

Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties

Hans Nelen
Emile Kolthoff

met medewerking van

Marion Brepoels
Sylvia van Dooren
Robin Christiaan van Halderen
Imke Smulders
Marjolein de Winter



Faculteit Rechtsgeleerdheid
Strafrecht en criminologie



Faculteit C & R
Strafrecht en internationaal recht



Expertisecentrum
Veiligheid

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van
het Ministerie van Veiligheid en Justitie

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van een onderzoek naar georganiseerde criminaliteit en de integriteit van medewerkers van rechtshandavingsorganisaties. Dit onderzoek is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het verrichten van onderzoek naar corruptie en andersoortige ernstige integriteitsschendingen binnen de rechtshandhaving is een lastige, maar zeer uitdagende klus en we danken het WODC voor het in ons gestelde vertrouwen om die klus op een wetenschappelijk verantwoorde manier te klaren.

Het onderzoek zou nooit zijn beslag hebben gekregen zonder de medewerking van vele personen die werkzaam zijn binnen de rechtshandhaving. Het voert te ver om iedereen hier bij naam te noemen, maar het feit dat we in relatief korte tijd bij alle afdelingen Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) van de politie en de integriteitsbureaus bij de Koninklijke Marechaussee (KMar), Douane en Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) op bezoek mochten komen en alle medewerking verkregen waar we om vroegen, is veelzeggend. We danken alle leidinggevend en medewerkers van de genoemde organisaties voor hun bereidwillige opstelling. Onze dank gaat ook uit naar de respondenten uit andere handavingsorganisaties, die uitgebreid de moeite namen om in een interview ons van relevante informatie te voorzien.

De instantie waarmee we het meest frequent en intensief contact hebben onderhouden, is de Rijksrecherche (RR). De gastvrije ontvangst binnen deze organisatie, de dossiers die we konden inzien en de open attitude van de medewerkers met wie we hebben gesproken, hebben de dataverzameling niet alleen vergemakkelijkt en bespoedigd, maar ook van een belangrijke kwaliteitsimpuls voorzien. Bij wijze van uitzondering willen we toch één persoon bij naam noemen en in het zonnetje zetten. Zonder de ondersteuning van Henk Hummel was dit project zonder twijfel moeizamer op gang gekomen en hadden we minder uit het beschikbare materiaal kunnen halen dan nu het geval is. Henk was de man die menig deur wist te openen en altijd bereid was om zijn uitgebreide dossierkennis met ons te delen.

De begeleidingscommissie van het onderzoek was klein maar fijn. De vergaderingen voltrokken zich in een ontspannen sfeer, maar kritiek werd niet geschuwd en het commentaar was altijd terzake doende. We zijn de leden van de begeleidingscommissie – die worden genoemd in bijlage I – zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Ondergetekenden zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderzoek en voor de analyse en rapportage. In de verschillende stadia hebben diverse andere onderzoekers een belangrijk steentje – of beter: steen – bijgedragen aan het onderzoeksproces. Het team, bestaande uit de op de voorpagina genoemde medewerkers van Avans Hogeschool en Maastricht University, heeft niet alleen kwalitatief goed werk verricht, maar deed dat ook in een buitengewoon prettige werksfeer. Er is hard gewerkt, maar ook genoeg gelachen.

In het beginstadium leverde ook Miranda Ammerlaan – studente van de master Forensica, Criminologie en Rechtspleging in Maastricht – in de vorm van een literatuur review – een bijdrage aan het project. Bij de organisatie van de besloten themamiddag en bij de opmaak van het rapport bleek Lisette Klaassen-Smedema van onschatbare waarde te zijn.

September 2017

Hans Nelen
Emile Kolthoff

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	9
Samenvatting.....	11
1 Vraagstelling en verantwoording	17
1.1 Aanleiding tot en afbakening van het onderzoek.....	17
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	18
1.3 De belangrijkste actoren bij de preventie en bestrijding van integriteitsschendingen.....	19
1.3.1 De Rijksrecherche.....	19
1.3.2 De Nationale Politie.....	20
1.3.3 Douane en FIOD	20
1.3.4 Koninklijke Marechaussee.....	21
1.4 Methodische verantwoording.....	21
1.4.1 Analyse van de literatuur	21
1.4.2 Secundaire analyse gegevens Monitor Georganiseerde Criminaliteit	22
1.4.3 Inventarisatie van zaken van de Rijksrecherche	22
1.4.4 Rondgang langs de VIK's van de Nationale Politie en de integriteitsbureaus van andere handhavingsorganisaties	24
1.4.5 Besloten themamiddag.....	25
1.5 Methodologische voetangels en klemmen en hoe daarmee om is gegaan	26
1.6 Datamanagement.....	28
1.6.1 Geheimhoudingsverklaring en VOG	28
1.6.2 Toestemming Openbaar Ministerie, Nationale Politie en de Douane/Belastingdienst.....	28
1.6.3 Bestudering vertrouwelijke gegevens	29
1.6.4 Opslag gegevens onderzoek.....	29
1.6.5 Rapportage	29
1.7 Opbouw van het rapport.....	29

2	Omvang en ernst van het probleem	31
2.1	Inzichten uit de literatuur	31
2.2	Geregistreerde signalen bij de rechtshandavings-organisaties	34
2.2.1	Aantal signalen binnen diverse organisaties	34
2.2.2	Uitkomst van de onderzoeken.....	36
2.2.3	Typen integriteitsschendingen	40
2.2.4	Aanleiding- en bron van de melding.....	43
2.3	Percepties over omvang en ernst binnen de vier rechtshandavings-organisaties.....	46
2.4	Conclusie.....	47
3	De relatie georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving nader beschouwd.....	51
3.1	De aard en werkwijze van georganiseerde criminaliteit in Nederland..	51
3.1.1	Inzichten uit de literatuur	51
3.1.2	Inzichten uit het empirisch onderzoek	53
3.2	Profiel van de omgekochte.....	54
3.2.1	Inzichten uit de literatuur	54
3.2.2	Inzichten uit het empirisch onderzoek	55
3.3	Motieven van de omgekochte	64
3.3.1	Inzichten uit de literatuur	64
3.3.2	Inzichten uit het empirische onderzoek	66
3.4	Interactie omkoper-omgekochte.....	67
3.4.1	Inzichten uit de literatuur	67
3.4.2	Inzichten uit het empirische onderzoek	68
3.5	Conclusie.....	70
4	Kwetsbaarheid en weerbaarheid van rechtshandavings-organisaties.....	73
4.1	Organisatiestructuur	74
4.1.1	Theoretische inzichten	74
4.1.2	Empirische bevindingen.....	78

4.1.3	Conclusie	85
4.2	Organisatiecultuur	86
4.2.1	Theoretische inzichten	86
4.2.2	Empirische bevindingen.....	88
4.2.3	Conclusie	91
4.3	Leiderschap	91
4.3.1	Theoretische inzichten	91
4.3.2	Empirische bevindingen.....	92
4.3.3	Conclusie	94
5	Slotbeschouwing.....	95
5.1	Aantal en typen integriteitsschendingen	95
5.2	De relatie georganiseerde criminaliteit en rechtshandhavings-organisaties.....	97
5.3	Kwetsbaarheden en beleidsinitiatieven om die kwetsbaarheden in te dammen	99
5.3.1	Structurele complexiteit	99
5.3.2	Structurele controle	100
5.3.3	Cultuur	101
5.3.4	Leiderschap.....	101
5.4	Wat we nog niet weten en hoe in deze kennisbehoefte te voorzien? ..	102
	Literatuur	105
	Summary	115
	Bijlagen I t/m IV	121

Lijst met afkortingen

AIVD	: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BIV	: Bureau Integriteit en Veiligheid (afdeling van de FIOD)
BIO	: Bureau Intern Onderzoek
BGO	: Betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek
CCR	: Coördinatiecommissie Rijksrecherche
CSV	: Crimineel samenwerkingsverband
FIOD	: Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GC	: georganiseerde criminaliteit
KMar	: Koninklijke Marechaussee
LIEC	: Landelijk Informatie en Expertise Centrum
NN	: Nomen Nescio, niet bij naam te noemen persoon
NP	: Nationale Politie
NVWA	: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	: Openbaar Ministerie
OMG	: Outlaw Motorcycle Gang
OU	: Open Universiteit
RIEC	: Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RR	: Rijksrecherche
SIO	: Sectie Interne Onderzoeken (van de KMar)
TCI	: Team Criminele Inlichtingen
THOR	: Toezicht Handhaving Opsporing Regelgeving
TMO	: Training Morele Oordeelsvorming
UM	: Universiteit Maastricht
VGB	: Verklaring van Geen Bezwaar
VIK	: Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten
VOG	: Verklaring omtrent gedrag
WODC	: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Samenvatting

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar ernstige integriteitsschendingen binnen vier rechtshandavingsorganisaties – de politie, Douane, Koninklijke Marechaussee (KMar) en Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) – die in verband kunnen worden gebracht met georganiseerde criminaliteit. Ten aanzien van de definitie van georganiseerde criminaliteit is aansluiting gezocht bij de definitie van de onderzoeksgroep-Fijnaut (1996): “er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn om deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen”. Wat betreft ernstige integriteitsschendingen is behalve omkoping ook nadrukkelijk gekeken naar schending van het ambtsgeheim (het lekken van informatie), ongewenste contacten (in de familiesfeer, kennissenkring etc.), ongewenste nevenactiviteiten en het faciliteren van activiteiten van georganiseerde criminaliteit (het verlenen van hand- en spandiensten ten behoeve van criminele netwerken).

