

Vergaderjaar 2016–2017

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 121

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2017

Mede namens de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Financiën bied ik u zoals toegezegd het WODC onderzoeksrapport over «Georganiseerde criminaliteit en integriteit van rechtshandavingsorganisaties» aan^{1,2}. Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van het incident in september 2015 waarbij een politieambtenaar werd verdacht van het lekken van informatie, met als doel om na te gaan wat de relatie is tussen de georganiseerde criminaliteit en integriteitsschendingen binnen rechtshandavingsorganisaties.

Doel en reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op het in kaart brengen en duiden van de aard, omvang en ernst van integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit binnen de politie, Douane, Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Daarnaast is aandacht besteed aan de wijze waarop deze organisaties maatregelen treffen om de kans op integriteitsschendingen te verkleinen, de weerbaarheid van medewerkers te verhogen en de kwetsbaarheid van werkprocessen te verminderen. Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij de politie, omdat dit veruit de grootste organisatie is ten opzichte van de Douane, KMar en FIOD.³

Onderzoek doen naar georganiseerde criminaliteit is een lastige opgave, omdat criminele netwerken zich vaak goed weten af te schermen. Dit geldt evenzeer voor het onderzoeken van integriteitsschendingen die een relatie hebben met de georganiseerde criminaliteit. Het onderzoek maakt gebruik van kwantitatieve gegevens, maar ook van waarnemingen en percepties van functionarissen binnen deze rechtshandavingsorganisaties. Dit

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 28 844, nr. 86.

³ Bij de politieorganisatie zijn ongeveer 62.000 medewerkers werkzaam, bij de overige organisaties tezamen rond de 10.000 medewerkers.

maakt, zoals de onderzoekers ook zelf aangeven, dat voorzichtigheid is geboden bij het generaliseren en interpreteren van de bevindingen van het onderzoek en de vertaling daarvan naar de organisaties.

Samenvatting

De onderzoekers geven aan dat er geen aanwijzingen zijn dat het aantal integriteitsschendingen de afgelopen jaren significant is toegenomen. Wel bevestigt de bestudeerde casuïstiek deels een gepercipieerde trend die uit interviews en een survey (gebruikt in het onderzoek) naar voren komt, namelijk dat de ernst van de zaken veranderd is; de integriteitsschendingen zijn van een zwaarder kaliber.

Onderzoeken naar integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit maken echter slechts een klein deel uit van het totaal aantal (integriteits)onderzoeken dat door de verschillende diensten wordt uitgevoerd.

In de periode 2012–2016 zijn er bij de met integriteitsonderzoek belaste instanties van de vier onderzochte organisaties 256 signalen⁴ geweest van ernstige integriteitsschendingen in relatie tot de georganiseerde criminaliteit. Van deze signalen waren er vier niet gericht op de onderzochte organisaties. In 80 gevallen was er sprake van een integriteitsschending met een relatie met de georganiseerde criminaliteit. Bij de politie, en in mindere mate bij de KMar, ging het daarbij vooral om schending van het ambtsgeheim en het onderhouden van ongewenste contacten met criminelen (al dan niet in combinatie). De sancties waren in deze gevallen zwaar: het overgrote deel van de betrokkenen is strafrechtelijk veroordeeld en/of oneervol ontslagen om vervolgens ook niet meer terug te keren binnen hun organisatie. Bij de Douane en de FIOD ging het meer om het faciliteren van georganiseerde criminaliteit.

Het onderzoek bevestigt het beeld uit de literatuur dat functionarissen die betrokken raken bij integriteitsschendingen gekarakteriseerd kunnen worden als personen die beschikken over weinig zelfcontrole en of een uitbundige levensstijl hebben, minder goed kunnen omgaan met tegenslag en frustraties (zowel beroepsmatig als privé) en gedreven worden door een hang naar een avontuurlijker, meeslepender en soms ook luxueuzer bestaan. Ze zijn veelal man, relatief jong of van middelbare leeftijd en werkzaam in de uitvoering. Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren, ook in lijn met eerdere studies⁵, dat rechtshandhavers met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn in de groep rechtshandhavers bij wie zowel een integriteitsschending als een relatie met de georganiseerde criminaliteit is vastgesteld.

Het onderzoek geeft aan dat de aandacht voor integriteitsschendingen bij de vier onderzochte organisaties de afgelopen jaren is toegenomen, maar dat er nog ruimte voor verbetering is onder andere op het vlak van screening en procedures voor het omgaan met gevoelige informatie. Dat geldt ook voor de supervisie van medewerkers, de onderlinge controle en het aanspreek- en voorbeeldgedrag van leidinggevendenden, zowel horizontaal als verticaal.

