepassing is vanuit mijn beroepsuitoefening (registeraccountant) zijn er al voldoende waarborgen ingebouwd in onze organisatie om dit soort zaken te ondervangen.' Bron: enquête, dienst 1 grote gemeente

Wanneer integer handelen dicht bij de core business van een overheidsorganisatie staat, zal er ook meer aandacht zijn voor de aangifteplicht. Voorbeelden van organisaties waar integer handelen een onderdeel is van de dagelijkse werkzaamheden zijn de politie, defensie, de Belastingdienst, de bijzondere opsporingsdiensten en het gevangeniswezen. Binnen deze organisaties vinden relatief veel kwetsbare handelingen¹² plaats en/of is sprake van veel contacten met burgers. Het bewustzijn dat deze activiteiten een risico kunnen vormen voor de integriteit van de organisatie, verklaart waarom er binnen deze organisaties intern relatief veel aandacht is voor mogelijke integriteitsschendingen.

'Bij de Belastingdienst bijvoorbeeld is heel goed omschreven bij welke schending men waar naartoe moet gaan. In de richtlijnen staat heel duidelijk wanneer een bepaalde schending moet worden opgevat als een geval van ambtscriminaliteit.'
Bron: onderzoekers Ministerie van Financiën

In het hiervoor aangehaalde onderzoek door het Ministerie van Financiën (2007) wordt om deze reden een onderverdeling gemaakt in drie risicoprofielen: hoog, midden en laag. Hoewel het onderzoek gericht is op de departementen, kan deze lijn ook doorgetrokken worden naar de andere overheden. Vooral de organisaties met een gemiddeld of een laag risicoprofiel verdienen, volgens de onderzoekers, extra aandacht. De organisaties met een hoog risicoprofiel kennen immers al een hoger risicobewustzijn, zo concluderen de onderzoekers. In de middelste categorie vallen organisaties waarin veelvuldig integriteitsgevoelige handelingen plaatsvinden, maar waar integer handelen niet dichtbij de core business staat. De onderzoekers noemen onder andere Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst, maar ook gemeenten kunnen onder deze noemer worden geschaard. Zoals Verlaan (1999) laat zien in zijn boek 'Chaos aan de Amstel', kan bij gemeenten van alles mis zijn. Binnen deze organisaties is niet altijd voldoende aandacht voor integriteitsbeleid en daarmee bekendheid met de aangifteplicht. De middelgrote gemeente uit het enquêteonderzoek vormt in dit opzicht een goed voorbeeld.

'De aangifteplicht is bij ons waarschijnlijk nauwelijks bekend en wordt ook niet gecommuniceerd naar de ambtenaren. Bij het creëren van een open vertrouwelijke sfeer, die nodig is voor het melden van misstanden, zou het wel eens averechts kunnen werken als je de aangifteplicht gaat introduceren. De aangifteplicht is voor ons een ver-van-mijn- bedshow.' Bron: middelgrote gemeente

Deze reactie is begrijpelijk en er is zeker iets voor te zeggen dat aandacht voor de aangifteplicht van negatieve invloed zou kunnen zijn op een open vertrouwelijke sfeer. De stel-

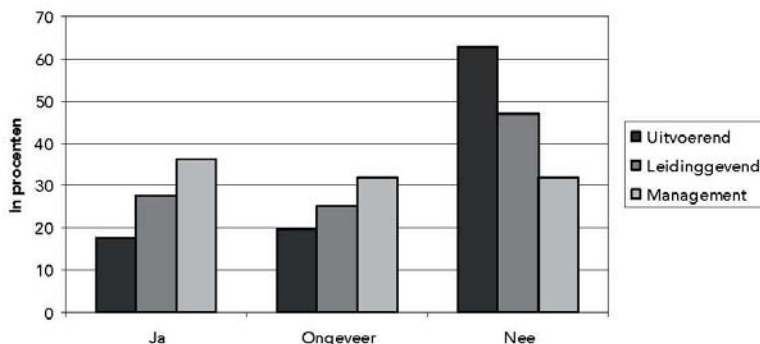
ling dat ook bij deze gemeente integriteitsschendingen voor zouden kunnen komen, werd echter stellig tegengesproken, terwijl de enquêteresultaten laten zien dat zich de afgelopen jaren wel degelijk situaties hebben voorgedaan waarop de aangifteplicht van toepassing zou zijn geweest (zie tabel 3.9).

Tot slot hebben de onderzoekers van het Ministerie van Financiën aandacht voor de organisaties die in het lage risicoprofiel thuishoren. Het gaat om organisaties die zich slechts in beperkte mate met integriteitsgevoelige handelingen bezig houden. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een voorbeeld van een ministerie dat vooral beleidsmatige werkzaamheden verricht.

Verschillen binnen organisaties

Naast de verschillen in de bekendheid met de aangifteplicht tussen overheidsorganisaties zijn er ook binnen organisaties verschillen in de mate waarin ambtenaren bekend zijn met de aangifteverplichting. Grofweg geldt de regel: hoe hoger in de organisatie, des te groter is het risicobewustzijn en daarmee de kennis over de aangifteverplichting. Dit blijkt ook uit de enquêteresultaten wanneer gekeken wordt naar de bekendheid met het begrip aangifteplicht per functieniveau. Enkele significante verschillen zijn in figuur 4.1 weergegeven. Leidinggevenden en managers zijn vaker bekend met het begrip aangifteplicht en kennen vaker het artikel dan ambtenaren in uitvoerende functies. Ook blijken ambtenaren met een leidinggevende of managementfunctie beter op de hoogte te zijn van de voorwaarden waaronder aangifte moet worden gedaan. Respectievelijk 15,3 en 10,6 procent van deze ambtenaren kennen de voorwaarden tegenover 2,6 procent van de ambtenaren met een uitvoerende functie.

Figuur 4.1 – Bekendheid met het begrip aangifteplicht, naar functie (in %), N=728



Bij decentrale overheden is het risicobewustzijn over het algemeen minder groot en is het afhankelijk van de persoon en de organisatie hoe wordt omgegaan met integriteit en of men bekend is met de aangifteplicht (Vos en Witte, 2007). Zo is bij gemeenten de ambtelijke leiding over het algemeen meer bekend met de aangifteplicht dan de lagere echelons.

In hoeverre men bekend is met artikel 162 Sv is niet alleen afhankelijk van de plaats in de hiërarchische lijn, maar verschilt ook tussen afdelingen en specifieke functies. Sommige afdelin-

gen zijn beter op de hoogte dan andere afdelingen, omdat men simpelweg meer te maken heeft integriteitsgevoelige zaken. Het gaat hier bijvoorbeeld om afdelingen waar subsidieverstrekking en vergunningverlening plaatsvinden of waar grote opdrachten worden uit- of aanbesteed. Hetzelfde geldt voor inkoopfuncties en functies waarbij met geld en gevoelige informatie wordt omgegaan. Ten slotte hebben ook de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor personeelszaken en juridische zaken relatief veel kennis van het integriteitsbeleid binnen de organisatie. Desondanks zijn er ook vertrouwenspersonen en managers van de afdeling personeelszaken soms niet op de hoogte van de aangifteplicht:

'Zelfs een directeur van een beleidsafdeling weet vaak niet dat er een aangifteplicht is.' Bron: onderzoekers Ministerie van Financiën

Volgens verschillende respondenten zal bij minder risicovolle diensten of afdelingen het integriteitsbewustzijn over het algemeen nog minder groot zijn; zij krijgen immers minder met integriteitsschendingen te maken. Wat opvalt in de interviews is dat de 'buitendienst' vaak buiten beschouwing wordt gelaten als wordt gesproken over het integriteitsbeleid. Aangezien zij weinig op kantoor zijn en nauwelijks of geen toegang hebben tot het intranet komen zij mogelijk ook minder vaak in aanraking met voorlichting over integriteitskwesaties. Hierin schuilt wel een gevaar:

'Men denkt bij corruptie vaak vooral aan de bureaumedewerkers, maar in de praktijk kan corruptie natuurlijk ook bij de buitendienst voorkomen. Een goed voorbeeld hiervan vormt de vuilnisophaaldienst. Het komt bijvoorbeeld voor dat een vuilnisman wordt betaald om toch die asbestplaten mee te nemen. In een ander geval reed de wagen die de stoepputten leegde, ook wekelijks even gratis langs de vetvang van de snackbar, terwijl de snackbarhouder hiervoor eigenlijk diende te betalen. In ruil hiervoor kregen de chauffeurs van de wagen een paar pakjes sigaretten per keer.'
Bron: respondent die vertelde over zijn vorige functie bij een grotere gemeente.

Dat een collega die hiermee geconfronteerd wordt zich in dit soort gevallen niet (altijd) aangesproken zal voelen door de aangifteplicht, moge duidelijk zijn.

In de enquête is ten slotte ook gekeken naar het geslacht en het aantal jaren werkervaring van de respondenten. Het geslacht levert duidelijk significante verschillen op: vrouwen zijn minder vaak bekend met aangifteplicht. Dit geldt echter alleen voor de uitvoerende functies; tien procent van de vrouwen in uitvoerende functies tegenover 23 procent van de mannen met een uitvoerende functie kent de aangifteplicht. Vrouwen in een leidinggevende functie en in het management zijn net zo vaak bekend met de aangifteplicht als mannen. Het aantal jaren in overheidsdienst heeft geen invloed op de bekendheid.

4.4 Motieven om te melden en aangifte te doen

Elke integriteitsschending betekent plichtsverzuim. Plichtsverzuim is niet alleen het niet-nakomen van opgelegde verplichtingen en het overtreden van voorschriften, maar ook het doen of nalaten van iets wat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort te doen of na te laten.¹³ Dit betekent niet alleen dat de ambtenaar die zich aan een integriteits-

schending schuldig maakt, plichtsverzuim pleegt, maar ook dat de ambtenaar die het nalaat om van een integriteitsschending melding te maken wanneer hij hiervan kennis krijgt, hieraan schuldig is. Wanneer een ambtenaar een integriteitsschending vermoedt of constateert, kunnen er echter ook andere motieven meespelen bij de beslissing om een integriteitsschending te melden. Er van uitgaande dat het gaat om 'eerlijke' meldingen¹⁴ kunnen er bij het besluit om al dan niet tot een (interne) melding over te gaan uiteenlopende belangen en afwegingen meespelen. Deze kunnen persoonlijk, ethisch en maatschappelijk van aard zijn en met elkaar conflicteren. Enerzijds spelen aspecten als loyaliteit aan de organisatie en collega's, gewetenswroeging en het maatschappelijke belang een rol bij de beslissing om de integriteit van een overheidsorganisatie juist wel of niet te beschermen. Anderzijds wil een ambtenaar ook zijn eigen baan en carrièreperspectief niet op het spel zetten (zie onder andere Vermaas et al., 2001).

'Misstanden melden is binnen de ambtelijke organisaties waar ik gewerkt heb bijna altijd een ambtelijke doodzonde. Het betekent in de regel je eigen ontslag, ondanks allerlei mooie klokkenluidersregelingen en andere papieren regelingen. 'Ik zie niets en ik hoor niets en uiteraard heb ik zelf geen overtredingen begaan,' is een veel betere strategie voor een goede, langdurige werkrelatie.' Bron: enquête, middelgrote gemeente

Uit een onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat twintig procent van de bijna dertigduizend ondervraagde ambtenaren het oneens is met de stelling: 'In mijn organisatie kan ik zonder nadelige gevolgen voor mijzelf een integriteitsvraagstuk aankaarten bij mijn collega's of leidinggevende' (BZK/BIOS, 2007). De geboden bescherming is hierbij van belang, aangezien angst een grote rol speelt bij de afweging al dan niet te melden. Deze angst wordt nog versterkt door de verhalen over de ervaringen van de Nederlandse 'boegbeelden van het klokkenluiderschap'. In veel gevallen liep het immers slecht met hen af.

'Eerlijk gezegd zou ik niet weten waar ik goed aan doe als ik misstanden zie of hoor. Ik zou niet zo gauw mijn nek uitsteken. Dat wordt je ook niet in dank afgenomen. Je hoort ook altijd dat klokkenluiders er zelf heel slecht van af komen: ze hebben vaak geen werk meer. Dat maakt het allemaal wel heel moeilijk om aan de bel te trekken.' Bron: enquête, ministerie

Een andere, verschillende keren genoemde reden om af te zien van een melding ligt in het feit dat men de schending nu ook weer niet zo zwaar vindt dat de pleger daarvoor vervolgd of ontslagen zou moeten worden: 'hij heeft toch zo'n leuk gezin; hoe zouden ze moeten rondkomen zonder baan?'

De Graaf (2007) die recent onderzoek deed naar motieven om te melden, bevestigt deze conclusie: 'behalve de negatieve gevolgen die het melden voor de melder zullen hebben (zowel persoonlijk als voor het groepsproces), spelen ook de negatieve gevolgen voor de schender (de melder voelt zich verantwoordelijk voor de straf voor de schender) een grote rol'.

Redenen om juist wel te melden zijn volgens De Graaf:

- de schending botst met het eigen gevoel van rechtvaardigheid
- de melder vindt dat er iets aan de misstand gedaan moet worden
- zelfprotectie (persoonlijke gevolgen van niet-melden)
- veiligheid (in het algemeen of van het slachtoffer van de schending)
- de ernst van de schending
- protectie van de schender (om zijn naam te zuiveren, voorkomen van te veel roddels)
- het hebben van een leidinggevende functie
- de inschatting van de positieve reactie van de organisatie
- de aanwezigheid van bewijsmateriaal.

Over het algemeen wordt een melding niet gedaan vanuit rancune naar de schender, zo concludeert De Graaf. Verder lijken de redenen om te melden niet zo veel te verschillen tussen melders met een goede verhouding met de schender en melders met een slechte verhouding. De drempel om te melden wanneer deze relatie slecht is, ligt echter wel lager.

Wel of geen aangifte

Wanneer er door een ambtenaar daadwerkelijk melding wordt gemaakt van een misdrijf, kunnen er uiteenlopende redenen zijn om al dan niet aangifte te doen. Zo kunnen twijfel over het strafbare karakter van de schending, het belang van de interne organisatie (niet onnodig onrust creëren), het benadrukken van het belang van de publieke zaak en het behoud van het vertrouwen van de burger in de overheid als motief gebruikt worden om wel of geen aangifte te doen (Huberts en Nelen, 2005).

In de praktijk lijkt het inderdaad geregeld voor te komen dat er uiteindelijk geen aangifte wordt gedaan indien een ambtenaar wordt geconfronteerd met (vermoedelijke) strafbare feiten door een collega. Dit kan een keuze zijn van de (potentiële) melder of van de 'ontvanger van de melding':

'Ik heb regelmatig te maken met nalatigheid van collega's en niet optreden of de andere kant opkijken, waardoor situaties ontstaan, die de volksgezondheid in het geding brengen of waarbij vergunningen van bedrijven niet worden ingetrokken terwijl dit wel zou moeten. Als ik dat meld aan de leidinggevende gebeurt er weinig mee, maar word ik behandeld als lastige collega met alle consequenties van dien (geen promotie, geen beloning, etiket een zeurpiet te zijn, enzovoorts). Dit werkt vermoeiend en demotiverend.' Bron: enquête

Wanneer naar aanleiding van een melding de ambtelijke procedures zijn gevolgd en blijkt dat er sprake is van een misdrijf, is het aan de organisatieleiding om de aangifteplicht op te volgen. Voor de 'ontvanger' van een melding bestaat er op dat moment een 'keuze' om wel of geen aangifte te doen. Hoewel de aangifteverplichting wettelijk is verankerd, staat er voor de potentiële melder (en de ontvanger van de melding) strafrechtelijk gezien geen sanctie op het niet-voldoen aan deze plicht. Wel kan er sprake zijn van plichtsverzuim indien

niet aan de aangifteplicht wordt voldaan en dan is de ambtelijke leiding in theorie bevoegd maatregelen te nemen tegen de niet-meldende ambtenaar.

Daarentegen komt het ook voor dat men, zonder kennis te hebben van het bestaan van de aangifteplicht, tot aangifte overgaat:

'Wanneer er overtredingen gepleegd worden door iemand van de gemeente, dan stap ik direct naar de politie. De gemeente is er voor de bevolking, net als de politie. Als de integriteit van een gemeente wordt aangetast, dan zou de politie direct ter plaatse moeten zijn. Je hebt een voorbeeldfunctie en dus moet de politie altijd ingeschakeld worden als er iets niet in de haak is.' Bron: kleine gemeente

Moreel plichtsbesef blijkt dus van invloed op het besluit om wel of geen aangifte te doen. Dit wordt bevestigd door een respondent bij het ZBO:

'In geval van strafbare feiten doen we 9 van de 10 keer aangifte. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet bij de regiodirecties, maar bij de Raad van Bestuur. Keuze hier toe wordt mede gedaan op basis van de ernst van het strafbare feit. Het is eigenlijk simpel. Als de interne sanctie ontslag is, zal bijna altijd ook aangifte worden gedaan. Of deze aangifte wordt gedaan op basis van artikel 162 Sv, is dan in principe niet van belang. Men doet aangifte omdat men zich daartoe verplicht voelt.' Bron: ZBO

Als besloten wordt aangifte te doen, is het vervolgens de vraag hoe dit gebeurt. De manier en het doel van aangifte kunnen immers variëren:

'Wanneer wel aangifte wordt gedaan, wil dit niet altijd zeggen dat dit op een juiste manier gebeurt. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de organisatie alleen aangifte doet van een gering feit uit een omvangrijke corruptiezaak. De ambtelijke leiding voldoet dan wel aan de aangifteverplichting, maar doet dit op een zodanige wijze dat de organisatie grotendeels buiten schot blijft, terwijl in feite een onderzoek gestart had moeten worden naar alle gepleegde strafbare feiten.' Bron: klokkenluider

Zeker wanneer het gaat om grootschalige corruptie op een hoog niveau binnen de organisatie waarbij de organisatie er niet aan ontkomt om aangifte te doen, zal er een motief zijn voor de organisatieleiding om op een dergelijke manier te handelen. Wanneer wel wordt besloten aangifte te doen, kan het daarnaast zo zijn dat dit alleen tegen externe betrokkenen wordt gedaan. In casus 10 was bijvoorbeeld sprake van een leverancier die mogelijk met medeweten van een gemeentefunctionaris gemeentegoederen had verduisterd en/of jarenlang de verkeerde kwaliteit materialen had geleverd. In dat geval is alleen aangifte gedaan tegen de externe leverancier, maar niet tegen de betrokken gemeentefunctionaris.

We kunnen uit het voorgaande concluderen dat de aangifteplicht slechts één van de prikkels is die in een complex stelsel van invloeden bepaalt of uiteindelijk aangifte wordt gedaan. De morele plicht om aangifte te doen, lijkt in veel gevallen zwaarder te wegen dan de aangifteplicht. Daarnaast zijn de risico's voor de melder, de schender en de organisatie van invloed op de uitkomsten en is het de vraag op welke manier aangifte wordt gedaan.

4.5 Bescherming van de melder

In het voorgaande is al verschillende keren ter sprake gekomen dat de kans bestaat dat de oorspronkelijke melder bij het melden van misstanden in een conflictsituatie terecht kan komen. Om die reden zijn verschillende regelingen in het leven geroepen die de melder in principe zouden moeten beschermen. Het belangrijkste en meest bekende voorbeeld hiervan is de al aangehaalde klokkenluidersregeling.

Het beschermen van de ambtenaar die melding doet van een misstand, vormt een belangrijk onderdeel van de klokkenluidersregeling. Deze rechtsbescherming houdt in dat de ambtenaar door zijn melding zowel tijdens als na de procedure geen nadelige gevolgen voor zijn (arbeids)positie mag ondervinden.¹⁵ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevestigt in een reactie op Kamervragen over de klokkenluidersregelingen dat zij van mening is dat 'ambtenaren die als klokkenluider optreden in die zin dat zij de bij hen levende vermoedens van misstanden te goeder trouw [en zonder persoonlijk gewin] melden, geen nadeel (...) mogen ondervinden' (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007c).¹⁶

Over deze bescherming is echter niet iedereen te spreken. Zo komt uit een inventarisatie van het tijdschrift Binnenlands Bestuur bij verschillende overheden naar voren dat de bescherming die wordt geboden door de klokkenluidersregeling niet voldoet (Van der Kooij, 2007). Ook een bevroegde klokkenluider heeft kritiek op de mate van bescherming:

'De klokkenluidersregeling biedt rechtsbescherming tegen alle vormen van ontslag, behalve ontslag op basis van een verstoorde werkrelatie of 'onverenigbaarheid van karakters'. Weliswaar leidt deze situatie in tegenstelling tot andere vormen van gedwongen ontslag tot 'eervol' ontslag waarbij de werkgever zal moeten betalen, maar je baan behoud je er niet mee. Eigenlijk zou de klokkenluidersregeling hier ook tegen moeten beschermen.' Bron: klokkenluider

Een tweede klokkenluider waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken, noemt de geboden bescherming zelfs een illusie:

'Zonder dat er zichtbaar iets aan de hand is, kan men je kapot maken: functionerings-gesprekken vinden niet meer plaats, projecten gaan naar anderen, bij sollicitaties kom je niet meer aan de bak. Dit gaat stilzwijgend: wanneer je aanwezig bent, is alles koek en ei, maar als je de deur achter je dicht doet, beginnen de treiterijen. Er is slechts een oplossing die bescherming biedt en dat is volledige anonimiteit. Anders zal er alles aan worden gedaan om de klokkenluider kapot te maken en in diskrediet te brengen.' Bron: klokkenluider

Uit de enquête blijkt dat verschillende respondenten eveneens ontevreden zijn:

'Helaas heb ik aangifte moeten doen van belangenverstremming. Het is een ziek-makende hel waarin ik terechtgekomen ben en welke zich nu al geruim 18 maanden voortsleept. Nu kan ik mij goed voorstellen dat collega's hun mond houden.' Bron: enquête

Leidinggevend en collega's kunnen het iemand dus onmogelijk maken om op een normale manier zijn functie uit te oefenen, maar ook om elders weer aan de slag te kunnen (zie bijvoorbeeld Köbben en Tromp, 1999; Vermaas et al., 2001). Eén van de deskundigen waarmee is gesproken, concludeert dan ook:

'De Nederlandse regeling voor het melden van misstanden stimuleert niet het melden, maar juist het klokkenluiden. Beleidsinhoudelijk deugt de regeling niet: de melder wordt nu niet gesteund. De potentiële klokkenluider is verplicht eerst intern te melden. Intern schuilen voor hem echter nogal eens de meeste gevaren. Daar komt nog bij dat er binnen de regeling weinig mogelijkheden zijn om de melder te belonen.' Bron: wetenschapper

Ook het alternatief (rechtstreekse aangifte door de ambtenaar) is echter niet zonder gevaren. Zoals al besproken, bestaat er onduidelijkheid over de eventuele gevolgen van een zelfstandige aangifte door een ambtenaar. Het is onduidelijk in hoeverre een (uitvoerende) ambtenaar - of hij nu wel of niet heeft geprobeerd intern te melden - het recht op bescherming dat voortvloeit uit de klokkenluidersregeling, op het spel zet door zelf naar de politie of het OM te stappen.

De klokkenluidersregeling en de aangifteplicht van ambtenaren lijken dan ook op gespannen voet te staan met de positie van een ambtenaar als ondergeschikte die afhankelijk is van de arbeid van de werkgever, zo concludeert ook Van Steenberghe (2001). Uit de door de Universiteit Utrecht uitgevoerde evaluatie van de klokkenluidersregeling (Berendsen et al., 2008) valt op te maken dat de regeling slechts in beperkte mate het intern melden en opsporen van misstanden stimuleert en dat de regeling slechts in geringe zin bijdraagt aan het beschermen van ambtelijke klokkenluiders.

Enkele enquêtevragen zijn gericht op de klokkenluidersregeling. De ambtenaren is gevraagd naar de bekendheid met en de aanwezigheid van de regeling. Ruim vijftig procent van alle bevraagde ambtenaren kent het begrip klokkenluidersregeling. Het is niet vreemd dat de regeling breder bekend is dan de aangifteplicht, omdat er veel meer aandacht is voor de regeling, het begrip meer tot de verbeelding spreekt en de regeling meer in het belang is van de ambtenaar zelf. Van de respondenten geeft 28 tot 41 procent aan 'ongeveer' te weten wat de regeling inhoudt. Het aantal ambtenaren dat weet dat er binnen de eigen organisatie een klokkenluidersregeling aanwezig is, ligt met 27 procent een stuk lager (zie tabel 4.6).¹⁷ Een uitzondering vormt ministerie 1, waar bijna drie kwart weet dat deze regeling aanwezig is. Ook de gemeentelijke toezichthouders zijn vaker dan gemiddeld op het hoogte van de klokkenluidersregeling. Binnen het ZBO daarentegen is slechts een op de tien ambtenaren bekend met de aanwezigheid van de regeling. Terwijl al deze organisaties een regeling voor het melden van vermoedens van misstanden hebben, weet grofweg drie kwart van de ambtenaren niet of de eigen organisatie beschikt over een klokkenluidersregeling. Hieruit blijkt het belang van goede communicatie over het onderwerp. Overigens zal bij de respons op dit soort vragen meespelen of er recent aandacht is besteed aan het bestaan van de regeling.

Tabel 4.6 – Positie van de klokkenluidersregeling binnen de organisatie (in %), N=728

Sectoren	Bekend met begrip klokkenluidersregeling	Klokkenluidersregeling aanwezig
Ministerie 1	75	74
Ministerie 2	54	17
ZBO	53	9
Grote gemeente, dienst 1	64	40
Grote gemeente, dienst 2	65	24
Middelgrote gemeente	52	26
Kleine gemeente	59	27
Totaal	58	27

De Commissie integriteit overheid

In het ARAR is vastgelegd dat een ambtenaar zich kan wenden tot een integriteitscommissie¹⁸ wanneer hij intern zijn vermoeden niet kwijt kan of denkt te kunnen of intern geen of niet de gewenste respons heeft ontvangen op zijn melding. Zo beschrijven de artikelen 79b en 79d:

79b lid 2

Indien zwaarwegende redenen in de weg staan aan de toepassing van de in het eerste lid bedoelde procedure, meldt de ambtenaar het vermoeden van een misstand rechtstreeks aan de Commissie integriteit overheid.

79d lid 1

De ambtenaar kan het vermoeden van een misstand melden bij de Commissie integriteit overheid, indien:

- a. de ambtenaar het niet eens is met het standpunt van het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 79c, derde lid;*
- b. de ambtenaar niet binnen de in artikel 79c, derde lid, gestelde termijn een standpunt of een bericht als bedoeld in artikel 79c, vierde lid, heeft ontvangen of*
- c. de ambtenaar niet binnen de in artikel 79c, vierde lid, bedoelde termijn een standpunt heeft ontvangen dan wel die termijn onredelijk lang is.*

De commissie kan gezien worden als laatste redmiddel. Insteek van de commissie is dat:

'(...) je in principe interne problemen ook intern moet oplossen. De commissie adviseert over het geschil, maar niet over de rechtspositie en bescherming van de melder. Zij bekijkt of een geschil terecht is gemeld of dat er eigenlijk niets aan de hand is.'
Bron: Commissie integriteit overheid

Voordat de commissie overgaat tot het onderzoeken van de gemelde vermoedelijke misstand, controleert zij of is voldaan aan de inhoudelijke en procedurele vereisten. Als daaraan is voldaan, gaat men over tot het onderzoek wat kan uitmonden in advies gericht aan het bevoegd gezag over het al dan niet gegrond zijn van de melding. Dit advies is niet bindend, maar dient wel 'als gezaghebbend te worden beschouwd' (Verhulp, 2001). Dat een onderzoek niet altijd leidt tot een advies aan het bevoegd gezag en/of de klokkenluider, licht een vertegenwoordiger van de Commissie Integriteit Overheid (CIO) toe: 'soms blijkt pas tijdens het onderzoek dat er in feite geen sprake is van een integriteitskwestie maar van een arbeidsrechtelijk conflict'. Ook zijn de meldingen niet altijd ernstig genoeg om door de CIO onderzocht te worden (Van der Kooij, 2007).

In de praktijk blijken de commissies sinds de oprichting slechts een handvol zaken te hebben beoordeeld. Bij de commissie voor gemeenten zijn in vijf jaar tijd twee meldingen binnengekomen en bij de commissie voor provincies één. De commissie voor de Rijksoverheid noteerde dertien meldingen in 2006 (Van der Kooij, 2007). Dat het aantal behandelde zaken relatief laag is, lijkt enerzijds te liggen aan de kennelijk lastige vindbaarheid van de commissies. Anderzijds lijkt het aannemelijk dat bij de eerste screening al een groot aantal zaken niet-ontvankelijk wordt verklaard. Ten slotte blijkt het zo te worden ervaren dat de commissies ook weinig bescherming bieden aan melders. Maar zoals een vertegenwoordiger van de CIO meldde: 'daarvoor zijn we ook niet bedoeld'. De commissie beoordeelt of klokkenluiders alle bepalingen van de regeling in acht hebben genomen, te goeder trouw zijn en er geen sprake is van persoonlijk gewin bij de misstand of de melding daarvan (Van Uden, 2003). Deze doelstelling komt echter niet overeen met de verwachtingen van potentiële melders, omdat zij het idee lijken te hebben dat de commissie nu juist is opgericht om bescherming te bieden aan de melder:

'De commissie is weinig toegankelijk. De procedures zijn zo afgebakend dat je er eigenlijk nooit bij terecht komt. Echte bescherming wordt niet geboden.' Bron: wetenschapper

Berendsen et al. (2008) concluderen dan ook dat vanuit het perspectief van een (potentiële) ambtelijke klokkenluider de gang naar de commissie zeer onaantrekkelijk is. Sommigen twijfelen zelfs aan haar onafhankelijkheid omdat de voor een interne melder zo belangrijke waarborgen van onafhankelijkheid niet zonder meer zijn gegarandeerd. Ook Van Uden (2003) concludeert dat de commissie meer lijkt op een door de werkgever in het leven geroepen semi-onafhankelijk intern meldingpunt dan op een werkelijk externe regulator zoals deze in het Verenigd Koninkrijk functioneert.¹⁹ Anders dan de CIO die nauwelijks over onderzoekscapaciteit beschikt en grotendeels af moet gaan op de informatie die door het dienstonderdeel wordt verstrekt (Berendsen et al., 2008), houden deze regulators zich bezig met het onderzoeken en eventueel corrigeren van een misstand en niet met het bekijken of de procedures wel goed zijn doorlopen. Verschillende respondenten pleiten dan ook voor beter vindbare en meer onafhankelijke commissies dan de huidige commissies. Zij staan hierin niet alleen aangezien ook Van Vollenhoven zich recent positief uitliet over de Engelse regeling.²⁰

4.6 Vertrouwenspersonen en alternatieve meldpunten

Met de wettelijke verplichting voor overheden om een klokkenluidersregeling op te stellen, is ook elk overheidsorgaan verplicht gesteld een of meer vertrouwenspersonen te benoemen die tot taak hebben om de melder te beschermen.²¹ De ambtenaar die niet bij een leidinggevende wil melden, bijvoorbeeld omdat de schending de direct leidinggevende betreft, moet bij een vertrouwenspersoon terecht kunnen (Brouwer, 2007). Hoewel elke ambtelijke organisatie dus een vertrouwenspersoon heeft, blijkt uit de enquête dat 34 procent van de ambtenaren daarvan niet op de hoogte is (zie ook tabel 4.7). De ambtenaren van ministerie 1 springen er wederom in positieve zin uit. Net als bij de klokkenluidersregeling zijn deze ambtenaren goed op de hoogte van de aanwezigheid van een of meer vertrouwenspersonen.

Tabel 4.7 – Aanwezigheid van een vertrouwenspersoon volgens ambtenaren (in %), N=728

Sectoren	Vertrouwenspersoon binnen de organisatie aanwezig?		
	Ja	Nee	Weet niet
Ministerie 1	91	2	7
Ministerie 2	66	4	30
ZBO	60	9	31
Grote gemeente, dienst 1	57	2	42
Grote gemeente, dienst 2	67	0	33
Middelgrote gemeente	54	1	45
Kleine gemeente	62	0	38
Totaal	66	4	30

Een behoorlijk groot percentage is dus niet op de hoogte van de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon waar men met integriteitskwesties terecht kan:

'Wellicht zou er meer informatie kunnen worden gegeven. Onduidelijk is mij of je wel je leidinggevende kunt aanspreken of dat het beter is een vertrouwenspersoon te benaderen. Op dit moment zou ik ook niet weten wie de vertrouwenspersoon is.'
Bron: enquête, ZBO

Omdat er geen voorschriften zijn voor de functie van vertrouwenspersoon, verschillen het takenpakket, de bevoegdheden en de positie van de vertrouwenspersoon per organisatie. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)²² heeft daarom een handreiking opgesteld met mogelijke manieren om de functie vorm te geven (BIOS, 2006a). Een vertrouwenspersoon kan meerdere functies vervullen. Behalve een 'klankbord- en adviesfunctie' is dat de 'meldpuntfunctie'.

'Wij beschikken over een meldpunt waar je terecht kunt als je niet bij de directeur of de DG terecht kunt of wilt. Dit is bijvoorbeeld handig als het gaat om 'onderbuikgevoelens', zonder dat er harde bewijzen zijn.' Bron: ministerie

Wanneer ambtenaren een integriteitsschending melden, kan de vertrouwenspersoon adviseren over het vervolgtraject. Daarnaast kan de vertrouwenspersoon de misstand - mits de ambtenaar daarmee instemt - conform de klokkenluidersregeling melden bij de leidinggevende en het bevoegd gezag. In principe dient de vertrouwenspersoon zorg te dragen voor extra bescherming van de melder. In sommige gevallen kan een melding ook anoniem worden doorgegeven. Voor een gedegen advies zal de vertrouwenspersoon echter over het algemeen aansturen op openheid.