Vraagstelling en onderzoeksmethoden

Het onderzoek was gericht op het in kaart brengen en duiden van de aard, omvang, en ernst van integriteitsschendingen binnen de genoemde rechtshandavingsorganisaties in relatie tot georganiseerde criminaliteit. Daarnaast is aandacht besteed aan de wijze waarop vanuit de rechtshandhaving wordt geprobeerd om daartegen dammen op te werpen en de weerbaarheid van de medewerkers te versterken.

Het onderzoek was gebaseerd op diverse onderzoeksmethoden. Kwantitatieve gegevens zijn verzameld door middel van een systematische inventarisatie van de signalen van integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit die zich in de periode 2012-2016 hebben aangediend bij de Rijksrecherche (RR), de 13 bureaus Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) van de Nationale Politie, het Bureau Integriteit & Veiligheid (BIV) van de FIOD en de Sectie Interne Onderzoeken (SIO) van de KMar. Daarnaast is tijdens een besloten themamiddag, die uitsluitend toegankelijk was voor functionarissen werkzaam in de opsporing, handhaving en vervolging, een survey afgenomen. De deelnemers werden digitaal bevraagd over eigen ervaringen met integriteitsschendingen (in relatie tot georganiseerde criminaliteit), waarnemingen hieromtrent in de eigen organisatie en over de maatregelen die getroffen zijn ter voorkoming en bestrijding van ernstige integriteitsschendingen. Het kwalitatieve onderzoeksmateriaal bestaat uit gegevens van 55 interviews en de rapportage die door de onderzoekers is opgemaakt van de verdiepende discussie die het tweede deel vormde van de besloten themamiddag. Daarnaast zijn vijf zaken van de RR aan een verdiepende studie onderworpen.

De aandacht voor de vier rechtshandhavingsorganisaties in het rapport is niet evenredig verdeeld. De nadruk ligt op de politie, omdat de verzamelde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens vooral betrekking hebben op deze handhavingsorganisatie.

Aantal en typen zaken

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat binnen de vier rechtshandhavingsorganisaties de aandacht voor integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit de afgelopen jaren is toegenomen. Of ook het aantal incidenten in de periode 2012-2016 is toegenomen, kan bij gebrek aan een deugdelijke voormeting en een gebrek aan een betrouwbare, uniforme registratie van gegevens omtrent integriteitsschendingen niet op wetenschappelijk betrouwbare wijze worden vastgesteld. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden die duiden op een sterke stijging of daling van het aantal zaken door de tijd heen. Over de gehele linie maken onderzoeken naar integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit binnen de vier rechtshandhavingsorganisaties slechts een klein deel uit van het totale aantal (integriteits)onderzoeken dat door de verschillende diensten wordt uitgevoerd.

In totaal heeft de inventarisatie bij de RR en de integriteitsbureaus van de rechtshandhavingsorganisaties over een periode van vijf jaar 256 signalen van ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit aan het licht gebracht. De meeste signalen hebben betrekking op het functioneren van politiemedewerkers. Dit gegeven is voor een belangrijk deel te verklaren met een verwijzing naar het veel grotere personeelsbestand van de politie in vergelijking met de andere handhavingsorganisaties. Een tweede verklaring is gelegen in de aard van het werk en het feit dat politiemensen meer op straat en in de directe nabijheid van criminelen opereren. Die omstandigheden maken de kans groter dat criminelen proberen juist hen voor hun karretje te spannen.

In 80 gevallen leidde het onderzoek, dat naar aanleiding van de 256 signalen werd ingesteld, tot de vaststelling dat er zowel sprake was van een integriteitsschending als van een relatie met georganiseerde criminaliteit. Bij de politie en 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 onderzoeken van de FIOD spitsten zich veelal toe op andersoortige integriteitsschendingen, zoals het faciliteren van georganiseerde criminaliteit (in het bijzonder in de vorm van hand- en spandiensten bij het omzeilen van douanecontroles).

In één op de acht zaken werd weliswaar een integriteitsschending aangetoond, maar kon de link met georganiseerde criminaliteit niet worden gelegd. De categorie zaken waarin het vermoeden van een relatie met georganiseerde criminaliteit niet kon worden weggenomen, maar niet aantoonbaar de vinger kon worden gelegd op onoorbaar gedrag van een individuele ambtenaar, beslaat bijna een derde van het totaal. Tot deze categorie

behoren relatief veel lekonderzoeken die gericht zijn tegen een of meer onbekende personen, veelal aangeduid als NN (*Nomen Nescio*). Deze onderzoeksresultaten bevestigen de moeilijkheid om in integriteitsonderzoeken de ware toedracht van een zaak, dan wel de betrokkenheid van een medewerker van een rechtshandhavingsdienst onomstotelijk vast te stellen.

Zodra een ernstige integriteitsschending in relatie tot georganiseerde criminaliteit is vastgesteld zijn de sancties in de regel zwaar: het gros van de schenders is strafrechtelijk veroordeeld en/of oneervol ontslagen.

De relatie georganiseerde criminaliteit en rechtshandhavingsorganisaties

Uit de literatuur, survey en de interviews zijn indicaties te herleiden die wijzen op een toegenomen druk vanuit de georganiseerde criminaliteit jegens rechtshandhavers en leden van het openbaar bestuur. De afwegingen die criminele subjecten maken of het al dan niet zinvol is om vertegenwoordigers van rechtshandhavingsorganisaties te benaderen en voor het eigen karretje te spannen, lijken te zijn veranderd. In het criminele milieu lijkt de overtuiging te hebben postgevat dat, anders dan in het verleden het geval was, de eigen inspanningen niet primair gericht moeten zijn op het *ontwijken* van de overheid. Het kan vanuit crimineel perspectief bezien ook uitermate zinvol zijn om dicht tegen de overheid en in dit geval de rechtshandhaving aan te kruipen. Tegen deze achtergrond krijgt de bevinding uit dit onderzoek dat vooral leden van de basiseenheden betrokken zijn bij integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit meer reliëf. Immers, deze agenten worden geacht intensief contact met de lokale bevolking te onderhouden, maar moeten tegelijk afstand houden tot personen die zwaar geïnvolveerd zijn in criminele activiteiten. Dat is een spagaat waar niet iedereen goed uit komt, zo blijkt uit dit onderzoek.

Een belangrijke ontwikkeling in de gelegenheidsstructuur is de digitalisering van het maatschappelijk leven. Dit heeft zijn weerslag op vrijwel alle vormen van georganiseerde criminaliteit; vrijwel ieder crimineel samenwerkingsverband maakt gebruik van digitale hulpmiddelen. Andersom zijn de logistieke processen bij de rechtshandhavingsorganisaties vrijwel volledig geautomatiseerd en beschikken opsporingsorganisaties over technologische hulpmiddelen waarmee de beschikbare databestanden, die sowieso enorm zijn uitgebreid, overal en op elk moment kunnen worden geraadpleegd. Wanneer criminelen gebruik kunnen maken van de kwetsbaarheden van het digitale communicatieverkeer – al dan niet met de hulp van medewerkers van rechtshandhavingsorganisaties – dan zullen zij dat niet laten.

Profiel van functionaris die bij integriteitsschending is betrokken

De case studies en interviews bevestigen het beeld uit de literatuur dat functionarissen die betrokken raken bij integriteitsschendingen kunnen worden gekarakteriseerd als personen die beschikken over weinig zelfcontrole, slecht om kunnen gaan met tegenslag en frustraties (zowel beroepsmatig als privé) en gedreven worden door een hang naar een avontuurlijker, meeslepender en (soms ook) luxueuzer bestaan.