⁴ De 256 zijn geen unieke zaken die betrekking hebben op 256 individuele gevallen. Er kan sprake zijn van overlap en dubbeltellingen. Sommige signalen hebben betrekking op één individu, andere signalen kunnen juist weer betrekking hebben op meerdere individuen. Dit komt onder meer door de verschillende wijze van registreren door de organisaties.

⁵ P. 40 rapport: diverse studies wijzen er op dat onder corrupte politiefunctionarissen een oververtegenwoordiging van personen met een migratieachtergrond bestaat.

Beleidsreactie

Integriteit is een kernwaarde voor de overheid. De politie neemt diverse maatregelen om de kans op integriteitsschendingen door ambtenaren van politie en de impact daarvan te verkleinen. Te denken valt hierbij aan maatregelen op het gebied van autorisatiebeleid en fysieke beveiliging, zoals beveiligers en toegangspassen. Daarnaast richten de maatregelen zich enerzijds op bewustwordingsprocessen, zoals het organiseren van dilemmatrainingen, het bespreken van integriteitswaarden tijdens jaargesprekken en het stimuleren van het melden van signalen bij bijvoorbeeld leidinggevers, medewerkers van de afdeling VIK (Veiligheid, Integriteit en Klachten), als ook bij het Landelijk Meldpunt Misstanden. Anderzijds is binnen de politieorganisatie veel ervaring opgedaan met onderzoeken naar integriteitsschendingen. Elke melding wordt zorgvuldig onderzocht en indien nodig gevolgd door een intern of strafrechtelijk onderzoek. Als het onderzoek daar aanleiding toe geeft worden maatregelen getroffen en wordt er disciplinair gestraft. Tot slot hanteert de politie een screeningsbeleid. Iedere ambtenaar van politie ondergaat bij aanstelling een betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek. Ook Douane, KMar en FIOD hebben de laatste jaren diverse maatregelen genomen om de kans op integriteitsschendingen te verkleinen en treden daadkrachtig op als een schending wordt geconstateerd.

Dit onderzoek bevestigt het beeld uit eerder onderzoek dat er geen aanleiding is voor alarmerende conclusies over de omvang van integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit. Echter, ik ben van mening dat we van het onderzoek moeten leren. Iedere integriteitsschending is er één te veel. Ook is het belangrijk om medewerkers in de uitvoerende diensten weerbaarder te maken tegen de druk vanuit de georganiseerde criminaliteit. Er zijn immers indicaties, volgens het onderzoek, die kunnen duiden op toegenomen druk vanuit de georganiseerde criminaliteit jegens rechtshandhavers.

Hieronder volgt een reactie op de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek, namelijk het profiel, leiderschap & cultuur, screening, omgaan met ervaringen, preventie en de aard en werkwijze van georganiseerde criminaliteit in Nederland. Per organisatie zal, voor zover relevant, op de bevindingen worden gereageerd.⁶

Profiel

Volgens de onderzoekers tekent zich op basis van (persoons)kenmerken bij rechtshandhavers, die mogelijk vatbaar(der) zijn voor het plegen van integriteitsschendingen, een duidelijk profiel af. Dit profiel is hierboven onder de samenvatting weergegeven. Een element daarvan is, dat functionarissen met een migratieachtergrond hierin naar verhouding – afgemeten aan hun aandeel in het totale personeelsbestand – oververtegenwoordigd zijn. Als mogelijke verklaring hiervoor geven de onderzoekers aan dat mensen met een migratieachtergrond doorgaans deel uitmaken van een grote sociale structuur van familie en kennissen, wat de kans groot maakt dat zij in hun netwerk iemand kennen uit het criminele milieu. Het onderzoek geeft aan dat hoewel het probleem van een dubbele

⁶ Voor de FIOD geldt dat in de afgelopen jaren slechts een enkele integriteitsschending is voorgekomen die in relatie kan worden gebracht met de georganiseerde criminaliteit. Desalniettemin heeft de FIOD binnen het eigen integriteitsbeleid aandacht voor alle bevindingen die naar voren komen in dit onderzoek.

loyaliteit voor elke rechtshandhaver geldt, dit gezien deze sociale structuur voor medewerkers met een migratieachtergrond sterker kan gelden.

Dergelijke kwetsbaarheden zijn door de politie reeds als aandachtspunt gesignaleerd. Daarom wordt hier tijdens het werving- en selectieproces, maar ook gedurende de politieopleiding en trainingen aandacht aan besteed.

Eén van de speerpunten van het diversiteitsbeleid bij de politie is het ontwikkelen van een inclusieve werkcultuur. Dit houdt in dat elke functionaris, ongeacht zijn achtergrond, zich onderdeel voelt van de politieorganisatie en zich veilig voelt om eventuele kwetsbaarheden die hij in zijn persoonlijke leven tegenkomt, te bespreken met een collega, een vertrouwenspersoon of leidinggevende.