'Medewerkers kunnen anoniem bij de vertrouwenspersoon melden of hem vragen of hij de melding anoniem wil behandelen. Ondanks dat deze mogelijkheid bestaat, geeft de vertrouwenspersoon vrijwel altijd het advies toch naar buiten te treden, want met een anonieme melding kan men vaak weinig. Er zijn toch feiten nodig om tot onderzoek over te gaan.' Bron: ZBO

Wanneer bij een vertrouwenspersoon een misdrijf wordt gemeld dan geldt voor de vertrouwenspersoon - net als voor elke andere ambtenaar - de aangifteplicht. Een vertrouwenspersoon dient een ambtenaar dan ook vooraf altijd op de hoogte te stellen van deze verplichting. Het is de vraag hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan. Het is voorstelbaar dat bijvoorbeeld externe (maar soms ook interne) vertrouwenspersonen die op vrijwillige basis hun werkzaamheden verrichten zich niet aangesproken voelen door de aangifteplicht. Een vertrouwenspersoon die een integriteitsschending bij de leiding meldt, geniet echter wel rechtsbescherming: 'de vertrouwenspersoon die in het kader van de klokkenluidersregeling een melding doet, wordt op geen enkele wijze benadeeld'.²³

Anoniem melden

Vermaas et al. (2001) laten zien dat 45 procent van de niet-meldende potentiële klokkenluiders mogelijk wel zou melden als hiervoor intern anonieme mogelijkheden zouden bestaan. Wanneer een ambtenaar een (vermoeden van een) strafbare feit niet binnen de organisatie kwijt kan, bestaan er echter ook mogelijkheden om dit extern anoniem te doen. Allereerst kan dit bij de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) van de regiokorpsen en van de (Rijks)recherche. Deze dienst heeft een speciaal nummer waar 24 uur per dag en anoniem (strafbare) feiten waarbij een ambtenaar betrokken is of waarbij de veiligheid of de integriteit van de overheid in het geding is, kunnen worden gemeld. Bij het externe meldpunt bij de AIVD²⁴ konden ambtenaren tot 1 januari 2008 terecht om vertrouwelijk te melden.

De overheid hecht veel waarde aan een anoniem meldpunt waar ambtenaren terecht kunnen. In de Nota Corruptiepreventie (2005) is het voornemen geuit om een landelijk meldpunt op te richten voor serieuze integriteitsaantastingen in de openbare sector. In het voorjaar van 2007 gaf minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens een toespraak aan dit meldpunt zo snel mogelijk te willen oprichten (Ter Horst, 2007). Uit een onderzoek van de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt naar voren dat Meld Misdaad Anoniem (M.) de meest optimale plaats lijkt voor dit meldpunt (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007a). In september 2007 is in dit verband een pilot²⁵ gestart. Het nieuwe element van de meldingsmogelijkheid betreft overigens niet zozeer de strafbare feiten begaan door overheidsfunctionarissen, aangezien deze feiten al anoniem bij

M. konden worden gemeld. Nieuw is vooral de mogelijkheid tot het melden van (niet tot strafbare feiten behorende) integriteitsschendingen gepleegd door overheidsfunctionarissen (BIOS, 2007). Zowel ambtenaren als burgers kunnen dus anoniem via M. niet-integer gedrag van een ambtenaar doorgeven. Minister Ter Horst ziet het anoniem melden als een alternatieve manier om integriteitsschendingen aan het licht te krijgen:

Het is een aanvulling op bestaande mogelijkheden om zaken aan te kaarten. Anoniem melden biedt een laagdrempelig alternatief voor mensen die huiverig zijn om van de andere middelen gebruik te maken. Bron: NRC.next, 5 september 2007

Afhankelijk van het soort melding, zal deze door M. worden overgedragen aan een opsporende instantie of worden overgedragen naar de overheidsorganisatie.

Een anoniem meldpunt heeft echter niet louter voordelen. Zo is vanzelfsprekend geen nader contact met de melder mogelijk om de melding te laten verduidelijken of om de melder te informeren over het vervolg dat gegeven is aan de melding. In de tweede plaats bestaat het risico dat tussen de meldingen ook meldingen zitten die niet waar zijn, die geen integriteitsschending betreffen of waarbij het gaat om een arbeidsconflict dat eigenlijk bij de interne afdeling voor personeelszaken thuis zou horen. Daarnaast kan een dergelijk meldpunt tot gevolg hebben dat er een klikcultuur ontstaat. Het risico bestaat dan dat men kiest voor de makkelijke weg van extern melden, waardoor de organisatie juist minder open wordt. Er is immers een 'alternatieve route' voor mensen die niet direct iemand durven of willen aanspreken. In een interview met een wetenschapper kwam dit aspect ook aan de orde.

'Hoe anoniemer een meldpunt, des te meer rotzooi tussen de meldingen. Dan moet het kaf wel van het koren gescheiden worden, alvorens je de echte meldingen te pakken hebt. Dit vraagt deskundigheid en capaciteit.' Bron: wetenschapper

4.7 Intern onderzoek

Meldingen kunnen dus op verschillende manieren bij de organisatieleiding terecht komen. Alvorens tot aangifte wordt overgegaan, zal in veel gevallen²⁶ echter eerst een intern onderzoek worden verricht:

'Zolang er sprake is van 'controle om vast te stellen dat er zich geen onrechtmatigheden hebben voorgedaan' kunnen we zelf het onderzoek doen. Zodra uit het onderzoek gegevens naar voren komen die er op wijzen dat de onderzochte medewerkers zich ook schuldig hebben gemaakt aan een of meer strafbare feiten, doet het ministerie er verstandig aan haar eigen onderzoek te staken en aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie of de politie.' Bron: ministerie

Wanneer een ernstige misstand wordt gemeld, is het bevoegd gezag ook gehouden 'onverwijld een onderzoek in te stellen'. Daarbij gelden de regels van het bestuursrecht (zoals de Ambtenarenwet en de Algemene wet bestuursrecht). Dit onderzoek kan worden uitgevoerd door een interne onderzoekscommissie, maar ook door een externe ambtelijke organisatie of door een externe commerciële partij (BIOS, 2006b). Op basis van artikel 125d van de

Ambtenarenwet mag het bevoegd gezag bijvoorbeeld in het belang van de dienst een onderzoek instellen aan het lichaam of de kleding van een ambtenaar tijdens zijn verblijf op het werk of naar zijn op de werkplek aanwezige goederen. Uitgangspunt bij het onderzoek zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: zorgvuldigheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Dit komt erop neer dat alle belangen zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen en dat er zo min mogelijk inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

Wanneer een melding wordt gedaan en besloten wordt tot het instellen van een intern onderzoek heeft de ambtelijke leiding de taak om zowel de melder als de personen op wie de melding betrekking heeft te informeren over de melding en het onderzoek. Uitsluitend wanneer dit het onderzoeksbelang zou kunnen schaden, wordt het onderzoeksobject niet vooraf op de hoogte gebracht. Na afloop van het onderzoek krijgt de melder schriftelijk bericht over het inhoudelijke standpunt van het bevoegd gezag of - indien hiertoe een onderzoekscommissie is opgericht - een bericht over het advies van de commissie.

Alle door ons bevroegde organisaties geven aan toegevoegde waarde te zien in een intern onderzoek.

'Integriteitsonderzoek heeft altijd toegevoegde waarde, al is het alleen al om intern een signaal af te geven, procedures aan te scherpen, te kijken wie er van wisten en er verantwoordelijk waren, zeker voor zover dit buiten het strafrechtelijke traject valt. Je kunt dan toch maatregelen nemen.' Bron: ministerie

Indien wordt besloten een integriteitsonderzoek te laten verrichten, kan gebruik worden gemaakt van de diensten van verschillende interne en externe organisaties. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen welke optie de voorkeur heeft. Afwegingen daarbij kunnen zijn: de expertise, onafhankelijkheid en invalshoek die voor een gedegen onderzoek nodig lijken te zijn. Ook de omvang van de vermoedelijke schending en de impact van een onderzoek kunnen doorslaggevend zijn.

'Als je beslist om met het probleem 'naar buiten' te treden en een particulier bureau in de arm te nemen, dan geef je het vertrouwen in een medewerker op. De aanwijzingen moeten dan wel overduidelijk zijn.' Bron: kleine gemeente

Omdat verschillende departementen beschikken over verschillende interne regelingen voor het uitvoeren van integriteitsonderzoeken is door het BIOS (2006b) de 'Handreiking onderzoek integriteitsschending' ontwikkeld. Hierin is het dringende advies opgenomen een (onderzoeks)protocol op te stellen voor de eigen organisatie. Dit geeft enerzijds handvatten voor degenen die het interne onderzoek moeten uitvoeren (mogelijkheden en beperkingen in onderzoeksmethoden) en een afwegingskader wanneer de belangen van de organisatie botsen met de belangen van de betrokken medewerker. Anderzijds is dit protocol voor de betrokken werknemer van belang omdat dit inzichtelijk maakt hoe met zijn belangen wordt omgegaan (Ministerie van Financiën, 2007). De handreiking beoogt organisaties binnen de openbare sector te ondersteunen in het doen van een verantwoord en professioneel feitenonderzoek en uniformering tot stand te brengen omtrent het doen van feitenonderzoek.

De handreiking beveelt aan - maar verplicht niet - eerst een vooronderzoek te verrichten om het voorhanden zijnde feitenmateriaal te analyseren. Wanneer het vooronderzoek hiertoe aanleiding geeft, kan in aansluiting op het vooronderzoek een feitenonderzoek worden ingesteld en/of aangifte worden gedaan. Ook kan worden besloten dat geen verder onderzoek noodzakelijk is. Worden strafbare feiten ontdekt, dan wordt aangeraden, eventueel naast aangifte, ook een feitenonderzoek te doen. Deze trajecten kunnen naast elkaar lopen. Verschillende organisaties beschikken over hun eigen onderzoeksprotocol. Zo bevat het onderzoeksprotocol van het door ons bevraagde ZBO aanwijzingen over de te volgen procedures, onderzoeksmethoden, afdoening van integriteitsschendingen, communicatierichtlijnen, et cetera. Ook bij de Belastingdienst, dat een eigen Recherchehandboek Integriteitsonderzoeken (Belastingdienst, 2005) heeft, is het proces beschreven inzake het aannemen, uitvoeren en terugkoppelen van onderzoeken naar strafbare feiten begaan door ambtenaren (waaronder ook uitzendkrachten, stagiaires en dergelijke) werkzaam bij de Belastingdienst. Het proces is er op gericht 'om het feitencomplex helder te krijgen'. Hiervoor is het 'Overleg integriteitsonderzoeken' verantwoordelijk. Vervolgens wordt door dit 'Overleg integriteitsonderzoek' advies gegeven omtrent de mogelijkheden voor het verdere onderzoek (door het Management Team, een feitenonderzoek²⁷ of een strafrechtelijk onderzoek).

Op deze manier kan in theorie al vroegtijdig (na het helder krijgen van het feitencomplex) worden besloten tot een strafrechtelijk onderzoek. Gezien het feit dat er vanuit de opsporende instanties regelmatig kritiek wordt gegeven op de negatieve invloed van intern onderzoek op een succesvol strafrechtelijk onderzoek, lijkt dit een goede werkwijze. Niet elke organisatie gaat hier echter op eenzelfde wijze mee om. Uit de interviews komt naar voren dat veel organisaties geen aparte procedure hebben voor het omgaan met integriteitsschendingen en al helemaal geen vaste procedure hebben voor het omgaan met strafbare feiten. Uit de enquête blijkt dat de doelstellingen van het interne onderzoek ook niet altijd goed zijn:

'Er worden eerder redenen gezocht waarom een gemeld ambtsmisdrijf geen ambtsmisdrijf zou zijn, dan andersom.' Bron: ministerie

Integriteitsbureaus en onderzoekscommissies

Sommige grotere organisaties, bijvoorbeeld de gemeenten Rotterdam en Amsterdam, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de politie, de IND en verschillende ZBO's beschikken over een eigen integriteitsbureau dat ook is aangewezen om integriteitsonderzoeken te verrichten. Deze onderzoekscapaciteit is permanent aanwezig en hierop kan te allen tijde een beroep worden gedaan. Bij organisaties waar deze onderzoekscapaciteit niet aanwezig is, kan als alternatief hierop het bevoegd gezag besluiten een interne onderzoekscommissie in te stellen.

De ambtelijke leiding kan bij een vermoedelijke integriteitsschending advies inwinnen bij het permanente of tijdelijke adviesorgaan, maar kan hiertoe ook verplicht zijn. Wanneer de directie besluit dat een rechtspositionele maatregel getroffen moet worden dan moet in sommige gemeenten het integriteitsbureau worden ingeschakeld. Soms geeft een dienst of organisatie opdracht aan het integriteitsbureau om een intern onderzoek te verrichten. Hiervoor worden dan vaak ook kosten in rekening gebracht. Een strafbaar feit zal in een

dergelijk geval dusdanig ernstig moeten zijn dat de potentieel meldende dienst het deze investering waard vindt. De bevindingen worden na afronding van het onderzoek in de vorm van een advies aangeleverd. Het advies is vrijwel nooit bindend, maar wel 'gezaghebbend'. De organisatieleiding heeft vervolgens zelf de mogelijkheid om dit advies van het integriteitsbureau (bijvoorbeeld om aangifte te doen) wel of niet op te volgen. In één van de gesprekken werd dit bevestigd:

'Ons advies is niet bindend en hoeft niet te worden opgevolgd, maar als de directie van het advies afwijkt, moet ze dit wel schriftelijk toelichten. Wanneer we de zaak erg belangrijk vinden en het er niet mee eens zijn dat een advies niet wordt opgevolgd, kunnen we beslissen om de zaak voor de rechter te brengen. Het beeld is hier dat er wat dat betreft de laatste jaren wel wat veranderd is: de laatste jaren wordt er veel vaker aangifte gedaan.' Bron: grote gemeente

Overigens is dit niet overal op eenzelfde manier geregeld. Bij een integriteitsbureau van een grote ZBO waarmee is gesproken, wordt het advies van het integriteitsbureau rechtstreeks door de Raad van Bestuur (RvB) opgepakt. De RvB is bij deze organisatie ook verantwoordelijk voor de aangifte; de directie van de betrokken afdeling is dit dus niet. Het gaat zelfs zo ver dat de betrokken directie (en de melder) alleen op de hoogte wordt gesteld van het feit dat 'er een integriteitsschending in onderzoek is genomen'. Na het onderzoek wordt dan een advies gegeven over de te nemen maatregelen. Om te voorkomen dat vergelijkbare incidenten op verschillende plaatsen verschillend worden bestraft, heeft dit ZBO hiervoor richtlijnen opgesteld.

Bij onderzoek naar integriteitsinbreuken binnen overheidsorganisaties wordt in sommige gevallen de eigen opsporingsdienst met een bijzondere opsporingsbevoegdheid ingezet. In andere gevallen kan de opsporingsdienst door de OvJ worden aangewezen het opsporingsonderzoek uit te voeren, zo blijkt uit casus 12 en 13. De opsporingsdienst krijgt dan als het ware een externe rol, omdat deze van buitenaf wordt aangestuurd. Wel worden eventuele aanhoudingen en huiszoekingen verricht door de politie.

Wanneer er sprake is van een integriteitsschending binnen de opsporingsdienst, is de departementsleiding (Secretaris-Generaal) of de dienstleiding verantwoordelijk voor het interne onderzoek. Dat er een kans bestaat op belangenverstrengeling wanneer het gaat om ambtsmisdrijven op hoog niveau binnen de opsporingsdienst, wordt door verschillende respondenten gesteld. De ambtelijke leiding van de opsporingsdienst en de departementsleiding opereren immers niet geheel onafhankelijk van elkaar.

BIOS, BING en particuliere recherchebureaus

Voor het 'interne' onderzoek kunnen ook externe bureaus worden ingeschakeld. Soms is er specifieke deskundigheid vereist²⁸ en zal dat een reden zijn om een externe partij in te schakelen. 'Intern is niet altijd voldoende kennis aanwezig voor een gedegen onderzoek' (Bron: onderzoekers van het Ministerie van Financiën). Kleinere gemeenten maken geregeld gebruik van de diensten van externe bureaus. Zo kan bijvoorbeeld het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING)²⁹ op verschillende manieren ondersteuning bieden. Een dergelijk bureau kent het voordeel dat het verder afstaat van de organisatie waardoor het

met meer objectiviteit en onafhankelijkheid advies kan geven.

Ook particuliere recherchebureaus en forensisch accountants worden om deze reden geregeld ingeschakeld. Zij beschikken over (politie) ervaring en worden ingehuurd om de belangen van de organisatie te dienen. Angst voor negatieve publiciteit lijkt één van de belangrijkste motieven te zijn voor het inhuren van externe expertise. Particuliere recherchebureaus doen dan ook meer dan alleen het onderzoek. Ook zorgen zij voor begeleiding bij de te kiezen onderzoeksstrategie, bij het eventuele aangifteproces en voor interne en externe crisiscommunicatie.³⁰ Uit de verschillende casus blijkt overigens dat aangifte meestal pas wordt gedaan als het interne onderzoek door de particuliere recherche is afgerond. Het private recherchebureau dat wij hebben gesproken, geeft aan dat na het interne onderzoek een advies wordt neergelegd bij de organisatieleiding. Bij strafbare feiten wordt in principe altijd geadviseerd om aangifte te doen. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt, beslist de organisatieleiding. Over het algemeen zijn de door ons benaderde overheidsinstanties behoorlijk tevreden over de inzet van externe bureaus, omdat er nadrukkelijk oog is voor de belangen van de aangever (de ambtelijke organisatie).

4.8 Interne disciplinaire maatregelen

Wanneer blijkt dat er sprake is van plichtsverzuim heeft het bevoegd gezag de taak om te bepalen of en welke sancties worden opgelegd. Bij het opleggen van een disciplinaire straf zijn proportionaliteit en subsidiariteit de belangrijke principes, maar in de praktijk spelen vaak ook diverse andere aspecten en afwegingen een rol. In de praktijk komt bijvoorbeeld het navolgende voor:

'Een medewerker van de vrijwillige brandweer laat zich verleiden om in het buitenland grasmaaiers te kopen, waarvan de prijs zo laag is dat de ambtenaar ervan uit had kunnen gaan dat deze gestolen waren. De medewerker wordt gepakt en door justitie veroordeeld voor heling. Rechtspositioneel heeft de man een dienstverband met de gemeente en daarom wordt de gemeentesecretaris voor de keuze gesteld of - en zo ja welke - interne maatregelen tegen de man getroffen moeten worden. Er is immers sprake van ongewenste nevenactiviteiten en een gepleegd strafbaar feit. Uiteindelijk besluit de gemeentesecretaris de brandweerman een waarschuwing te geven. Een belangrijke afweging hierbij vormt het feit dat deze man een goede brandweerman is en heel veel doet voor het verenigingsleven in de gemeente.' Bron: kleine gemeente

Indien in een geval van ambtscriminaliteit wordt overgegaan tot aangifte, betekent dit dat er behalve het interne traject ook een strafrechtelijk traject kan gaan lopen waarin de strafbaarheid van de ambtenaar wordt onderzocht. Deze twee trajecten lopen naast elkaar, maar kunnen elkaar ook ondersteunen of beïnvloeden.³¹ De informatie uit het interne dossier kan, mits de OvJ daarvoor toestemming geeft, immers gebruikt worden om het proces-verbaal van aanvullende informatie te voorzien en vice versa.

De leiding van de ambtelijke organisatie zal aan de hand van het interne feitenonderzoek en eventueel de conclusies van het opsporingsonderzoek beoordelen in welke mate er sprake is van plichtsverzuim. Met andere woorden, hoe staan de gepleegde feiten in verhouding

tot de uit de functie van de ambtenaar voortvloeiende plichten (BIOS, 2006b). Dit interne traject is erop gericht om de eventueel geschonden integriteit van de overheid zondig te herstellen en indien noodzakelijk disciplinaire maatregelen³² te treffen tegen de ambtenaar die plichtverzuim heeft gepleegd.

4.9 Resumé: de aangifteplicht en het integriteitsbeleid

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat relatief veel ambtenaren simpelweg niet op de hoogte zijn van het bestaan van de aangifteplicht en dat er onduidelijkheid heerst over de doelgroep en de schendingen waarvoor het artikel bedoeld is. Het blijkt dat niet altijd duidelijk is wat de routing en procedure is bij een vermoeden van een integriteitsschending. Regelmatig rijst tijdens interviews de vraag wanneer een schending zo ernstig is dat hiervan aangifte moet worden gedaan. Deze onbekendheid en onduidelijkheid vormen voor de functionaliteit van artikel 162 Sv een beperking. Desondanks lijken de meeste ambtenaren bij een mogelijke schending naar de eigen leidinggevende te zullen stappen. Dit is volgens het ambtenarenrecht ook de juiste te volgen procedure. Minder duidelijk is echter of dit ook in overeenstemming is met de aangifteplicht. De plicht volgens het Wetboek van Strafvordering lijkt niet goed te rijmen met de klokkenluidersregeling. Daarnaast is onduidelijk in hoeverre het recht op bescherming door de klokkenluidersregeling - voor zover al van bescherming kan worden gesproken - wordt opgegeven wanneer een ambtenaar rechtstreeks naar de politie stapt. Er is dan ook behoefte aan informatie over de plaats van de aangifteplicht binnen de context van het integriteitsbeleid.

Er zijn voor ambtenaren allerlei motieven om een vermoeden van een misstand wel of niet te melden en hiervan aangifte te doen. De geboden en ervaren bescherming spelen hierbij een rol. De ervaringen van verschillende klokkenluiders laten zien dat er voor de potentiële melder veel valkuilen kunnen zijn. De Commissie integriteit overheid speelt voor sommigen in dit verband een frustrerende rol; melders hebben hierover onrealistische verwachtingen. Een beter bereikbare en meer onafhankelijke commissie wordt door veel respondenten als belangrijk verbeterpunt genoemd.

Ook voor organisaties bestaan er diverse redenen om wel of niet (meteen) aangifte te doen. Indien intern een melding is gedaan, zal - ook als blijkt dat het inderdaad om een misdrijf gaat - in voorkomende gevallen niet altijd aangifte worden gedaan, terwijl de organisatieleiding hiertoe feitelijk wel verplicht is. In vrijwel alle gevallen zal eerst een intern onderzoek worden uitgevoerd om te bepalen of een vermoeden juist is. Daarna zal worden besloten of - en op welke manier - tot aangifte wordt overgegaan. Dat is niet vreemd omdat het in principe niet aan de melder is om te bepalen of er sprake is van een strafbaar feit. Voor het interne onderzoek bestaan over het algemeen duidelijk vastgelegde procedures. Als uiteindelijk wordt besloten tot aangifte, lijkt dit in veel gevallen eerder te worden gedaan vanwege de morele plicht om aangifte te doen, dan vanwege de aangifteplicht. Geconcludeerd kan worden dat er een groot aantal impulsen en (keuze)momenten is, op basis waarvan wordt bepaald of uiteindelijk wel of geen aangifte wordt gedaan van (vermoedens van) gesignaleerde integriteitsschendingen, ernstige misstanden en gevallen van ambtscriminaliteit.

Noten

1. Andere onderdelen van het integriteitsbeleid zijn bijvoorbeeld: het afleggen van de eed of belofte bij indiensttreding; een gedragscode voor goed ambtelijk handelen (in de modelgedragscode van BZK is bijvoorbeeld een verwijzing naar artikel 162 Sv opgenomen); regels over nevenwerkzaamheden van ambtenaren en bestuurders; regels over financiële belangen in verband met mogelijke belangenverstrengeling; functieroulatie; het bespreekbaar maken van schendingen door het voorleggen van dilemma's (dit onderdeel bevestigt de rol die een open cultuur speelt in het integriteitsbeleid).
2. Een vermoedelijk misstand wordt in de wet (artikel 79a ARAR) gedefinieerd als: een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van het zich voordoen in de organisatie waar de ambtenaar werkzaam is van een grove schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels, een groot gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu, dan wel een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren, die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen.
3. Voor andere overheidsapparaten kunnen andere reglementen gelden. Zo zijn er aparte ambtenarenreglementen voor de Staten-Generaal (ARSG), defensie, politie en Buitenlandse Zaken. Ook op lokaal niveau kunnen gemeenten een eigen ambtenarenreglement vaststellen. Sommige ZBO's hebben hiervoor een vast protocol. Zo heeft bij een grote ZBO waarmee is gesproken, het integriteitsbureau de functie van ontvanger van de melding overgenomen van de regiodirecties. Melders kunnen (eventueel op advies van een vertrouwenspersoon) altijd rechtstreeks bij het integriteitsbureau terecht. Dit voorkomt dat meldingen niet bij het bevoegd gezag terechtkomen omdat zij 'blijven hangen' bij de direct leidinggevende.
4. Thans neergelegd in artikel 125 quinquies, eerste lid onder f van de Ambtenarenwet. De procedure voor de Rijksoverheid is al sinds 1 januari 2001 van kracht. In 2006 is die regeling verankerd in hoofdstuk VIIIb van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
5. Procedures maken echter nog geen open cultuur. Ze geven wel aan dat er zorgvuldig en professioneel wordt omgesprongen met zaken. En dat is een voorwaarde voor een open cultuur. Bron: onderzoekers Ministerie van Financiën
6. Met deze omschrijving is aansluiting gezocht bij het Public Interest Disclosure Act uit het Verenigd Koninkrijk die in 1998 is opgesteld.
7. Overigens geldt de geheimhoudingsplicht alleen bij het naar buiten brengen van informatie. Een interne melding levert geen schending op (Van Uden, 2003).
8. Bijvoorbeeld bij de Belastingdienst wordt zwaar gewogen aan de geheimhoudingsplicht. Binnen de Belastingdienst zijn verantwoordelijke personen aangewezen die zich bezighouden met de aangifteplicht ingevolge het Wetboek van Strafvordering. Ontheffing van de geheimhoudingsplicht wordt per 1 januari 2008 alleen verleend door de Minister van Financiën. Bron: Belastingambtenaar
9. Zie artikel 162 Sv, lid 2. Dit wordt ook wel de passieve aangifteplicht genoemd.
10. Waar Van Steenbergen opmerkt dat het gebruik maken van een wettelijke bevoegdheid een werknemer niet mag worden aangerekend, zal dat in beginsel ook gelden voor het voldoen aan een wettelijke verplichting. Het is echter niet altijd zonder meer duidelijk óf wordt voldaan aan een wettelijke verplichting.
11. Het was mogelijk op deze vraag meerdere antwoorden te geven.
12. De AIVD (2003) benoemt een aantal kwetsbare handelingen. Het gaat (ondermeer) om handelingen waarbij geld en gevoelige informatie omgaan, opdrachten rondom de uit- of aanbesteding en de aanschaf van goederen en diensten, en handelingen rondom het verlenen en handhaven (van bijvoorbeeld vergunningen).
13. Artikel 80 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
14. Overigens geven respondenten aan wel bang te zijn voor oneerlijke meldingen. Zo merkte een respondent van een ministerie in de enquête op: 'Intensivering van de aangifteplicht zal leiden tot veel onnodige onrust en een sfeer van algeheel wantrouwen, culminerend in een totaal verstarde 'indek- en klikcultuur' waarin de 'strategische' valse aangifte een hoofdrol zal gaan spelen.'
15. Artikel 125 quinquies lid 3 Ambtenarenwet.

16. Te goeder trouw wil zeggen dat een ambtenaar geen betrokkenheid mag hebben (gehad) bij de door hem gemelde misstand (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005).
17. Dit komt overeen met de uitkomsten van de evaluatie van de klokkenluidersregeling (Berendsen et al., 2008) waaruit blijkt dat 30,9% van de ondervraagde ambtenaren (N=4012) weet heeft van het bestaan van een klokkenluidersregeling in de eigen organisatie.
18. Voor de verschillende overheden zijn er aparte commissies: voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie is dit de Commissie integriteit overheid (CIO), voor provincies de Commissie integriteit provincies (CIP) en tot slot voor gemeenten en waterschappen de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO). Voor waterschaps- en gemeenteambtenaren is deze laatste commissie niet altijd toegankelijk, omdat niet alle gemeenten en waterschappen zijn aangesloten bij de CKGO (Van der Kooij, 2007). In de klokkenluidersregeling voor gemeenten staat namelijk dat elke gemeente zelf een meldpunt aanwijst. Dit kan zowel een externe commissie, zoals de CKGO, als een persoon zijn. Gemeenten kunnen zich - kosteloos - aanmelden bij de CKGO, maar zij kunnen ook een andere instantie, bijvoorbeeld een gemeentelijke ombudsman of het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING), aanstellen als meldpunt.
19. Werknemers kunnen in het Verenigd Koninkrijk behalve intern hun melding ook bij externe toezichthouders of regulators (ook wel prescribed persons) kwijt. De voorwaarden zijn 1) dat de klokkenluider redelijkerwijs van de juistheid en beschermbaarheid van zijn onthulling kan uitgaan; 2) dat hij te goeder trouw is; 3) dat de onthulling substantially true is (hier geldt dus een verzwaaring van het bewijsvereiste); en 4) dat de benaderde toezichthouder bevoegd is. De ongeveer veertig - voor verschillende organisaties - aangewezen regulators zijn wettelijk verplicht - met de nodige discretie - een onafhankelijk onderzoek in te stellen (Van Uden, 2003).
20. Bron: Spraakmakende Zaken, uitzending van 21 augustus 2007 en Zembla, uitzending van 20 april 2008.
21. In hoeverre daadwerkelijk bescherming wordt geboden, valt echter te bezien. Berendsen et al. (2008) concluderen immers dat vertrouwenspersonen integriteit hiertoe over het algemeen weinig mogelijkheden hebben.
22. Sinds maart 2006 is het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) operationeel. BIOS is het expertisecentrum van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij BIOS kunnen overheidsorganisaties terecht voor informatie op het brede terrein van integriteit. Het bureau helpt overheidsorganisaties met het inrichten van het integriteitsbeleid. Op de website www.integriteitoverheid.nl staan diverse door BIOS ontwikkelde instrumenten, modellen en handreikingen op het gebied van integriteit.
23. Artikel 79e van het Algemeen Rijksambtenarenreglement.
24. Het meldpunt is inmiddels vervangen door een meldpunt bij Meld Misdaad Anoniem. Bij het meldpunt van de AIVD konden (vermoedens van) aantastingen van de ambtelijke en bestuurlijke integriteit (de zogenaamde Mepia-berichten) worden doorgegeven. Bij het meldpunt werd allereerst beoordeeld of de melding voldoende feiten bevatte en in hoeverre een nader gesprek met de melder geïndiceerd was. Nagegaan werd of de melding serieus was te nemen en daartoe werden enkele eenvoudig vast te stellen feiten geverifieerd, zo nodig door het raadplegen van voor een ieder toegankelijke openbare bronnen (zoals een handelsregister) of ambtelijke bronnen (zoals een politieregister). Hierbij werden geen bijzondere bevoegdheden (zoals volgen en observeren en af-luisteren) ingezet. De melding werd vervolgens doorverwezen naar een andere bevoegde instantie of - als daartoe aanleiding was - door de AIVD in onderzoek genomen. De AIVD nam een zaak alleen zelf in behandeling als er geen andere instantie bevoegd was en als het ging om meldingen die wazen op een aantasting van de democratische rechtsorde, de staatsveiligheid of andere gewichtige belangen van de staat en als er sprake was van majeure gevallen of structurele aantastingen van de integriteit van het openbaar bestuur.
25. De pilotfase nam een half jaar in beslag. In deze periode zijn 37 meldingen naar de verschillende organisaties teruggekoppeld (Bron: www.meldmisdaadanoniem.nl). Aan de proef deden verschillende organisaties mee: de provincie Limburg en de gemeenten Maastricht, Sittard-Geleen, Den Haag, Amsterdam en Rotterdam, het waterschap Rivierenland, de Rijksgebouwendienst, de Belas-

tingdienst en de Ministeries van Defensie, Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

26. In de in dit onderzoek geanalyseerde casus is zelfs altijd eerst intern onderzoek verricht.
27. Indien wordt besloten tot een feitenonderzoek, dan wordt dit verricht in de hoedanigheid van belastingambtenaar, waarbij nadrukkelijk aan alle betrokkenen wordt uitgelegd dat geen gebruik wordt gemaakt van opsporingsbevoegdheden. Er worden dan ook geen processen-verbaal opgemaakt, maar rapporten en gespreksverslagen van interviews.
28. Zo werd in casus 10 TNO gevraagd om onderzoek te doen naar de kwaliteit van geleverd glas.
29. BING is een onderzoeksinstituut dat gemeenten ondersteunt bij het voorkomen van en omgaan met integriteitsschendingen. BING heeft zowel een reactieve als preventieve taak. BING kan gemeenten adviseren hoe om te gaan met integriteitsschendingen en kan ondersteuning bieden bij het implementeren van het integriteitsbeleid. Daarnaast kan BING voor gemeenten de functie van externe vertrouwenspersoon of meldpunt klokkenluidersregeling vervullen.
30. Bron: particulier recherchebureau.
31. In het volgende hoofdstuk worden de intern genomen maatregelen en het strafrechtelijke traject met elkaar vergeleken.
32. Onder andere de volgende maatregelen kunnen worden opgelegd: schriftelijke berisping; buitengewone dienst op andere dagen zonder beloning of tegen een lagere dan de normale beloning; vermindering van het recht op jaarlijkse vakantie; geldboete van ten hoogste € 22; gehele of gedeeltelijke inhouding van salaris, vermindering van het salaris of niet toekennen van (periodieke) salarisverhogingen; overplaatsing; schorsing voor een bepaalde tijd met inhouding van (deel van) bezoldiging; ontslag. Bron: Artikel 81 Algemeen Rijksambtenarenreglement

5 De strafrechtelijke afhandeling van aangiften

Pas wanneer ambtelijke organisaties daadwerkelijk overgaan tot het doen van aangifte, komen de opsporende instanties in beeld. Naast de taken en werkwijzen van deze instanties in het kader van opsporing en vervolging van ambtscriminaliteit wordt in dit hoofdstuk ook gekeken naar de prioriteit die hieraan wordt gegeven. Uit de bevindingen in de eerdere hoofdstukken blijkt dat een deel van de (vermoedens van) ambtscriminaliteit waarschijnlijk intern wordt afgehandeld en dat het regelmatig niet tot een aangifte zal komen. Mede hierdoor is het aantal aangiften relatief laag. Het is interessant na te gaan of de geringe aangiftebereidheid ook wordt beïnvloed door de verwachte of ervaren prioriteit bij de strafrechtelijke afhandeling van gevallen van ambtscriminaliteit.