Afgaande op de leeftijd komen in het onderzoek vooral functionarissen in beeld die relatief jong zijn of van middelbare leeftijd. De resultaten uit de interviews suggereren dat de band die jongeren opbouwen met de rechtshandavingsorganisatie waar zij werkzaam zijn losser is dan die van de oudere medewerkers. Of jongeren inderdaad qua loyaliteit en commitment afwijken van de oudere generaties en of er sprake is van enig verband met integriteitsschendingen kan op basis van dit onderzoek niet met zekerheid worden vastgesteld. Ook over de kwetsbaarheid van aspiranten en zij-instromers resteren vele vragen. Dit onderzoek levert weliswaar aanwijzingen op dat deze groepen risico's lopen, maar deze zullen in toekomstig onderzoek nader moeten worden gespecificeerd en geduid.

In lijn met de resultaten van eerdere studies komt uit dit onderzoek naar voren dat functionarissen met een migratieachtergrond – afgemeten aan hun aandeel in het totale personeelsbestand – oververtegenwoordigd zijn in de groep rechtshandhavers te wier aanzien zowel een integriteitsschending als een relatie met georganiseerde criminaliteit is vastgesteld. Deze bevinding hangt samen met de *extended social networks* in de familie- en kennissenkring waarvan rechtshandhavers met een migratieachtergrond deel uitmaken. Gezien de relatief grote betrokkenheid vanuit sommige etnische groepen bij (georganiseerde) criminaliteit, is de kans dat functionarissen met een migratieachtergrond in hun grote netwerk iemand kennen uit het criminele milieu groter dan onder autochtone functionarissen. Uit de literatuur is bekend dat via familie- en vriendschapsverbanden soms bruggen worden geslagen tussen criminele netwerken en de wereld van toezicht en opsporing. De betrokken ambtenaren worden hierdoor geconfronteerd met het probleem van de dubbele loyaliteit: de sterke (familie- en vriendschaps-)banden met de eigen achterban mogen niet worden verloochend, maar tegelijkertijd bekleden zij in de handhavings-organisatie die meer diversiteit in haar geledingen wil aanbrengen een voorbeeldfunctie.

Kwetsbaarheden en verbeterpunten

Medewerkers van rechtshandavingsorganisaties hebben via de diensttelefoon vaak toegang tot verschillende data- en registratiesystemen. Bevestigingen buiten diensttijd worden daardoor aanzienlijk eenvoudiger. In relatie met de mogelijkheden van flexibel werken leggen medewerkers soms een zekere

naïviteit aan de dag rond de omgang met sociale media en met gevoelige informatie.

Op het gebied van de autorisaties is er na de geruchtmakende casus van Mark M. veel gebeurd binnen de politie. Toch is, zo laat na het rapport van de Inspectie voor Veiligheid en Justitie (2016) ook dit onderzoek zien, er nog ruimte voor verbetering. In het onderzoek zijn verschillende mogelijkheden geopperd om de kwetsbaarheden rondom bevestigingen in gegevensbestanden te verminderen. Zo is gepleit voor de invoering van een geautomatiseerd systeem waarmee afwijkende patronen in zoekgedrag kunnen worden opgespoord. Ook is een lans gebroken voor een steekproefsgewijze controle van het type abonnementen dat een functionaris via de diensttelefoon raadpleegt. Al deze voorgestelde maatregelen blijken – althans binnen de politie – echter ook op de nodige weerstand te stuiten, omdat zij in de beleving van menig politiemedewerker haaks staan op het uitgangspunt van het vertrouwen in elkaar en elkaars' integriteit.

In gesprekken met politiemedewerkers was het tekortschietende functioneel toezicht van leidinggevend op hun medewerkers een frequent terugkerend thema. Het is duidelijk dat van de teamchefs van de basiseenheden, die steeds grotere groepen medewerkers moeten aansturen, niet kan worden verwacht dat zij voldoende feeling met het wel en wee van individuele medewerkers hebben. Omdat de aanstelling van de operationele experts, die een soort tussenlaag vormen, lang op zich heeft laten wachten, is de afgelopen jaren de supervisie van en het toezicht op medewerkers in de basisteams te beperkt geweest.

Het onderzoek laat verder zien dat er in de beleving van vele functionarissen die werkzaam zijn binnen de vier onderzochte rechtshandavingsorganisaties – in het bijzonder de politie – veel te verbeteren valt bij de uitvoering van het screenen van medewerkers. Kort samengevat is de klacht dat steeds minder medewerkers worden onderworpen aan de zwaardere vormen van screening (P- en A-veiligheidsonderzoeken), dat de uitvoering van P-onderzoeken minder uitvoerig is dan in het verleden het geval was en dat tussentijdse screening van medewerkers te weinig plaatsvindt. De groep die in relatie tot de in dit onderzoek onderzochte integriteitsschendingen het meest prominent in beeld komt – de leden van de basiseenheden van de politie – wordt onderworpen aan de laagste vorm van screening, het zogenaamde een Betrouwbaarheids-Geschiktheidsonderzoek (BGO).

Wat het leren van ervaringen betreft lijkt de Douane – zeker sinds enkele grote corruptieaffaires in de Rotterdamse haven – serieus werk te maken van het doorlichten van systemen en processen op mogelijke kwetsbaarheden. Grote corruptiezaken worden uitvoerig intern besproken en ervaringen worden, voor zover mogelijk, ook gedeeld met medewerkers om lering uit te trekken. Ook de KMar heeft in de sfeer van een risico-inventarisatie en bewustwording een belangrijke inhaalslag gemaakt. De politie lijkt op dit punt minder ver te zijn. Zaken die zijn afgerond worden nog niet stelselmatig besproken binnen het onderdeel waar de schending zich voordeed en al helemaal niet breder.

De hechte cultuur binnen rechtshandavingsorganisaties leidt tot positieve en negatieve effecten. Collegialiteit en loyaliteit zijn belangrijke waarden van die

cultuur, die noodzakelijk zijn om in moeilijke omstandigheden op elkaar te kunnen vertrouwen en leunen. De keerzijde van die waarden is dat medewerkers elkaar soms tot het uiterste willen beschermen. Hoewel de meldprocedures voor signalen van integriteitsschendingen vrij duidelijk zijn, wordt hier niet altijd gebruik van gemaakt, zeker niet in minder ernstige gevallen. Ook is aanspreekgedrag nog lang geen integraal onderdeel van de cultuur.

Aanspreekgedrag is ook bij leidinggevenden (zowel onderling als in de richting van medewerkers) nog geen standaardgedrag. Ook het voorbeeldgedrag van leidinggevenden is volgens veel respondenten nog voor verbetering vatbaar. De aandacht voor integriteit als een leiderschaps- of managementissue raakt ondergesneeuwd als gevolg van alle andere prioriteiten waarvoor leidinggevenden zich gesteld zien. Dit is een belangrijk aandachtspunt, want juist de direct leidinggevenden hebben de sleutel in handen om dubieus gedrag van medewerkers te signaleren en een halt toe te roepen. Zij moeten bovendien klip en klaar richting hun medewerkers de boodschap uit kunnen dragen welk gedrag gewenst en ongewenst is binnen de organisatie.

1 Vraagstelling en verantwoording

1.1 Aanleiding tot en afbakening van het onderzoek

Naar aanleiding van een aantal spraakmakende – en ook in de media breed uitgemeten – zaken over het verstrekken door politiemensen van vertrouwelijke opsporingsinformatie aan criminelen en betrokkenheid van douaniers bij drugshandel en corruptie, is de vraag urgent geworden of hier sprake is van incidenten of structurele problemen. Ook staat ter discussie of er voldoende wordt gedaan om dergelijke schendingen te voorkomen en of voldoende slagvaardigheid aan de dag wordt gelegd bij de bestrijding ervan.

De bovenstaande vragen zijn ook in de Tweede Kamer aan de orde gesteld. Als reactie daarop heeft de minister van Veiligheid en Justitie in een brief d.d. 30 oktober 2015 naast een aantal concrete maatregelen om de integriteit van de rechtshandhaving te waarborgen, ook een wetenschappelijk onderzoek in het vooruitzicht gesteld.¹ De opdracht tot uitvoering van dit onderzoek is na een aanbestedingsprocedure door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) verstrekt aan een consortium, bestaande uit onderzoekers van de Universiteit Maastricht (UM), de Open Universiteit (OU) en Avans Hogeschool. Het onderzoek is van start gegaan in september 2016. De dataverzameling is afgerond begin mei 2017.

In samenspraak met de opdrachtgever is besloten om het domein van het onderzoek te beperken tot vier organisaties die bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit een cruciale rol vervullen, te weten de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Douane. Derhalve levert dit rapport, anders dan de titel doet vermoeden, geen beeld op van alle met opsporing, toezicht en handhaving belaste organisaties maar spitst het zich toe op de vier genoemde organisaties.