Als onderdeel van het integriteitsbeleid bij de Douane wordt in een brede context gekeken welke maatschappelijke druk van toepassing kan zijn op medewerkers. Migratieachtergrond kan een van de factoren zijn die wordt meegenomen in deze brede context. Hierbij is het enerzijds van belang dat er vertrouwen is in de eigen medewerkers en de beroepstrots wordt bevorderd en anderzijds dat medewerkers waar mogelijk worden beschermd tegen de druk van buiten, bijvoorbeeld door het stimuleren van mobiliteit en het nemen van maatregelen waardoor men alleen bij gegevens kan die voor het werk noodzakelijk zijn.

Voor wat betreft de KMar leverde het WODC-onderzoek verhoudingsgewijs een gering aantal zaken op waarbij KMar-medewerkers betrokken waren. Als verklaring hiervoor wordt verwezen naar de cultuur van dit defensieonderdeel (hoge mate van gezagsgetrouwheid en discipline). De KMar geeft uitvoering aan een inclusiviteitsprogramma.

Leiderschap en cultuur

Bij het voorkómen van niet-integer gedrag in relatie tot georganiseerde criminaliteit is ook leiderschap, elkaar kunnen aanspreken en de heersende cultuur binnen een organisatie van belang.

Sinds eind 2013 werkt de politie met de beroepscode politie. De code is bedoeld om de dialoog te stimuleren over wat professioneel en integer gedrag is. Deze dialoog is onderdeel van het dagelijkse werk bij de politie. De beroepscode moet bijdragen aan vakmanschap en professionaliteit binnen de politie en aan het vertrouwen van burgers in de politie. De code gaat uit van de kernwaarden die met de vorming van de nationale politie zijn ontwikkeld: integer, betrouwbaar, moedig en verbindend. In de code wordt omschreven wat de politie hieronder verstaat en welk gedrag daarbij hoort. Hierbij vervullen de leidinggevenden een belangrijke rol. Leidinggevenden worden ondersteund met (meerdaagse) bijeenkomsten, waar thema's zoals geweldsgebruik, communicatie, diversiteit, integriteit en onpartijdig handelen aan de orde komen. Dit met als doel om hun teamleden te stimuleren en te begeleiden om betere aansluiting te vinden bij de steeds veranderende samenleving. Leidinggevenden dragen daarnaast ook bij aan een veilig en inclusief werkklimaat, waarin medewerkers integriteitsrisico's kunnen aankaarten.

De Douane zet in dit verband in op het vergroten van transparantie over waar de organisatie voor staat en over de interne besluitvorming. Dit levert een positieve bijdrage aan zowel de versterking van de rol van de leidinggevende als het aanspreekgedrag. Immers, aanspreken begint bij heldere kaders en normen. Verder hanteert de Douane verschillende manieren om signalen over mogelijke integriteitsschendingen te melden,

zodat rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden en de cultuur binnen een organisatie. Een douanemedewerker kan een mogelijke integriteitsschending melden aan diens leidinggevende, aan een vertrouwenspersoon of – al dan niet anoniem – via een meldapp. Als er sprake is van bedreiging van de fysieke veiligheid van de medewerker of van diens familieleden, kan het ook – al dan niet anoniem – gemeld worden aan het Meldpunt zware criminaliteit en integriteitsschendingen bij de FIOD.

De integriteitsstrategie van de KMar ziet toe op strikte handhaving, (stimu-)leren en beschermen. Het beoogde effect hiervan is dat leidinggevenden en medewerkers de juiste morele keuzes maken in het inherent risicovolle werk. Dit gebeurt onder andere door trainingen morele fitheid. Leidinggevenden hebben aandacht voor de kwetsbaarheden van processen en medewerkers o.a. door het uitvoeren van risicoanalyses en het stimuleren van een integriteitsdialoog op diverse niveaus.

Preventie

De onderzoekers wijzen op het belang van structurele controles, bijvoorbeeld wanneer gewerkt wordt met gevoelige informatie en het autorisatiebeleid. Over het autorisatiebeleid van de politie bent u met mijn brief van 6 september 2016 (Kamerstuk 28 844, nr. 104) laatstelijk geïnformeerd. In aanvulling hierop werken de politie en KMar aan een systeem dat atypische signalen over informatiegebruik gaat rapporteren. Zo kunnen scherper toezien op het gedrag van medewerkers.

Bij de FIOD en de Douane is bewustwording in de omgang met sociale media een onderwerp dat in diverse bijeenkomsten breed in de organisatie onder de aandacht van de medewerkers wordt gebracht.