De belangrijkste bronnen om inzicht te geven in de afhandeling van ambtscriminaliteit vormen de interviews, de enquête, jurisprudentie, de Rijksrecherchedossiers, de interne onderzoeksdossiers en de externe opsporingsdossiers.

5.1 Opsporende instanties

Bij de opsporing van ambtscriminaliteit zijn, naast de politie en de Rijksrecherche, ook de bijzondere opsporingsdiensten betrokken. Voor het OM is een belangrijke rol weggelegd als leider van het opsporingsonderzoek. Achtereenvolgens komen deze instanties in deze paragraaf aan bod.

5.1.1 De politie

Volgens artikel 162 Sv kan een ambtelijke organisatie zowel aangifte doen bij de officier van justitie als bij de hulpofficier van justitie bij de politie. Wat ambtscriminaliteit betreft, is de politie belast met de uitvoering van onderzoeken naar minder ernstige strafbare gedragingen die betrekking hebben op de integriteit van de overheid.¹ Wanneer een melding of aangifte bij de politie binnenkomt, is het aan de desbetreffende opsporingsambtenaar om te beoordelen of de zaak naar het OM wordt ingestuurd. Het OM besluit of er een opsporingsonderzoek gestart wordt. Ook beslist de OvJ of het betreffende politiekorps het onderzoek gaat uitvoeren of dat een andere opsporingsinstantie de aangewezen partij is.

Prioriteitstelling bij de politie

Niet alle aangiften en meldingen bij de politie leiden tot een politieonderzoek. Behalve dat dit te maken kan hebben met het feit dat een zaak wordt doorverwezen naar de Rijksrecherche, kan hier meespelen dat de prioriteiten elders liggen en dat beschikbare politiecapaciteit beperkt is (Ministerie van Financiën, 2007). De eerste prioriteit ligt bij politie en justitie immers momenteel niet bij het opsporen van integriteitsschendingen binnen het overheids-

apparaat. Uitzondering hierop vormt ambtelijke corruptie, welke de volle aandacht heeft van het OM en de Rijksrecherche.² Uit de interviews komt dan ook geregeld naar voren dat aangevende instanties regelmatig teleurgesteld zijn wanneer zij - soms na lang nadenken - aangifte doen, maar er geen opsporing volgt:

'Als je aangifte doet, verwacht je dat de politie een opsporingsonderzoek start. Dit gebeurt niet altijd, omdat de politie vooral kijkt naar de eigen capaciteit. De opportuniteit wordt door de politie anders beoordeeld, dan bij het OM.' Bron: ministerie

'Vaak zal bij de politie gedacht worden: het is maar geld. Er is geen direct gevaar voor de veiligheid van burgers. Dit komt niet overeen met de verwachtingen van aangevers.' Bron: Landelijk Parket

Overheidsorganisaties vinden het vreemd dat er soms geen opsporingscapaciteit beschikbaar wordt gesteld, terwijl er wel een aangifteverplichting is. Ook wanneer er in een zaak wel opsporingsindicaties zijn, kan immers worden besloten geen prioriteit aan een zaak te geven of de zaak 'op de plank te laten liggen'. In andere gevallen wordt een zaak naar de zin van respondenten te snel geseponeerd vanwege een gebrek aan bewijs. Dat de ervaren geringe prioriteit kan leiden tot een verminderde aangiftebereidheid, is een regelmatig gehoorde opmerking.

Meerdere geïnterviewden geven overigens aan uit oogpunt van capaciteitsverdeling wel begrip te hebben voor de prioriteitstelling bij de politie. Om toch een opsporingsonderzoek van de grond te krijgen, benadrukken verschillende respondenten dat het vaak wel mogelijk is met behulp van directe contacten aandacht te vragen voor een bepaalde zaak.

'Eerder was er erg weinig prioriteit. De politie is nu eenmaal gefocust op andersoortige feiten, zoals drugszaken. Sinds kort werken we met politie en justitie echter samen om zo voorrang te creëren voor dit soort misdrijven.' Bron: grote gemeente

Een andere optie is om aangifte te doen bij het OM in plaats van de politie. Bijvoorbeeld de departementen maken regelmatig gebruik van deze mogelijkheid. Ook dan zijn directe contacten echter handig voor het verkrijgen van prioriteit voor een bepaalde zaak. Hieruit valt te concluderen dat wanneer de 'traditionele' weg (aangifte bij de politie) gevolgd wordt, de kans groter is dat een aangifte niet zal leiden tot opsporingsactiviteiten dan wanneer directe contacten worden ingezet. Niet iedereen beschikt echter over deze contacten.

5.1.2 De Rijksrecherche

De Rijksrecherche is als opsporingsinstantie onderdeel van de politie, maar het gezag en beheer over de Rijksrecherche berusten bij het College van procureurs-generaal. Daarmee is de Rijksrecherche het enige politieonderdeel waarvoor niet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maar de Minister van Justitie verantwoordelijk is.

Bij de opsporing van strafbare integriteitsschendingen bij de overheid speelt de Rijksrecherche een belangrijke rol. De Rijksrecherche houdt zich bezig met de opsporing van misdrijven gepleegd door (semi-)overheidsfunctionarissen waarbij de integriteit van het openbaar

bestuur of de rechtspleging in ernstige mate in het geding is. Welke zaken door de Rijksrecherche worden onderzocht, wordt besloten door het OM in samenspraak met de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR). De CCR bestaat uit de portefeuillehouder Rijksrecherche binnen het College van procureurs-generaal, de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket en de directeur van de Rijksrecherche (College van procureurs-generaal, 2006). Het OM en de CCR bepalen in hoeverre de integriteit van en het vertrouwen in de overheid in een bepaalde zaak op het spel staan.

Vermoedens van ambtelijke corruptie worden bijna altijd door de Rijksrecherche opgepakt. Bij onderzoek naar dergelijke misstanden dient elke schijn van partijdigheid immers te worden vermeden. Ook speelt hierbij mee dat de Rijksrecherche veel (meer) expertise heeft op het gebied van corruptie (College van procureurs-generaal, 2007). De Rijksrecherche voert twee soorten onderzoek uit: feitenonderzoek en opsporingsonderzoek. Een feitenonderzoek wordt ingesteld indien er een 'strafrechtelijk of strafvorderlijk aspect' aan de te onderzoeken gedraging kleeft, maar er 'nog geen redelijk vermoeden van schuld opleverende aanwijzingen voor strafbaar gedrag zijn'. Het doel van het feitenonderzoek is om de feiten op een rijtje zetten (College van procureurs-generaal, 2006). Bij een feitenonderzoek mag de Rijksrecherche geen gebruik maken van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen. Wanneer er wel duidelijke aanwijzingen zijn voor strafbaar gedrag wordt een opsporingsonderzoek uitgevoerd. Bij opsporingsonderzoek naar ambtelijke corruptie mogen, vanwege de mogelijk ernstige inbreuk op de rechtsorde, opsporingsmethoden worden ingezet die afwijken van die bij 'normale' politiezaken.³

'Bij de Rijksrecherche gaat men tot het gaatje om het bewijs rond te krijgen. Afhankelijk van het misdrijf mogen meer dwangmiddelen worden ingezet. Wanneer het vermoeden bestaat dat er sprake is van ambtelijke corruptie zijn er meer opsporingsmogelijkheden'. Bron: Landelijk Parket

De resultaten van zowel het feiten- als het opsporingsonderzoek kunnen door de overheidsorganisatie worden gebruikt voor een eventueel disciplinair traject. Hierbij geldt dat het OM toestemming moet geven om gebruik te maken van bepaalde gegevens en dat de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing is.

Prioriteitstelling bij de Rijksrecherche

In het beleidsplan van de Rijksrecherche van 2003 tot 2007 is onder andere vastgelegd welke opsporingsprioriteiten de Rijksrecherche hanteert:

De Rijksrecherche heeft zichzelf ten doel gesteld om extra aandacht te besteden aan een kwalitatief goede dekking van de aanpak van ambtelijke corruptie, waarbij (...) het gaat om een tijdig optreden in situaties waarbij ambtelijke corruptie ernstige schade toe kan brengen aan het functioneren van de overheid. (...) Daarbij zal – het vermoeden van – corruptie in de kern van de rechtsstaat (politie, OM, zittende magistratuur, gevangeniswezen) prioriteit hebben. (College van procureurs-generaal, 2003)

Ook in de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche is een prioritering aangegeven met betrekking tot de Rijksrecherchezaken. De Rijksrecherche dient enerzijds onderscheid te maken in 'typische' en 'mogelijke' Rijksrecherchezaken en anderzijds in spoedeisende en niet-spoedeisende zaken. Spoedeisende zaken hebben uiteraard prioriteit boven niet-spoedeisende zaken en typische Rijksrecherchezaken verdienen in principe voorrang op mogelijke Rijksrecherchezaken. Bij de typische versus de mogelijke Rijksrecherchezaken spelen ook andere aspecten een rol. Er moet rekening worden gehouden met:

- De politieke of publicitaire gevoeligheid van zaken;
- De rang/functie van de betreffende overheidsfunctionaris;
- Het al dan niet structurele karakter van de te onderzoeken gedraging;
- Eventuele betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit (College van procureurs-generaal, 2006).

Bij het bepalen van de ernst spelen dus onder andere de hoogte van de functie en het type organisatie een rol. Ook de (mogelijke) media-impact is van invloed. Misdrijven gepleegd door ambtenaren bij een opsporingsinstantie of politieke ambtsdragers worden dan ook vrijwel altijd door de Rijksrecherche onderzocht. Een ambtsmisdrijf gepleegd door een 'lagere' gemeenteamtenaar wordt daarentegen in principe door de regionale politie opgepakt (College van procureurs-generaal, 2006). Van een typische Rijksrecherchezaak is sprake bij de verdenking van een misdrijf dat aan de functie te relateren is, dat gepleegd wordt door een opsporingsambtenaar, een functionaris werkzaam bij het OM of een rechtsprekende instantie, of een politieke of bestuurlijke ambtsdrager. Daarnaast vallen onder typische Rijksrecherchezaken die situaties waarin gedragingen van overheidsambtenaren (vuurwapengebruik of 'op andere wijze'⁴) geleid hebben tot (zwaar) lichamelijk letsel of de dood. Bij 'mogelijke' Rijksrecherchezaken speelt de ernst van de zaak in relatie tot de functie van de betrokken ambtenaar een rol. Dergelijke Rijksrecherchezaken hebben enerzijds betrekking op verdenkingen van misdrijven niet aan de functie te relateren en gepleegd door hiervoor genoemde personen en anderzijds op verdenkingen van misdrijven wél aan de functie te relateren, gepleegd door overige functionarissen van de (semi-)overheid.

'Een zaak van een vuilnisman die een diefstal heeft gepleegd binnen zijn organisatie zal niet door de Rijksrecherche worden opgepakt, maar door de regiopolitie worden onderzocht. Bij een bestuurlijke ambtsdrager die goederen heeft verduisterd, kan de Rijksrecherche daarentegen wel worden ingezet.'

Wat de niet-spoedeisende zaken betreft, streeft de Rijksrecherche ernaar om samen te werken met andere opsporingsinstanties om de werkdruk van de Rijksrecherche te ontlasten. Deze samenwerking mag het (onafhankelijke) onderzoeksbelang niet schaden. De verantwoordelijkheid over het opsporingsonderzoek blijft dan bij de Rijksrecherche. Dat deze samenwerking voorkomt, blijkt ook uit één van de geanalyseerde interne dossiers van een departement (casus 7). In de desbetreffende zaak werd het strafrechtelijk onderzoek uitgevoerd door de Rijksrecherche in samenwerking met de bijzondere opsporingsdienst die bij het departement hoort (College van procureurs-generaal, 2006).

5.1.3 De bijzondere opsporingsdiensten

Behalve de al in paragraaf 4.7 besproken interne opsporingsdiensten aan wie door de OvJ kan worden opgedragen een extern opsporingsonderzoek te verrichten, beschikt een viertal departementen over een gespecialiseerde dienst die verantwoordelijk is voor handhaving van wet- en regelgeving en opsporing van misstanden op het desbetreffende werkterrein: de bijzondere opsporingsdienst (BOD). De vier bijzondere opsporingsdiensten zijn:

- De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controledienst (FIOD-ECD). Deze dienst is de opsporingsdienst van de Belastingdienst en valt onder het Ministerie van Financiën. De FIOD-ECD is belast met de opsporing van fiscale fraude en met toezicht en opsporing op financieel-economisch terrein en op terrein van goederen.
- De Algemene Inspectiedienst (AID). Deze dienst is de controle- en opsporingsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De AID is verantwoordelijk voor toezicht, handhaving en opsporing van (overtredingen van) wet- en regelgeving op gebied van voedselveiligheid, dierwelzijn en milieu.
- De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Deze dienst is de opsporingsdienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en richt zich vooral op grootschalige fraudes op het werkterrein van SZW.
- De Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD). Deze dienst van het Ministerie van VROM, ook wel VROM-IOD genoemd, voert (strafrechtelijke) onderzoeken uit naar misstanden op gebied van wonen, ruimte, milieu en rijksgebouwen.

Voor zover het opsporende taken betreft, mogen bijzondere opsporingsambtenaren in geval van strafbare feiten gebruik maken van strafvorderlijke bevoegdheden. Het gaat dan in eerste instantie om strafbare feiten gepleegd door burgers of bedrijven op het werkterrein van de betreffende dienst. Wanneer het strafbare feit de integriteit van de overheid raakt - bijvoorbeeld in het geval van corruptie - dan zal in sommige gevallen de BOD, al dan niet in samenwerking met de Rijksrecherche, het opsporingsonderzoek uitvoeren. Hierover voert de BOD overleg met de betrokken OvJ van het Functioneel Parket. De AID en SIOD voeren geen onderzoeken uit naar vermoedelijke integriteitsschendingen door medewerkers. De IOD en de FIOD-ECD hebben in dergelijke situaties wel deze taak. De IOD opereert onder gezag van het OM op het werkterrein van VROM. De IOD doet op verzoek van het Ministerie van VROM - met terughoudendheid - onderzoeken naar (vermoedelijke) integriteitsschendingen door medewerkers van het departement (Ministerie van Financiën, 2007). Wanneer ten slotte binnen een BOD zelf (vermoedelijk) sprake is van ambtscriminaliteit, zal het opsporingsonderzoek niet door de BOD worden uitgevoerd.

De FIOD-ECD beschikt voor het doen van integriteitsonderzoek over een intern bureau - het Bureau Integriteit en Veiligheid (BIV) - dat onderzoeken verricht naar integriteitsschendingen en strafbare feiten gepleegd door medewerkers van de Belastingdienst (Belastingdienst, 2007a). Het BIV doet alleen onderzoek wanneer het gaat om Belastingdienstmedewerkers; niet als het gaat om eigen medewerkers van de FIOD-ECD. Deze onderzoeken worden door de Rijksrecherche uitgevoerd. Het BIV werkt in opdracht van de directeur-generaal van de

Belastingdienst. Het BIV doet met name onderzoek naar gedragingen waarvan (nog) niet duidelijk is wat er aan de hand is en naar gedragingen die mogelijk strafbare feiten opleveren. Het eerste type onderzoek betreft feitenonderzoek waarbij opsporingsbevoegdheden niet kunnen worden ingezet. Bij het tweede type onderzoek, het strafrechtelijke onderzoek, heeft het BIV wel de beschikking over opsporingsbevoegdheden. Daarbij kan het BIV een beroep doen op deskundigheid die binnen de opsporingsdienst aanwezig is (Ministerie van Financiën, 2007). Indien noodzakelijk overlegt het BIV met de OvJ bij het Functioneel Parket over de eventuele aangifte. Het OM beslist dan of er tot vervolging wordt overgegaan en welke instantie het opsporingsonderzoek uitvoert. Indien het OM de FIOD-ECD met de uitvoering van het strafrechtelijk onderzoek belast, dan voert het BIV het onderzoek uit. Het is ook mogelijk dat het onderzoek onder verantwoording van de Rijksrecherche in samenwerking met het FIOD-ECD wordt uitgevoerd (Belastingdienst, 2007a).

5.1.4 Het Openbaar Ministerie

Het OM geeft leiding aan het opsporingsonderzoek en beslist over de opportuniteit van vervolging van ambtscriminaliteit. Het OM bepaalt welke opsporingsinstantie het opsporingsonderzoek uitvoert. Dit kan de politie zijn, een bijzondere opsporingsdienst of de Rijksrecherche. Wanneer het OM overweegt om een zaak aan de Rijksrecherche toe te wijzen, wordt de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR) ingeschakeld.

De middelen en bevoegdheden die het OM ter beschikking heeft voor de opsporing van ambtscriminaliteit, variëren per strafbaar feit. Het OM kan in alle gevallen gebruik maken van de passieve informatieplicht uit artikel 162 Sv lid 2, volgens welke - in geval van concrete verdenkingen - ambtenaren verplicht zijn, indien de OvJ hier om vraagt, alle inlichtingen te verschaffen omtrent een strafbaar feit. Dit betekent ook dat inzage dient te worden gegeven in het interne dossier. In het geval dat er sprake is van ambtelijke corruptie heeft het OM de beschikking over verdergaande strafrechtelijke middelen.

Prioriteitstelling bij het OM

Omdat van structureel overleg tussen het OM en overheidsorganisaties (centraal noch regionaal) nauwelijks sprake is, weet men vaak niet wat kan en moet worden verwacht van het OM (Ministerie van Financiën, 2007).

'De connectie tussen de gemeente en het strafrecht is niet groot. Het zijn twee verschillende werelden: de gemeente en justitie.' Bron: middelgrote gemeente

Volgens de Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in Nederland dient het OM prioriteit te geven aan de opsporing van gevallen van corruptie. Ingevolge deze aanwijzing zal bij aangifte van (vermoedens van) omkoping van een ambtenaar of rechter (artikel 362, 363, 364 en 364a Sr) altijd tot opsporing moeten worden overgegaan. Bij het Landelijk Parket is hiertoe een officier van justitie aangewezen als landelijk corruptieofficier. Deze officier beschikt over specialistische deskundigheid op het terrein van de opsporing en vervolging van corruptiezaken.

Eén van de problemen hierbij is de ondoorzichtigheid over de verantwoordelijkheid voor het opstarten van het onderzoek. Immers, de behandelend officier van justitie bepaalt of hij

een zaak Rijksrecherchewaardig vindt en of hij de zaak doorschuift naar de Rijksrecherche-officier op zijn parket. Vervolgens brengt deze Rijksrechercheofficier de zaak in bij de CCR waar moet worden besloten of de zaak naar de Rijksrecherche gaat. Het besluit hiertoe zal worden opgenomen in het contactjournaal⁵ van de OvJ dat verder niet openbaar is. Wanneer een zaak niet-Rijksrecherchewaardig is, is veel minder duidelijk wie deze dient te behandelen. Individuele OvJ's lijken hier ook nog eens verschillend mee om te gaan.

'In de praktijk zie je dat de parketten behoorlijk verschillen als het gaat om meldingen richting Rijksrecherche, ook als je corrigeert naar de omvang van het ambtenarenapparaat in een bepaald arrondissement.' Bron: Rijksrecherche

Met name de niet-corruptie zaken lopen op deze manier de kans ergens in de traject te blijven steken. Voor veel organisaties is ook onduidelijk in hoeverre het OM aandacht geeft aan de opsporing en vervolging van gevallen van ambtscriminaliteit die niet onder de noemer corruptie vallen. Zo komt in gesprekken met vertegenwoordigers van overheidsorganisaties naar voren dat men het idee heeft dat aan dit soort zaken over het algemeen weinig prioriteit wordt gegeven:

'Ik heb zelden meegemaakt dat justitie actie heeft onderneemt na een aangifte. Het leidt vrijwel altijd tot een sepot. Dat is heel teleurstellend. Ook als er wel een volledig dossier ligt - het interne onderzoek is afgerond, de dader is op camera opgenomen en heeft een bekentenis afgelegd - pakt justitie zo'n zaak niet altijd op.' Bron: ZBO

Om toch aandacht voor een zaak te krijgen, nemen verschillende organisaties rechtstreeks contact op met de OvJ.

'Naar aanleiding van een melding over een ontdekte fraude ga ik in overleg met het OM en eventueel de Rijksrecherche. Dit gaat vaak informeel en de uitkomst kan afhankelijk zijn van de capaciteit van het OM, het belang dat er aan de zaak wordt gehecht en de tijd die ik zelf beschikbaar heb.' Bron: anonieme respondent

Het lijkt er op alsof de directe benadering leidt tot een hogere prioriteit en in die zin is het een strategische keuze om gebruik te maken van persoonlijke contacten. Daarnaast blijkt dat deze contacten leiden in elk geval leiden tot meer wederzijds begrip.

Desondanks is verschillende keren door respondenten gemeld dat wel contact wordt opgenomen met het Openbaar Ministerie, maar dat de OvJ vervolgens bepaalt dat vervolging niet opportuun is. Voor overheidsorganisaties is de reden hiervan niet altijd duidelijk.

Ook wanneer wel aangifte wordt gedaan, wordt dus niet altijd tot opsporing overgegaan. Organisaties geven dan ook aan verschillende keren teleurgesteld te zijn geweest in de inzet van het OM. Het is voor veel organisaties onbegrijpelijk dat de verplichting tot aangifte van ambtscriminaliteit (die veel verder gaat dan corruptie waarvoor wel altijd capaciteit wordt vrijgemaakt) kennelijk niet leidt tot een verplichting tot opsporing en vervolging hiervan.

5.2 Opsporingsonderzoek

In deze paragraaf wordt het opsporingsonderzoek naar gevallen van ambtscriminaliteit besproken. De input hiervoor is vooral afkomstig van interviews en de dossierstudie. Voor zover dit mogelijk was, is in de dossiers gezocht naar aanwijzingen over het verloop van het aangifteproces en vermeldingen van het gebruik van de aangifteplicht. Uit de opsporingsdossiers blijkt echter niet op te maken in hoeverre bij de aangifte specifiek de verplichting is gevolgd die in artikel 162 Sv is vastgelegd. Volgens de Rijksrecherche is dit ook lastig:

Als dit al is vastgelegd zal dat waarschijnlijk in het contactjournaal van de OvJ staan en daar kom je niet zomaar in.

Eerder bleek al dat het daadwerkelijk toepassen van artikel 162 Sv zelfs lastig te achterhalen is op grond van informatie van de aangever zelf. Immers, we hebben kunnen zien dat een aangifte eerder lijkt te worden gedaan vanuit moreel plichtsbesef dan vanuit de verplichting die vastligt in het wetsartikel. De opsporingsdossiers zijn dan ook vooral gebruikt voor het in kaart brengen van het opsporingsonderzoek en eventuele obstakels daarbij.

5.2.1 Onderzoek

Over het algemeen is men redelijk tevreden over de onafhankelijkheid van de opsporende instanties, maar niet iedereen is deze mening toegedaan:

'In deze zaak van een aantal jaar geleden is er een Rijksrechercheonderzoek gestart naar aanleiding van het interne feitenonderzoek binnen het ministerie, maar hoe serieus dit is uitgevoerd, is de vraag. De aangifte betrof een klein deel van de fraudezaak en de Rijksrecherche heeft zich alleen gericht op de aangifte. Dit zorgde ervoor dat het Rijksrechercheonderzoek zich beperkte tot slechts een deel van het dossier. De conclusie was dat er in dat deel van het dossier geen strafbare feiten waren gepleegd. Waarom de Rijksrecherche niet verder heeft gekeken, blijft een raadsel. Dit alles werkt de zaak aanzienlijk tegen, want de ambtelijke top kan zich nu verschuilen achter het dossier van de Rijksrecherche.' Bron: klokkenluider

Daarnaast ontstaat soms - waarschijnlijk vooral door een gebrek aan transparantie over de beslissingen van de OvJ - de indruk dat verschillende OvJ's verschillend omgaan met aangiften van ambtscriminaliteit.

Het strafrechtelijk onderzoek is in alle onderzochte casus (deels) uitgevoerd door de politie of de Rijksrecherche (zie bijlage V); in één geval is ook een bijzondere opsporingsdienst ingezet. Opsporingsactiviteiten bestaan primair uit het afnemen van verhoren van verdachten, getuigen en andere betrokkenen, en het in beslag nemen van administratieve gegevens. Een derde opsporingsmiddel dat in meerdere opsporingsonderzoeken is ingezet, is het tappen van telefoongesprekken. Ten slotte is in casus 11 specifieke expertise van externe partijen ingeschakeld om strafbare handelingen vast te stellen. In deze casus werd bij het onderzoek naar frauderende medewerkers van burgerzaken een expert benaderd voor handtekeningherkenning. De in te schakelen externe partij kan echter ook de interne integriteitsafdeling van de betrokken overheidsorganisatie zijn.

'Wij geven de opsporende instantie in sommige gevallen ook ondersteuning, bijvoorbeeld omdat we de systemen veel beter kennen dan externe partijen. Over die samenwerking zijn we erg tevreden.' Bron: ministerie

Uit de dossierstudie blijkt dat bij het strafrechtelijk onderzoek veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de resultaten van het interne feitenonderzoek. Het volledige interne onderzoek wordt in veel gevallen immers al bij de aangifte beschikbaar gesteld voor het strafrechtelijke onderzoek.⁶ Het OM lijkt hierin over het algemeen voldoende aanknopingspunten te vinden om tot vervolging en opsporing over te kunnen gaan. Zeker als er sprake is van een bekende verdachte, hoeven politie en justitie dan slechts een relatief beperkt aantal opsporingsactiviteiten te verrichten en alleen nog enkele verhoren af te nemen.

'In principe vindt eerst het interne onderzoek plaats, dan pas het externe. Dit leidt bij ons tot op heden niet tot problemen. De politie is juist erg blij met de aangeleverde informatie. Zij hoeft daardoor bijna niks meer aan de zaak te doen. We krijgen vaak complimenten over de opbrengsten van het interne onderzoek.' Bron: ministerie

Wanneer het interne onderzoek al (volledig) is afgerond alvorens er aangifte wordt gedaan, lijkt dit het in veel gevallen dus relatief eenvoudig te maken om een zaak strafrechtelijk rond te krijgen. Dit is anders wanneer een organisatie (te) vroeg naar het OM stapt. De zaak is dan soms nog 'te dun' en indien het geen corruptiezaak betreft, is de kans aanwezig dat het OM niets met de zaak doet of kan doen. Verschillende ambtelijke organisaties geven dit dan ook als reden om te wachten met het doen van aangifte c.q. het inschakelen van het OM, zo blijkt uit de interviews.

'Als het OM in beginsel het vermoeden heeft dat het heel lastig wordt om de zaak rond te krijgen, zal ze geneigd zijn om de zaak niet ontvankelijk te verklaren. In dat geval kun je als organisatie niets meer. Dan is de zaak afgedaan.' Bron: ministerie.

Wanneer de samenwerking minder goed is, biedt de passieve aangifteplicht die voortvloeit uit artikel 162 Sv een mogelijkheid administratieve gegevens en andere interne documenten te gebruiken. Ook indien in een bepaalde zaak geen aangifte wordt gedaan op grond van artikel 162 Sv wordt bij de opsporing dan dus toch gebruik gemaakt van artikel 162 Sv.

5.2.2 Bewijslast

Wanneer opsporende instanties problemen ondervinden bij de opsporing, lijken deze vooral te maken te hebben met de bewijsvoering. Wanneer vermoedens vaag zijn en er in eerste instantie nauwelijks aantoonbaar bewijs is, zal dit het de opsporende instanties niet eenvoudig maken om aan te tonen of gerezen vermoedens juist zijn. Dit heeft zowel gevolgen voor het opsporingsonderzoek als voor de vervolging. In sommige gevallen is het vermoeden zo vaag dat het OM überhaupt geen opsporingsonderzoek kan starten.

'In de praktijk blijkt ambtelijke corruptie lastig te bewijzen. Dit zorgt ervoor dat vervolgd wordt op simpeler overtredingen.' Bron: Rijksrecherche

'Als je niet kunt bewijzen dat er geld is betaald voor het verschaffen van informatie, dan zal vaak ingezet worden op artikel 272 Sr (schenden geheimhoudingsplicht). Het bewijs voor het lekken van informatie is vaak wel rond te krijgen, maar dat hiervoor is betaald meestal niet. Dit heeft wel tot gevolg dat je minder ingrijpende dwangmiddelen kan inzetten.' Bron: Landelijke Parket

Een ander probleem waar het OM tegenaan loopt bij het rond krijgen van de bewijslast, is het ontbreken van voldoende bewijs (bijvoorbeeld voor opzet in geval van valsheid in geschrifte).⁷ Wanneer sprake is van een ontkenkende verdachte blijkt het voor opsporende instanties ook niet altijd wenselijk dat een zaak intern al onderzocht is. Het OM ondervindt in dergelijke gevallen geregeld hinder bij het rond krijgen van het bewijs:

'Het inzetten van een extern recherchebureau kan van invloed zijn op de mogelijkheden voor de opsporing. Zo speelde een gemeente een dubieuze rol bij het formuleren van de opdracht voor een extern onderzoek. Hierdoor was alles wat als bewijs had kunnen dienen, verdampt op het moment dat het strafrechtelijke traject in gang werd gezet.' Bron: Landelijk Parket

Ook de Rijksrecherche is deze mening toegedaan. Als intern onderzoek uiteindelijk al leidt tot een aangifte, dan kan dit tot problemen leiden:

'Dit soort organisaties gaat soms als een olifant door de porseleinkast. Dit leidt niet zelden tot het kapotmaken van de zaak, omdat verdachten dan op de hoogte zijn van het onderzoek en bewijs vroegtijdig kan worden vernietigd'. Bron: Rijksrecherche

Dat een zaak op deze manier wordt stuk gemaakt, komt onder andere door het feit dat meestal pas aangifte wordt gedaan na een langdurig intern onderzoek. In dergelijke situaties kan het voorkomen dat de verdachte(n) en betrokkene(n) al zo vaak gehoord zijn dat men precies weet hoe te antwoorden. De verdachte heeft dan ook meer dan voldoende tijd gehad om mogelijk bewijsmateriaal eventueel te laten 'verdwijnen'. Zo duurde het in verschillende casus meer dan een jaar voordat naar aanleiding van het interne onderzoek werd besloten aangifte te doen. Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een dilemma:

'Indien een overheidsorganisatie besluit om direct aangifte te doen (zonder tussenkomst van een intern onderzoek), bestaat (in een niet-corruptiezaak) de kans dat het OM van mening is dat de feiten te 'mager' zijn en de zaak niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het strafrechtelijke traject is dan ten einde. Wanneer daarentegen eerst een intern onderzoek wordt uitgevoerd en er geen bekende verdachte is, is het gras soms al helemaal platgetrapt als de opsporende instanties in het spel komen.' Bron: Rijksrecherche

5.3 Vervolging en straffen

In paragraaf 4.8 is al ingegaan op verschillende disciplinaire maatregelen die intern kunnen worden genomen. In deze paragraaf behandelen we in hoeverre in de onderzochte casus tot vervolging is overgegaan en tot welk vonnis de rechter (eventueel in hoger beroep) is gekomen. De opgelegde straffen worden vergeleken met de genomen interne maatregelen. Op twee zaken na, zijn alle door ons onderzochte zaken inmiddels afgesloten.⁸ Uit de dossiers⁹ waarin aangifte is gedaan van een geval van ambtscriminaliteit komt een uiteenlopend beeld naar voren over de vervolging en het eventueel opgelegde vonnis. Tabel 5.1 (zie bijlage VI) geeft een overzicht en geeft ook weer welke interne maatregelen zijn genomen. Uit de dossieranalyse blijkt onder andere dat in vijf gevallen tot vervolging is overgegaan en dat er in drie gevallen sprake was van een sepot. De sepoten hadden twee verschillende redenen. De eerste is het oordeel van de OvJ dat er onvoldoende bewijs was om tot vervolging over te gaan (in één geval). De tweede verklaring ligt in het feit dat de OvJ van mening is dat de verdachte door de interne maatregelen al voldoende gestraft was (in twee gevallen).

Voor de Rijksrecherchedossiers geldt dat er in alle zaken een uitgebreid strafrechtelijk onderzoek is ingesteld. In zes zaken is de afloop van deze zaken niet uit de Rijksrecherchedossiers te halen. In drie zaken is niet tot vervolging overgegaan: in dossier 2 is de zaak geseponeerd wegens onvoldoende bewijs. Uit het onderzoek in het zesde dossier bleek dat er waarschijnlijk geen sprake was van strafbare feiten en tot slot is dossier 8 niet vervolgd omdat dit strafrechtelijk niet haalbaar bleek te zijn. In deze zaak was er vertrouwelijke informatie uit de organisatie gelekt, maar waren er wel vijftig mogelijke verdachten.