Van meet af aan was duidelijk dat het onderzoek zich niet zou moeten richten op integriteitsschendingen in de brede zin van het woord, maar dat er een link moest worden gelegd met georganiseerde criminaliteit. De definitie van georganiseerde criminaliteit van de onderzoeksgroep-Fijnaut (1996) – die ook nog steeds wordt gehanteerd in de Monitor Georganiseerde Criminaliteit (zie bijvoorbeeld het laatste rapport van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit van Kruisbergen, et al., 2012) – is daarvoor leidend geweest: “er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn om deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen”.

Het concept integriteit verwijst naar handelingen die aansluiten bij de morele normen, waarden en regels die gelden voor de context waarin dit handelen plaatsvindt (Van der Wal, Huberts, Van den Heuvel, & Kolthoff, 2006, p. 31). Het is wat velen van ons zullen aanduiden als het doen van het ‘juiste’ of ‘goede’,

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 28 844, nr. 86, p. 1.

zonder misschien precies te weten waarom dit zo is of waarom bepaalde morele waarden en normen prioriteit hebben boven andere. Integer handelen gaat daarmee verder dan enkel het naleven van de wet en lijkt het beste te kunnen worden verwoord als ‘deugdzaam’ gedrag.

Wat de (vermeende) integriteitsschendingen van rechtshandhavingsfunctionarissen betreft, beperkt het onderzoek zich niet tot omkoping. Nadrukkelijk is ook gekeken naar andere ernstige integriteitsschendingen, zoals schending van het ambtsgeheim (het lekken van informatie), ongewenste contacten (in de familiesfeer, kennissenkring etc.), ongewenste nevenactiviteiten en het faciliteren van activiteiten van georganiseerde criminaliteit (het verlenen van hand- en spandiensten ten behoeve van criminele netwerken).

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Aan het onderzoek ligt de volgende probleemstelling ten grondslag:

In hoeverre bestaat er een verband tussen de georganiseerde criminaliteit en integriteitsschendingen, zoals corruptie, misbruik van bevoegdheden of het lekken van informatie, binnen toezichts-, handhavings- en opsporingsorganisaties?

Uit de probleemstelling kan worden afgeleid dat het onderzoek zich richt op de aard, omvang en ernst van de integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit. Het onderzoek beoogt echter niet om de relatie tussen criminele samenwerkingsverbanden (csv's) en de integriteit van de rechtshandhaving in de sleutel van een oorzaak-gevolg verhouding te plaatsen. Op de integriteit – of het gebrek daaraan – van het handelen van functionarissen werkzaam bij handhavingsorganisaties spelen tenslotte tal van andere relevante factoren een belangrijke rol. Het onderzoek zet bovendien het zoeklicht niet uitsluitend op het fenomeen van de integriteitsschendingen, maar besteedt ook nadrukkelijk aandacht aan de wijze waarop vanuit de rechtshandhaving wordt geprobeerd om daartegen dammen op te werpen en de weerbaarheid van de medewerkers te versterken.

De volgende vier hoofdvragen staan in het onderzoek centraal:

- 1) In hoeverre hebben de politie, de KMar, de FIOD en de Douane, in de periode 2012-2016 te maken gehad met integriteitsschendingen die kunnen worden gerelateerd aan de georganiseerde criminaliteit? Hoeveel en welke vormen van integriteitsschendingen zijn in de registratiesystemen van de betreffende organisaties terug te vinden en waarop duiden omvangsschattingen in dit verband?
- 2) Welke nieuwe of (intensivering van) bestaande strategieën gebruiken criminele samenwerkingsverbanden (csv's) om medewerkers van de genoemde handhavingsorganisaties te corrumperen?

- 3) Welke structurele en culturele factoren maken de genoemde handhavingsorganisaties, dan wel hun medewerkers, (extra) kwetsbaar voor integriteitsschendingen als gevolg van de georganiseerde criminaliteit?
- 4) Hoe geven bovengenoemde handhavingsorganisaties vorm aan preventie en bestrijding van integriteitsschendingen als gevolg van de georganiseerde criminaliteit; zowel op organisatieniveau als richting de individuele medewerkers?

Ten aanzien van de laatste onderzoeksvraag moet een voorbehoud worden gemaakt. Het is nimmer het streven geweest om alle aspecten van het integriteitsbeleid dat door de vier rechtshandhavingsorganisaties is ontwikkeld en wordt uitgevoerd, aan een uitgebreide procesevaluatie te onderwerpen. Een dergelijk streven zou veel te ambitieus zijn geweest, had een ander onderzoeksdesign gevergd dan in het onderhavige project is gebruikt en zou ook beduidend meer tijd en onderzoekscapaciteit hebben gevergd. De invulling van onderzoeksvraag 4 is nu direct gekoppeld aan onderzoeksvraag 3. Het accent is gelegd op de wijze waarop de rechtshandhavingsorganisaties omgaan met en anticiperen op de kwetsbaarheden waarop in onderzoeksvraag 3 wordt gedoeld.

Voordat uiteengezet wordt welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt om de vragen te beantwoorden, wordt op hoofdlijnen beschreven welke organisatieonderdelen binnen de vier onderzochte rechtshandhavingsinstanties met de bewaking van integriteit zijn belast. Deze beschrijving dient er niet alleen toe om de lezer in te wijden in het speelveld en de belangrijkste spelers die op het terrein van integriteitsbewaking te vinden zijn, maar heeft ook tot doel om de daaropvolgende methodologische paragraaf – met wie is door de onderzoekers contact gezocht en waarom? – van meer duiding en reliëf te voorzien.

1.3 De belangrijkste actoren bij de preventie en bestrijding van integriteitsschendingen

1.3.1 De Rijksrecherche

De Rijksrecherche (RR) is onderdeel van de Nederlandse politie, maar valt onder de verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie. Het werkterrein van de RR is afgebakend. Als algemene uitgangspunten voor de inzet van de RR geldt dat het onderzoek gericht is op overheidsfunctionarissen, er sprake moet zijn van een mogelijk strafbaar feit dat de integriteit van de overheid kan aantasten en het onderzoek iedere schijn van partijdigheid moet vermijden. De RR doet onderzoek naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie, maar ook naar schietincidenten met dodelijke afloop of zwaar lichamelijk letsel, valsheid in geschrifte, schending van het ambtsgeheim en celdoden in politiebureaus.

De beslissing of de RR moet worden ingeschakeld loopt via de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR). Wanneer een (hoofd)officier van justitie ergens in het land geconfronteerd wordt met het vermoeden van een

serieuze corruptiezaak, dan ligt het voor de hand dat die zaak aan de CCR wordt voorgelegd. De CCR bestaat uit een daartoe aangewezen procureur generaal, de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket en de directeur RR. De CCR wordt bijgestaan door de landelijk coördinerend RR-officier van Justitie. De commissie moet bepalen of onafhankelijk en deskundig onderzoek geboden is, en zo ja, of de RR wordt ingezet en voor hoe lang.

1.3.2 *De Nationale Politie*

Uit het document *Het integriteitsbeleid politie 2014-2017* kan worden afgeleid dat bij de ontwikkeling en uitvoering van dat beleid een groot aantal actoren betrokken is (Politie, 2014a). Te beginnen bij de korpschef, die als portefeuillehouder integriteit het beleid actief uitdraagt. Ook diverse stafafdelingen houden zich met integriteitsgerelateerde zaken bezig, zoals de Korpsstaf Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK), de Directie Operatiën en de Directie Human Resource Management. Op het niveau van de eenheden ligt de verantwoordelijkheid voor het integriteitsbeleid en de uitvoering daarvan bij de eenheidsleiding. Voor wat betreft de uitvoering is een belangrijke taak weggelegd voor de afdelingen VIK. Behalve dat zij een rol spelen op het gebied van preventie en bewustwording – door middel van voorlichtingsbijeenkomsten – zijn de VIK's op eenheidsniveau de afdelingen waar oriënterende, interne, en soms ook strafrechtelijke onderzoeken plaatsvinden naar mogelijk verwijtbaar handelen van politiemedewerkers.² Naast de tien VIK's die gekoppeld zijn aan de regionale eenheden van de Nationale Politie bestaat er een VIK Landelijke eenheid, een VIK Politieacademie en een VIK Politiedienstencentrum.