De KMar focust op een balans tussen het afhandelen en het voorkomen van schendingen en het ondersteunen van de individuele professional bij het maken van de moreel juiste keuze. Het oneigenlijk gebruik van informatie is hierbij ook een aandachtspunt. Op het gebied van de informatievoorziening loopt binnen de KMar een traject om het proces van autorisaties en identificatie opnieuw in te richten. Logging en de steekproefsgewijze controle op loggings maakt onderdeel uit van dat ontwikkeltraject. De gebruikte platformen worden conform de beveiligingsrichtlijnen van de overheid en Defensie getoetst.

Screening

De onderzoekers hebben geen relatie gevonden tussen de kwaliteit van screening en de onderzochte integriteitsschendingen. De onderzoekers wijzen wel op een aantal verbeterpunten in het screeningsproces, met name in het kader van herhaalonderzoeken of aandacht voor de omgeving van personen.

De politie beschikt over een palet aan instrumenten om de integriteit van de organisatie te bewaken, waarvan screening er één is. Screening is het sluitstuk van alle beveiligingsmaatregelen en is – zoals de onderzoekers ook aangeven – slechts een momentopname. Bij indiensttreding krijgt iedere ambtenaar een «BGO lang»; een betrouwbaarheidsonderzoek. Dit is een uitgebreide screening, waarbij gekeken wordt naar kwetsbaarheden in de relatie met het werken bij de politie. Op dit moment ontbreekt een wettelijke grondslag om hierbij ook de omgeving van de betrokkene (zoals de partner) te onderzoeken. Daarom is de Wet Uitbreiding Screeningsbevoegdheid Politie in voorbereiding, die in het najaar van 2017 in consultatie gaat. Daarnaast zal er een doorlopende screening worden ingevoerd.

Bij continue screening wordt bij nieuwe meldingen in het justitieel documentatiesysteem gecontroleerd of deze meldingen betrekking hebben op ambtenaren van politie en of de meldingen van belang kunnen zijn voor de betrouwbaarheid van die ambtenaren.

De KMar kent alleen vertrouwensfuncties. De screening hiervan wordt verzorgd door de MIVD. Bij de Douane worden medewerkers op verschillende manieren gescreend: door de Dienst Justis (verklaring omtrent gedrag voor alle medewerkers en bijzondere vormen van screening voor bepaalde aangewezen groepen, zoals buitengewoon opsporingsambtenaren) of door de AIVD. De Douane is begin 2017 gestart met het onderzoeken of verdere differentiatie van screening gewenst is en welke stappen er gezet moeten worden om dit juridisch mogelijk te maken.

Leren van ervaringen

De onderzoekers beschrijven het belang voor de organisaties om te leren van ervaringen. Dit belang wordt door de vier organisaties onderschreven. Door middel van onder andere risico-inventarisaties (Douane), het introduceren van leermaatregelen in het integriteitsbeleid (KMar), het stimuleren van de dialoog (politie) en het organiseren van reguliere overleggen om kennis uit te wisselen (allen), krijgt dit thema binnen iedere organisatie de noodzakelijke aandacht.

De aard en werkwijze van georganiseerde criminaliteit in Nederland

Georganiseerde (en ondermijnende) criminaliteit vormt een serieuze bedreiging voor de samenleving. De afgelopen jaren is de aanpak hiervan door de overheid steeds intensiever geworden. Over de resultaten hiervan informeer ik uw Kamer jaarlijks⁷. Deze beweging lijkt op basis van eerste wetenschappelijke inzichten, een keerzijde te hebben. Hoe beter organisaties binnen het veiligheidsdomein erin slagen barrières op te werpen voor criminelen, hoe meer criminelen en hun netwerken afhankelijk (lijken) te worden van deze organisaties. Dit zou er toe kunnen leiden dat criminelen anders dan in het verleden juist actief op zoek gaan naar medewerkers in het publieke domein in plaats van ze te ontwijken. Hiernaar wordt op dit moment in opdracht van het programma Politie en Wetenschap een onderzoek uitgevoerd dat begin 2018 wordt afgerond. De uitkomsten van dit onderzoek worden, daar waar relevant, betrokken bij de maatregelen die thans worden ingezet om medewerkers in de uitvoerende diensten weerbaarder te maken tegen de druk vanuit de georganiseerde criminaliteit.

Afsluitend

Schending van de integriteit schaadt het vertrouwen van de burger in de overheid. Het is noodzakelijk dat organisaties maatregelen treffen die de kans op integriteitsschendingen verkleinen en continu nagaan of de maatregelen dienen te worden aangepast. Het WODC-rapport bevat waardevolle aandachtspunten die het integriteitsbeleid van de onderzochte rechtshandavingsorganisaties kunnen en moeten verbeteren. Daarbij stemt het positief te kunnen concluderen dat het aantal en de omvang van integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit de afgelopen jaren beperkt is en niet lijkt te stijgen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

⁷ Zie o.a. Kamerstuk 29 911, nr. 133.