In vier van de vijf dossiers waarin tot vervolging is overgegaan, heeft dit geleid tot een rechtszaak (in het andere geval werd een transactie aangeboden). In alle vier de gevallen volgde hierop ook een veroordeling. In casus 7 en casus 14 is een hoger beroep ingesteld. In casus 8 ging het om zeven verdachte ambtenaren waarvan zes een boete opgelegd hebben gekregen. De zaak tegen de zevende verdachte werd wegens onvoldoende bewijs geseponeerd.

Hoewel het strafrechtelijke en het disciplinaire traject in principe los van elkaar staan, blijkt dat de straffen overeenkomsten bevatten. Ondanks het feit dat de uitkomsten van beide trajecten niet altijd overeen zullen komen, geven organisaties aan het niet altijd aan te durven om disciplinaire maatregelen te nemen voordat het oordeel van de rechter bekend is:

*'Zolang het strafrechtelijke traject loopt, nemen we in principe geen disciplinaire maatregelen. Ordemaatregelen zijn wel toegestaan, zoals schorsing. Een medewerker die onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek is, moet dus gewoon worden doorbetaald. Dit is het gevolg van een beslissing van de voorzieningenrechter in 2004. Pas na de rechtszaak kunnen andere maatregelen worden genomen. Op basis van deze uitspraak is men met handen en voeten gebonden.'*¹⁰ Bron: ministerie

De uitspraak van de voorzieningenrechter waarnaar in voorgaand citaat door een respondent wordt verwezen, gaat over een zaak waarbij een ministerie in eerste instantie een ambtenaar had geschorst en enkele maanden later per direct en voor onbepaalde tijd (voor de duur van de schorsing) het salaris van de ambtenaar had ingehouden. Het ministerie droeg hiervoor als reden aan dat er tegen de ambtenaar een strafrechtelijk onderzoek liep wegens

verdenking van het plegen van een (ambts)misdrijf. Het ministerie was echter zelf niet op de hoogte van de inhoud van de verdenking en beschikte ook niet over gegevens waaruit de betrokkenheid van de ambtenaar bij de strafbare feiten waarvan hij verdacht werd, zou blijken. Het oordeel van de rechter luidde als volgt:

Bij het volledig ontbreken van dergelijke (inhoudelijke) gegevens kan het enkele het feit dat een strafrechtelijk onderzoek wegens verdenking van het plegen van (ambts) misdrijven lopende is, (...) niet dienen als grondslag voor het inhoudingsbesluit. Het (...) uit het besluit [tot inhouding van het volledige bedrag aan bezoldiging voor de duur van de schorsing] voortkomend nadeel [voor de ambtenaar is] onevenredig (...) in verhouding tot het met dat besluit te dienen belang. [Voor] toepassing [van] artikel 92 ARAR (...) dient er een zeker verband te bestaan tussen de inhouding van de bezoldiging enerzijds en de mate van waarschijnlijkheid welke bestaat over de beëindiging van het dienstverband anderzijds. Bron: Rechtbank Alkmaar¹¹

Wat opvalt, is dat in zaken waarbij het interne onderzoek al is afgerond de politie, de OvJ en de rechter rekening lijken te houden met reeds genomen interne, disciplinaire maatregelen. In casus 6 is dit bijvoorbeeld het geval. Politie en justitie hebben in deze zaak besloten niet tot strafvervolgning over te gaan, omdat de ambtenaar in kwestie al voldoende intern gestraft zou zijn. Hoewel de schade aanzienlijk was - ongeveer 5000 euro - was het voor de politie voldoende dat er al een betalingsregeling getroffen was. Ook casus 13 is hier een voorbeeld van. Eén van de verdachten was al ontslagen en met beiden was een betalingsregeling getroffen voor het terugbetalen van de schade. De OvJ geeft in een brief aan de verdachten aan te laten weten genoeg bewijs te zien voor een strafzaak, maar biedt gezien het delict en de getroffen betalingsregelingen, een transactie aan.

In zaken daarentegen, waarbij het interne traject nog niet is gestart of dit nog afgerond moet worden, zijn er nog geen disciplinaire maatregelen genomen waarmee de rechter bij het bepalen van de strafmaat rekening kan houden. In dergelijke gevallen lijken de straffen hoger uit te vallen. Omdat na het vonnis pas interne maatregelen worden genomen, worden verdachten dan soms wel 'dubbel' gestraft.

Het lijkt hierdoor alsof er met twee maten wordt gemeten. Het OM beslist immers in sommige gevallen dat opsporing en vervolging niet opportuun is, omdat interne maatregelen al zijn genomen, terwijl in andere gevallen interne maatregelen pas zullen worden genomen wanneer de zaak strafrechtelijk is afgerond, met als gevolg dat er dubbel wordt gestraft.¹²

5.4 Terugkoppeling

Uit de dossieranalyse blijkt dat de door ons bevroegde organisaties wisselende ervaringen hebben met de terugkoppeling door justitie over de vervolging van medewerkers die worden verdacht van ambtscriminaliteit. In sommige gevallen ontvangt de organisatie als benadeelde een uitnodiging voor de zitting en een afschrift van het vonnis, en zijn organisaties positief over de terugkoppeling.

In andere gevallen gebeurt dit echter alleen op verzoek of zelfs helemaal niet.

Terugkoppeling is vanuit meerdere oogpunten belangrijk voor overheidsorganisaties.

Allereerst is de organisatie als betrokkene of benadeelde - de verdachte medewerker heeft immers vanuit zijn functie bij de organisatie het strafbare feit gepleegd - een partij die er belang bij heeft de uitkomsten van het strafrechtelijke onderzoek te kennen. De organisatie zal er veel aan gelegen zijn het geschonden vertrouwen in de integriteit van de organisatie - zo veel en zo snel mogelijk - naar aanleiding van deze uitkomsten te herstellen. Zo blijkt uit interviews dat sommige organisaties de informatie uit het strafrechtelijke proces en de rechtszaak gebruiken om de interne processen en het beleid gericht op het voorkomen van integriteitsschendingen te verbeteren.

De behoefte aan een snelle terugkoppeling geldt des te meer als de betrokkene in dienst blijft van de organisatie. Het interne disciplinaire traject en het strafrechtelijke traject zijn weliswaar twee los van elkaar staande trajecten, maar organisaties blijken soms af te wachten of de interne uitkomsten wel in dezelfde richting wijzen als het externe opsporingsonderzoek. Een ambtenaar die door een rechter wordt veroordeeld voor het vervalsen van een trouwakte, kan intern immers moeilijk van plichtsverzuim worden vrijgepleit. In die zin is de ambtelijke organisatie voor het nemen van maatregelen ook enigszins afhankelijk van de uitkomsten van het strafrechtelijke traject en de uitspraak van de rechter.¹³

Zoals in de voorgaande paragraaf al is aangegeven, kan dit problemen opleveren. Voordat er een onherroepelijke uitspraak van de rechter ligt, achten organisaties het niet altijd mogelijk om intern al adequate disciplinaire maatregelen te treffen. Dit bleek ook uit een interview met een ministerie:

*'Het is moeilijk om een medewerker te ontslaan als de rechter nog geen uitspraak heeft gedaan. Ordemaatregelen zoals schorsen van een ambtenaar en ontzeggen van de toegang tot het dienstgebouw zijn wel mogelijk, maar bij strengere disciplinaire maatregelen loopt de ambtelijke organisatie het risico op een arbeidsrechtelijk conflict.'*¹⁴ Bron: ministerie

Indien de strafrechter van mening is dat niet alle ten laste gelegde feiten bewezen verklaard kunnen worden, terwijl de organisatie wel op grond van die feiten disciplinaire maatregelen heeft getroffen, dan kan de ambtenaar met deze uitspraak in de hand in sommige gevallen een rechtszaak beginnen tegen de ambtelijke organisatie. De door de rechter opgelegde strafmaat speelt hierbij een rol. In het ARAR is opgenomen in welke situaties ontslag¹⁵ gerechtvaardigd is. Een gevangenisstraf rechtvaardigt bijvoorbeeld ontslag. Wordt een ontslagen ambtenaar vrijgesproken en heeft dit gevolgen voor de mate van plichtsverzuim waardoor een opgelegd ontslag ongegrond blijkt te zijn, dan kan dit leiden tot aanzienlijke schadeclaims (ARAR art. 81).¹⁶ Door dit soort beelden van juridische beperkingen voelen sommige ambtelijke organisatie zich met handen en voeten gebonden en hebben zij behoefte aan een kortlopend traject van opsporing en vervolging.

'Een ambtenaar kan altijd geschorst worden, maar het dienstverband blijft doorlopen en dat levert soms onwenselijke situaties op. Helemaal als het een langlopende zaak betreft.' Bron: ministerie.

Het opleggen van een schorsing kan daarnaast leiden tot scheve gezichten binnen een afdeling of de hele organisatie, want een collega die geschorst thuis zit, krijgt wel elke maand zijn of haar salaris uitbetaald. Kortom, er is behoefte aan een snellere strafrechtelijke afhandeling en een betere terugkoppeling vanwege de gevolgen die het strafrechtelijke traject kan hebben voor het nemen van interne disciplinaire maatregelen.

Organisaties geven ook om een andere reden aan behoefte te hebben aan terugkoppeling door justitie. Deze reden ligt voornamelijk in de beperkte mogelijkheden tot het uitwisselen van gegevens op het moment dat het opsporingsonderzoek gaande is. In theorie heeft de OvJ die een onderzoek leidt de bevoegdheid om op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Aanwijzing verstrekking strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (Aanwijzing Wbp) strafrechtelijke gegevens aan derden te verstrekken.¹⁷ Dit betekent vanzelfsprekend ook dat de hoofdofficier het recht heeft om informatieverstrekking te weigeren. Gegevensverstrekking is alleen toegestaan wanneer de verstrekking voortvloeit uit een behoorlijke taakuitoefening en voor zover een zwaarwegend openbaar belang daartoe noodzaakt.¹⁸ Casus 14 is een voorbeeld waarin inzage in het opsporingsdossier tijdens het opsporingsonderzoek wel mogelijk bleek. In het dossier staat het volgende te lezen:

Bij aanvang van het onderzoek is door justitie aan de ambtelijke organisatie fiat verleend om essentiële informatie uit het strafrechtelijk onderzoek te gebruiken voor arbeidsrechtelijke doeleinden ten aanzien van de verdachte ambtenaar. Bron: Casus 14

De verklaring dat inzage in dit geval mogelijk was, heeft er onder meer mee te maken dat het interne onderzoek tevens als opsporingsonderzoek gebruikt kon worden. De ambtelijke organisatie heeft namelijk een eigen opsporingsafdeling waar buitengewoon opsporingsambtenaren werkzaam zijn. Deze opsporingsfunctionarissen hebben het opsporingsonderzoek uitgevoerd. Dit betreft echt een uitzonderingssituatie. De mogelijkheid om in het belang van de interne, disciplinaire afhandeling van het plichtsverzuim vroegtijdig gebruik te maken van gegevens uit het opsporingsonderzoek, blijkt in de praktijk niet altijd goed te werken.

'Als we aangifte doen van corruptie en de zaak overdragen aan het OM, zouden we graag meer terugkoppeling over het onderzoek krijgen. Soms blijkt uit het politieonderzoek bijvoorbeeld dat er intern meer medewerkers bij de zaak betrokken zijn. De organisatie heeft er dan belang bij de betreffende medewerker(s) zo snel mogelijk op non-actief te stellen. Niet elke OvJ is echter bereid deze informatie beschikbaar te stellen. Het komt voor dat we pas bij de behandeling van de rechtszaak op de hoogte worden gesteld van de gegevens van andere betrokkenen.' Bron: ministerie

Uit de interviews blijkt dat de wijze waarop hiermee wordt omgegaan ook per officier van justitie verschilt:

'Met de ene Officier heb je goede afspraken, de andere werkt niet mee. Wat in de ene regio wel mag, kan in de andere niet. Je bent heel erg afhankelijk van de bereidwilligheid van de officier van justitie en dat kan erg frustrerend zijn.' Bron: ministerie

Het moge duidelijk zijn dat het in sommige situaties vanuit het oogpunt van de organisatie een onwenselijke situatie is indien het lang duurt voordat voor het bewaken van de integriteit van de interne organisatie cruciale informatie uit het opsporingsonderzoek beschikbaar wordt gesteld. Wanneer meerdere ambtenaren betrokken zijn bij het lekken van informatie of het vervalsen van papieren, kan de integriteitsschending immers gewoon doorgaan.

5.5 Resumé: opsporing en vervolging van ambtscriminaliteit

Op basis van de dossieranalyse is het lastig te beoordelen op welke grond aangifte wordt gedaan van ambtscriminaliteit. De reden van een aangifte wordt immers niet geregistreerd. Dit kan ofwel de aangifteplicht zijn ofwel het morele plichtsbesef dat iemand aangifte behoort te doen van strafbare feiten. Andersom werkt de aangifteplicht wel: de OvJ kan op basis van de passieve aangifteplicht gegevens opvragen.

Over het algemeen is men redelijk tevreden over de onafhankelijkheid van de opsporende instanties. Soms bestaat wel de indruk dat verschillende OvJ's verschillend omgaan met aangiften van ambtscriminaliteit. Overheidsorganisaties zijn geregeld gefrustreerd en teleurgesteld over het feit dat aangiftes op basis van de aangifteplicht kennelijk niet leiden tot een verplichting tot opsporing en vervolging daarvan. In de optiek van de bevroegde respondenten geeft het OM onvoldoende prioriteit aan gevallen van ambtscriminaliteit en is kennelijk niet duidelijk genoeg wat aangevende instanties kunnen en mogen verwachten. Corruptiezaken vormen hierop een uitzondering.

Directe contacten met het OM lijken cruciaal om in bepaalde gevallen wel voldoende aandacht voor een zaak te krijgen. Opgedane ervaringen tijdens een eerdere situatie waarin succesvol is samengewerkt, zorgen dat overheidsorganisaties in het vervolg strategischer handelen wanneer zij een zaak onder de aandacht van het OM willen brengen. Wordt de reguliere weg via de politie gevolgd, dan is de kans - zeker bij gevallen van ambtscriminaliteit die niet onder de noemer corruptie vallen - reëel dat een aangifte niet leidt tot opsporing en vervolging.

Wanneer een afgerond intern onderzoek wordt aangeleverd waarbij er sprake is van een bekende verdachte, heerst er wederzijds in veel gevallen tevredenheid. Het interne onderzoek wordt dan gebruikt voor het opsporingsonderzoek en opsporing en vervolging leveren weinig problemen op. De kans is dan wel aanwezig dat dit leidt tot een transactie of een sepot. Is er onvoldoende bewijs of een ontkennende verdachte dan is men minder positief. De kans dat een zaak wordt opgepakt is minder groot en als dit wel gebeurt, kan het zijn dat door het interne onderzoek al veel bewijs is stukgemaakt. Daarnaast laat de strafrechtelijke afhandeling van dit soort zaken vaak veel langer op zich wachten, wat weer gevolgen kan hebben voor de mogelijkheden om intern maatregelen te nemen. Zo kwamen we een zaak tegen waarin pas na één jaar aangifte werd gedaan (na afronding van het interne onderzoek door een privaat recherchebureau) en het OM pas na twee jaar met een reactie kwam. De rechtszaak moest toen nog beginnen. Over de terugkoppeling ten slotte, is men in dit soort gevallen over het algemeen ook weinig tevreden.

De in dit hoofdstuk besproken onzekerheid over verantwoordelijkheden en gemaakte keuzes, de complexiteit en de traagheid van het juridische proces, werken in elk geval niet bevorderend op de aangiftebereidheid van ambtelijke organisaties. Ook de angst voor schadeloosheidsverzoeken door ambtenaren over 'onterecht' opgelegde disciplinaire maatregelen werkt niet

motiverend voor het naar buiten treden met misstanden. Het is dan ook niet vreemd dat bij verschillende respondenten de indruk bestaat dat soms de voorkeur wordt gegeven aan de interne afhandeling van incidenten. De schuld hiervoor ligt geenszins uitsluitend bij de aangevende instanties, zo kunnen we concluderen op basis van dit hoofdstuk.

Noten

1. Misdrijven waarbij de integriteit van de overheid ernstig kan zijn aangetast, worden - doorgaans - door de Rijksrecherche onderzocht.
2. Zie bijvoorbeeld het Programma financieel-economische criminaliteit (Minister van Justitie, 2007), waarin een aparte paragraaf is gewijd aan de bestrijding van corruptie. Ook in de Nota corruptiepreventie (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005) en in de Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in Nederland (College van procureurs-generaal, 2007) is uitgebreid aandacht besteed aan de prioriteit die aan corruptiebestrijding dient te worden gegeven.
3. Zie voor bijzondere opsporingsmethoden die zijn toegestaan wanneer misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, onder andere de artikelen 126g lid 2, 126h lid 1, 126l lid 1 en 126m lid 1 van het Wetboek van Strafvordering (Groenhuijsen en Knigge, 2002).
4. Er worden twee typen situatie onderscheiden die vallen onder de noemer 'op andere wijze': enerzijds overige confrontaties met opsporingsambtenaren met de dood of zwaar lichamelijk letsel tot gevolg, anderzijds gevallen waarin een persoon die aan de zorg van het opsporingsapparaat is toevertrouwd, is overleden dan wel zwaar lichamelijk letsel heeft opgelopen.
5. Mogelijk bevat het contactjournaal in sommige gevallen ook informatie over de reden om aangifte te doen (bijvoorbeeld vanwege de verplichting die volgt uit artikel 162 Sv). Aangezien dit niet openbaar is, was deze bron voor ons echter niet beschikbaar.
6. Met uitzondering van één dossier, is in alle gevallen pas aangifte gedaan na volledige afhandeling van het interne onderzoek.
7. Dit bleek onder andere uit één van de Rijksrecherchedossiers die is geanalyseerd.
8. Van de aanvullend geïnventariseerde Rijksrecherchedossiers is dit niet met zekerheid te zeggen. In deze dossiers is de afloop van de zaak ons niet bekend.
9. In casus 6 is het alleen bij een aangifte gebleven. De casus wordt hier desondanks toch meegenomen.
10. Dit citaat maakt zichtbaar dat organisaties soms geen disciplinaire maatregelen durven te nemen voordat het oordeel van de strafrechter bekend is. Om misverstanden te voorkomen moet echter ook worden gewezen op de ter zake geldende (vaste) jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. De Raad verwerpt uitdrukkelijk de beleidslijn dat met het in gang zetten van tuchtrechtelijke procedure kan of behoort te worden gewacht op afloop van strafrechtelijke procedure. Zie in dit verband de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 14 maart 1989, TAR 1989, 102: 'De Raad wil niet uitsluiten dat bijzondere redenen in een voorkomend geval aanleiding kunnen geven het verloop van een strafrechtelijke procedure en het vonnis, waarin die procedure resulteert, af te wachten. Als algemene beleidslijn acht de Raad een dergelijke gang van zaken echter - met name ook gelet op de gescheiden verantwoordelijkheden van de strafrechter enerzijds en van het tot hanteren van tuchtrechtelijke maatregelen bevoegde gezag anderzijds, onaanvaardbaar.' Illustratief is ook de annotatie van prof. mr. G.L. Coolen bij een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over het strafontslag van een politiefunctaris wegens XTC-gebruik (TAR 2008, afl. 2, blz. 67 e.v.)
11. Uitspraak van de Voorzieningenrechter op grond van artikel 8:84 van de Algemene wet bestuursrecht. Rechtbank Alkmaar, Sector Bestuursrecht.
12. Het ne bis in idem-beginsel staat niet in de weg aan het treffen van disciplinaire maatregelen, ook al is betrokkene strafrechtelijk veroordeeld. Mogelijk kan wel het evenredigheidsbeginsel de gevolgen van de niet-toepasselijkheid van het ne bis in idem-beginsel bij samenloop van strafbare feiten en tuchtvergrijpen mitigeren (zie hieromtrent A.J.C. de Moor-van Vugt, TAR 1990, Afl. 12, blz. 718 e.v.).

13. Overigens gaat het omgekeerde niet altijd op. Wanneer er sprake is van plichtsverzuim, is er immers niet altijd sprake van een strafbaar feit.
14. Volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is het afwachten van het (al dan niet definitieve) oordeel van de strafrechter in de regel onjuist. Het lange tijdsverloop tussen het bekend worden van begane feiten en besluit tot opleggen van een disciplinaire straf kan de bevoegdheid om die straf op te leggen, verloren doen gaan. Zie hieromtrent ook de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 14 maart 1989, TAR 1989, 102, waarin de Raad opmerkt dat het onder omstandigheden kan zijn dat sprake is van een zodanig ernstig plichtsverzuim dat de betrokkene ook met het verstrijken van de tijd redelijkerwijs rekening moet blijven houden met bestraffing met onvoorwaardelijk ontslag. De Raad wil echter niet uitsluiten dat ook in zo'n geval het tijdstip kan aanbreken waarop bestraffing met onvoorwaardelijk ontslag niet meer kan worden aanvaard.¹⁵ Het gaat hier om ontslag dat niet is aangevraagd door de ambtenaar. Daaronder valt ook het oneervol ontslag wegens plichtsverzuim.
15. Het gaat hier om ontslag dat niet is aangevraagd door de ambtenaar. Daaronder valt ook het (oneervol) ontslag wegens plichtsverzuim.
16. Het is echter de vraag of dergelijke claims in veel gevallen ook moeten worden gehonoreerd. Het disciplinaire traject (voor een strafontslag) staat immers los van een strafrechtelijk traject.
17. Aanvullende mogelijkheden worden geboden door de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en tot 01-02-2008 de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.
18. Persoonsgegevens mogen zonder toestemming van de betrokkene worden verwerkt voor zover dat noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke is onderworpen of voor zover de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het verwerkende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt. Bron: Aanwijzing verplichtingen in het kader van Wbp en Wjsg, artikel 3a lid 5.

6 Conclusies en scenario's

In de vorige hoofdstukken hebben we de werking van de aangifteplicht besproken. Er blijkt een groot aantal onduidelijkheden en dilemma's te bestaan die rechtvaardigen waarom er op dit moment twijfels bestaan over het gebruik en het functioneren van het wetsartikel. Gebruikmakend van een verscheidenheid aan onderzoeksactiviteiten is achtereenvolgens inzicht gegeven in de inhoud van het wetsartikel zelf, de doelgroep, de interne procedures rond ambtscriminaliteit en de opsporing en vervolging ervan. In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen en zal worden nagegaan welke consequenties dit heeft voor een oordeel over de bruikbaarheid van het wetsartikel. Er worden verschillende toekomstscenario's voor de aangifteplicht besproken. We benadrukken dat het niet onze bedoeling is hierin een prioritering aan te brengen. We beogen met dit onderzoeksrapport de beleidsbepalers een handvat te bieden om een gedegen keuze te maken.

6.1 De aangifteplicht: voor welke misdrijven en voor wie?

Onderzoek naar de werking van een wetsartikel begint bij een analyse van het wetsartikel zelf. Artikel 162 Sv beoogt een functie te vervullen bij de handhaving van de goede reputatie en het bewaren van het vertrouwen in de onkreukbaarheid van het ambtelijk apparaat. Het artikel blijkt echter veel ruimte voor onduidelijkheid te laten en een weinig sluitende afbakening te bevatten van de misdrijven die moeten worden beschouwd als aangifteplichtwaardig in de zin van artikel 162 Sv. Het blijkt moeilijk te bepalen bij welke feiten en onder welke omstandigheden aangifte moet worden gedaan.

Geconcludeerd kan worden dat er ondanks de bij de herziening in 1984 beloofde verbetering, nog steeds veel onduidelijkheid bestaat. Hierin schuilt één van de problemen waarmee de aangifteplicht te maken heeft: als de plicht al bekend is, is niet altijd duidelijk of bepaalde misdrijven in bepaalde gevallen nu wel of niet verplicht aangegeven dienen te worden. Dit dilemma zou echter niet bij de melder moeten liggen. Het is immers niet aan de melder om te bepalen of het bij bepaalde (vermoedens van) misstanden om strafbare feiten gaat.

Een tweede probleem met het wetsartikel is de vraag voor wie de aangifteplicht bij ambts-criminaliteit nu van toepassing is. Het begrip ambtenaar moet gezien worden als een open begrip waarvan de invulling afhankelijk is van de situatie. In relatie tot de aangifteplicht vallen ook werknemers van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en externe medewerkers die tijdelijk worden ingehuurd door een overheidsinstantie onder het begrip. Deze constatering heeft echter belangrijke gevolgen voor de conclusies van onderhavig onderzoek. Immers, een groot deel van de 'ambtenaren' zal geen weet hebben van de inhoud van het artikel simpelweg vanwege het feit dat deze groep zich niet aangesproken zal voelen met de term ambtenaar. Overigens is onduidelijk of het überhaupt mogelijk is om dit verband wél een

goed sluitende afbakening van het begrip ambtenaren te maken. In elk geval laat de wet ruimte (lid 4) om door aanpassing van de al bestaande AMvB hierin meer duidelijkheid te scheppen.

6.2 (On)bekendheid met de aangifteplicht

Behalve het feit dat het wetsartikel te weinig duidelijkheid verschaft, is het de vraag in hoeverre men überhaupt bekend is met de aangifteplicht. Uit de door ons uitgevoerde enquête blijkt dat tachtig procent van de ondervraagde ambtenaren niet bekend is met de aangifteplicht, dat slechts vijf procent de inhoud van het wetsartikel goed kent en dat slechts vier procent precies op de hoogte is van de voorwaarden om aangifte te doen. Het is de vraag hoe erg dit is, omdat een groot deel van de geënquêteerden aangeeft bij het vermoeden van een integriteitsschending naar de direct leidinggevende te zullen stappen. Overigens verschilt deze bekendheid aanzienlijk tussen en zelfs binnen organisaties. Toezichhouders en opsporingsdiensten, organisaties waar integriteit een veel belangrijker thema is, blijken veel beter op de hoogte te zijn van de aangifteplicht. Hoe kleiner de organisaties en hoe decentraler georiënteerd, hoe minder men weet zal hebben van de aangifteplicht (en de te volgen procedures). Leidinggevendenden blijken meer kennis te hebben van de aangifteplicht dan uitvoerende ambtenaren.

Eén van de oorzaken van de geringe bekendheid ligt in een beperkte communicatie over het artikel. Dit geldt zowel binnen overheidsorganisaties als daarbuiten. Extern is tot op heden slechts in beperkte mate aandacht gegeven aan het bestaan en de werking van het wetsartikel. Wel wordt er op dit moment door de Rijksrecherche en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gewerkt aan een toelichting c.q. uitleg over de aangifteplicht.

6.3 Procedures bij ambtscriminaliteit

Het gebrek aan communicatie over de aangifteplicht vinden we terug in het feit dat procedures over aangifteplichtwaardige zaken ondoorzichtig zijn. Een groot aantal motieven speelt mee bij het melden van een misstand. Loyaliteit richting de organisatie, medelijden met (familie van) de dader en de uiterst negatieve beeldvorming over de gevolgen van het 'klokkenluidersschap', zijn slechts enkele voorbeelden hiervan. Bij velen heerst het idee dat het melden van een interne misstand binnen de ambtelijke organisatie wordt gezien als een ambtelijke doodzonde. Intern schuilen voor de melder nogal eens de meeste gevaren. De andere kant op kijken, ontkennen en op dezelfde voet doorgaan, kan dan een betere strategie lijken voor een goede werkrelatie.

Bij veel organisaties zijn de te volgen procedures in principe wel goed vastgelegd, maar de aangifteplicht blijkt slechts een beperkte rol te spelen in het integriteitsbeleid. Of deze procedures ook bekend zijn en worden gevolgd, is een tweede. Bij sommige organisaties lijkt er zelfs een angst te bestaan om over de aangifteplicht te communiceren naar de eigen ambtenaren. Zij zijn van mening dat de aangifteplicht averechts zou kunnen werken bij het creëren van een open vertrouwelijke sfeer, die nodig is voor het melden van misstanden. Dit alles leidt tot verwarring over de procedure die gevolgd dient te worden. Daarnaast speelt mee dat er onduidelijkheid heerst over de relatie tot de geheimhoudingsplicht en de klokkenluidersregeling.

Ondanks (of misschien wel dankzij) het feit dat de aangifteplicht nauwelijks bekend is, zullen integriteitsschendingen, als deze al worden gemeld, in een groot deel van de gevallen aan de leidinggevende worden gerapporteerd. Dit is volgens het ambtenarenrecht en de klokkenluidersregeling ook de juiste te bewandelen weg: de uitvoerende ambtenaar behoort 'in de lijn' te melden. Indien een ambtenaar ervoor 'kiest' om melding te maken van een strafbaar feit en het komt tot een aangifte, dan zal de 'melder' zelf dus in principe niet de aangever zijn. In die zin is het ook belangrijker dat leidinggevend en op de hoogte zijn van de precieze procedures rond de aangifteplicht dan uitvoerenden.

Voor de groep die niet bij een leidinggevende terecht kan omdat de schending in de doofpot wordt gestopt of de leidinggevende betrokken is, is er de mogelijkheid om rechtstreeks contact op te nemen met het OM. Onduidelijk is echter in hoeverre ambtenaren het recht op bescherming door de klokkenluidersregeling verliezen indien zij rechtstreeks aangifte zouden doen bij politie of justitie. Dat deze weg niet wordt gestimuleerd, blijkt duidelijk uit het onderzoek. De meeste organisaties beschikken voor de groep die niet bij de leidinggevende terecht kan of wil over een meldpunt of een of meer (soms externe) vertrouwenspersonen. Zij spelen een rol bij het doorspelen van misstanden en het verduidelijken van de te volgen procedures. Het anoniem melden van interne misstanden blijft problematisch. Ten eerste is het ingewikkeld zonder aanvullend bewijs een zaak te beginnen en ten tweede is de kans nog steeds aanzienlijk dat men erachter komt wie de bron is geweest van een bepaalde melding.

Wanneer een misstand bij de organisatieleiding terechtkomt, zal indien interne betrokkenheid wordt vermoed, in vrijwel alle gevallen eerst een intern onderzoek volgen. Hiertoe beschikken organisaties over een eigen onderzoeksteam of wordt externe expertise ingehuurd. Op basis van het interne onderzoek zullen eventueel disciplinaire maatregelen worden genomen. De verschillende ambtenarenreglementen of organisatierichtlijnen geven voldoende duidelijkheid over de mogelijke disciplinaire straffen. Het bevoegd gezag zal, rekening houdend met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, in het concrete geval zelf een keuze daaruit moeten maken. Daarnaast zal op basis van het interne onderzoek worden besloten of tot aangifte wordt overgegaan.

6.4 Aangifte van ambtscriminaliteit

Organisaties geven aan vrijwel altijd aangifte te zullen doen als uit het interne onderzoek blijkt dat er sprake is van ambtscriminaliteit. Het onderzoeksmateriaal doet echter vermoeden dat dit onder andere vanwege het bestaan van een groot aantal keuzemomenten niet altijd zo is. De aangifteplicht blijkt slechts één van de prikkels in een complex stelsel op basis waarvan wordt bepaald of wel of geen aangifte zal worden gedaan. In sommige gevallen lijkt de morele plicht om aangifte te doen van strafbare feiten zwaarder te wegen dan de aangifteplicht. In andere gevallen lijkt men meer te kijken naar het belang dat de organisatie heeft bij het doen van aangifte. Geconcludeerd kan worden dat in veel gevallen waarin uiteindelijk wel aangifte wordt gedaan, dit ook zou zijn gedaan indien de aangifteplicht voor ambtscriminaliteit niet had bestaan.

Als uiteindelijk wordt besloten aangifte te doen, dan zal dit in principe door het bevoegd gezag worden gedaan. Dat aangifte wordt gedaan wil echter nog niet altijd zeggen dat dit ook op een juiste manier gebeurt. Het kan zijn dat van een omvangrijke zaak slechts een

gering feit wordt aangegeven. De ambtelijke leiding voldoet dan wel aan de aangifteverplichting, maar doet dit op een zodanige wijze dat de organisatie grotendeels buiten schot blijft.

Of aangifte wordt gedaan bij politie, de Rijksrecherche of het Openbaar Ministerie hangt in grote mate af van de ervaringen met politie en justitie. Hoe minder ervaring en hoe kleiner de organisatie, hoe eerder men naar de politie stapt. Hoe meer ervaring er is met ambts-criminaliteit en hoe directer de contacten met de OvJ, hoe eerder men naar het Openbaar Ministerie of eventueel de Rijksrecherche stapt. Vanzelfsprekend speelt bij het inschakelen van de Rijksrecherche de ernst, omvang en media-impact van het incident mee. Omdat in de meeste gevallen eerst een intern onderzoek wordt verricht, bestaat de kans dat deze aangifte wel lang op zich laat wachten. Er zijn verschillende redenen om te veronderstellen dat er sprake is van een groot dark figure als het gaat om het aantal gevallen van ambts-criminaliteit. Elke schatting moet om die reden onbetrouwbaar worden geacht. We kunnen slechts aannemen dat er op jaarbasis van minimaal 150 gevallen van ambts-criminaliteit aangifte wordt gedaan. Het vermoeden dat vaak geen melding wordt gemaakt van ambts-criminaliteit en dat, ook indien intern wel melding wordt gemaakt, hiervan niet in alle gevallen aangifte wordt gedaan, menen wij op basis van dit onderzoek te kunnen bevestigen.

Schending van het ambtsgeheim, verduistering in dienstbetrekking en het aannemen van steekpenningen zijn de meest geregistreerde vormen van ambts-criminaliteit. Gevallen van corruptie komen (en dat is ook de bedoeling) bijna altijd bij de Rijksrecherche terecht, terwijl fraude en verduistering juist door de politie worden afgehandeld.