1.3.3 *Douane en FIOD*

De Douane heeft geen eigen integriteitsbureau waar zaken met strafrechtelijke aspecten worden onderzocht. Het Bureau Integriteit en Veiligheid (BIV) van de FIOD is werkzaam voor de gehele Belastingdienst (dus ook de Douane). De Douane heeft een centrale coördinator integriteit die als 'spin in het web' de taak heeft om de ontwikkeling van het integriteitsmanagementsysteem in beweging te houden. Begin 2016 heeft de Douane een implementatiemanager Integriteit aangesteld om deze ontwikkeling een extra impuls te geven. Daarnaast zijn er verschillende medewerkers voor een deel van hun werkzaamheden vrij gemaakt om de organisatie landelijk, als ook regionaal te ondersteunen. Dit beleid wordt voortdurend geëvalueerd en blijft in ontwikkeling. Overkoepelend is er binnen de Belastingdienst veel aandacht voor integriteitsvraagstukken. De kennisgroep-

² Het verschil tussen deze drie typen onderzoek berust volgens de brochure interne onderzoeken (Politie, 2013b) op het volgende: een oriënterend onderzoek is een verkennend onderzoek naar mogelijk verwijtbaar handelen; een intern onderzoek (ook wel aangeduid als disciplinair onderzoek) richt zich op vermoedelijk gepleegd plichtsverzuim, terwijl de focus van een strafrechtelijk onderzoek ligt op vermoedelijk strafrechtelijk handelen van een politiemedewerker (of het uitsluiten daarvan). Zoals nader zal worden toegelicht in het volgende hoofdstuk, werd aan dit onderscheid bij de registratie van meldingen/signalen in de periode 2012-2016 niet strikt vastgehouden.

integriteit levert een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van het integriteitsmanagementsysteem van de volledige belastingdienst en dus ook van de Douane.

1.3.4 Koninklijke Marechaussee

Binnen de KMar wordt het integriteitsbeleid uitgedragen door het cluster integriteit. Binnen dit cluster zijn er naast sectie Klachten, de secties Integriteit en de Sectie Interne Onderzoeken (SIO). De Sectie integriteit adviseert over integriteitsvraagstukken en bestaat uit vier mensen: een adviseur sociale integriteit, twee adviseurs zakelijke integriteit en een coördinator vertrouwenspersonen. De SIO verricht strafrechtelijke en disciplinaire onderzoeken binnen de KMar.

Het integriteitsbeleid van de KMar focust op het beschermen, stimuleren en handhaven en heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld in vier fasen. Hoewel in de beginjaren (de jaren '90) het integriteitsbeleid nog vooral gericht was op het afhandelen van schendingen is er vanaf 2000 meer aandacht gekomen voor bewustwording. Vanaf 2006 (fase 3) is de focus juist meer komen te liggen op het voorkomen van integriteitsschendingen en het inrichten van integriteit in P&O-instrumenten, opleidingen en het leiderschapsprogramma. Ten behoeve van het voorkomen van integriteitsschendingen is er ook een toolbox ontwikkeld, met onder andere een managementmodel en een dilemmakaartspel. De huidige fase 4 betreft de fase die in het teken staat van – zoals dat in kringen van de KMar wordt aangeduid – ‘het bevorderen van de morele professionaliteit’, ofwel het ‘bevorderen dat medewerkers de juiste morele keuzes in (de kern van) het werk maken’. Aangezien de taken en processen van de KMar veelal risicovol zijn, heeft er in 2014 een risico-inventarisatie plaatsgevonden inzake integriteitsrisico's en de beheersbaarheid hiervan.

1.4 Methodische verantwoording

1.4.1 Analyse van de literatuur

De bestaande wetenschappelijke en ‘grijze’ literatuur en de beschikbare beleidsdocumenten over georganiseerde misdaad en integriteitsschendingen bij rechtshandavingsorganisaties zijn geanalyseerd met een focus op de geformuleerde onderzoeksvragen. De uitkomsten van het literatuuronderzoek vormden de input voor:

- de vragenlijst die is gebruikt tijdens de inventarisatieronde bij de RR, de afdelingen VIK's van de Nationale Politie, het Bureau Integriteit & Veiligheid (BIV) van de FIOD en de SIO van de KMar;
- het protocol dat is opgesteld ten behoeve van de verdiepingsslag die is gemaakt van een aantal RR-zaken;
- de aandachtspuntenlijst die is opgesteld voor de uitvoering van een aantal aanvullende half-gestructureerde interviews;
- de survey die is afgenomen tijdens de besloten themadag.

De literatuurstudie die betrekking heeft op de beantwoording van de derde en vierde onderzoeksvraag is deels gebaseerd op een (ongepubliceerd) rapport dat twee onderzoekers (Van Halderen en Kolthoff) in 2015 hebben geconcipieerd ten behoeve van het programma Politie & Wetenschap. In 2017 hebben zij hierover een Engelstalig artikel gepubliceerd (Van Halderen & Kolthoff, 2017). De eerstgenoemde auteur maakt ook gebruik van deze literatuurstudie in het kader van zijn promotieonderzoek.

1.4.2 Secundaire analyse gegevens Monitor Georganiseerde Criminaliteit

Bij het begin van het onderzoek bestond de aanname dat een belangrijke bron voor het onderzoek de Monitor Georganiseerde Criminaliteit zou kunnen zijn. In de vierde rapportage van deze Monitor wordt namelijk expliciet ingegaan op het onderwerp corruptie (Kruisbergen et al., 2012, p. 122).

In het kader van dit onderzoek is in een vroegtijdig stadium contact gezocht met de hoofdonderzoekers van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit om nader op dit onderwerp in te gaan en zo mogelijk zicht te krijgen op concrete cases. Met instemming van de hoofdverantwoordelijken van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit hebben de onderzoekers delen van het materiaal waarop de vierde rapportage van de Monitor is gebaseerd in relatie tot georganiseerde criminaliteit en integriteitsschendingen ook zelf kunnen bestuderen. Het onderliggende materiaal bleek in de meeste gevallen te weinig informatie te bevatten voor het verrichten van een volwaardige secundaire analyse. Ook vielen de zaken buiten de tijdsperiode die voor het onderhavige onderzoek was bepaald: de analyse in het kader van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit beslaat de periode 1998-2012, terwijl in dit project het tijdvak 2012-2016 als cruciaal was aangemerkt. Niettemin bood de casuïstiek van de Monitor een goed vertrekpunt voor het onderzoek en genereerde het een overzicht op hoofdlijnen van het type integriteitsschendingen dat zich in relatie tot georganiseerde criminaliteit tot 2012 had gemanifesteerd. In die zin was de bestudering van het materiaal een soort van voorstudie, waaraan de resultaten van het eigen empirisch onderzoek konden worden gespiegeld.

1.4.3 Inventarisatie van zaken van de Rijksrecherche

Een van de belangrijkste bronnen van informatie in dit onderzoeksproject was de database SUMM-IT, de opsporingsapplicatie van de RR. Zoals kort uiteen is gezet in de vorige paragraaf, wordt de RR in de regel bij alle ernstige vormen van ambtelijke en bestuurlijke corruptie ingeschakeld (of daarover in ieder geval geïnformeerd). Het is dan ook niet gewaagd om te veronderstellen dat de belangrijkste gevallen van ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit – voor zover ze althans aan het licht gekomen zijn – (ook) bij de RR bekend zijn.

Bij de RR voldeden 34 zaken – daterend uit de periode 2012-2016 – aan de inclusiecriteria.³ In SUMM-IT is van al deze zaken een aantal variabelen geïnventariseerd, zoals de achtergrondkenmerken van de betrokken functionaris, de aanleiding tot het onderzoek en de uitkomst daarvan. Met nadruk zij nu al vermeld dat niet in alle onderzochte zaken ernstige integriteitsschendingen onomstotelijk zijn vastgesteld.

Drie RR-zaken waarin het Openbaar Ministerie tot strafrechtelijke vervolging is overgegaan zijn op een aantal persoonlijke en organisatorische kenmerken nader onderzocht. Dat geldt ook voor een vierde zaak waarin de vervolging uiteindelijk geen doorgang vond als gevolg van het overlijden van de hoofdverdachte. Het doel van deze verdieping was om meer inzicht te verwerven in factoren die van belang zijn bij het ontstaan en bestendigen van contacten tussen ambtenaren en vertegenwoordigers van georganiseerde misdaad die leiden tot integriteitsschendingen. Specifiek is gezocht naar factoren die te maken hebben met (relaties tussen) respectievelijk de omgekochte, de organisatie waar de ambtenaar werkzaam is, de omkoper en de omgeving. De reden om de verdiepingsslag te beperken tot zaken waarin een strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden (of waartoe men, zoals in het laatste geval, het voornemen had), vloeide in de eerste plaats voort uit de overtuiging dat een dergelijke exercitie slechts verantwoord is wanneer de strafbare feiten – althans in de optiek van de RR en het Openbaar Ministerie – voldoende aannemelijk zijn geworden. De tweede reden is pragmatischer. De dossiers van zaken die met het oog op strafrechtelijke vervolging aan het Openbaar Ministerie zijn overgedragen, bevatten over het algemeen meer gedetailleerde achtergrondinformatie dan de dossiers van zaken die niet tot een vervolging hebben geleid. Naast de genoemde vier zaken is bij de RR overigens ook een vijfde dossier bestudeerd dat specifiek betrekking had op het vinden van de bron(nen) van gelekte informatie in een aantal strafrechtelijke onderzoeken. In deze laatste zaak is, bij gebrek aan met naam bekende verdachten, geen strafrechtelijke vervolging ingesteld.