6.5 Opsporing en vervolging van ambts-criminaliteit

Het is voor de opsporende instanties niet altijd duidelijk welke prioriteit aan gevallen van ambts-misdrijven dient te worden gegeven. Ambtelijke corruptie krijgt prioriteit, maar lang niet alle gevallen van ambts-criminaliteit vallen onder deze noemer. Volgens artikel 162 Sv kan een ambtelijke organisatie zowel aangifte doen bij de officier van justitie als bij de politie. Wanneer de 'traditionele' weg naar de politie gevolgd wordt, is de kans echter groter dat een aangifte niet leidt tot opsporingsactiviteiten. De politie is in het geval van ambts-criminaliteit belast met de uitvoering van onderzoeken naar minder ernstige strafbare gedragingen die betrekking hebben op de integriteit van de overheid. Hoe kleiner de organisatie, hoe eerder men bij de politie terechtkomt en juist over de politie is men minder tevreden. Mogelijk is bij dit soort gevallen van ambts-criminaliteit zowel bij de aangever als bij de politie niet altijd duidelijk waar aangifte behoort te worden gedaan en wie verantwoordelijk is voor het opsporingsonderzoek. Komt een zaak terecht bij de OvJ dan wordt er een afweging gemaakt of het voor het OM opportuun is om de zaak op te pakken. Bij meer ingewikkelde en meer mediagevoelige zaken zal worden nagegaan of de Rijksrecherche verantwoordelijk wordt gesteld om de zaak op te pakken. Op elk parket is hiervoor een verantwoordelijke Rijksrecherche-OvJ aangesteld. Kortere lijnen zorgen ervoor dat het OM zaken over het algemeen sneller in behandeling neemt dan de politie.

Ondanks dat er begrip bestaat voor de opportuiniteitsafweging zijn ambtelijke organisaties soms ook gefrustreerd en teleurgesteld in de beperkte prioriteit die wordt gegeven aan niet-corruptiezaken. De verplichting tot aangifte van ambts-criminaliteit leidt kennelijk niet tot een verplichting tot opsporing en vervolging daarvan. Het OM geeft dan ook volgens

veel respondenten onvoldoende prioriteit aan gevallen van ambtscriminaliteit en is kennelijk niet duidelijk genoeg in wat aangevende instanties kunnen en mogen verwachten. Om die reden kiezen veel grotere organisaties voor een rechtstreekse afstemming met de OvJ. Voordeel voor de ambtelijke organisatie is dat snel duidelijk wordt of er al dan niet een opsporingsonderzoek te verwachten is en indien er capaciteit wordt vrijgemaakt en prioriteit wordt gegeven, is de kans gering dat een zaak lang op de plank blijft liggen.

Van groot belang voor het opsporingsonderzoek zal zijn of er sprake is van een volledig aangeleverd dossier met een bekende verdachte of niet. Indien er sprake is van een bekende verdachte is er over het algemeen sprake van een relatief 'eenvoudige' zaak, waarvoor weinig opsporingscapaciteit noodzakelijk is. De opsporende instanties zijn in dergelijke gevallen ook vaak tevreden over het aangeleverde interne dossier en over de wederzijdse samenwerking zijn beide partijen positief.

Besluit een overheidsorganisatie om direct aangifte te doen (zonder tussenkomst van een intern onderzoek), dan bestaat de kans - indien het niet een geval van corruptie betreft - dat het OM van mening is dat de feiten te 'mager' zijn om een onderzoek te starten. Wanneer een (onvolledig) intern onderzoek wordt uitgevoerd en er geen bekende verdachte is, zijn opsporende instanties dan ook veel minder tevreden. Daarnaast gaat er zo snel een jaar overheen voordat aangifte wordt gedaan. De opsporingskansen zijn dan flink gekrompen. Wederzijds is er dan eerder sprake van onbegrip.

Wanneer de samenwerking minder goed is, biedt de passieve aangifteplicht die voortvloeit uit artikel 162 Sv een mogelijkheid voor de opsporende instanties om administratieve gegevens en andere interne documenten op te vragen. Ook indien in een bepaalde zaak geen aangifte wordt gedaan op grond van artikel 162 Sv kan bij de opsporing dan toch gebruik worden gemaakt van artikel 162 Sv.

In zaken waarbij het interne onderzoek al is afgerond, houden de politie, de OvJ en de rechter soms rekening met reeds genomen interne disciplinaire maatregelen. Het gevolg kan zijn dat er besloten wordt tot een sepot of een beperktere strafmaat. Anderzijds zijn er zaken waarbij het interne traject nog niet gestart is of dit nog afgerond moet worden. Er zijn dan nog geen disciplinaire maatregelen genomen, waarmee de rechter bij het bepalen van de strafmaat rekening kan houden. Het OM beslist dus in sommige gevallen dat er geen opsporingsonderzoek wordt gestart omdat intern al disciplinaire maatregelen zijn genomen terwijl in andere gevallen in de praktijk pas disciplinaire maatregelen worden genomen als de zaak strafrechtelijk is afgerond. Omdat in dergelijke gevallen pas na het vonnis (definitieve) interne disciplinaire maatregelen zullen worden genomen, worden verdachten dan wel 'dubbel' gestraft.

6.6 De aangifteplicht beschouwd

Het onderzoek beschouwend, kunnen we stellen dat de aangifteplicht nauwelijks bekend is en dat de twijfels over het functioneren van de aangifteplicht bij ambtscriminaliteit legitiem zijn. De aangehaalde casus van de door ons geïnterviewde klokkenluider brengt enkele van de gepercipieerde problemen rond het thema duidelijk in beeld:

Er is sprake van een medewerker die een aanzienlijke en gevoelige fraude ontdekt. De medewerker heeft meerdere wettelijke plichten waaronder de aangifteplicht en is dus verplicht

bij de organisatieleiding melding te maken van de misstand. De organisatieleiding doet naar aanleiding van een intern onderzoek een summiere aangifte en voldoet daarmee aan de aangifteplicht. De betrokken opsporende instantie doet alleen onderzoek naar de misstand waarvan aangifte is gedaan. De organisatieleiding heeft met de resultaten van het opsporingsdossier (onvoldoende bewijs) alle mogelijkheden om de klokkenluider te proberen te ontslaan wegens onbekwaamheid, ongeschiktheid en verwijtbaarheid. De melder denkt terecht te kunnen bij de Commissie integriteit overheid, maar heeft verkeerde verwachtingen: de commissie biedt geen enkele bescherming en de zaak wordt niet-ontvankelijk verklaard. De melder ziet als enige optie een jarenlange procedure om zijn (oneervol) ontslag aan te vechten en om te zetten in eervol ontslag, terwijl hij goed beschouwd alleen de aangifteplicht heeft opgevolgd.

Dat een dergelijke zaak meer dan tien jaar kan duren, is schrijnend en dit is geen goede reclame om potentiële klokkenluiders te overtuigen.

Mogelijk is er sprake van een soort normaalverdeling. De minder ernstige zaken zullen waarschijnlijk relatief vaker intern worden afgedaan. Bij de meer ernstige zaken zal vooral vanuit een moreel plichtsbesef, en waarschijnlijk minder vanwege de aangifteplicht, aangifte worden gedaan. Bij de zeer ernstige zaken neemt daarentegen de kans weer toe dat alles in het werk wordt gesteld om een zaak intern te houden, daarbij gebruik makend van alle mogelijke juridische middelen of de gouden handdruk. Een aanzienlijk deel van de zaken komt mogelijk dus niet in het strafrecht terecht, zeker niet op basis van artikel 162 Sv.

We menen daarnaast te kunnen concluderen dat de melder van een ernstige integriteitschending zwaarder belast is met de aangifteplicht dan de organisatieleiding. Immers, de melder heeft hoegenaamd geen keuze, maar de organisatie kan allerlei motieven hebben om een misdrijf niet te melden. De organisatie beschikt daarnaast over een kennisvoorsprong, betere contacten en vaak een betere juridische achtergrond. Dit alles kan complicaties opleveren en persoonlijke gevolgen hebben bij een eventuele melding.

In veel gevallen zal een integriteitsschending - als men deze tenminste wil melden - ook zonder dat een ambtenaar op de hoogte is van de aangifteplicht, worden neergelegd bij de leidinggevende. Dit is in lijn met de klokkenluidersregeling en organisatierichtlijnen.

We kunnen concluderen dat de aangifteplicht al met al slechts een beperkte functie heeft binnen het integriteitsbeleid. Afhankelijk van de omstandigheden zal een groot aantal invloeden bepalen of uiteindelijk wel of geen aangifte wordt gedaan van een vermoeden van een integriteitsschending. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of het nodig is de aangifteplicht aan te passen. Hierbij is het van belang hoe het artikel wordt bekeken: als scherpe gedragslijn of als globale kernwaarde?

Een laatste aspect waarop wij in deze beschouwing terug willen komen, is meer een opmerking in het algemeen. Parallel aan dit onderzoek is gewerkt aan een evaluatie van de klokkenluidersregeling. Op basis van deze evaluatie en onderhavig onderzoek menen wij te kunnen concluderen dat de potentiële aangever recht heeft op een betere bescherming. Ook de Commissie integriteit overheid blijkt een enigszins misleidende functie te hebben bij het beschermen van de melder van misstanden. De commissie lijkt meer op een door de werkgever in het leven geroepen semi-onafhankelijk intern meldpunt dan op een werkelijk autonoom onderzoeksinstituut. Een goed bereikbaar, extern en onafhankelijk instituut (los

van politiek en opsporende instanties) zou zich ook bezig kunnen houden met preventie en voorlichting. Het zou zich moeten bezighouden met het opsporen van misstanden en niet met het bekijken of de procedures wel goed zijn doorlopen. De melder wordt zo beter beschermd en de commissie kan in alle rust de melding onderzoeken.

6.7 De aangifteplicht: verschillende toekomstscenario's

Op zoek naar verbeteringen voor de werking van de aangifteplicht is het van belang duidelijk voor ogen te hebben wat het doel van een verbetering is. Is dat sec een beter functionerende aangifteplicht of is dat het komen tot een meer integer ambtenarenapparaat?

Men zou bijvoorbeeld kunnen concluderen dat het niet erg is dat een deel van de misstanden binnenskamers blijft. Ook kan men stellen dat de aangifteplicht weliswaar niet functioneert zoals deze in principe bedoeld is, maar dat desondanks in een aanzienlijk deel van de gevallen van ambtscriminaliteit vanuit plichtsbesef intern toch melding wordt gemaakt van een misstand. Een derde conclusie kan zijn dat een volledige integratie van de aangifteplicht in de klokkenluidersregeling noodzakelijk is. In dat geval is zelfs de afschaffing van het wetsartikel een optie. Bij de hierna voorgestelde scenario's dient steeds de vraag gesteld te worden wat men wil bereiken met het artikel. Is strafvervolgung het hogere doel, of is dit een meer integere overheid (door het wegnemen van integriteitsschending)?

Bij de hierna volgende scenario's maken we geen keuze tussen slecht en goed of beter en best. De verschillende scenario's kennen elk hun voor- en nadelen en vragen om verschillende inspanningen. Het is aan de beleidsbepalers hierin een keuze te maken. Combinaties van scenario's zijn ook mogelijk. Eén van de door de opdrachtgever gestelde vragen kunnen we echter wel met zekerheid beantwoorden. Bij een onveranderde aandacht voor de aangifteplicht lijkt het niet zinvol de aangifteplicht uit te breiden naar andere misdrijven (denk aan bijvoorbeeld discriminatie). De huidige functionaliteit van de aangifteplicht is daarvoor simpelweg te beperkt.

Scenario 1: Zo doorgaan, het is goed dat het wetsartikel er is, de werking is symbolisch

Allereerst is het een optie op dezelfde voet door te gaan. Immers, op dit moment zal een groot deel van de gesignaleerde integriteitsschendingen op de juiste manier bij de leidinggevende worden gemeld, ook als men niet bekend is met de aangifteplicht. Het doel van de wet is volgens dit scenario: 'een signaal afgeven dat iets verwerpelijk is.' Een andere reden om aan de huidige situatie weinig te veranderen, is dat er ook argumenten zijn om te veronderstellen dat een verhoogde aandacht voor de aangifteplicht ook een ongewenst effect zou kunnen hebben:

'Ik vrees dat een verhoogde aandacht voor aangifteplicht weer gaat leiden tot een verhoging van interne regelgeving en bureaucratie. Zelf heb ik er behoefte aan om personen rechtstreeks aan te spreken en dat doe ik dan ook zowel op mijn werk als privé.' Bron: enquête, respondent ZBO

Scenario 2: Huidige vorm behouden, maar met veel meer aandacht

De conclusie is mogelijk dat de aangifteplicht in zijn huidige vorm prima mee kan, maar dat de functionaliteit beperkt is omdat onduidelijk is voor wie de plicht geldt en hoe hiermee

om te gaan. Uit het feit dat de toezichthouders die op een risicovolle functie zitten veel meer aandacht hebben voor integriteit en kennis hebben over de aangifteplicht, blijkt dat aandacht voor het thema zinvol is. Ook uit de enquête blijkt dat er behoefte is aan aandacht voor de aangifteplicht. Verschillende respondenten geven aan al wat geleerd te hebben door het invullen ervan:

'Het invullen van de enquête levert ook al extra kennis op. Het heeft daarmee meteen al wat resultaat.' Bron: enquête, ministerie

'Opvallend is voor mij dat ik sedert de zes jaar dat ik bij de overheid werk, niet ben geweest op de geldende wetgeving of procedures binnen de organisatie. Mogelijk had ik daar zelf naar moeten vragen. Ik ben wel tevreden dat er nu, op deze wijze weer eens de aandacht op wordt gevestigd.' Bron: enquête, ministerie

'Onze organisatie heeft een gedragscode voor ambtenaren en een klokkenluidersregeling. Daarin staat dat je altijd naar je leidinggevende moet gaan. Als die niet luistert of er niets mee doet, kan je hogerop. Er is nooit verwezen naar artikel 162 in welke documentatie dan ook. Dit is mij totaal onbekend.' Bron: enquête, grote gemeente

Zowel intern als extern is het dan noodzakelijk veel aandacht te geven aan het wetsartikel, de te volgen procedures en de verschillen en overeenkomsten met de klokkenluidersregeling.

'Er dient door de organisatie aandacht aan te worden besteed. Dit door voorlichting en informatiemateriaal dat direct vindbaar is op een duidelijke plaats, bijvoorbeeld op intranet.' Bron: enquête, ZBO

'Er moet meer aandacht voor dit onderwerp komen vanuit de dienstleiding. En dan niet alleen voor de vorm, maar ook echt gemeend met een goede cursus en een implementatietraject. Daarmee moet het gedrag en de houding van medewerkers op dit vlak positief worden beïnvloed.' Bron: enquête, ministerie

'Er moet gewoon een duidelijke uitleg zijn wat je moet doen als zo'n situatie zich voor doet. Een soort stappenplan dus.' Bron: enquête, kleine gemeente

Ook andere respondenten pleiten voor het opstellen van een duidelijk processchema. Een eerste aanzet die voor dit scenario al wordt uitgewerkt, is de toelichting c.q. uitleg over de aangifteplicht dat op dit moment in ontwikkeling is bij de Rijksrecherche en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Scenario 3: Algehele aanpassing van het integriteitsbeleid

De resultaten van onderhavig onderzoek en de resultaten van de evaluatie van de klokkenluidersregeling geven aanleiding tot een algehele verbetering van het integriteitsbeleid. Weliswaar functioneert de aangifteplicht in de zin dat een integriteitsschending in principe zal worden gemeld bij de direct leidinggevende, maar wat vervolgens intern met een melding zal worden gedaan en of - indien de schending een misdrijf betreft - uiteindelijk ook daadwerkelijk aangifte zal worden gedaan, is maar de vraag. Het lijkt dan ook belangrijker om juist voor de organisatieleiding betere richtlijnen op te stellen hoe te handelen bij vermoedens van integriteitsschendingen, ernstige misstanden en ambtscriminaliteit.

Scenario 4: Aanpassen en verduidelijken van het wetsartikel

In het verlengde van scenario 3 kan geconcludeerd worden dat de relatie met de klokkenluidersregeling voor velen zo onduidelijk is, dat dit eigenlijk pleit voor een volledige integratie van de aangifteplicht in de klokkenluidersregeling (of andersom). De ambtenaar én de organisatie zouden een meldplicht dan wel een aangifteplicht moeten krijgen. Dit vereist echter een aanpassing van de wet.

Een ander argument voor aanpassen en verduidelijken van het wetsartikel is dat het artikel an sich al zoveel onduidelijkheid oplevert, dat een aanpassing van de wet noodzakelijk is. Dit geldt zowel voor de doelgroep als voor de misdrijven die onder het wetsartikel vallen. De Memorie van Toelichting laat hiervoor al ruimte. Zo is er de mogelijkheid met behulp van een aanpassing van het al bestaande AMvB een eindige lijst van organisaties op te nemen die onder de aangifteplicht vallen. Daarnaast wordt de mogelijkheid open gelaten lid 6 aan te passen of lid 1b en 1c te verduidelijken om zo meer duidelijkheid te scheppen over de misdrijven die onder de aangifteplicht vallen.

Nogmaals merken we hier op dat een verbreding naar meer misdrijven, zoals discriminatie, onzes inziens vanuit het oogpunt van de capaciteit en prioriteit bij de opsporende instanties geen toegevoegde waarde heeft. Wel kan betwist worden of er een inhoudelijke rechtvaardiging bestaat voor het feit dat de beschikking over kennis van een collega-ambtenaar die in zijn vrije tijd in drugs handelt niet tot een verplichting tot aangifte leidt, maar kennis over een ambtsmisdrijf wel. Ook in het eerste geval is er immers mogelijk sprake van een inbreuk op de integriteit van de overheid.

Scenario 5: Afschaffen van het wetsartikel

De uitkomsten van onderhavig onderzoek zouden ook een argument kunnen vormen om te kiezen voor algehele afschaffing van het artikel. Immers, het artikel wordt toch nauwelijks gebruikt en wanneer van bepaalde misstanden aangifte wordt gedaan, lijkt dit eerder te gebeuren vanuit plichtsbesef dan vanuit de verplichting die door de wet wordt opgelegd. Door het afschaffen van het wetsartikel komt de focus weer te liggen bij het integriteitsbeleid en de rol van de individuele ambtenaar hierin.

Er zijn daarnaast nog andere argumenten die pleiten voor afschaffing:

'We worden als ambtenaar toch al overstelpt door regelgeving. Ook deze procedure zorgt ervoor dat het werk waarvoor we aangenomen zijn, stagneert. En welke meerwaarde heeft het?' Bron: enquête, middelgrote gemeente

'Ik vind de verplichting tot aangifte veel te ver gaan. Het strafrecht is lang niet altijd de beste weg, integendeel. Het strafrecht is een ultimum remedium. Bovendien is de praktische betekenis maar zeer beperkt als ik op mijn eigen ervaringen mag afgaan.'
Bron: enquête, ministerie

Scenario 6: Aanpassen van het wetsartikel en voor elke burger van toepassing maken

Naar analogie van artikel 160 Sv is er ook de mogelijkheid het wetsartikel voor elke burger te laten gelden, waarbij overwogen kan worden het artikel te laten beperken tot ambtscriminaliteit van enige omvang of bijvoorbeeld alleen de ambtsmisdrijven zoals genoemd in lid 1a. Eén van de huidige 'beperkingen' van het artikel is immers dat een collega van de omkopende ondernemer geen aangifteplicht kent, maar de collega van de omgekochte ambtenaar wel. Tevens wordt met een uitbreiding van de doelgroep de onduidelijkheid weggenomen over voor wie de aangifteplicht nu geldt.

Scenario 7: Strafbaar stellen van het niet-naleven van het wetsartikel

Op dit moment staat er geen sanctie op het niet-opvolgen van de aangifteplicht. Mogelijk is dit één van de redenen waarom de aangifteplicht niet wordt opgevolgd. Een mogelijkheid om het niet-doen van aangifte bij ambtscriminaliteit te verhogen, is het invoeren van straffen voor het niet-naleven van de aangifteplicht. Het is de vraag of dit zou werken: 'wie gaat er nu aangifte doen van het feit dat iemand geen aangifte heeft gedaan?'

Noten

1. De klokkenluidersregeling biedt geen bescherming tegen eervol ontslag.

Lijst met afkortingen

ABP	- Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AID	- Algemene Inspectiedienst
AIVD	- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMvB	- Algemene Maatregel van Bestuur
ARAR	- Algemeen Rijksambtenarenreglement
ARSG	- Ambtenarenreglement Staten-Generaal
BING	- Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten
BIOS	- Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
BIV	- Bureau Integriteit en Veiligheid
BOA	- Buitengewoon Opsporingsambtenaar
BOD	- Bijzondere Opsporingsdienst
BPS	- Bedrijfsprocessensysteem
BZK	- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCR	- Coördinatiecommissie Rijksrecherche
CIE	- Criminele Inlichtingen Eenheid
CIP	- Commissie integriteit provincies
CIO	- Commissie integriteit overheid
CKGO	- Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid
DG	- Directeur Generaal
FIOD-ECD	- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst/Economische Controledienst
HKS	- Herkenningsdienstsysteem
ICAC	- Independent Commission Against Corruption
IND	- Immigratie- en Naturalisatie Dienst
IvW	- Inspectie van Verkeer en Waterstaat
KLPD	- Korps Landelijke Politiediensten
LNV	- Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M	- Meld Misdaad Anoniem
MvT	- Memorie van Toelichting
NJ	- Nederlandse Jurisprudentie
OM	- Openbaar Ministerie
OvJ	- Officier van Justitie
RM	- Rechterlijke Macht
RvB	- Raad van Bestuur
RWT	- Rechtspersoon met een wettelijke taak
SER	- Sociaal-Economische Raad

SIOD	- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Sr	- Strafrecht
Sv	- Strafvordering
SZW	- Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VROM	- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VROM-IOD	- VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst
WBP	- Wet bescherming persoonsgegevens
Wjsg	- Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WODC	- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZBO	- Zelfstandig Bestuursorgaan

Samenvatting

De situatie waarin een ambtenaar erachter komt dat zijn collega wordt omgekocht door een bouwbedrijf, is een goed voorbeeld van een vorm van ambtscriminaliteit waarvoor de aangifteplicht voor ambtenaren geldt die voortvloeit uit artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Mede naar aanleiding van Kamervragen die zijn gesteld over deze aangifteverplichting, is de behoefte ontstaan om zicht te krijgen op de waarde van het wetsartikel en na te gaan of de huidige vorm van de aangifteplicht wel voldoet. Aangezien het Kabinet daarnaast het voornemen heeft aangegeven om de aandacht voor het herkennen, signaleren en aangifte doen van corruptie te stimuleren, is door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie aan Advies- en Onderzoeksgroep Beke opdracht gegeven voor een onderzoek naar de werking van de aangifteplicht voor ambtenaren.

Doelstelling, onderzoeksvragen en -methoden

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds gaat het om inzicht te verkrijgen in de manier waarop in de praktijk door de (potentiële) aangever en door opsporende en vervolgende instanties met de aangifteplicht wordt omgegaan. Anderzijds gaat het erom de wenselijkheid en de mogelijkheden voor uitbreiding of aanscherping van de verplichting inzichtelijk te maken. Daarbij is het uiteindelijke doel een bijdrage te leveren aan de bewaking van de integriteit van de overheid en aan de instrumentatie van opsporing en vervolging. Op basis van deze doelstelling zijn de volgende vier onderzoeksvragen geformuleerd:

- I Wat kan gezegd worden over de aangiften van misdrijven die vallen onder artikel 162 Sv?
- II Hoe wordt door openbare colleges en ambtenaren omgegaan met de aangifteverplichting?
- III Hoe wordt door opsporende instanties omgegaan met aangiften op grond van artikel 162 Sv?
- IV Hoe zou de werking van de aangifteplicht kunnen worden verbeterd?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvragen is een vijftal onderzoeksactiviteiten ont-plooid. Allereerst is een brede deskresearch naar ambtscriminaliteit, de aangifteplicht, relevante wetsartikelen, integriteitsschendingen en klokkenluiders uitgevoerd. Met aanvullende cijferanalyses is gepoogd om zicht te krijgen op de omvang van het gebruik van artikel 162 Sv. Daarnaast is een elektronische enquête ingevuld door ruim 700 ambtenaren van verschillende typen overheidsorganisaties, variërend in omvang, waarmee kennis over en de wer-

king van de aangifteplicht onder ambtenaren is gepeild. Voor een verdiepingsslag zijn ruim twintig interviews afgenomen met uiteenlopende deskundigen en betrokkenen, waaronder enkele klokkenluiders. Tot slot zijn ambtelijke en strafrechtelijke dossiers over aangifteplichtwaardige zaken bestudeerd, gericht op het inzichtelijk maken van de handelwijzen van ambtelijke en opsporende instanties.

De aangifteplicht voor ambtscriminaliteit uitgelegd

Om de werking van de aangifteplicht te onderzoeken, is eerst het wetsartikel zelf nader bekeken. Het belangrijkste lid van het wetsartikel luidt als volgt:

Artikel 162 Wetboek van Strafvordering

1. *Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betreffende stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren,*
 - a. *indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, dan wel*
 - b. *indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtspllicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel*
 - c. *indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.*

Het artikel is opgesteld in 1926 met de doelstelling de integriteit van het overheidsapparaat te handhaven en bij te dragen aan de taakstelling van het Openbaar Ministerie. Tot 1984 waren ambtenaren verplicht aangifte te doen van elk strafbaar feit waarmee zij in de uitoefening van hun bediening werden geconfronteerd. In 1984 is het wetsartikel herzien om deze een meer praktisch hanteerbare inhoud te geven. Het begrip ambtenaar is aangescherpt, de bedoelde strafbare feiten zijn ingeperkt en de passieve informatieplicht (afgifte van stukken aan de officier van justitie) is toegevoegd.

De uitbreiding van het begrip ambtenaren heeft echter niet geleid tot meer duidelijkheid, want voor wie de aangifteplicht nou precies geldt, is niet helder. Uit jurisprudentie blijkt dat het begrip ambtenaar in strafrechtelijke zin een ruimere betekenis heeft dan in het ambtenarenrecht: het is een open begrip. Met betrekking tot de aangifteplicht geldt een ruime definitie die zowel de ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet, als de arbeidscontractant en de werknemer van een private instelling belast met een publieke taak omvat. In de praktijk zal een deel van de 'ambtenaren' zich door de problemen met de definitie echter sowieso niet aangesproken voelen door het wetsartikel. Daarnaast lijkt er onduidelijkheid te zijn over de bedoelde strafbare feiten. Lid 1a gaat over een duidelijk afgebakende groep misdrijven, namelijk de ambtsmisdrijven benoemd in de wetsartikelen 355 tot en met 380 Sr.

Lid 1b en 1c kennen een vagere omschrijving: het gaat om gewone, commune misdrijven in de ambtelijke hoedanigheid gepleegd en om misdrijven waarbij inbreuk op of onrechtmatig

gebruik van een regeling wordt gemaakt. Specifiek gaat het om regelingen waarbij de ambtenaar verantwoordelijk is voor de uitvoering of de zorg voor de naleving ervan. Vanwege de lastige omschrijving van de bedoelde misdrijven is in dit rapport gekozen voor de term ambtscriminaliteit. Hiermee worden alle misdrijven bedoeld waarvoor de aangifteplicht geldt. Ten slotte wordt opgemerkt dat de aangifteplicht alleen geldt wanneer een ambtenaar in de uitoefening van de bediening kennis krijgt van een vorm van ambtscriminaliteit.

De aangifteplicht in cijfers

Om een indruk te krijgen van de omvang van aangifteplichtwaardige situaties, is op diverse manieren geprobeerd dit inzichtelijk te maken. Eén van de moeilijkheden hierbij is dat artikel 162 Sv niet in de politieregistratiesystemen is terug te vinden. De plicht is immers een aanleiding om aangifte te doen en alleen het strafrechtartikel van het gepleegde misdrijf wordt geregistreerd. Daarom is gezocht naar registraties van ambtsmisdrijven in BPS en HKS, zijn cijfers van het Landelijk Parket geanalyseerd en is een zestal jaarverslagen van grotere ambtelijke organisaties nader bestudeerd.

Ook eerdere onderzoeken zijn meegenomen, zoals onderzoek naar ambtelijke corruptie en onderzoek naar de klokkenluidersregeling. Ook de enquêteresultaten geven een indruk van de omvang van aangifteplichtwaardige situaties. De bestaande cijfers geven echter een onduidelijk en diffuus beeld van de prevalentie van ambtscriminaliteit; het dark figure is groot en op basis van de resultaten is het niet mogelijk om verantwoorde uitspraken te doen over de omvang van ambtscriminaliteit in Nederland en de toepassing van artikel 162 Sv. Wel is duidelijk dat het gaat om een geschatte ondergrens van minimaal 150 zaken per jaar waarvan ook daadwerkelijk aangifte wordt gedaan. In hoeverre zaken niet worden gemeld of intern worden afgehandeld, valt niet te becijferen.

De procedures rond de aangifteplicht

Het integriteitsbeleid an sich bestaat al langere tijd, maar pas sinds maart 2006 zijn overheden ook wettelijk verplicht een integriteitsbeleid te voeren. Het bestaat uit een reeks van maatregelen dat gericht is op het bevorderen van goed ambtelijk handelen. Ook de regels voor het melden van misstanden zijn hierin opgenomen. De aangifteplicht vormt het sluitstuk van de procedures die betrekking hebben op het integriteitsbeleid.

Een groot deel van de ambtenaren - tachtig procent - blijkt niet bekend te zijn met de aangifteplicht. Vijf procent van de ondervraagden zegt de inhoud van het wetsartikel goed te kennen en vier procent is precies op de hoogte van de voorwaarden om aangifte te doen. Er zijn wel duidelijke verschillen tussen en binnen organisaties waarneembaar. Diverse aspecten zijn van invloed, zoals het karakter van de werkzaamheden en de aandacht voor het integriteitsbeleid. Ook de afstand tot de centrale Rijksoverheid of tot de organisatietop is van belang. Hoe dichterbij de top, des te groter is het risicobewustzijn en ook de kennis over de aangifteverplichting. De problemen rond het melden en aangeven van ambtscriminaliteit liggen echter met name bij de organisatieleiding.

Ondanks de onbekendheid met interne procedures geeft een groot deel van de potentiële melders aan bij een vermoeden van een geval van ambtscriminaliteit hiervan - in lijn met het ambtenarenrecht en de klokkenluidersregeling - melding te zullen maken bij de leidinggevende en niet rechtstreeks naar de politie te zullen gaan. Volgens de procedures

voor het melden van integriteitsschendingen doet immers niet de ambtenaar zelf aangifte, maar de ambtelijke leiding. Dit is ook in lijn met de geheimhoudingsplicht van ambtenaren die voorschrijft dat een ambtenaar niet zomaar naar buiten mag treden met gevoelige, interne informatie. Volgens sommige respondenten is het dan ook de vraag hoe erg het is dat zo weinig ambtenaren de aangifteplicht kennen.

Kan of wil een melder zijn melding niet kwijt in de hiërarchische lijn, dan moet dit volgens interne procedures kunnen bij een vertrouwenspersoon, die vervolgens alleen mag handelen als de betreffende ambtenaar daarmee instemt. Daarnaast kan een ambtenaar, wanneer hij intern zijn vermoeden niet kwijt kan of dit in de doofpot wordt gestopt, zich rechtstreeks richten tot het OM. Omdat dit kan botsen met de belangen van de organisatie, zal er voor organisaties ook een motivatie zijn om weinig ruchtbaarheid te geven aan het bestaan van de aangifteplicht.

De aangifteplicht, die de verplichting oplegt tot aangifte van gevallen van ambtscriminaliteit, ligt niet rechtstreeks in het verlengde van de interne regelingen. De regelingen overlappen elkaar deels. Voor ambtenaren bestaat er veel onduidelijkheid over de verschillen en overeenkomsten tussen de beide regelingen en ook is onduidelijk in hoeverre ambtenaren hun recht op bescherming door de klokkenluidersregeling opgeven, indien zij zonder tussenkomst van de organisatieleiding aangifte zouden doen.

Hoewel de aangifteverplichting wettelijk is verankerd, staat er voor de potentiële melder en de ontvanger van de melding (de ambtelijke leiding) strafrechtelijk gezien geen sanctie op het niet-voldoen aan deze plicht. Hierdoor lijkt het erop dat zowel de potentiële melder als de organisatieleiding een (gezien de aangifteplicht overigens niet-terechte) 'keuze' hebben om al dan niet te melden of aangifte te doen. Aan de keuze om te melden, kunnen uiteenlopende persoonlijke, ethische en maatschappelijke motieven en belangen ten grondslag liggen. Deze belangen kunnen met elkaar conflicteren, omdat een ambtenaar enerzijds uit gewetenswroeging of vanuit maatschappelijk oogpunt wel wil melden, maar anderzijds zijn directe collega's niet wil afvallen en zijn eigen baan en carrièreperspectief niet op het spel wil zetten. Om die reden is de klokkenluidersregeling ingesteld, die dient om de meldende werknemer te beschermen. Een melder mag volgens de regeling zowel tijdens als na de meldingsprocedure geen nadelige gevolgen voor zijn (arbeids)positie ondervinden. Desondanks lijken er voor de melder intern de grootste risico's te liggen.

Alvorens tot aangifte wordt overgegaan, wordt in veel gevallen eerst een intern feitenonderzoek verricht. Verschillende organisaties beschikken hiertoe over een interne afdeling of integriteitsbureau. In sommige gevallen, bijvoorbeeld als specifieke expertise gewenst is, wordt een extern recherchebureau ingeschakeld. Als uit het onderzoek blijkt dat er inderdaad sprake is van plichtsverzuim - en bij integriteitsschendingen is dit altijd het geval - dan heeft het bevoegd gezag de taak om te bepalen of - en zo ja welke - disciplinaire maatregelen worden opgelegd.

Wanneer uit het interne onderzoek naar voren komt dat er sprake is van ambtscriminaliteit, dient er aangifte te worden gedaan. Ondanks het feit dat veel organisaties aangeven in dergelijke gevallen altijd aangifte te zullen doen, blijken er op dat moment al zoveel keuzemomenten te zijn gepasseerd dat de kans dat van een geval van ambtscriminaliteit geen aangifte wordt gedaan aanzienlijk is. Uit angst voor imagoschade wordt geregeld de voorkeur gegeven aan het intern oplossen van misstanden. Ten slotte blijkt dat ook indien

wel aangifte wordt gedaan, dit eerder gebeurt vanuit moreel plichtsbesef dan vanuit de verplichting die wordt opgelegd door artikel 162 Sv. De aangifteplicht is dus maar één van de prikkels in een complex geheel dat bepaalt of uiteindelijk wel of geen aangifte zal worden gedaan.

De strafrechtelijke afhandeling van aangiften

Bij de opsporing van ambtscriminaliteit zijn het OM, de politie, de Rijksrecherche en soms ook bijzondere opsporingsdiensten betrokken. Het OM geeft leiding aan het opsporingsonderzoek, beslist over de opportuniteit van vervolging van ambtscriminaliteit en bepaalt welke opsporingsinstantie het opsporingsonderzoek uitvoert. De Rijksrecherche is de partij die doorgaans de zwaardere en meer gevoelige zaken betreffende integriteitsschendingen behandelt. De politie doet in principe de overige zaken. Een enkele keer worden ook bijzondere opsporingsdiensten ingeschakeld voor het opsporingsonderzoek. Bij het opsporingsonderzoek wordt vaak gebruik gemaakt van de resultaten van het interne feitenonderzoek en kennis van de interne integriteitsafdeling.

Niet alle aangiften bij de opsporende organisaties leiden tot een opsporingsonderzoek. Tenzij het een geval van ambtelijke corruptie betreft, liggen de prioriteiten van de politie regelmatig elders en wordt slechts in beperkte mate capaciteit beschikbaar gesteld. Ook de Rijksrecherche heeft met prioritering te maken. Zij hanteert een aantal criteria om de ernst - en daarmee de prioriteit - van een zaak te bepalen. Hieronder vallen onder andere de hoogte van de functie van de overtredende ambtenaar, het type organisatie en de (mogelijke) media-impact. Binnen het OM heeft de vervolging van ambtelijke corruptie wel een hoge prioriteit. Ambtscriminaliteit omvat echter meer dan ambtelijke corruptie alleen. Aan de delicten die buiten het begrip ambtelijke corruptie vallen, lijken politie en OM beduidend minder prioriteit te geven. In de praktijk blijkt dat individuele OvJ's hier ook nog eens verschillend mee omgaan. Het is voor overheidsorganisaties frustrerend en stuitend dat de verplichting tot de aangifte van ambtscriminaliteit kennelijk niet leidt tot een verplichting tot opsporing en vervolging ervan.

Van belang voor het wel of niet inzetten van opsporingscapaciteit blijkt of al een intern onderzoek is verricht en of er sprake is van een bekende verdachte. Indien direct aangifte wordt gedaan (zonder tussenkomst van een intern onderzoek) en het geen corruptiezaak betreft, bestaat de kans dat het OM van mening is dat de feiten te 'mager' zijn en de zaak niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het strafrechtelijke traject is dan ten einde. Kan er naar aanleiding van een intern onderzoek een bekende verdachte worden aangeleverd, dan vergt vervolging weinig capaciteit en is deze meestal succesvol. Wanneer daarentegen een intern onderzoek wordt uitgevoerd en er geen bekende verdachte is, is de kans groot dat een deel van het bewijs inmiddels kapot is gemaakt. Het kan dan lang duren voordat een zaak is afgerond en de rechter eventueel een onherroepelijk vonnis heeft uitgesproken.

Respondenten van overheidsorganisaties spreken geregeld hun frustratie uit over het feit dat aangiftes op basis van de aangifteplicht kennelijk niet leiden tot een verplichting tot opsporing en vervolging daarvan. De ervaren prioriteit is te laag en kennelijk is niet duidelijk genoeg wat aangevende instanties kunnen en mogen verwachten. Corruptiezaken vormen hierop een uitzondering.

Om wel aandacht voor een zaak te krijgen, lijken directe contacten met het OM van groot

belang. Wordt de reguliere weg via de politie gevolgd, dan is de kans reëel dat een aangifte van ambtscriminaliteit - niet zijnde corruptie - niet leidt tot opsporing en vervolging.

Wanneer er problemen zijn bij de opsporing, dan hebben deze vooral te maken met de bewijsvoering aangezien vermoedens soms weinig hard zijn. Dit kan een reden zijn voor de OvJ om niet tot vervolging over te gaan. Ook is de kans groot dat gekozen wordt voor een sepot of transactie als intern al disciplinaire maatregelen zijn genomen. Dit zou kunnen betekenen dat in zaken waarbij het interne traject nog niet gestart is of dit nog afgerond moet worden en er dus nog geen disciplinaire maatregelen genomen zijn, een verdachte al met al zwaarder (want ook strafrechtelijk) wordt gestraft.

Ambtelijke organisaties hebben wisselende ervaringen met de terugkoppeling door justitie over de opsporing en vervolging ambtscriminaliteit. Aangezien het gehele traject van intern onderzoek, opsporingsonderzoek en de uitspraak van de rechter soms jaren duurt, kan dit problemen opleveren voor de organisatie omdat het in incidentele gevallen lastig is - en in meer gevallen als lastig wordt beschouwd - om intern disciplinaire maatregelen te treffen voordat de uitspraak van de rechter onherroepelijk is.

Al deze zaken werken in elk geval niet bevorderend op de aangiftebereidheid van ambtelijke organisaties. Ook de angst voor schadeclaims door ambtenaren over 'onterecht' opgelegde disciplinaire maatregelen werkt hiervoor niet stimulerend. Het is dan ook niet vreemd dat door verschillende respondenten de indruk wordt gegeven dat soms de voorkeur wordt gegeven aan de interne afhandeling van incidenten. De schuld hiervoor ligt geenszins uitsluitend bij de aangevende instanties.

Toekomstscenario's voor het wetsartikel en bescherming voor de melder

Uit onderhavig onderzoek blijkt dat de twijfels over het functioneren van de aangifteplicht bij ambtscriminaliteit legitiem zijn. Aangezien ambtenaren veelal intern wel melding zullen maken van een vermoeden van een misstand, is het de vraag hoe erg dit is. Wel is het zo dat er zoveel beslismomenten zijn dat aangifte niet zelden achterwege zal worden gelaten. De aangifteplicht vormt in dit proces slechts één van de impulsen. De onduidelijkheid over de relatie tussen de aangifteplicht en de klokkenluidersregeling dragen hieraan bij. Ook blijkt er een grote behoefte te bestaan aan een betere bescherming van de melder. Op dit moment is de geboden bescherming veelal onvoldoende of wordt dat in elk geval zo ervaren. Voor de integriteit van de overheid is dit geen goede zaak. Een meer onafhankelijk meldpunt is één van de mogelijke oplossingen.

Daarnaast blijkt dat, wanneer het niet gaat om ambtelijke corruptie, de prioriteit bij opsporende instanties niet altijd voldoende is. Ook werkt de duur van het totale traject van intern en extern onderzoek, gevolgd door een strafrechtelijk traject niet stimulerend voor het kiezen voor de aangifte. Om de werking van de aangifteplicht te verbeteren, is het van belang duidelijk voor ogen te hebben wat het doel van de aangifteplicht is. Is dat sec een goed functionerende aangifteplicht of is dat het komen tot een meer integer ambtenaren-apparaat?

Er is een zevental mogelijke scenario's opgesteld voor de toekomst van de aangifteplicht:

- Scenario 1: Zo doorgaan, het is goed dat het wetsartikel er is, de werking is symbolisch
- Scenario 2: Huidige vorm behouden, maar met veel meer aandacht
- Scenario 3: Algehele aanpassing van het integriteitsbeleid
- Scenario 4: Aanpassen en verduidelijken van het wetsartikel
- Scenario 5: Afschaffen van het wetsartikel
- Scenario 6: Aanpassen van het wetsartikel en voor elke burger van toepassing maken
- Scenario 7: Strafbaar stellen van het niet-naleven van het wetsartikel

Summary

The situation in which a civil servant finds out that a colleague has been or is being bribed by a construction company is a good example of a form of civil service crime to which the legal obligation to report applies. This legal obligation to report results from Article 162 of the Penal Code. Partly because of parliamentary questions about this legal obligation to report, the need has arisen to gain insight into the value of this legislative article and to explore whether the present form of the legal obligation to report is satisfactory. Moreover, since the Dutch Cabinet has indicated its intention to promote attention for recognizing, signalling and reporting corruption, the Dutch Scientific Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice has commissioned Beke Consultancy and Research to conduct a study into the way the civil servants' legal obligation to report functions.

Purpose, research questions and research methods

This study has two main goals. The first goal is to gain insight into the way in which the (potential) reporter and the investigating and prosecuting authorities deal with this legal obligation to report in everyday practice. The second goal is to shed light on the desirability and the possibilities for extending or sharpening this legal obligation to report. The ultimate goal is to contribute to safeguarding the integrity of the government and to the instrumentation of investigation and prosecution. On the basis of these goals the following four research questions were formulated:

- I What can be said about the reports of crime to which Article 162 of the Penal Code applies?
- II How do public bodies and civil servants deal with this legal obligation to report?
- III How do investigating authorities deal with reports based on Article 162 of the Penal Code?
- IV What could be done to improve the functioning of this legal obligation to report?

In order to answer these questions a fivefold research strategy was used. First of all a broad desk research was carried out into civil service crime, the legal obligation to report, the relevant articles of law, violations of integrity and whistleblowers. Additional analyses of statistics were made in order to try and gain insight into the number of times Article 162 of the Penal Code was used. Furthermore, more than 700 civil servants from different types and sizes of government organizations completed an online survey to assess their knowledge about and the functioning of the legal obligation to report among civil servants. To deepen our understanding of the subject more than twenty experts and other persons involved, in-

cluding a few whistleblowers, all from very different backgrounds, were interviewed. Finally, civil service and criminal files on reportable cases were studied in order to gain insight into the way civil service and investigating authorities act with respect to this law.

The legal obligation to report civil service crime explained

In order to study the way the legal obligation to report functions the relevant article of law was examined first. The most important section of Article 162 is phrased as follows:

Article 162 of the Penal Code

1. *Public bodies and civil servants who, when exercising their duties, gain knowledge of a crime in which they are not charged with the investigation, are legally obliged to report that crime forthwith and to hand over all the relevant items to the Public Prosecutor or one of his assistants,*
 - a. *if the crime is a civil service crime as described in Title XXVIII of the Second Book of the Penal Code, or*
 - b. *if the crime has been committed by a civil servant who has violated a special civil duty or has abused power, occasion or means resulting from his office, or*
 - c. *if the crime entails a violation or unlawful use of a rule or regulation the implementation or enforcement of which was assigned to them.*

The Article was drafted in 1926 and was meant to uphold the integrity of the civil service and to contribute to the tasks of the Public Prosecution Service. Until 1984 civil servants were obliged to report every criminal fact with which they were confronted when exercising their duties. In 1984 this article of law was revised in order to make the content easier to apply in practice. The term civil servant was further defined, the relevant criminal offences were limited and the passive duty to inform (handing over items regarding the crime to the Public Prosecutor) was added.

However, the extension of the term civil servant has not led to greater clarity, because it is not clear to whom exactly the legal obligation to report applies. Case law has demonstrated that the term civil servant has a broader meaning in criminal law than in civil service legislation: it is an open term. With respect to the legal obligation to report a broad definition applies including civil servants in the sense of civil service legislation, contract employees and employees of private organizations responsible for public tasks. In practice, however, and due to these definition problems a large part of these 'civil servants' feel that this article of law does not apply to them.

There also appears to be a lack of clarity about the criminal facts referred to. Paragraph 1(a) includes a clearly defined category of crimes, i.e. the civil service crimes mentioned in Articles 355 to 380 of the Penal Code.

The descriptions in paragraphs 1(b) and 1(c) are vaguer: They refer to more common crimes committed as a civil servant and to crimes involving violation or illegal use of a rule or regulation. In particular, it concerns those rules and regulations the civil servant is responsible for executing or for seeing to it that they are observed. Due to the vague description of the criminal offences in question the term 'civil service crime' has been chosen for this report. The term includes all criminal offences to which the legal obligation to report applies. Finally,

the obligation to report applies only when civil servants become aware of a form of civil service crime when exercising their duties.

The legal obligation to report: the figures

Several strategies were used to gain an impression of the number of situations in which the obligation to report applies. One of the problems in doing so is that there is nowhere any mention of Article 162 of the Penal Code in the registration systems the police use. After all, the obligation is the reason behind reporting the crime and only the Penal Code article of the crime committed is registered. That is why civil service crimes registered in the registration systems of the police (BPS and HKS respectively) were looked into, data of the National Prosecutor's Office were analyzed and six annual reports of larger official organizations were closely studied.

Previous research, such as studies of civil service corruption and whistleblowing legislation, was also taken into account. The findings of the survey give an impression of the frequency of reportable situations. The data available, however, provide an indistinct and diffuse picture of the prevalence of civil service crime; the dark figure is high and solely on the basis of the analyses it is not possible to draw any sound conclusions about the extent of civil service crime in the Netherlands and the implementation of Article 162 of the Penal Code. It is clear, though, that an estimated minimum of 150 cases are actually reported every year. It is impossible to provide any concrete data on the number of cases that are not reported or that are internally dealt with.

The legal obligation to report: the procedure

The integrity policy in itself has existed for quite some time now, but only since March 2006 have national and local governments been legally obliged to pursue an integrity policy. It consists of a number of measures aimed at promoting proper behaviour of civil servants in their official capacity. The rules for reporting abuse have been included in this as well. The obligation to report is the final piece of the procedures relating to integrity policy.

The survey shows that a majority of the civil servants – 80 per cent – are not familiar with the obligation to report. Five per cent of the respondents said that they were quite familiar with the content of the legal article and four per cent knew the terms and conditions in detail. Large differences can be found, however, between and within organizations. Various aspects influence matters, such as the nature of the work and the attention the organization pays to integrity policy. Also, the distance to the national government or the top of the organization is important. The closer to the top, the more people are aware of the risks involved and the more knowledge they have about the obligation to report. The problems with regard to reporting civil service crime, however, are mainly due to the organization's management.

In spite of not being familiar with internal procedures many potential reporters indicated they would report to their superiors instead of going straight to the police if they suspected a case of civil service crime. This is in line with civil service law and whistleblowing legislation. According to the procedures for reporting integrity violations civil servants do not personally report, but the officials in charge. This is also in line with the civil servants' pledge of secrecy, which states that a civil servant is not allowed to make public sensitive, internal information just like that. According to some respondents it remains to be seen how bad it is that so few

civil servants are familiar with the obligation to report.

If a civil servant who wants to report a civil service crime is unable or unwilling to report to the organization's management, he must be able to do so with a trusted representative in accordance with internal procedures. This trusted representative is only allowed to act if the civil servant involved agrees to it. Moreover, if a civil servant is unable to report his suspicions within the organization or if the case is covered up, he can go straight to the Public Prosecution Service. As this may not be in the interests of the organization, organizations might not be motivated to draw attention to the existence of the obligation to report.

The obligation to report cases of civil service crime is not a logical consequence of internal rules and regulations. These rules and regulations partly overlap. For civil servants, however, there is great uncertainty about the differences and similarities between the two regulations and it is not clear either to what extent they give up their rights of protection by the whistleblowing legislation, should they report without intervention of the organization's management.

Although the obligation to report is established by law, not complying with this obligation does not carry sanctions for the potential reporter and receiver (the officials in charge) from a criminal law point of view. Because of this it may seem that both potential reporter and the organization's management have a 'choice' between reporting or not reporting (which is not a real choice after all because of the obligation to report). The choice to report can be motivated by varying personal, ethical and social motives and interests. These interests can conflict with one another, since on the one hand a civil servant may be willing to report because of a guilty conscience or from a social point of view, but on the other hand he may not want to betray his own colleagues and risk his own job and career perspective. The whistleblowing legislation, which is meant to protect the reporting employee, was established for exactly this reason. According to this regulation an employee must not suffer adverse consequences with respect to his position as an employee both during and after the reporting procedure. Nevertheless, the biggest risks for whistleblowers seem to originate from within the organization. In many cases an internal fact-finding investigation is conducted first, before any formal reporting is done. To this end various organizations have an internal department or integrity bureau. In some cases, for example when specific expertise is required, an independent criminal investigation bureau is called in. If subsequent investigation demonstrates that it is indeed a case of neglect of duty – and in the case of violation of integrity this is always the case – it is the task of the competent authorities to determine whether – and if so, which – disciplinary measures will be imposed.

When the internal investigation establishes that a civil service crime has indeed been committed this must be (formally) reported. In spite of the fact that many organizations indicated that they would always report such cases, it appears that at that point in time so many moments of choice have already passed that the chance of a case not being reported is considerable. Out of fear of damage to their image, organizations often prefer to solve abuse internally. Finally, this study also shows that if a report is actually made, this is more frequently done out of a moral sense of duty than because of the obligation resulting from Article 162. So the obligation to report is only one of many stimuli in an intricate whole which determines whether or not a civil service crime will be reported in the end.

Criminal law processing of reports

Investigating civil service crime involves the Public Prosecution Service, the police, the national department of criminal investigation and sometimes special investigation services as well. The Public Prosecution Service is in charge of the investigation, decides whether or not to prosecute civil service crime and determines which investigation authority carries out the investigation. The national department of criminal investigation generally deals with the more serious and sensitive cases regarding integrity violations. As a rule, the police handle the remaining cases. Occasionally, special investigation units are involved. The outcome of the internal fact finding investigation and the knowledge of the internal department for integrity are often used in the formal investigation.

Not all reports of civil service crime with the investigating authorities lead to a formal investigation. Unless in cases of civil service corruption, the priorities of the police often lie elsewhere and only limited manpower is made available. The national department of criminal investigation also needs to set priorities. They use a number of criteria to determine the seriousness – and thus the priority – of a case. These criteria include the seniority of the civil servant in question, the type of organization and any media impact the case might have. Within the Public Prosecution Service the prosecution of corruption in the civil service does take high priority. Civil service crime is not restricted to corruption, however. Offences not involving corruption seem to be given much lower priority by the police and the Public Prosecution Service. In practice it also turns out that individual Public Prosecutors deal with such cases in different ways. For government organizations it is frustrating and offensive that the obligation to report civil service crime obviously does not appear to result in the obligation to formally investigate and prosecute such cases.

Whether or not investigative capacity will be deployed appears to depend on whether an internal investigation has been done already and whether there is a suspect who has confessed to the crime. If a crime is reported directly (without an internal investigation being conducted first) and it is not about corruption, chances are that the Public Prosecution Service considers the facts to be too ‘meager’ and the case is dismissed. The criminal proceedings are over then. If an internal investigation leads to a confessing suspect, prosecution requires only little capacity and is usually successful. If, on the other hand, a case is internally investigated and there is no confessing suspect, chances are that the evidence has been partially destroyed in the meantime. It can then take a long time before the case is closed and the judge has passed an irrevocable verdict.

Respondents from government organizations regularly voiced their frustration about the fact that reports based on the obligation to report apparently do not result in an obligation to (formally) investigate and prosecute. The priority felt is too low and obviously it is not very clear what reporting organizations can and may expect. Corruption cases are an exception to this rule.

In order to draw attention to a case direct contacts with the Public Prosecution Service seem to be very important. If the regular route via the police is followed, then chances are that a report of civil service crime – other than corruption – does not lead to (a formal) investigation and prosecution of the case.

Any problems during the investigation are mainly caused by the evidence procedure since suspicions cannot always be proven. This may be a reason for the Public Prosecutor not to

sue. If disciplinary actions have already been taken internally, chances are the case will be dismissed or settled out of court. This could mean that in cases in which the internal route has not started yet or still has to be completed and no disciplinary actions have been taken yet, a suspect is punished more severely (i.e. under criminal law as well).

Government organizations have had varying experiences with the feedback provided by the Public Prosecutor about the investigation and prosecution of civil service crime. Since the entire route of internal investigation, formal investigation and court decision may take years; this may cause problems for the organization because it is difficult in incidental cases – and is seen as difficult in more cases - to take disciplinary measures internally before the court's decision is irrevocable.

All this is by no means conducive to the willingness of government organizations to report. Also the fear of claims for damage made by civil servants because of 'unjustly' imposed disciplinary measures does not help. So it is understandable that various respondents gave the impression that sometimes an internal handling of incidents is preferred. In no way can solely the reporting organizations be blamed for this.

Future scenarios for the article of law and protection of the person reporting

This study shows that the doubts concerning the way the obligation to report a case of civil service crime functions, are legitimate. Since civil servants will often report a suspicion of abuse internally, the question remains how bad this is. It is a fact, however, that there are so many decision moments that people will often refrain from reporting. In this process the obligation to report is only one of many stimuli. The ambiguity surrounding the relationship between the obligation to report and the whistleblowing legislation contributes to this. There is also a great need for better protection of the person who reports. The protection being offered now is often insufficient or people feel it like that. This is harmful to the integrity of the government. One of the possible solutions is a more independent reporting centre.

Moreover, this study shows that the priority investigating authorities place on a report that does not involve civil service corruption is not always satisfactory. Neither does the long period of time the internal and external investigations and the criminal proceedings take, encourage civil servants to choose for reporting a case. In order to improve the functioning of the obligation to report it is important to be really clear about the purpose of the obligation to report. Is it just about a well-functioning obligation to report or is a more honest civil service the ultimate goal? Seven possible scenarios for the future of the obligation to report have been developed:

- Scenario 1: Continue like before. The existence of the article of law is a good thing; it has a symbolic function.
- Scenario 2: Keep the present form, but pay much more attention to it.
- Scenario 3: Complete adaptation of the integrity policy.
- Scenario 4: Adaptation and clarification of this article of law.
- Scenario 5: Abolition of this article of law.
- Scenario 6: Adaptation of this article of law in order to make it apply to every citizen
- Scenario 7: Failing to comply with this article of law will be made a criminal offence.

Geraadpleegde literatuur

AIVD (2003)

Handboek Integriteitsonderzoek. Leidraad voor een preventief zelfonderzoek naar kwetsbaarheden binnen overheidsorganisaties. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Algemene Rekenkamer (2007)

Betreft beantwoording vragen Tweede Kamer bij rapport *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 850, nrs. 1, 2, 6, 7, 10.

Beek, S. van en P. Brouwer (2007)

Waakhond over onkreukbaarheid. Binnenlands bestuur, week 19.

Belastingdienst (2005)

Recherchehandboek: Integriteitsonderzoeken Belastingdienst (intern stuk).

Belastingdienst (2007a)

Integriteitsonderzoeken bij de FIOD-ECD. Bureau Integriteit en Veiligheid (intern stuk).

Belastingdienst (2007b)

Beheersverslag Belastingdienst 2006. Den Haag: Belastingdienst.

Berendsen L., A. Bos, M. Bovens, G.J. Brandsma, M. Luchtman en G. Pikker (2008)

Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector. Eindrapport. Utrecht: Universiteit Utrecht.

BIOS (2006a)

Handreiking Vertrouwenspersoon Integriteit (VPI). Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

BIOS (2006b)

Handreiking onderzoek integriteitsschending. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

BIOS (2007)

Handreiking melding integriteitsschending. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

Brouwer, P. (2007)

BIOS helpt. Binnenlands bestuur, week 5.

Bureau Integriteit (2007)

2e Halfjaarrapportage Centraal Registratiepunt Integriteitsschendingen 2006. Gemeente Amsterdam.

College van procureurs-generaal (2003)

Beleidsplan Rijksrecherche. Tiel: Rijksrecherche.

College van procureurs-generaal (2006)

Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche (2006A005). Datum vaststelling: 12-06-2006.

College van procureurs-generaal (2007)

Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in Nederland (herziene versie, 2007A004). Datum vaststelling: 11-06-2007.

Gemeente Rotterdam (2006)

Sociaal Jaarverslag 2005: Onze handen bouwen aan Rotterdam. Gemeente Rotterdam.

Graaf, G. de (2007)

Wat valt er over te melden? Amsterdam: VU Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur.

Groenhuijsen, M.S. en G. Knigge (2002)

Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001. Deventer: Kluwer.

Horst, G. ter (2007)

'De moraal van de macht'. Toespraak minister Ter Horst VU-congres integriteit, 26 april 2007.

Huberts, L.W.J.C. en N.J. Nelen (2005)

Corruptie in het Nederlands openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening. Amsterdam: Vrije Universiteit

Köbben, A.J.F. en H. Tromp (1999)

De onwelkome boodschap. Of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt. Amsterdam: Uitgeverij Jan Mets.

Kooij, M. van der (2007)

De klok wordt nog steeds niet geluid. In: Binnenlands Bestuur, week 37.

Lugt, B.W.M. van der (1992)

Justitie: Opsporing en vervolging van corruptie. In: L.W.C.J. Huberts (red.). Bestuurlijke corruptie in Nederland. Arnhem: Gouda Quint.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000)

Klokkenluidersregeling voor Rijksambtenaren. Procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister van Justitie (2001)

Regeling klokkenluiders en vertrouwenspersoon integriteit Ministerie van Justitie. Circulaire. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Minister van Justitie (2007)

Programma's versterking aanpak georganiseerde misdaad en financieel-economische criminaliteit. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005)

Sociaal Jaarverslag Rijk 2004. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006)

Sociaal Jaarverslag Rijk 2005. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007)

Sociaal Jaarverslag Rijk 2006. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/BIOS (2007)

Integriteit van de overheid; Een onderzoek naar de integriteitsbeleving van het overheids-personeel. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/BIOS.

Ministerie van Financiën (2007)

Eindrapportage Projectbureau Forensische Accountancy Rijksoverheid. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Nelen, H. (2003)

Integriteit in publieke functies. Het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Nelen, H. en A. Nieuwendijk (2003)
Geen ABC. Analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

NRC.next (2007)
Ter Horst: corruptie anoniem melden. Jaargang 2, nr. 122. Amsterdam: NRC Handelsblad.

Politie Gelderland-Zuid (2007)
Jaarverslag 2006. Politie Gelderland-Zuid.

Regiopolitie Limburg-Zuid (2007)
Jaarverslag Regiopolitie Limburg-Zuid. Politie Limburg-Zuid.

Rijksrecherche (2007)
Jaarbericht 2006. Den Haag: Rijksrecherche.

Schnitker (2007)
Het melden van voorvallen in de luchtvaart binnen een 'just culture'. Justitiële verkenningen, jrg. 33, nr. 5.

Sikkema, E. (2005a)
Ambtelijke corruptie in het strafrecht: een studie over omkoping en andere ambtsdelicten. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Sikkema, E. (2005b)
Ambtelijke corruptie in de strafwetgeving. In: Justitiële verkenningen: Ambtelijke corruptie. Jaargang 31, nr. 7. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers/WODC.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2006)
Besluit tot wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (...) in verband met het opnemen van bepalingen met betrekking tot het openbaar maken van nevenwerkzaamheden, het melden van financiële belangen en effectentransacties en het omgaan met vermoedens van misstanden. Jrg. 2006, nr. 129. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Steenbergen, R. van (2001)
Vrijheid van meningsuiting voor klokkenluiders. Amsterdam: FNV.

Thiel, S. van (2001)
Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen; uniformiteit of verscheidenheid? In: Bestuurswetenschappen, 2001(2), p. 189-193.

Tijdschrift voor ambtenarenrecht (1989)
Centrale Raad van Beroep 14 maart 1989 (102)

Tijdschrift voor ambtenarenrecht (1990)

A.J.C. de Moor-van Vugt, annotatie bij Centrale Raad van Beroep 15 mei 1990 (153) Afl. 12, blz. 718 e.v.

Tijdschrift voor ambtenarenrecht (1990)

Centrale Raad van Beroep 22 mei 1990 (156)

Tijdschrift voor ambtenarenrecht (2008)

prof. mr. G.L. Coolen, annotatie bij Centrale Raad van Beroep 26 april 2007. afl. 2, blz. 67 e.v.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1984)

Herziening van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 054, nrs. 1-6. Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000)

Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand. Staatscourant, nr. 243, pag. 8.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001)

Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit. Nota naar aanleiding van het verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 602, nr. 5. Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004)

Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 801, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005)

Nota corruptiepreventie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 374, nr. 2. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007a)

Corruptiepreventie. Brief van de Minister van Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 374, nr. 6. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007b)

Beantwoording vragen van de leden De Roon en Brinkman (beiden PVV) over overheidsfunctionarissen die hun plicht tot aangifte van misdrijven niet nakomen (ingezonden 24 mei 07). Tweede Kamer, Kamervragen met antwoord vergaderjaar 2006-2007, nr. 2132. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007c)

Beantwoording vragen van het lid Van Raak (SP) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de klokkenluidersregelingen bij de verschillende overheden. Tweede Kamer, Kamervragen met antwoord vergaderjaar 2007-2008, nr. 395. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Uden, F.C. van (2003)

Whistleblowers en klokkenluiders. De rechtspositie van werknemers en ambtenaren in de VS, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Sinzheimer cahiers, no. 19. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Verhulp, E. (2001)

Bij de geboorte van de eerste (ambtelijke) klokkenluidersregeling. SMA 2001/4, p. 196-203

Verlaan, J. (1999)

Chaos aan de Amstel. Fraude en corruptie in Amsterdam. Nijmegen: Uitgeverij Sun

Vermaas, J., R. van der Linden, T. Serail en A. Klomps (2001)

De weg van de klokkenluider: keuzes en dilemma's. Onderzoek naar de klokkenluidersproblematiek in Nederland. Tilburg: IVA

Vos, R. en R. Witte (2007)

Uitkomsten van het onderzoek '*Hoe gaan departementen om met een vermoeden van een integriteitsinbreuk*'. Presentatie tijdens Congres integriteit en het beoordelen van soft controls. Projectbureau Forensische Accountancy Rijksoverheid, 17 april 2007

Bijlage 1 De verschillende relevante wetsartikelen

Artikel 162 Wetboek van Strafvordering

1. Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betrekkelijke stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren,
 - a. indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, dan wel
 - b. indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel
 - c. indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.
2. Zij verschaffen de officier van justitie of de door deze aangewezen hulpofficier desgevraagd alle inlichtingen omtrent strafbare feiten met de opsporing waarvan zij niet zijn belast en die in de uitoefening van hun bediening te hunner kennis zijn gekomen.
3. De bepalingen van het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de ambtenaar die door het doen van aangifte of het verschaffen van inlichtingen gevaar zou doen ontstaan voor een vervolging van zich zelf of van iemand bij wiens vervolging hij zich van het afleggen van getuigenis zou kunnen verschonen.
4. Gelijke verplichtingen rusten op rechtspersonen of organen van rechtspersonen wier taken en bevoegdheden zijn omschreven bij of krachtens de wet, voor zover daartoe bij algemene maatregel van bestuur aangewezen.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven in het belang van een goede uitvoering van dit artikel.
6. De aangifte van misdrijven, bedoeld in het eerste lid onder c, kan in overleg met de officier van justitie en met inachtneming van de voorschriften, als bedoeld in het vorige lid, nader worden beperkt.
7. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het vierde of vijfde lid, wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Nederlandse Staatscourant is bekend gemaakt en sedert de dag waarop de bekendmaking is geschied twee maanden verstreken zijn.

AMvB: Besluit ex artikel 162 Wetboek van Strafvordering

Artikel 1

Op de volgende rechtspersonen of organen van rechtspersonen rusten mede de in artikel 162, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering ten aanzien van openbare colleges en ambtenaren omschreven verplichtingen:

- 1°. het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en het Spoorwegpensioenfonds;
- 2°. de Sociaal-Economische Raad en de hoofdproduct-, product- de hoofdbedrijf- en de bedrijfsschappen, bedoeld in de Wet op de bedrijfsorganisatie (Stb. 1950, K22);
- 3°. het College van toezicht sociale verzekeringen, de Sociale Verzekeringsbank, het Landelijk instituut sociale verzekeringen en de uitvoeringsinstellingen, bedoeld in de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997;.
- 4°. de Nederlandse Zorgautoriteit;
- 5°. [Vervallen.]
- 6°. instellingen, in het belang van de volkshuisvesting werkzaam, als toegelaten op grond van artikel 59 van de Woningwet (Stb. 1962, 287);
- 7°. de privaatrechtelijke rechtspersonen, bedoeld in artikel 8 van de Landbouwkwaliteitswet (Stb. 1971, 371);
- 8°. de keuringsinstellingen, bedoeld in artikel 87 van de Zaaizaad- en plantgoedwet (Stb. 1966, 455);
- 9°. de Stichting Gezondheidszorg voor Dieren en de als organen van deze stichting aangewezen gezondheidsdiensten (Bekendmaking van het landbouwschap Mb.BO. 1972, nr. 8).