In aanvulling op deze dossieranalyse zijn half-gestructureerde interviews gehouden met tien functionarissen van de RR die een uitvoerende, dan wel coördinerende rol bij de onderzoeken hadden vervuld. Deze interviews hadden een tweeledig doel. In de eerste plaats het aanvullen van gegevens die niet in de dossiers werden aangetroffen en in de tweede plaats een verdieping en interpretatie. Het half-gestructureerde interview heeft als voordeel dat de topics vooraf weliswaar worden vastgelegd, maar dat wordt gewerkt met open vragen in een specifieke volgorde teneinde zoveel mogelijk relevante informatie te

³ De inclusiecriteria betroffen: 1) zaak kwam aan het licht in de periode 2012-2016; 2) zaak betreft rechtshandavingsorganisatie; 3) zaak heeft betrekking op Nederland; 4) zaak heeft betrekking op georganiseerde criminaliteit. Een eerste schifting leidde tot een aantal van 65 zaken. Nadere bestudering van deze zaken leerde dat een aantal betrekking had op vertegenwoordigers van andere rechtshandavingsorganisaties dan de vier die in dit onderzoek centraal staan, zoals de belastingdienst, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur. Ook bleek een aantal zaken betrekking te hebben op douaniers werkzaam in de overzeese gebieden. Deze zaken zijn afgefallen.

genereren. Hierbij wordt niet alleen ruimte gelaten voor de interviewer om door te vragen, maar wordt ook de respondent ruimte gegeven om – waar nodig – zelf elementen aan te dragen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het explorerende karakter van de bevraging en kan worden voortgeborduurd op de voorkennis die is opgedaan door middel van de documentanalyse en de enquête.

1.4.4 Rondgang langs de VIK's van de Nationale Politie en de integriteitsbureaus van andere handhavingsorganisaties

Met behulp van een standaard-inventarisatielijst is bij alle VIK's nagegaan:

- hoeveel en wat voor typen signalen van integriteitsschendingen zich in relatie tot georganiseerde criminaliteit in het tijdvak 2012-2016 hadden aangediend;
- wat de aanleiding tot die signalen was;
- op welke typen functionarissen binnen de rechtshandhaving – in termen van functie, leeftijd, geslacht, dienstjaren en etnische achtergrond – die signalen betrekking hadden;
- in hoeverre onderzoek naar die signalen concrete aanwijzingen van integriteitsschendingen hadden opgeleverd;
- welke vervolgstappen ondernomen zijn en de gevolgen daarvan (arbeidsrechtelijk, strafrechtelijk of anderszins).

De twee hoogleraren die het onderzoeksteam aanstuurden, hebben begin januari 2017 tijdens een landelijk overleg van de leidinggevenden van de VIK's het onderzoek en de inventarisatieronde bij de VIK's nader toegelicht. Tevens is een brief rondgestuurd waarin toelichting werd gegeven op een aantal onduidelijkheden en vragen die tijdens de vergadering naar boven waren gekomen. In die brief werd aan de hoofden VIK uitdrukkelijk gevraagd om door een medewerker een voorinventarisatie te laten maken van alle zaken die voor het onderzoek interessant zouden kunnen zijn. Daarbij werd expliciet vermeld dat het onderzoeksteam geïnteresseerd was in alle signalen van integriteitsschendingen waar een vermoeden van enige betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit bestond. Aan de hoofden VIK werd verzocht om bij de voorinventarisatie het sleepnet breed uit te werpen en bij twijfel of een zaak wel of niet gerelateerd was aan georganiseerde criminaliteit die zaak wel mee te nemen. De onderzoeker die het VIK bezocht heeft uiteindelijk de knoop doorgehakt welke twijfelgevallen wel en welke niet in de analyse moesten worden meegenomen.

In aanvulling op de informatie die uit de gegevensbestanden van de VIK's is verkregen, zijn tijdens de rondgang langs deze eenheden interviews gehouden met alle leidinggevenden.⁴ In vrijwel alle gevallen waren tijdens deze interviews ook één of twee ervaren VIK-medewerkers aanwezig. De interviews spitsten zich toe op de modi operandi van de georganiseerde criminaliteit, de wijze(n) waarop de contacten tussen ambtenaren en criminelen tot stand komen en de slagkracht en interne weerbaarheid van de betrokken rechtshandavingsinstantie om dammen

⁴ In één geval moest de leidinggevende zich laten vervangen door een senior-analist.

op te werpen tegen beïnvloeding vanuit het criminele circuit. Een soortgelijke aanpak is gevolgd bij het Bureau Integriteit & Veiligheid (BIV) van de FIOD en de SIO van de KMar.⁵

De inventarisatieronde bij de bovengenoemde eenheden heeft plaatsgevonden in de periode februari - begin april 2017. In totaal is tijdens die ronde met 37 personen gesproken. Daarnaast zijn nog acht interviews gehouden met bij de bestrijding van corruptie betrokken officieren van justitie en opsporingsfunctionarissen. (Zie bijlage III voor een geanonimiseerd overzicht van alle 55 respondenten met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken.)

1.4.5 Besloten themamiddag

Ter afsluiting van de dataverzameling van het onderzoek is op woensdag 5 april 2017 een besloten themamiddag georganiseerd op de locatie van Avans Hogeschool in 's-Hertogenbosch. Deze themamiddag was exclusief toegankelijk voor functionarissen werkzaam in de opsporing, handhaving en vervolging die daadwerkelijk met de problematiek te maken (kunnen) hebben. Vanuit de regionale en landelijke eenheden van politie, Teams Criminele Inlichtingen (TCI's), VIK's, RR, KMar, Openbaar Ministerie, Douane, RIEC's en LIEC werd een aantal functionarissen bijeengebracht, die direct, dan wel indirect, bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en corruptie in de rechtshandhaving zijn betrokken. Aan de themadag hebben 58 functionarissen deelgenomen.

Het begin van de themamiddag werd ingeruimd voor het afnemen van een survey (zie bijlage IV). De deelnemers werden digitaal bevraagd over eigen ervaringen met integriteitsschendingen (in relatie tot georganiseerde criminaliteit), waarnemingen hieromtrent in de eigen organisatie en over de maatregelen die getroffen zijn ter voorkoming en bestrijding van ernstige integriteitsschendingen. De respondenten reageerden via hun smartphone of tablet direct op 23 stellingen van de onderzoekers. Na elke stelling/vraag werd onmiddellijk het resultaat op scherm getoond en was er kort gelegenheid voor de respondenten om op de stelling te reflecteren en met elkaar te discussiëren. Er is – om mogelijke bias te voorkomen – geen gelegenheid gegeven om antwoorden te herzien.

Het tweede deel van de middag was gereserveerd voor een verdiepende discussie over een aantal relevante thema's in relatie tot de externe dreiging van georganiseerde criminaliteit en de mogelijkheden voor de handhavingsorganisaties om zich hier beter tegen te wapenen. Onder leiding van de onderzoekers is in kleinere groepen (7 à 8 personen) van gedachten gewisseld over deze thema's. Gebruik is gemaakt van een variant op de *Delphi-methode* waarbij op een systematische manier de kennis van deskundigen wordt ingezet om een complex probleem aan te pakken. Deze methodiek is er op gericht dat de deelnemende respondenten elkaar inspireren en dat op efficiënte wijze met een grotere groep respondenten kan worden gesproken dan bij individuele interviews.

⁵ Gezocht is enkel naar signalen van ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit waarbij medewerkers van de Douane of de FIOD waren betrokken.

Doordat de respondenten tevens elkaar hebben bevraagd en hun percepties voorlegden aan de anderen, heeft deze methode ook meer opgeleverd dan de som van individuele interviews.

1.5 Methodologische voetangels en klemmen en hoe daarmee om is gegaan

In vrijwel alle criminologische handboeken wordt uitgelegd waarom het meten van de omvang van criminaliteit een lastige opgave is. Voor integriteitsschendingen, zoals corruptie, geldt dat in versterkte mate. Corruptie is namelijk een vorm van criminaliteit waarin de direct betrokkenen – de omkoper en omgekochte – er in de regel geen enkel belang bij hebben om de aard van hun ruilverhouding te specificeren, laat staan dat zij de behoefte voelen aangifte van het delict te doen bij een opsporingsinstantie. De indirect betrokkenen of getuigen moeten bij ernstige integriteitsschendingen bovendien vaak een enorme drempel over om als ‘klokkenluider’ te fungeren. Ondanks verbeterde regelgeving, als gevolg waarvan de positie van de klokkenluider beter wordt beschermd⁶, zetten loyaliteit jegens collega’s en de werkgever, angst voor sociale repercussies (zoals uitstoting uit de werkkring) en tal van andere organisatorische en (vooral) culturele facetten onverminderd een belangrijke rem op de bereidwilligheid van eventuele getuigen om ‘uit de school te klappen’. Het *dark number* van corruptiezaken en andere ernstige integriteitsschendingen is met andere woorden vermoedelijk groot.⁷ In het onderhavige onderzoek wordt daarom niet alleen stilgestaan bij de geregistreerde meldingen, maar is ook een plaats ingeruimd voor waarnemingen en percepties over integriteitsschendingen (in relatie tot georganiseerde criminaliteit).