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Titel XXVIII Wetboek van Strafrecht: Ambtsmisdrijven

Artikel 355

Met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie, worden gestraft de hoofden van ministeriële departementen:

- 1°. die hun medeondertekening verlenen aan koninklijke besluiten of koninklijke beschikkingen, wetende dat daardoor de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van inwendig bestuur van de staat worden geschonden;
- 2°. die uitvoering geven aan koninklijke besluiten of koninklijke beschikkingen, wetende dat deze niet van de vereiste medeondertekening van een der hoofden van de ministeriële departementen zijn voorzien;
- 3°. die beschikkingen nemen of bevelen geven of bestaande beschikkingen of bevelen handhaven, wetende dat daardoor de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van inwendig bestuur van de staat worden geschonden;
- 4°. die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van inwendig bestuur van de staat, voor zover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot hun ministeriële departementen behoort of uitdrukkelijk hun is opgedragen.

Artikel 356

Met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie worden gestraft de hoofden van ministeriële departementen aan wier grove schuld te wijten is dat de in artikel 355, onder 4°, omschreven uitvoering wordt nagelaten.

Artikel 357

De bevelhebber van de gewapende macht die weigert of opzettelijk nalaat op de wettige vordering van het bevoegde burgerlijk gezag de onder zijn bevel staande macht aan te wenden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 358

1. De ambtenaar die opzettelijk de bijstand van de gewapende macht inroept tegen de uitvoering van wettelijke voorschriften, van wettige bevelen van het openbaar gezag of van rechterlijke uitspraken of bevelschriften, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Indien die uitvoering daardoor wordt verhinderd, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 358bis [Vervallen per 16-01-1980]

Artikel 358ter [Vervallen per 16-01-1980]

Artikel 358quater [Vervallen per 16-01-1980]

Artikel 359

De ambtenaar of een ander met enige openbare dienst voortdurend of tijdelijk belast persoon, die opzettelijk geld of geldswaardig papier dat hij in zijn bediening onder zich heeft, verduistert of toelaat dat het door een ander weggenomen of verduisterd wordt, of die ander daarbij als medeplichtige ter zijde staat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 360

De ambtenaar of een ander met enige openbare dienst voortdurend of tijdelijk belast persoon, die opzettelijk boeken of registers, uitsluitend bestemd tot controle van de administratie, valselijk opmaakt of vervalst, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 361

1. De ambtenaar of een ander met enige openbare dienst voortdurend of tijdelijk belast persoon, die opzettelijk zaken bestemd om voor de bevoegde macht tot overtuiging of bewijs te dienen, akten, bescheiden of registers, welke hij in zijn bediening onder zich heeft verduisterd, vernielt, beschadigt of onbruikbaar maakt, of toelaat dat zij door een ander worden weggemaakt, vernield, beschadigt of onbruikbaar gemaakt, of die ander daarbij als medeplichtige ter zijde staat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en zes maanden of geldboete van de vijfde categorie.

2. Onder bevoegde macht wordt mede verstaan: een internationaal gerecht dat zijn rechtsmacht ontleent aan een verdrag waarbij het Koninkrijk partij is.

Artikel 362

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft de ambtenaar:

1°. die een gift, belofte of dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

2°. die een gift, belofte of dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten;

3°. die een gift, belofte of dienst vraagt teneinde hem te bewegen om, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

4°. die een gift, belofte of dienst vraagt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft, hij die in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling als ambtenaar is gevolgd, een feit begaat als in het eerste lid, onder 1° en 3°, omschreven.

3. Hij die een feit als omschreven in het eerste lid begaat in verband met zijn hoedanigheid van minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder of lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 363

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft de ambtenaar:

1°. die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, in strijd met zijn plicht, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

2°. die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, in strijd met zijn plicht, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten;

3°. die een gift of belofte dan wel een dienst vraagt teneinde hem te bewegen om, in strijd met zijn plicht, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

4°. die een gift of belofte dan wel een dienst vraagt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, in strijd met zijn plicht, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling als ambtenaar is gevolgd, een feit begaat als in het eerste lid, onder 1° en 3°, omschreven.

3. Hij die een feit als omschreven in het eerste lid begaat in verband met zijn hoedanigheid van minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder of lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 364

1. De rechter die een gift, belofte of dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde invloed uit te oefenen op de beslissing van een aan zijn oordeel onderworpen zaak, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. De rechter die een gift, belofte of dienst vraagt teneinde hem te bewegen om invloed uit te oefenen op de beslissing van een aan zijn oordeel onderworpen zaak, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.
3. Indien de gift, belofte of dienst wordt aangenomen, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze gedaan, verleend of aangeboden wordt om een veroordeling in een strafzaak te verkrijgen, wordt de rechter gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.
4. Indien de gift, belofte of dienst wordt gevraagd teneinde hem te bewegen om een veroordeling in een strafzaak te verkrijgen, wordt de rechter gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 364a

1. Met ambtenaren worden ten aanzien van de artikelen 361, 362 en 363 gelijkgesteld personen in de openbare dienst van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie.
2. Met ambtenaren worden ten aanzien van de artikelen 362, onder 2° en 4°, en 363, onder 2° en 4°, voormalige ambtenaren gelijkgesteld.
3. Met rechter wordt ten aanzien van artikel 364 gelijkgesteld de rechter van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie.

Artikel 365

De ambtenaar die door misbruik van gezag iemand dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 366

De ambtenaar die in de uitoefening van zijn bediening, als verschuldigd aan hemzelf, aan een ander ambtenaar of aan enige openbare kas, vordert of ontvangt of bij een uitbetaling terughoudt hetgeen hij weet dat niet verschuldigd is, wordt, als schuldig aan knevelarij, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 367

1. De ambtenaar die, belast met de bewaking van iemand die op openbaar gezag of krachtens rechterlijke uitspraak of beschikking van de vrijheid is beroofd, hem opzettelijk laat ontsnappen of bevrijdt of bij zijn bevrijding of zelfbevrijding behulpzaam is, wordt gestraft

met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Indien de ontsnapping, bevrijding of zelfbevrijding aan zijn schuld te wijten is, wordt hij gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie.

Artikel 368

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:

1°. de ambtenaar, met het opsporen van strafbare feiten belast, die opzettelijk niet voldoet aan de vordering om van een wederrechtelijke vrijheidsberoving te doen blijken of daarvan aan de hogere macht opzettelijk niet onverwijld kennis geeft;

2°. de ambtenaar die, na in de uitoefening van zijn bediening kennis te hebben bekomen dat iemand op onwettige wijze van de vrijheid is beroofd, opzettelijk nalaat daarvan onverwijld kennis te geven aan een ambtenaar met het opsporen van strafbare feiten belast.

2. De ambtenaar aan wiens schuld enig in dit artikel omschreven verzuim te wijten is, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

Artikel 369

Met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie wordt gestraft het hoofd van een gesticht, bestemd tot opsluiting van veroordeelden, voorlopig aangehoudenen of gegijzelden, of van een rijksinrichting voor kinderbescherming of een psychiatrisch ziekenhuis, die weigert te voldoen aan een wettige vordering om iemand die in het gesticht of psychiatrisch ziekenhuis is opgenomen te vertonen, of om inzage te geven van het register van inschrijving of van de akte waarvan de wet de inschrijving vordert.

Artikel 370

1. De ambtenaar die, met overschrijding van zijn bevoegdheid of zonder inachtneming van de bij de wet bepaalde vormen, in de woning of het besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik, diens ondanks binnentreedt of, wederrechtelijk aldaar vertoevende, zich niet op de vordering van of vanwege de rechthebbende aanstonds verwijderd, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

2. Met gelijke straf wordt gestraft de ambtenaar die ter gelegenheid van het doorzoeken van plaatsen met overschrijding van zijn bevoegdheid of zonder inachtneming van de bij de wet bepaalde vormen, geschriften, boeken of andere papieren onderzoekt of in beslag neemt.

Artikel 371

1. De ambtenaar die, met overschrijding van zijn bevoegdheid, zich doet overleggen of in beslag neemt een aan enige openbare instelling van vervoer toevertrouwde brief, briefkaart, stuk of pakket, of een telegrafisch bericht dat zich in handen bevindt van een persoon belast met de dienst van een ten algemenen nutte gebezigde telegraafinrichting, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft de ambtenaar die, met overschrijding van zijn bevoegd-

heid, zich door een persoon werkzaam bij een aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een openbare telecommunicatiedienst doet inlichten ter zake van enig verkeer dat over dat netwerk dan wel met gebruikmaking van die dienst is geschied.

Artikel 372-375 [Vervallen per 01-09-2006]

Artikel 376

Met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft de ambtenaar die opzettelijk deelneemt, middellijk of onmiddellijk, aan aannemingen of leveranties waarover hem op het tijdstip van de handeling geheel of ten dele het bestuur of toezicht is opgedragen.

Artikel 377

De ambtenaar van het muntwezen, behalve de muntmeester, of degene, in dienst van een waarborginstelling als bedoeld in artikel 7 van de Waarborgwet 1986, die handel drijft in edele metalen of daarvan vervaardigde voorwerpen, of opzettelijk aan zodanige handel middellijk of onmiddellijk deelneemt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

Artikel 378

Degene, in dienst van een waarborginstelling als bedoeld in artikel 7 van de Waarborgwet 1986, die een te zijnen kantore aangeboden goud- of zilverwerk afdruckt of natrekt of daarvan een beschrijving geeft aan een ander dan die van ambtswege bevoegd is haar te vorderen, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie.

Artikel 379

1. De ambtenaar van de burgerlijke stand die meewerkt aan iemands huwelijksvoltrekking, wetende dat deze daardoor een dubbel huwelijk aangaat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. De ambtenaar van de burgerlijke stand die meewerkt aan iemands huwelijksvoltrekking, wetende dat daartegen enig ander wettig beletsel bestaat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 380

1. Bij veroordeling wegens een der in de artikelen 355, 357 en 358 omschreven misdrijven kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.
2. Bij veroordeling wegens een der in de artikelen 359, 362 tot en met 364, 366 en 379, eerste lid, omschreven misdrijven kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 4°, vermelde recht worden uitgesproken.

Overige wetsartikelen Wetboek van Strafrecht

Artikel 44

Indien een ambtenaar door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, kan de op het feit gestelde straf, met uitzondering van geldboete, met een derde worden verhoogd.

Artikel 84

1. Onder ambtenaren worden begrepen leden van algemeen vertegenwoordigende organen.
2. Onder ambtenaren en onder rechters worden begrepen scheidsrechters; onder rechters zij die administratieve rechtsmacht oefenen.
3. Allen die tot de gewapende macht behoren worden mede als ambtenaar beschouwd.

Artikel 177

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:

1°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt met het oogmerk om hem te bewegen in zijn bediening, in strijd met zijn plicht, iets te doen of na te laten;

2°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door deze in zijn huidige of vroegere bediening, in strijd met zijn plicht, is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die een feit als in het eerste lid, onder 1°, omschreven, begaat jegens een persoon in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling als ambtenaar is gevolgd.

3. Ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten kan worden uitgesproken.

Artikel 177a

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:

1°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt met het oogmerk om hem te bewegen in zijn bediening, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, iets te doen of na te laten;

2°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door deze in zijn huidige of vroegere bediening, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die een feit als in het eerste lid, onder 1°, omschreven, begaat jegens een persoon in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling van ambtenaar is gevolgd.

3. Ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten kan worden uitgesproken.

Artikel 178

1. Hij die een rechter een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt met het oogmerk invloed uit te oefenen op de beslissing van een aan diens oordeel onderworpen zaak, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Indien die gift of belofte gedaan wordt dan wel die dienst verleend of aangeboden wordt met het oogmerk om een veroordeling in een strafzaak te verkrijgen, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.
3. Ontzetting van de in artikel 28, eerste lid, onder 1°, 2° en 4°, vermelde rechten kan worden uitgesproken.

Artikel 272

1. Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.
2. Indien dit misdrijf tegen een bepaald persoon gepleegd is, wordt het slechts vervolgd op diens klacht.

Ambtenarenwet

Artikel 1

1. Ambtenaar in de zin van deze wet is degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn.
2. Tot den openbaren dienst behooren alle diensten en bedrijven door den Staat en de openbare lichamen beheerd.
3. Niet is ambtenaar in de zin van deze wet degene, met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten.
4. Tenzij het tegendeel blijkt, zijn in deze wet onder ambtenaren gewezen ambtenaren begrepen.

Bijlage 2 De enquête

Inleiding

Graag willen wij u vragen - volledig anoniem - een korte vragenlijst in te vullen over het integriteitsbeleid binnen uw organisatie. Deze enquête heeft betrekking op uw oordeel over het integriteitsbeleid, uw ervaringen met de werking ervan en uw behoeften aan informatie hieromtrent. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie. Wij danken u alvast hartelijk voor uw medewerking!

Mocht u nog vragen hebben over het invullen van deze enquête, dan kunt u contact opnemen met Advies- en Onderzoeksgroep Beke, 026 443 86 19 (Henk Ferwerda of Agnes Cornelissens).

Voordat u begint.

- Wij willen benadrukken dat alle gegevens vertrouwelijk worden behandeld. Deelname aan deze enquête is vrijblijvend, volledig anoniem en de resultaten zullen ook niet tot persoon herleidbaar binnen of buiten uw organisatie bekend worden gemaakt.
- Alle enquêtevragen hebben betrekking op de organisatie waar u momenteel werkzaam bent.
- Graag het antwoordblokje invullen dat het meest van toepassing is. Geef slechts één antwoord per vraag, tenzij anders is aangegeven.
- Het invullen van de enquête duurt ongeveer 10 minuten.
- Voor het invullen is de toegangscode vereist die u heeft ontvangen.

1. Wat is uw geslacht?

- Man
- Vrouw

2. Wat is uw leeftijd?

- Tot 20 jaar
- 20 tot 30 jaar
- 30 tot 40 jaar
- 40 tot 50 jaar
- 50 jaar en ouder

3. Wat voor functie heeft u?

- Uitvoerend
- Leidinggevend

- Management
- Anders

4. Hoelang bent u al in overheidsdienst?

- 0 tot 3 jaar
- 3 tot 10 jaar
- langer dan 10 jaar

5. Wat zou u doen als u weet dat een collega van u een andere collega seksueel intimideert? Ik zou dan contact opnemen met:

- Een leidinggevende
- Een vertrouwenspersoon
- De interne controledienst
- De politie/Openbaar Ministerie
- De Rijksrecherche
- Een ander, namelijk:
- Niemand, dus niets doen
- Ik weet niet wat ik zou doen

6. Wat zou u doen als u weet dat een collega van u discrimineert bij het sollicitatiebeleid? Ik zou dan contact opnemen met:

- Een leidinggevende
- Een vertrouwenspersoon
- De interne controledienst
- De politie/Openbaar Ministerie
- De Rijksrecherche
- Een ander, namelijk:
- Niemand, dus niets doen
- Ik weet niet wat ik zou doen

7. Wat zou u doen als u weet dat een collega van u van een collega steelt? Ik zou dan contact opnemen met:

- Een leidinggevende
- Een vertrouwenspersoon
- De interne controledienst
- De politie/Openbaar Ministerie
- De Rijksrecherche
- Een ander, namelijk:
- Niemand, dus niets doen
- Ik weet niet wat ik zou doen

8. Wat zou u doen als u weet dat een collega van u een laptop van de organisatie steelt?

Ik zou dan contact opnemen met:

- Een leidinggevende
- Een vertrouwenspersoon
- De interne controledienst
- De politie/Openbaar Ministerie
- De Rijksrecherche
- Een ander, namelijk:
- Niemand, dus niets doen
- Ik weet niet wat ik zou doen

9. Wat zou u doen als u weet dat een collega van u steekpenningen aanneemt? Ik zou dan contact opnemen met:

- Een leidinggevende
- Een vertrouwenspersoon
- De interne controledienst
- De politie/Openbaar Ministerie
- De Rijksrecherche
- Een ander, namelijk:
- Niemand, dus niets doen
- Ik weet niet wat ik zou doen

10. Wat zou u doen als u weet dat een collega van u meewerkt aan een versnelde of versoepelde subsidie- of vergunningverlening? Ik zou dan contact opnemen met:

- Een leidinggevende
- Een vertrouwenspersoon
- De interne controledienst
- De politie/Openbaar Ministerie
- De Rijksrecherche
- Een ander, namelijk:
- Niemand, dus niets doen
- Ik weet niet wat ik zou doen

11. Wat zou u doen als u weet dat een collega van u privé-reisjes declareert als werkgerelateerde uitgaven? Ik zou dan contact opnemen met:

- Een leidinggevende
- Een vertrouwenspersoon
- De interne controledienst
- De politie/Openbaar Ministerie
- De Rijksrecherche
- Een ander, namelijk:
- Niemand, dus niets doen
- Ik weet niet wat ik zou doen

12. Wat zou u doen als u weet dat een collega van u zijn of haar geheimhoudingsplicht schendt door gevoelige informatie naar buiten te brengen? Ik zou dan contact opnemen met:

- Een leidinggevende
- Een vertrouwenspersoon
- De interne controledienst
- De politie/Openbaar Ministerie
- De Rijksrecherche
- Een ander, namelijk:
- Niemand, dus niets doen
- Ik weet niet wat ik zou doen

13. Stel, u wordt geconfronteerd met een strafbaar feit dat door een collega bij de uitvoering van het werk wordt gepleegd. Bent u op de hoogte van de procedure die dan hoort te volgen?

- Ja
- Ongeveer
- Nee

14. Bent u bekend met het begrip integriteitsbeleid?

- Ja
- Ongeveer
- Nee

15. Bent u bekend met het begrip klokkenluidersregeling?

- Ja
- Ongeveer
- Nee

16. Bent u bekend met het begrip aangifteplicht ambtsmisdrijven?

- Ja
- Ongeveer
- Nee

17. Is integriteitsbeleid binnen uw organisatie een belangrijk thema?

- Ja
- Een beetje
- Nee
- Weet niet

18. Is er binnen uw organisatie een klokkenluidersregeling?

- Ja
- Nee
- Weet niet

19. Is er binnen uw organisatie een vertrouwenspersoon waar u met vragen over integriteitsvraagstukken terecht kunt?

- Ja
- Nee
- Weet niet

20. Is er aandacht voor de aangifteplicht ambtsmisdrijven?

- Ja
- Een beetje
- Nee
- Weet niet

21. Kent u artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering waarin de aangifteplicht is geregeld?

- Ja
- Een beetje
- Nee -> naar vraag 0. Intermezzo
- Weet niet -> naar vraag 0. Intermezzo

22. Weet u voor welke misdrijven deze aangifteplicht geldt?

- Ja
- Een beetje
- Nee
- Weet niet

23. Weet u voor wie deze aangifteplicht ambtsmisdrijven geldt?

- Ja, iedereen
- Ja, ambtenaren
- Ja, niet-ambtenaren
- Nee
- Weet niet

Intermezzo

In dit onderzoek is het de bedoeling specifiek te kijken naar de werking van de aangifteplicht bij ambtsmisdrijven. Het bijbehorende wetsartikel staat hieronder uitgelegd:

Overheidsfunctionarissen zijn ingevolge artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering verplicht aangifte te doen wanneer zij bij de uitoefening van hun functie worden geconfronteerd met

1) ambtsmisdrijven, (bijvoorbeeld misdrijven die variëren van het aannemen van steekpenningen tot het meewerken aan een schijnhuwelijk door een ambtenaar van de burgerlijke stand)

2) misdrijven waarbij een bijzondere ambtsplicht wordt geschonden of gebruik wordt gemaakt van de macht die hem door zijn ambt is geschonken (bijvoorbeeld de politieambte-

naar die zijn uniform gebruikt om privé iets gedaan te krijgen)

3) misdrijven die inbreuk maken op of onrechtmatig gebruik maken van regelingen waarvan de uitvoering of de zorg voor naleving aan hem is opgedragen (bijvoorbeeld de ambtenaar die een valse verklaring afgeeft voor vergunning- of subsidieverlening aan zichzelf of derden)

24. Bent u van mening dat de aangifteplicht ook voor u geldt?

- Ja
- Een beetje
- Nee
- Weet niet

25. Heeft u hierover wel eens instructies ontvangen?

- Ja, recent
- Ja, een tijd geleden
- Ja, maar niet voldoende
- Nee -> naar vraag 27.
- Weet -> naar vraag 27.

26. Op welke manier is de aangifteplicht onder de aandacht gebracht?

- Schriftelijk
- Mondeling
- Cursus
- Intranet
- Anders
- Weet niet

27. Zijn er duidelijke procedures wanneer u geconfronteerd wordt met misstanden die u verplicht bent aan te geven?

- Ja, die ken ik
- Ja, maar ik ken ze niet
- Nee, die zijn er niet
- Weet niet

28. Bent u bekend met de voorwaarden waaronder aangifte moet worden gedaan/melding moet worden gemaakt?

- Ja
- Een beetje
- Nee
- Weet niet

29. Bij wie moet u misstanden waarvoor de aangifteplicht geldt melden? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Politie/Openbaar Ministerie
- Rijksrecherche
- Direct leidinggevende
- Vertrouwenspersoon
- Organisatieleiding
- Interne controledienst
- Pers
- Anders
- Weet niet

30. Waar kunt u terecht met vragen over de aangifteplicht? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Politie/Openbaar Ministerie
- Rijksrecherche
- Direct leidinggevende
- Vertrouwenspersoon
- Organisatieleiding
- Interne controledienst
- BIOS - Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
- BING - Bureau Integriteit
- Anders
- Weet niet

31. Hebben zich in uw organisatie in de afgelopen 3 jaar een of meer situaties voorgedaan waarvan op basis van artikel 162 aangifte had kunnen worden gedaan?

- Ja, eenmaal
- Ja, enkele keren
- Ja, meer dan tien keer
- Nee -> naar vraag 36.
- Weet niet -> naar vraag 36.

32. Kent u iemand binnen uw organisatie die de afgelopen 3 jaar melding heeft gemaakt van een ambtsmisdrif of heeft u dit zelf wel eens gedaan?

- Ja, meerdere personen
- Ja, een iemand
- Ja, ik zelf
- Nee, niemand -> naar vraag 34.
- Weet niet -> naar vraag 34.

33. Was u of was hij/zij tevreden over de afhandeling?

- Ja
- Een beetje
- Nee
- Weet niet

34. Kent u iemand binnen uw organisatie die de afgelopen 3 jaar heeft overwogen melding te maken van een ambtsmisdrijf, maar dit niet heeft gedaan of heeft u dit zelf overwogen, maar niet gedaan?

- Ja, meerdere
- Ja, een iemand
- Ja, ik zelf
- Nee, niemand -> naar vraag 36.
- Weet niet -> naar vraag 36.

35. Indien u of een collega alleen heeft overwogen aangifte te doen, onder welke voorwaarden zou u of hij/zij dan wel aangifte hebben gedaan?

- Garantie anonimiteit
- Bescherming binnen organisatie
- Aanwezigheid vertrouwenspersoon
- Duidelijke handreiking
- Anders
- Weet niet

36. Bent u van mening dat er binnen uw organisatie voldoende erkenning is voor het feit dat de aangifteplicht ook op uw organisatie van toepassing is?

- Ja, genoeg
- Nee, te weinig
- Nee, veel te weinig
- Nee, geen erkenning
- Weet niet

37. Vindt u dat er binnen uw organisatie genoeg aandacht wordt besteed aan de aangifteplicht?

- Ja, genoeg
- Nee, te weinig
- Nee, veel te weinig
- Nee, geen aandacht
- Weet niet

38. Heeft u behoefte aan meer duidelijkheid over de aangifteplicht? Kunt u dit toelichten?

- Ja
- Een beetje
- Nee

39. Denkt u dat de aangifteplicht zoals deze er nu ligt uitgebreid zou moeten worden naar andere misdrijven? Kunt u dit toelichten?

- Ja
- Een beetje
- Nee
- Weet niet

40. Heeft u nog opmerkingen naar aanleiding van deze enquête of ter verduidelijking van uw antwoorden?

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden

Organisatie	Naam
Belastingdienst, contactambtenaar	Dhr. A. Boer
Commissie integriteit overheid	Dhr. C. Sparrius
Commissie integriteit overheid	Dhr. E. Verhulp
International Security Partners	Dhr. H. Slaman
Landelijk Parket, landelijk corruptie officier	Mevr. M. van Thiel
Landelijk Parket, teamleider	Dhr. H. van der Meijden
Ministerie van Justitie, projectbureau FAR	Dhr. R. Witte
Ministerie van Justitie, projectbureau FAR	Dhr. R. Vos
Rijksrecherche	Dhr. E.T. Hoenderkamp
Rijksrecherche	Dhr. H.C. Starrenburg
Universiteit Utrecht, strafrechtdeskundige	Dhr. E. Sikkema
Vrije Universiteit Amsterdam, hoogleraar bestuurskunde	Dhr. L.W.J.C. Huberts

Om de anonimiteit van verschillende personen en organisaties te garanderen zijn de namen van zeventien medewerkers van overheidsorganisaties, een medewerker van een andere organisatie en drie klokkenluiders hier niet opgenomen.

Bijlage 4 Topiclijsten analyse interne en politiedossiers

Topiclijst 162 Interne Dossiers

1. *Zaakgegevens*
 - 1.1 Datum interview
 - 1.2 Naam en gegevens respondent(en)
 - 1.3 Naam organisatie en afdeling
 - 1.4 Naam van het dossier
 - 1.5 Evt. bijbehorende politieregio/bijbehorend pv-nummer
 - 1.6 Onderzoekperiode

2. *Inhoudelijke zaakbeschrijving*
 - 2.1 Korte samenvatting van de zaak (afdeling, verdachte, melder, modus operandi, procedure, aangifte)
 - 2.2 Hoe is de melder te kenmerken? (uitvoerende, leidinggevende, extern, kader etc.)
 - 2.3 Hoe is de verdachte te typeren? (collega, manager, leidinggevende, externe organisatie, etc.)
 - 2.4 Om welk(e) delict(en) gaat het in het onderzoek? (fraude/corruptie/commuun delict/ ambtsmisdrijf, etc)
 - 2.5 Wanneer heeft het feit plaatsgevonden? (data en periode)

3. *De melding*
 - 3.1 Door wie is het feit bij de organisatieleiding terechtgekomen/wie was de bron? (bv. melder, vertrouwenspersoon, leidinggevende, externe bron, politie, opsporingsdienst)
 - 3.2 Op welke wijze is de melding van het feit gedaan? (anoniem, externe bron, per mail, per telefoon, persoonlijk gesprek)
 - 3.3 Wat zijn de redenen geweest om melding te doen? (overwegingen, procedure, meldingsbereidheid, angst, aangifteplicht)
 - 3.4 Was de meldingsprocedure duidelijk voor de melder? (behoefte aan informatie, advies, lijn doorlopen, conflict met geheimhoudingsplicht)
 - 3.5 Wat waren de overwegingen voor het instellen van het onderzoek? (ernst, impact)
 - 3.6 Wie zijn bij het onderzoek betrokken? (vertrouwenspersoon, onderzoeksafdeling, extern recherchebureau, opsporingsdienst, BIOS/BING)
 - 3.7 Was er intern expertise, kennis of ervaring met soortgelijke zaken?

- 3.8 Waarmee is het onderzoek gestart en hoe is het onderzoek chronologisch verlopen?
- 3.9 Welke strategie is in het onderzoek gehanteerd? (bemiddelen, low profile, uitgebreid onderzoek)
- 3.10 Welke (opsporings)methoden en andere maatregelen zijn in het onderzoek toegepast? (horen betrokkenen, beveiliging, tappen, camera's, schorsing)
- 3.11 Wat zijn de resultaten en opbrengsten van het onderzoek? (geen bewijs gevonden, geseponeerd, zaak is nog in onderzoek, bewezen, verdachte gestraft)
- 3.12 Op welke punten zou er nog verder onderzoek mogelijk zijn? (wat zijn punten die zijn blijven liggen)

4. *De aangifte*

- 4.1 Wie heeft aangifte gedaan van het delict? (leidinggevende, manager, melder zelf, opsporingsdienst, vertrouwenspersoon)
- 4.2 Op welke manier en bij wie is aangifte gedaan? (OM, politie, Rijksrecherche, informele contacten, balie, vast contactpersoon, anoniem)
- 4.3 Wat waren de overwegingen om aangifte te doen? (effect op organisatie, aangifte plicht, noodzaak, ernst delict)
- 4.4 Was de procedure om aangifte te doen inzichtelijk en waar lagen mogelijk onduidelijkheden?
- 4.5 Hoe is op de aangifte gereageerd en hoe is met de aangifte omgegaan? (prioriteit, seponeren, op de plank, pas na aandringen, niet, zorgvuldig)
- 4.6 Heeft de politie/Rijksrecherche/OM voldoende bewijs kunnen verzamelen? (problemen met bewijslast, interne tegenwerking, onvoldoende bewijs)
- 4.7 Op welke manier is door de politie/Rijksrecherche gebruik gemaakt van interne kennis en informatie?
- 4.8 Op welke manier is richting de organisatie teruggekoppeld over het verloop en de uitkomsten van het onderzoek? (rechtstreeks, niet, na aandringen)
- 4.9 Op welke manier is de verdachte gestraft? (aanhouding, straf, strafrechtartikel)

5. *De verdachte(n)*

- 5.1 Hoeveel hoofdverdachten en overige verdachten zijn er in beeld gekomen?
- 5.2 Indien meerdere verdachten: hoe zijn de verdachten gerelateerd? (familie, vrienden, (oud) collega's).
- 5.3 Heeft deze verdachte of verdachtengroep zich eerder schuldig gemaakt aan dergelijke delicten (voor zover bekend)?
- 5.4 Hoe is de verdachte of verdachtengroep te typeren? (achtergrond, functie, eenling, professionaliteit, georganiseerde criminaliteit,)
- 5.5 Hoe komt de verdachte tot het delict? (druk van buitenaf, onvrede, chantage, geldnood, hebzucht)
- 5.6 Op welke manier is de verdachte gestraft? (intern en evt. extern)
- 5.7 Is er een strafzaak geweest en zo ja, welke vonnissen zijn er voor welke verdachten opgelegd? (straf en wetsartikelen)
- 5.8 Wat zijn de gevolgen of schade voor de organisatie? (imago'schade, schadebedrag, impact)

6. *Evaluatie*
- 6.1 Wat zijn de belangrijkste leerervaringen van dit onderzoek geweest? (mogelijkheden voor opsporing, bewustzijn, doorlooptijd onderzoek, problemen met bewijsvoering, etc.)
- 6.2 In hoeverre is daadwerkelijk gebruik gemaakt van wetsartikel 162 SV?
- 6.3 In hoeverre waren er problemen/knelpunten? (bv. bewijslast)
- 6.4 In welke mate heeft de organisatie met dit soort delicten te maken?
- 6.5 In hoeverre is er binnen de organisatie aandacht voor integriteitsschendingen? (bv. protocollen)
- 6.6 Heeft dit incident aanleiding gegeven tot het nemen van maatregelen? (aandacht voor aangifteplicht/integriteitsbeleid, verhogen bewustzijn, herzien integriteitsbeleid)
- 6.7 Hoe verloopt de samenwerking op dit gebied met politie, Rijksrecherche en eventueel andere partners als particuliere recherchebureaus en BING? (complementair, onbegrip, storend)
- 6.8 Wat vindt men belangrijk voor de toekomst m.b.t. de aangifteplicht? (verbeterpunten, afschaffen, aandachtspunten, samenwerking partners, (anoniem) meldingsysteem, etc.)
- 6.9 Hoe kan de meldingsbereidheid versterkt worden? (terughoudendheid, angst voor klokkenluidersimago, duidelijke procedures, meer aandacht)
- 6.10 Welke preventieve maatregelen kunnen er tegen dit soort delicten worden genomen? (hoe te tackelen?)

Topiclijst 162 Politiedossiers

1. *Zaakgegevens*
- 1.1 Datum interview
- 1.2 Naam en gegevens respondent(en)
- 1.3 Politieregio/afdeling
- 1.4 (Code)naam van het dossier
- 1.5 Onderzoekperiode

2. *Inhoudelijke zaakbeschrijving*
- 2.1 Korte samenvatting van de zaak (afdeling, verdachte, melder, modus operandi, procedure, aangifte)
- 2.2 Hoe is de melder te kenmerken? (uitvoerende, leidinggevende, extern, kader etc.)
- 2.3 Hoe is de verdachte te typeren? (uitvoerende, manager, leidinggevende, externe organisatie, etc.)
- 2.4 Om welk(e) delict(en) gaat het in het onderzoek? (fraude/corruptie/commuun delict/ ambtsmisdrijf, etc)
- 2.5 Wanneer heeft het feit plaatsgevonden? (data en periode)

3. *De aangifte*
- 3.1 Door wie is het feit bij de politie/Rijksrecherche terechtgekomen/wie was de bron? (bv. melder, vertrouwenspersoon, leidinggevende, externe bron, opsporingsdienst)

- 3.2 Op welke manier en bij wie is aangifte gedaan? (OM, politie, Rijksrecherche, informele contacten, balie, vast contactpersoon, anoniem)
- 3.3 Wat waren de overwegingen om aangifte te doen? (effect op organisatie, aangifteplicht, procedure, aangiftebereidheid, noodzaak, ernst delict, angst)
- 3.4 Was de aangifteprocedure duidelijk voor de melder? (behoefte aan informatie, advies, lijn doorlopen, conflict met geheimhoudingsplicht)
- 3.5 Wat waren de overwegingen voor het instellen van het onderzoek? (ernst, impact, prioriteit)
- 3.6 Wie zijn bij het onderzoek betrokken? (vertrouwenspersoon, onderzoeksafdeling, extern recherchebureau, opsporingsdienst, politie, Rijksrecherche)
- 3.7 Was er expertise, kennis of ervaring met soortgelijke zaken?
- 3.8 Waarmee is het onderzoek gestart en hoe is het onderzoek chronologisch verlopen?
- 3.9 Welke strategie is in het onderzoek gehanteerd? (bemiddelen, low profile, uitgebreid onderzoek)
- 3.10 Welke (opsporings)methoden en andere maatregelen zijn in het onderzoek toegepast? (horen betrokkenen, beveiliging, tappen, camera's, in beslag nemen administratie)
- 3.11 Op welke manier is door de politie/Rijksrecherche gebruik gemaakt van interne kennis en informatie?
- 3.12 Heeft de politie/Rijksrecherche/OM voldoende bewijs kunnen verzamelen? (problemen met bewijslast, interne tegenwerking, onvoldoende bewijs)
- 3.13 Wat zijn de resultaten en opbrengsten van het onderzoek? (geen bewijs gevonden, geseponeerd, zaak is nog in onderzoek, bewezen, verdachte gestraft)
- 3.14 Op welke manier is richting de organisatie teruggekoppeld over het verloop en de uitkomsten van het onderzoek? (rechtstreeks, niet, na aandringen)
- 3.15 Op welke punten zou er nog doorgerechercheerd kunnen worden? (wat zijn punten die zijn blijven liggen)

4. *De verdachte(n)*

- 4.1 Hoeveel hoofdverdachten en overige verdachten zijn er in beeld gekomen?
- 4.2 Indien meerdere verdachten: hoe zijn de verdachten gerelateerd? (familie, vrienden, (oud) collega's).
- 4.3 Heeft deze verdachte of verdachtengroep zich eerder schuldig gemaakt aan dergelijke delicten (voor zover bekend)?
- 4.4 Hoe is de verdachte of verdachtengroep te typeren? (achtergrond, functie, eenling, professionaliteit, georganiseerde criminaliteit,)
- 4.5 Hoe komt de verdachte tot het delict? (druk van buitenaf, onvrede, chantage, geldnood, hebzucht)
- 4.6 Op welke manier is de verdachte gestraft? (intern en extern)
- 4.7 Is er een strafzaak geweest en zo ja, welke vonnissen zijn er voor welke verdachten opgelegd? (straf en wetsartikelen)
- 4.8 Wat zijn de gevolgen of schade voor de organisatie? (imago'schade, schadebedrag, impact)

5. *Evaluatie*

- 5.1 Wat zijn de belangrijkste leerervaringen van dit onderzoek geweest? (mogelijkheden voor opsporing, bewustzijn, doorlooptijd onderzoek, problemen met bewijsvoering, etc.)
- 5.2 In hoeverre is daadwerkelijk gebruik gemaakt van wetsartikel 162 SV?
- 5.3 In hoeverre waren er problemen/knelpunten? (bv. bewijslast)
- 5.4 In welke mate krijgt de politie/Rijksrecherche met dit soort delicten te maken en hoe wordt met dit soort hiermee doorgaans omgegaan? (prioriteit, protocollen, anonimiteit)?
- 5.5 Hoe verloopt de samenwerking met aangever, OM en externe partijen als particuliere recherchebureaus en BING? (complementair, storend)
- 5.6 Wat vindt men belangrijk voor de toekomst m.b.t. de aangifteplicht? (verbeterpunten, afschaffen, aandachtspunten, samenwerking partners, (anoniem) meldingssysteem, etc.)
- 5.7 Hoe kan de aangiftebereidheid versterkt worden? (terughoudendheid, angst voor klokkenluidersimago, duidelijke procedures, meer aandacht)
- 5.8 Welke preventieve maatregelen kunnen er tegen dit soort delicten worden genomen? (hoe te tackelen?)

Bijlage 5 Casusbeschrijvingen

Casus 1 – Misbruik van mensen en middelen

Een leidinggevende ambtenaar maakt misbruik van zijn positie en het vertrouwen van zijn directe collega's. Naderhand wordt duidelijk dat de ambtenaar geld heeft opgenomen van een rekening die niet van hem is. De rekening is geopend en bedoeld voor directie-uitgaven. Een enkel persoon (binnen de directie) is geautoriseerd tot opname van bedragen. Bij een volgende opname wordt duidelijk dat er geld is opgenomen zonder medeweten van de geautoriseerde persoon en zonder traceerbare toestemming van het Hoofd van Dienst. Na intern onderzoek blijkt dat deze (niet geautoriseerde) ambtenaar onder valse voorwendselen geld heeft opgenomen. Eerder waren over het gedrag van deze ambtenaar verschillende klachten ingediend en signalen afgegeven. Pas nu wordt een intern onderzoek ingesteld. Hieruit blijkt dat de ambtenaar ook de dienstauto en chauffeur van het Hoofd van Dienst voor privé-doeleinden heeft gebruikt. Besloten wordt de werknemer te schorsen. Naast deze feiten is (zo blijkt uit getuigenverklaringen) de ambtenaar meerdere keren dronken op het werk verschenen, heeft hij nog enkele duizenden euro's aan nog niet terugbetaalde voorschotten openstaan, is er sprake van hoge declaraties van telefoonkosten en heeft hij verschillende keren personeel geïntimideerd en bedreigd. Kortom, er is sprake van ernstig plichtsverzuim. Hij wordt disciplinair gestraft met een voorwaardelijk strafontslag en overgeplaatst naar een andere dienst. Er is overwogen om aangifte te doen en hierover is ook overleg geweest met de hoofdofficier van justitie en de Rijksrecherche. Dit is uiteindelijk niet gedaan omdat zowel de interne verantwoordelijke als de hoofdofficier van mening was dat een aangifte, gelet ook op de (forse) disciplinaire aanpak, niet opportuun was.

Casus 2 – Onrechtmatig ziekteverzuim

Na twee weken verlof wegens het overlijden van haar vader in het buitenland meldt een medewerkster zich ziek in verband met een mogelijk opgelopen tropische ziekte. Als de afdeling haar een bloemetje wil sturen, blijkt de medewerkster in het ziekenhuis niet bekend te zijn als patiënt. In een gesprek met de bedrijfsarts overhandigt ze een, naar later blijkt vervalste, ontslagbrief van het ziekenhuis. Er lijkt dus sprake te zijn van onrechtmatig ziekteverzuim en valsheid in geschrifte. Haar direct leidinggevende van de afdeling die verantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid van de gehele organisatie doet meteen melding bij de organisatieleiding. Deze beslist tot een onderzoek dat door de afdeling personeelszaken samen met de bedrijfsarts wordt uitgevoerd. Allereerst wordt contact gezocht met het ziekenhuis en wordt de vervalste ziekenhuisontslagbrief onderzocht. Vervolgens volgt een gesprek met medewerkster. De medewerkster ontkent te hebben gelogen. Desondanks is er voldoende bewijs om de medewerkster te straffen. Disciplinair wordt de medewerkster

voor de duur van een jaar een functieschaal en daarmee een salarisniveau teruggezet. Onvoorwaardelijk strafontslag zou niet onevenredig zijn, zo blijkt uit jurisprudentie, maar in de vergelijkbare zaak was sprake van eerder frauduleus handelen. Men overweegt om aangifte te doen, maar besluit, mede gelet op de omstandigheden (overlijden van haar vader) en jurisprudentie, geen aangifte te doen.

Casus 3 – Onverklaarbare credit card uitgaven

Een controller doet melding van onverklaarbare uitgaven door twee leidinggevenden met de creditcard van de organisatie. Volgens de controller kan van een deel van de uitgaven het zakelijke karakter niet worden aangetoond, zoals bepaalde uitgaven in het buitenland. Daarnaast blijkt één van de ambtenaren een groot deel van de aangekochte goederen thuis te bewaren. Bovendien komt de controller erachter dat er een jaar of tien geleden ook al vermoedens van fraude zijn geweest in verband met mogelijk betaalde steekpenningen. Een medewerker heeft toentertijd van twee personen een schaduwboekhouding bijgehouden. Het interne integriteitsbureau besluit een uitgebreid onderzoek in te stellen. Uiteindelijk levert het onderzoek weinig bewijs op. In minimaal één geval blijkt er sprake te zijn van valsheid in geschrifte, maar dit ging slechts om een bedrag van 80 euro. In elk geval was sprake van onvoldoende transparantie, het tekenen van eigen declaraties en onvoldoende controle en functiescheiding. In hoeverre er disciplinaire maatregelen zijn genomen, is niet bekend. Wel is er geïnvesteerd in een betere functiescheiding, betere financiële administratie, betere interne controle, betere inventarislijsten en meer transparantie. Ondanks het geringe bewijs voor strafbare feiten doet het interne integriteitsbureau onder vermelding van artikel 162 Sv advies om aangifte te doen. Dit advies wordt echter niet opgevolgd door de organisatieleiding.

Casus 4 – Trailer

Een medewerker van de Belastingdienst doet melding bij de interne integriteitsafdeling van de organisatie over een ambtenaar die waarschijnlijk op kosten van de organisatie een trailer ter waarde van ongeveer € 10.000 heeft aangeschaft bij een vaste opdrachtnemer. Dit zou blijken uit een dubieuze transactie. De integriteitsafdeling stelt een uitgebreid onderzoek in met medewerking van de Belastingdienst. De administratie van de afdeling wordt geanalyseerd en daaruit blijkt dat er in ieder geval sprake is van belangenverstremgeling, omdat de opdrachtnemer heeft meegewerkt aan de overtreding van de gedragscode. Daarnaast wordt vastgesteld dat de trailer met grote waarschijnlijkheid op kosten van de organisatie is aangeschaft. De ambtenaar is dus waarschijnlijk strafbaar. De integriteitsafdeling adviseert enerzijds tot disciplinaire maatregelen wegens ernstig plichtsverzuim en anderzijds om aangifte te doen. Dit advies tot aangifte wordt niet door de organisatieleiding opgevolgd. De ambtenaar heeft op dat moment al zelf ontslag genomen.

Casus 5 – Kassagelden zwembad

In het gemeentelijke zwembad ontstaan kasverschillen doordat er veel minder zonnebankmunten verkocht worden dan er in de automaten worden gedeponneerd. Daarnaast komt er een melding binnen over overvolle aquarobics-lessen. Hieruit blijkt dat er meer deelnemers in het bad zitten dan er betalen. De waarnemend directeur van het zwembad meldt deze

onregelmatigheden bij het integriteitsbureau, dat vervolgens een onderzoek instelt. Er volgt een uitgebreid onderzoek waarin gebruik wordt gemaakt van camerabeelden, undercover observaties worden uitgevoerd en betrokkenen worden gehoord. Het onderzoek levert voldoende aanwijzingen op dat een zweminstructeur geld verduistert. Niet alle gevallen kunnen echter worden achterhaald. Waarschijnlijk heeft de instructeur op grote schaal fraude gepleegd. De instructeur wordt ontslagen. Er is overwogen om aangifte te doen, maar onduidelijk is of dit uiteindelijk ook gedaan is.

Casus 6 – Driegesprek

Uit oogpunt van het verkrijgen van inzicht in de gemaakte kosten en als standaardcontrole, besluit een overheidsorganisatie de telefoonrekeningen van verschillende, vergelijkbare diensten naast elkaar te leggen. Uit deze vergelijking blijkt dat buitenproportioneel hoge telefoonkosten worden gemaakt met twee toestellen. Hiervan wordt melding gedaan bij de organisatieleiding. De organisatieleiding geeft daarop opdracht voor een intern onderzoek. Uit een analyse van de gespecificeerde telefoonrekeningen door het integriteitsbureau, blijkt dat in een periode van ruim een jaar twee secretaresses verantwoordelijk zijn voor de hoge rekeningen. Zij hebben in die periode met het secretaresses-telefoon toestel, zogenaamde driegesprekken tot stand gebracht. Met een secretaresses-toestel is het mogelijk om twee uitgaande telefoongesprekken met elkaar te verbinden. Wanneer vervolgens de verbinding verbroken wordt, blijft het gesprek tussen de twee personen op kosten van de organisatie doorlopen. Met het tot stand brengen van deze gesprekken maken de secretaresses onwettig gebruik van de telefoons die voor de uitvoering van de functie beschikbaar zijn gesteld. Op deze manier verduisteren zij overheidsgelden.

Er volgen gesprekken met de secretaresses. Beide secretaresses bekennen en geven aan de schade terug te willen betalen. Er wordt intern een betalingsregeling getroffen. Daarnaast krijgt de secretaresse met een vast contract een voorwaardelijk disciplinair ontslag opgelegd. Van de secretaresse met een tijdelijk contract wordt de beslissing over het verlengen daarvan uitgesteld en wordt besloten dat de nieuwe overeenkomst geen vaste maar opnieuw een tijdelijke zal zijn. Daarnaast beveelt de interne onderzoeksafdeling aan om naast de disciplinaire maatregelen ook aangifte te doen bij de politie. Dit advies is opgevolgd, maar de politie besluit met inachtneming van de intern genomen maatregelen om niet tot vervolging over te gaan.

Casus 7 – Opdracht in ruil voor prostitutiebezoek

In een reeds lopend strafrechtelijk onderzoek tegen meerdere ambtenaren komt een projectmanager in beeld bij de Rijksrecherche. Binnen het onderzoek is de projectmanager de zesde verdachte ambtenaar. De projectmanager is betrokken bij grote nieuwbouwprojecten, maakt veelvuldig (over een periode van meerdere jaren) misbruik van zijn positie en beïnvloedt de opdrachtverstrekking. In ruil voor prostitutiebezoek, diensten of goederen verleent hij opdrachten voor grote bouwprojecten aan bekenden. Daarnaast laat hij toe dat grote aantallen uren - 70/80 uur per week - worden gedeclareerd. Ten slotte zet hij privé-uitgaven weg onder projecten van de organisatie. Zo laat hij het clubhuis van zijn sportvereniging verbouwen op kosten van de organisatie.

De Rijksrecherche en een bijzondere opsporingsdienst starten een uitgebreid onderzoek

(vooronderzoek gevolgd door een strafrechtelijk onderzoek). Van het strafrechtelijke onderzoek is de organisatie aanvankelijk niet op de hoogte en door de organisatie zelf is dus ook geen aangifte van strafbare feiten gedaan. Bij een accountantscontrole van een deelproject worden er intern wel 'onregelmatigheden' ontdekt. De organisatie wordt pas later (summer) geïnformeerd over het feit dat er een strafrechtelijk onderzoek loopt tegen één van de medewerkers. Het strafrechtelijke traject - het hoger beroep moet nog dienen - neemt bijna drie jaar in beslag. Voor het nemen van disciplinaire maatregelen wacht men het strafrechtelijke onderzoek af. Wel treft de organisatie tussentijds ordemaatregelen: de ambtenaar wordt de toegang tot dienstlokalen, dienstgebouwen en/of het werk ontzegd en hij wordt geschorst in zijn ambt. Uit het vonnis blijkt dat de projectmanager zich meerdere jaren schuldig heeft gemaakt aan actieve en passieve omkoping, oplichting en valsheid in geschrifte. De rechter legt de ambtenaar een gevangenisstraf van 20 maanden op waarvan 5 maanden voorwaardelijk en een proeftijd van 2 jaar. Pas na deze uitspraak wordt de ambtenaar - na twee en half jaar geschorst te zijn geweest - ontslagen. Omdat het strafrechtelijk onderzoek zo lang duurde en het OM geen gegevens beschikbaar wilde stellen, heeft de organisatie het interne traject lange tijd ook niet kunnen afronden. Dit heeft behoorlijke impact gehad op de sfeer binnen de organisatie en aanzienlijke imagoschade opgeleverd.

Casus 8 – PC-privé

Na vooraankondiging op 24 augustus dat de PC-privéregeling met ingang van het nieuwe jaar afgeschaft zal worden, wordt enkele dagen daarna de regeling plotseling per direct afgeschaft. Na een intern onderzoek, dat naar aanleiding van een vraag van een journalist wordt ingesteld, blijkt dat er kort voor de afschaffing negentien aanvragen zijn binnengekomen voor de regeling. De organisatieleiding vermoedt dat een deel van deze personen bestaat uit ambtenaren met voorkennis over de aanstaande afschaffing en stelt een onderzoek in. Overwegingen hierbij zijn het afgeven van een signaal richting de organisatie en de mogelijke ernst van de gepleegde feiten. Naast de interne integriteitsafdeling wordt ook een extern recherchebureau betrokken bij het onderzoek. Communicatie en administratie wordt geanalyseerd en alle verdachten worden gehoord. Uiteindelijk blijkt dat zes personen (directe collega's met vertrouwelijke functies) zich (bewijsbaar) schuldig hebben gemaakt aan valsheid in geschrifte door het antedateren van de aanvragen voor de PC-privéregeling. Van misbruik van voorkennis wordt geen bewijs gevonden. Nadat uit het interne onderzoek naar voren is gekomen dat er strafbare feiten zijn gepleegd, wordt aangifte gedaan bij de politie. Voor het strafrechtelijke onderzoek maakt de politie gebruik gemaakt van het dossier dat door het recherchebureau ten behoeve van het interne feitenonderzoek is opgesteld. Intern zijn alle zes betrokkenen in eerste instantie voorwaardelijk geschorst. Op basis van de rechterlijke uitspraak (allen krijgen een boete van 300 euro) legt de organisatie een voorwaardelijk ontslag op, dient de schade te worden vergoed en kunnen alle zes binnen de Rijksoverheid geen vertrouwensfunctie meer bekleden.

Casus 9 – Verduistering van computeronderdelen in dienstbetrekking

Bij een inruilactie van oude computers blijken er onderdelen te ontbreken. Het hoofd van de afdeling doet hiervan melding bij zijn leidinggevende die op zijn beurt het interne stafbureau beveiligt inlicht. Omdat er vermoedelijk sprake is van strafbare feiten wordt een

intern verkennend onderzoek gestart. Er lijkt sprake te zijn van diefstal en de resultaten wijzen in de richting van een medewerker. Vervolgens wordt een extern recherchebureau ingeschakeld en samen met het staffbureau beveiliging wordt het interne feitenonderzoek uitgevoerd. De verdachte medewerker wordt tijdens het onderzoek op non-actief gesteld en met buitengewoon verlof gestuurd. Uit het onderzoek blijkt dat er inderdaad sprake is van diefstal. De medewerker heeft meerdere computeronderdelen uit oude computers ontvreemd. Een deel daarvan is doorverkocht en het andere deel heeft hij zelf in gebruik. Na afronding van het interne onderzoek doet de ambtelijke leiding aangifte bij de hoofdofficier van justitie. In de tussentijd neemt de verantwoordelijke leidinggevende disciplinaire maatregelen: de medewerker wordt overgeplaatst naar een lagere functie met terugzetting in salaris. Daarnaast volgt een periodieke onthouding van salarisverhoging en een voorwaardelijk strafontslag met een proeftijd van 2 jaar. Strafrechtelijk gezien is er voldoende bewijs. Toch is de zaak geseponeerd, omdat de OvJ van mening is dat de ambtenaar al voldoende gestraft is. Extern blijft het bij een berisping.

Casus 10 – De glasleverancier

Een dienst van een overheidsorganisatie heeft een contract met een glasleverancier over het leveren en de opslag van glas. Uit een melding bij het interne meldpunt integriteit blijkt dat het glas dat door de glasleverancier geleverd wordt, van andere dan de afgesproken kwaliteit is. Het meldpunt integriteit onderzoekt de melding en daaruit blijkt dat naast de foutieve levering in de voorraad van de glasleverancier ook 237 ruiten ontbreken. Het vermoeden rijst dat de medewerker van de dienst die verantwoordelijk is voor het beheer van de 'glasvoorraad' de levering niet goed gecontroleerd heeft of dat de levering met zijn medeweten is gebeurd. Het meldpunt geeft het voorval door aan het integriteitsbureau dat een intern feitenonderzoek uitvoert. Het onderzoek richt zich naast de ambtenaar ook op de directeur van het glasbedrijf. TNO wordt ingeschakeld om de kwaliteit van het geplaatste glas te beoordelen.

Uit het interne onderzoek blijkt dat er inderdaad glas van een verkeerde kwaliteit is geleverd. De rol die de ambtenaar hierin speelt, wordt niet helemaal duidelijk omdat de administratie van de dienst niet op orde is. Het integriteitsbureau ondervindt problemen om opzet door de ambtenaar aan te tonen. Wel is er sprake van plichtsverzuim, omdat de ambtenaar in ieder geval zijn controle- en beheertaak niet goed heeft uitgevoerd. Onbekend is of er disciplinaire maatregelen worden genomen tegen de ambtenaar omdat deze al wordt ontslagen vóór afronding van het interne onderzoek. Op advies van het integriteitsbureau doet de dienst wel aangifte bij de politie tegen de directeur van het glasbedrijf. Aanvankelijk geeft de directeur een plausibele verklaring waaruit blijkt dat hij zich niet schuldig heeft gemaakt aan staffbare feiten. De overheidsdienst is het hier niet mee eens en zegt dat uit de administratie blijkt dat er wel degelijk strafbare feiten zijn gepleegd door de directeur. Het is nu aan de politie om het onderzoek te heropenen en opnieuw de directeur te horen. Onduidelijk is in welk stadium het onderzoek zich op dit moment bevindt.

Casus 11 – Trouwen zonder echtgenoot

Bij de afdeling burgerzaken van een gemeente komen verschillende meldingen binnen van onregelmatigheden. Leges voor bijvoorbeeld uittreksels worden niet betaald, een illegale

vreemdeling krijgt een rijbewijs en een werknemer maakt een eigen trouwakte op met vervalste handtekeningen van echtgenoot en getuigen. Een burger doet aangifte van het feit dat zijn zoon zonder zijn medeweten een paspoort heeft gekregen. Ook doet deze man melding bij de gemeente. Via meerdere schijven komt de melding uiteindelijk terecht bij het interne integriteitsbureau. Vanaf dat moment start het interne feitenonderzoek tegen vier personen. Dit uitgebreide onderzoek bestaat uit het controleren van de administratie, handtekeningherkenning, horen van betrokkenen en thuisbezoek. Voor het herkennen van handtekeningen wordt een expert ingeschakeld. Uit het onderzoek blijkt dat er voldoende bewijs is om te bewijzen dat twee ambtenaren ernstig plichtsverzuim hebben gepleegd. De twee ambtenaren worden daarom ontslagen. Van de andere twee betrokken ambtenaren krijgt de één een berisping. Er wordt aangifte gedaan bij de politie van vervalsing van een huwelijksakte, maar vanwege een gebrek aan bewijs wordt de zaak geseponeerd.

Casus 12 – De frauduleuze boekhouder

In de periode van 2002 tot 2005 boekt een boekhouder van een overheidsorganisatie via meerdere tussenrekeningen ongeveer 240.000 euro van de organisatie over naar zijn eigen rekening. Bij toeval komen collega's erachter dat de boekhouder verschillende soft-nummers koppelt aan hetzelfde rekeningnummer. Zij maken hiervan intern melding en direct wordt een intern onderzoek gestart door het interne integriteitsbureau. De boekhouder wordt meteen geschorst. Na overleg met de OvJ over de te nemen stappen, doet de organisatieleiding aangifte bij OvJ. De ernst en de omvang van de schade zijn de belangrijkste overwegingen om aangifte te doen. Het strafrechtelijke onderzoek wordt onder leiding van het OM uitgevoerd door de buitengewoon opsporingsambtenaren van de overheidsorganisatie. Achtereenvolgens worden de verdachte, zijn echtgenoot en collega's gehoord. Daarnaast worden dossiers, bankrekeningen en administratie onderzocht. Daarna wordt huiszoeking gedaan en wordt de boekhouder buiten heterdaad aangehouden. De boekhouder wordt direct nadat intern blijkt dat hij op grote schaal heeft gefraudeerd op staande voet ontslagen. Deze maatregel volgt ruim voor de uitspraak van de rechter, op het moment dat het strafrechtelijke onderzoek nog loopt. De boekhouder krijgt van de rechter in hoger beroep 6 maanden detentie (elektronisch huisarrest) en een taakstraf van 240 uur opgelegd. Bovendien wordt een terugbetalingsregeling getroffen met de gedupeerde organisatie voor een bedrag van € 193.000.

Casus 13 – Lusgesprekken via een erotisch 0900-nummer

Het bedrijf dat het beheer voert over de telefoondiensten van de organisatie komt een opvallend belgedrag vanaf enkele toestellen op het spoor. Het bedrijf stelt de directeur van de overheidsdienst hiervan op de hoogte. De directeur geeft vervolgens opdracht tot een globaal intern onderzoek om het vermoeden van misbruik van enkele telefoons te onderzoeken. In de tussentijd voert hij een verkennend en informatief gesprek met de politie. Als duidelijk wordt dat er inderdaad sprake is van misbruik - er is veelvuldig naar een 0900-nummer gebeld - meldt de directeur dit bij de integriteitsafdeling die het onderzoek voortzet. In de tussentijd doet de organisatieleiding aangifte en neemt de politie het onderzoek over, omdat zij over opsporingsbevoegdheden beschikt die nodig zijn om de zaak rond te krijgen. De uitkomsten van het politieonderzoek laten zien dat twee medewerkers met een secre-

tariële functie via een listige truc en via een erotische exploitatielijng langdurige telefoongesprekken - zogenaamde lusgesprekken - tot stand hebben gebracht. Dit is mogelijk zonder dat er contact is met medewerkers van de exploitatielijng zelf. Na 17 uur wordt de verbinding door de 0900-exploitant automatisch verbroken. De kosten voor het gesprek komen dan voor rekening van de organisatie. Op deze manier is er voor een bedrag van ruim € 6000 gebeld. Beide verdachten worden verhoord en bekennen.

Met beiden wordt een betalingsregeling getroffen om de schade terug te betalen. Een van beiden wordt daarnaast ontslagen. Strafrechtelijk was er voldoende bewijs om vervolging in te kunnen stellen, maar de OvJ besluit om een transactie aan te bieden van respectievelijk 300 en 200 euro.

Casus 14 – Fraude en verduistering in dienstbetrekking

De betrokken medewerker is werkzaam bij de organisatie verantwoordelijk voor het beoordelen van de hoogte en het toekennen van uit te keren bedragen. Om deze verantwoordelijkheid niet bij één persoon te leggen, is een andere afdeling verantwoordelijk voor de controle van de rechtmatigheid van de aanvragen. Samen met zijn vriendin vult de betrokken medewerker een formulier in voor een aanvraag. Op het formulier vullen ze onjuiste gegevens in zodat het bedrag waarop de vrouw 'recht' zou hebben, hoger uitvalt. De medewerker neemt, tegen de regels in, de valse aanvraag zelf in behandeling. De rechtmatigheidscontrole door de desbetreffende afdeling wordt niet zorgvuldig uitgevoerd, waardoor de aanvraag als rechtmatig wordt beoordeeld. Het gevolg is dat de vrouw ten onrechte een te hoog bedrag uitgekeerd krijgt. Bovendien blijkt dat de medewerker dit veelvuldig herhaalt. In totaal verduistert de medewerker in een periode van 1 jaar en 10 maanden zo een bedrag van € 228.982.

Uiteindelijk ontdekt een collega de diefstal en maakt hiervan melding bij zijn leidinggevende. Nog dezelfde dag wordt door de leidinggevende het interne integriteitsbureau ingelicht en 's avonds wordt het kantoor doorzocht waar de verdachte medewerker zijn werkplek heeft. De volgende dag wordt melding gedaan bij de interne opsporingafdeling van de dienst en bij de ambtelijke leiding die vervolgens aangifte doet bij de politie van verduistering in dienstbetrekking. Het strafrechtelijke onderzoek wordt uitgevoerd door de interne opsporingsafdeling waar buitengewoon opsporingsambtenaren werkzaam zijn. De onderzoeksresultaten kunnen zowel intern als extern worden gebruikt. De samenwerking tussen justitie en de organisatie verloopt daarom optimaal: twee dagen na de aangifte wordt door justitie fiat aan de ambtelijke organisatie verleend om alle essentiële informatie uit het strafrechtelijk onderzoek te gebruiken voor arbeidsrechtelijke doeleinden ten aanzien van de verdachte medewerker. Uit het onderzoek blijkt dat de medewerker, naast verduistering in dienstbetrekking, ook valsheid in geschrifte heeft gepleegd. Beide feiten worden hem ten laste gelegd. Ook tegen de vrouw, die wordt aangemerkt als medeverdachte, wordt een strafzaak gestart. De medewerker wordt enkele dagen na de aangifte op staande voet ontslagen. Daarnaast wordt de uitkering van de vrouw stopgezet en vordert de dienst het ten onrechte ontvangen bedrag terug. Met de medeverdachte wordt daarvoor een betalingsregeling getroffen. Na de strafzaak wordt hoger beroep ingesteld. In eerste aanleg krijgt de medewerker een gevangenisstraf van acht maanden opgelegd, waarvan vier maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar, alsmede een werkstraf van 240 uur.

Bijlage 6 Tabel 5.1

Tabel 5.1 – Interne maatregelen en strafrechtelijke uitkomsten dossierstudie

	Uitkomsten interne traject	Uitkomsten strafrechtelijk traject
Casus 1	<p><i>Ordemaatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - schorsing. <p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - voorwaardelijk strafontslag - overplaatsing - terugbetalingsregeling c.q. inhouding van salaris. 	Geen aangifte, niet oportuun
Casus 2	<p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - overplaatsing lager functie met terugzetting in salaris voor de duur van een jaar. 	Geen aangifte
Casus 3	<p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - onbekend. <p>Wel is er geïnvesteerd in een betere functiescheiding, betere financiële administratie, betere interne controle, betere inventarislijsten en meer transparantie.</p>	Geen aangifte
Casus 4	<p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - geen. <p>De ambtenaar had zelf al ontslag genomen</p>	Geen aangifte
Casus 5	<p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ontslag. <p>Daarnaast is de interne controle verbeterd. Aanpassing van de toegangsprocedures en verbetering van de kassaprocedures.</p>	Onduidelijk of aangifte is gedaan
Casus 6	<p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - betalingsregeling; - voorwaardelijk disciplinair ontslag (ambtenaar 1); - uitstel beslissing verlenging tijdelijke contract. Mogelijke nieuw contract geen onbepaalde tijd (ambtenaar 2). 	Sepot wegens genomen interne maatregelen

Casus 7	<p><i>Ordemaatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ontzegging toegang tot dienstlokalen en gebouwen en werk; - schorsing in ambt. <p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ontslag. 	<p>Het hoger beroep moet nog dienen</p> <p>Vonnis in eerste aanleg:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20 maanden gevangenisstraf waarvan 5 maanden voorwaardelijk met proeftijd van 2 jaar.
Casus 8	<p><i>Ordemaatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - voorwaardelijke schorsing (6x) <p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - voorwaardelijk ontslag; - niet meer mogen vervullen van vertrouwelijke functies; - schade vergoeden. 	<p>Sepot wegens onvoldoende bewijs (1x)</p> <p>Vonnis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - boete van 300 euro (6x). <p>Bij strafmaat is rekening gehouden met interne straffen</p>
Casus 9	<p><i>Ordemaatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - op non-actief gesteld; - met buitengewoon verlof gezonden <p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - overplaatsing naar lager functie met terugzetting in salaris; - periodieke onthouding van salarisverhoging; - voorwaardelijk strafontslag met proeftijd van 2 jaar. 	<p>Sepot wegens genomen interne maatregelen</p>
Casus 10	<p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - onbekend. <p>De ambtenaar was al ontslagen voordat het interne onderzoek afgerond was.</p>	<p>Geen aangifte tegen ambtenaar, wel tegen directeur. Onderzoek nog niet afgesloten.</p>
Casus 11	<p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ontslag (2x); - berisping (1x). 	<p>Sepot wegens onvoldoende bewijs</p>
Casus 12	<p><i>Ordemaatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - schorsing. <p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ontslag op staande voet. 	<p>Vonnis in eerste aanleg:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 maanden elektronisch huisarrest; - 240 uur werkstraf; - terugbetalingsregeling € 193.000.
Casus 13	<p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ontslag (1x); - betalingsregeling terugbetalen schade (2x). 	<p>Geen rechtszaak:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transactie van € 300 en € 200.
Casus 14	<p><i>Disciplinaire maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - ontslag op staande voet. <p><i>Bestuursrechtelijke maatregelen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - betalingsregeling terugbetalen onterecht verkregen uitkering. 	<p>Uitspraak hoger beroep nog niet bekend</p> <p>Vonnis in eerste aanleg:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 8 maanden gevangenisstraf waarvan 5 maanden voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar; - 240 uur werkstraf.

Eerder verschenen in de Bekereeks

2008

Verborgene problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Zie voor meer informatie over de uitgaven in deze reeks: www.beke.nl

Een ambtenaar die erachter komt dat zijn collega zich schuldig heeft gemaakt aan het aannemen van steekpenningen is een goed voorbeeld van een vorm van ambtscriminaliteit. Voor dergelijke criminaliteit geldt de aangifteplicht die voortvloeit uit artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). De ambtenaar die de misstand ontdekt, moet hiervan met andere woorden aangifte doen.

Het is de vraag of ambtenaren van deze plicht op de hoogte zijn en als dit zo is of ze daadwerkelijk aangifte doen. Kamervragen over de werking van de aangifteplicht zijn de directe aanleiding voor dit onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Justitie is uitgevoerd en waar in dit boek verslag van wordt gedaan.

In hoeverre zijn ambtenaren bekend met de aangifteplicht? Hoe vaak komt ambtscriminaliteit eigenlijk voor? Hoe wordt er omgegaan met de aangifteverplichting door ambtenaren en opsporende instanties als politie en justitie én hoe zou de werking van de aangifteplicht verbeterd kunnen worden?

Deze en andere vragen worden – op basis van deskresearch, dossieranalyse, interviews en een enquête onder ambtenaren - beantwoord waarbij het complexe fenomeen van de aangifteplicht geplaatst wordt binnen het bredere kader van het integriteitsbeleid van de overheid en de klokkenluidersregeling.