Behalve corruptie laat ook het concept georganiseerde criminaliteit zich niet gemakkelijk en eenduidig vaststellen. Op het moment dat een signaal van een mogelijke integriteitsschending bij een integriteitsbureau of de RR binnen komt kan lang niet altijd de link met georganiseerde criminaliteit worden gelegd. Van de politiefunctionaris in wiens huis een wietplantage wordt aangetroffen kan bijvoorbeeld niet (meteen) – en misschien zelfs nooit – met zekerheid worden vastgesteld dat er sprake is van betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om thuisteelt voor eigen gebruik of gewin. Toch is, zoals eerder toegelicht in paragraaf 1.4.4, bij de inventarisatie bij de RR en VIK’s het sleepnet breed uitgeworpen. Bij twijfel of een zaak wel of niet gerelateerd was aan georganiseerde criminaliteit is een zaak in eerste instantie wel meegenomen. Op basis van aanvullende informatie, verstrekt door een vertegenwoordiger van de instantie die het geval had onderzocht, is door de

⁶ Denk in dit verband onder andere aan het recent in werking getreden *Huis voor Klokkenluiders*. Zie <https://huisvoorklokkenluiders.nl>.

⁷ Het dark number is de wetenschappelijke term waarmee in de criminologie wordt bedoeld op het deel van de criminaliteit dat niet zichtbaar is.

onderzoekers definitief bepaald of een dergelijk twijfelgeval in de analyse moest worden meegenomen.

Een derde belangrijk punt dat hier moet worden benadrukt is dat lang niet altijd duidelijk is of er überhaupt sprake is van een integriteitsschending. Zoals hiervoor al kort is aangestipt en uitgebreider zal worden toegelicht in hoofdstuk 2, komt veel intern onderzoek op gang naar aanleiding van een signaal of melding. Denkbaar is dat zo'n onderzoek oplevert dat er aantoonbaar niets aan de hand is. Vaker blijkt echter dat de schending niet is vast te stellen, maar blijft er een vermoeden van een relatie met georganiseerde criminaliteit bestaan of – in mindere mate – toont het onderzoek weliswaar een integriteitsschending aan maar kan de relatie met georganiseerde criminaliteit niet worden gelegd. In de rapportage over de gegevens uit de registratiesystemen wordt met deze nuances rekening gehouden.

Zoals gezegd, leunt een deel van de onderzoeksresultaten op inschattingen van functionarissen van wat er gaande is in de werkomgeving: het gaat dus om percepties en dat vereist voorzichtigheid. Subjectieve indrukken zijn vaak gekleurd. Mensen die werkzaam zijn in een onveilige omgeving kunnen bijvoorbeeld eerder geneigd zijn om bepaalde signalen negatief te duiden. De schattingen zijn dus geen betrouwbare maat voor het meten van de omvang van ernstige integriteitsschendingen. De mensen die hebben deelgenomen aan de enquête die hieraan ten grondslag lag, vormen bovendien geen representatieve steekproef van de vier betrokken rechtshandavingsorganisaties. De uitnodiging voor de besloten themabijeenkomst is weliswaar breed uitgezet in deze organisaties, maar gezien het feit dat slechts een beperkt aantal mensen aan deze dag deel kon nemen is het onvermijdelijk dat sommige onderdelen over- en andere ondervertegenwoordigd zijn.⁸ In samenhang met de geregistreerde meldingen ontstaat er wel een interessant beeld hoe de bedreiging van de integriteit binnen rechtshandavingsorganisaties door medewerkers wordt ervaren.

Zo nu en dan worden respondenten in dit rapport sprekend opgevoerd. De citaten dienen er toe om een bepaald aspect dat uit de analyse van het interviewmateriaal naar boven kwam, van meer inkleuring en diepgang te voorzien. Omdat er geen geluidsopnamen zijn gemaakt van de gesprekken, zijn de citaten geen letterlijke weergaven van de opvattingen van de respondenten, maar zijn deze achteraf op basis van de aantekeningen van de onderzoekers geconstrueerd.

Zowel tijdens de besloten themamiddag als tijdens de interviewronde langs de VIK's van de politie en de integriteitsafdelingen van de andere drie organisaties is een aantal stellingen aan de deelnemers voorgelegd. Het inherente risico van het gebruik van stellingen is dat deze, hoe goed en scherp ook geformuleerd, door deelnemers verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Omdat de onderzoekers bij het afnemen van het 'survey' zelf aanwezig waren en

⁸ Het maximaal aantal deelnemers was op basis van capaciteitsoverwegingen gesteld op 70. Uiteindelijk hebben, zoals gemeld, 58 mensen aan de themadag meegedaan. Doordat de onderzoekers de FIOD te laat op de hoogte hadden gesteld van de besloten themamiddag kon vanuit deze organisatie niemand deelnemen.

de deelnemers werden uitgenodigd om hun reactie op de stellingen toe te lichten, bestond de mogelijkheid om aantekeningen te maken en deze te betrekken bij de analyse van de bevindingen. In de analyse is dus expliciet gelet op mogelijke uiteenlopende interpretaties van bepaalde stellingen.

Tot slot moet er op worden gewezen dat de verzamelde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens veelal betrekking hebben op de politie. De aandacht voor de vier rechtshandavingsorganisaties lijkt dus niet evenredig verdeeld te zijn. Zoals in het volgende hoofdstuk zal worden toegelicht, worden de meeste integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit aangetroffen binnen de politie, vandaar dat in dit onderzoek op de politieorganisatie meer focus is komen te liggen dan op de Douane, FIOD en KMar. Daarmee is niet gezegd dat de politie kampt met een groter integriteitsprobleem dan de andere drie handavingsorganisaties. Het aantal integriteitsschendingen moet worden afgezet tegen de omvang van het personeelsbestand en wat het laatste betreft springt de politie er behoorlijk uit.⁹

1.6 Datamanagement

Vanwege de vertrouwelijkheid van de te bestuderen gegevens is in september een datamanagementprotocol opgesteld dat de volgende aandachtspunten omvatte.

1.6.1 Geheimhoudingsverklaring en VOG

Alle onderzoekers die betrokken zijn bij de dataverzameling van het empirische onderzoek hebben een verklaring omtrent gedrag (VOG) overhandigd aan het WODC en een geheimhoudingsverklaring ondertekend. Zij hebben zich schriftelijk en mondeling gecommitteerd aan de afspraak om de grootst mogelijke zorgvuldigheid bij de uitvoering van het onderzoeken te betrachten en geen informatie te delen met personen die niet bij het onderzoek zijn betrokken.

1.6.2 Toestemming Openbaar Ministerie, Nationale Politie en de Douane/ Belastingdienst

Door het College van Procureurs-Generaal van het OM is bij brief van 16 september 2016 toestemming verleend tot inzage in het SUMM-IT systeem van de RR. De korpsleiding van de Nationale Politie zegde op 16 november 2016 formeel de medewerking toe aan het onderzoek. De officiële toestemming voor het verzamelen van relevante informatie binnen de Douane werd verkregen op 10 februari 2017.

⁹ Volgens informatie die op ons verzoek vanuit de vier organisaties is aangeleverd, zijn bij de politie 61.189 medewerkers werkzaam (peildatum 31 december 2016), bij de Douane 4.618 (april 2017), bij de KMar 5.712 (maart 2017), en bij de FIOD circa 1.280 (juni 2017).

1.6.3 Bestudering vertrouwelijke gegevens

Vertrouwelijke gegevens (data uit registratiesystemen van rechtshandavingsorganisaties, processen-verbaal, justitiële dossiers, secundaire analyses van derden etc.) zijn uitsluitend bestudeerd op de locatie waar deze gegevens zich bevonden. De onderzoekers hebben zelf geen vertrouwelijk materiaal meegenomen of onder zich gehouden.

1.6.4 Opslag gegevens onderzoek

De onderzoekers hebben hun aantekeningen en de hen beschikbaar gestelde data direct opgeslagen in een binnen de Universiteit Maastricht aangemaakte beveiligde digitale onderzoeksomgeving (*Sharepoint*). Uitsluitend de onderzoekers hadden toegang tot deze omgeving, waarbij het afhankelijk was van de taak van de onderzoeker welke autorisatie hij/zij verkreeg om bepaalde mappen te bekijken.

1.6.5 Rapportage

Van meet af aan was duidelijk dat over de te verzamelen gegevens op geaggregeerd niveau, en dus niet herleidbaar tot individuen of zaken, zou worden gerapporteerd. De begeleidingscommissie die door het WODC voor het onderzoek is ingesteld (zie voor de samenstelling bijlage I) heeft de conceptrapportage op dit punt ook van een extra check voorzien. Het onderzoeksteam was zich ervan bewust dat voorkomen moest worden dat het onderzoek op enigerlei wijze schade kon berokkenen aan personen of aan opsporings- en vervolgingsactiviteiten. Daarom is de finale versie van het onderzoeksrapport voorafgaand aan de publicatie voor een extra controle voorgelegd aan een staflid van de RR.

1.7 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 staat de eerste onderzoeksvraag centraal. Allereerst zal worden toegelicht welke inzichten de literatuur biedt ten aanzien van de omvang van het probleem. Vervolgens zal worden nagegaan hoe de resultaten van het empirische onderzoek zich tot deze inzichten verhouden. In paragraaf 2.2 wordt geschetst hoeveel signalen van integriteitsschendingen die kunnen worden gerelateerd aan de georganiseerde criminaliteit, zijn opgeboreld binnen de vier onderzochte organisaties in de periode 2012-2016. De informatie met betrekking tot integriteitsschendingen die in de registratiesystemen van de betreffende organisaties zijn opgeslagen is leidend in deze paragraaf. In paragraaf 2.3 wordt gekeken naar omvangschattingen en ervaringen met integriteitsschendingen die medewerkers van rechtshandavingsorganisaties zeggen te hebben waargenomen in hun omgeving. In paragraaf 2.4 wordt vastgesteld welke conclusies aan beide typen gegevens kunnen worden verbonden.

Hoofdstuk 3 staat in het teken van de aard van de integriteitsschendingen die zijn aangetroffen. De analyse in dit hoofdstuk begint breed met een korte beschouwing over de aard van georganiseerde criminaliteit in Nederland en het belang dat criminele netwerken hebben bij het corrumperen van medewerkers van rechtshandavingsorganisaties. Vervolgens wordt licht geworpen op het profiel van de omgekochte en de aard en dynamiek van de interactie tussen criminelen en handhavingsfunctionarissen.

Hoofdstuk 4 richt zich op de kwetsbaarheden binnen rechtshandavingsorganisaties die de kans vergroten op met georganiseerde criminaliteit verbonden integriteitsschendingen. Dit hoofdstuk wordt geopend met een overzicht van het integriteitsbeleid van de vier rechtshandavingsorganisaties, zoals dat op papier is vormgegeven. Vervolgens wordt ingezoomd op de kwetsbaarheid van handhavings- en opsporingsorganisaties en hun medewerkers. De analyse daarvan is opgehangen aan drie thema's: organisatiestructuur, organisatiecultuur en het daarmee nauw verbonden aspect leiderschap. De onderwerpen worden achtereenvolgens toegelicht op basis van inzichten uit beschikbare literatuur en het empirische onderzoek dat in het kader van dit onderzoeksproject is verricht.

In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek samengevat en van enkele slotconclusies voorzien.

2 Omvang en ernst van het probleem

In dit hoofdstuk wordt gezocht naar een antwoord op de eerste onderzoeksvraag, die naar de omvang en ernst van het probleem. Zoals al is uiteengezet in het eerste hoofdstuk, is dat om een aantal redenen een zeer lastig te beantwoorden vraag. Niet alle gevallen van integriteitsschendingen binnen rechtshandavingsorganisaties komen aan het licht. Bovendien kan van de signalen waarmee de met integriteit belaste onderzoekseenheden (zoals VIK's, RR etc.) aan de slag gaan lang niet in alle gevallen onomstotelijk worden vastgesteld dat er sprake is van een ernstige integriteitsschending en/of van een relatie met georganiseerde criminaliteit. Zelfs als aan de laatste twee voorwaarden wel kan worden voldaan resteert niet zelden een ander groot probleem, namelijk de koppeling van het signaal aan een aanwijsbare overheidsfunctionaris. In een aantal gevallen heeft het er bijvoorbeeld alle schijn van dat vertrouwelijke opsporingsinformatie – bijvoorbeeld over een op handen zijnde huiszoeking – is weggelekt naar het criminele milieu, maar blijkt het niet mogelijk te zijn om het onderzoek toe te spitsen op specifieke ambtenaren. Het onderzoek is en blijft dan gericht tegen een of meer onbekende personen, veelal aangeduid als NN (*Nomen Nescio*).

De in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens moeten om bovengenoemde redenen met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. In paragraaf 2.2 wordt een overzicht gepresenteerd van het aantal en de typen integriteitsschendingen die in de registratiesystemen van de vier onderzochte organisaties zijn teruggevonden. Ook wordt kort aandacht besteed aan de aanleiding tot het onderzoek naar de (vermeende) integriteitsschendingen en de (arbeidsrechtelijke en strafrechtelijke) gevolgen van dat onderzoek. In paragraaf 2.3 wordt in kaart gebracht hoe medewerkers van rechtshandavingsorganisaties de omvang en ernst van integriteitsschendingen (in relatie tot georganiseerde criminaliteit) in de eigen organisatie inschatten. Om de bevindingen uit beide paragrafen beter te kunnen duiden en af te zetten tegen de resultaten uit andere studies, openen we het hoofdstuk met het beeld van de omvang en ernst van het probleem dat uit de wetenschappelijke literatuur van de afgelopen decennia oprijst.

2.1 Inzichten uit de literatuur

In verschillende studies naar georganiseerde criminaliteit is gewezen op de symbiotische relatie met de maatschappelijke omgeving (zie o.a. Kruisbergen et al., 2012). Georganiseerde criminaliteit manifesteert zich niet ondanks, maar *dankzij* de samenleving (Nelen, 1997). Deze vormen van ernstige criminaliteit floreren, omdat daarmee belangrijke maatschappelijke en economische functies worden gediend – respectievelijk de voorziening in de maatschappelijke behoefte aan illegale goederen en diensten en de voorziening in een voorlopige oplossing van door de politiek niet goed geregelde of verwaarloosde problemen (onderzoeksgroep-Fijnaut, 1996). Drugshandelaren hebben de maatschappelijke

omgeving bijvoorbeeld in meer dan één opzicht nodig om hun illegale activiteiten voor te bereiden, uit te voeren en om het wederrechtelijk verkregen vermogen wit te wassen en te investeren. Maar vanuit diezelfde omgeving komen onvermijdelijk ook tegenkrachten op gang om de illegale activiteiten in de kiem te smoren, dan wel te beëindigen. Het laatste krijgt in het bijzonder gestalte in de vorm van een opsporingsonderzoek, al worden vandaag de dag in het kader van de geïntegreerde aanpak ook andere instrumenten ingezet (bestuurlijk, fiscaal etc.) om georganiseerde/ondermijnende criminaliteit in te dammen. Het moge duidelijk zijn dat criminelen gebaat zijn bij informatie over de inrichting en inhoud van handhavingsactiviteiten die jegens hen worden ontwikkeld, hetgeen onder bepaalde omstandigheden de integriteit van de bij die handhavingsactiviteiten betrokken ambtenaren onder druk kan zetten. Ook kan het vanuit crimineel perspectief bijzonder waardevol zijn als medewerkers van handhavingsorganisaties de bereidheid tonen om een faciliterende rol te vervullen bij de uitvoering van hun criminele activiteiten. Bijvoorbeeld door de helpende hand te bieden bij het omzeilen van douanecontroles. De structuur en cultuur van de overheid scheppen ook geregeld de omstandigheden waarin dergelijke ondermijnende activiteiten als het ware worden gefaciliteerd (Kolthoff & Khonraad, 2016). Toch heeft geen enkele Nederlandse wetenschappelijke studie tot dusverre indicaties opgeleverd die duiden op structurele aantasting van vitale posities binnen rechtshandhavingsorganisaties als gevolg van een verwevenheid met georganiseerde criminaliteit. Nelen & Nieuwendijk (2003, p. 29) kwamen in hun inventarisatie van RR-zaken in de periode 1998-2000 tot 32 zaken waarin sprake was van *vermoedens* van het lekken van vertrouwelijke politie-informatie; gemiddeld dus ruim tien lekonderzoeken per jaar. Deze onderzoeken betroffen meestal vermeende lekken van informatie naar criminelen (Nelen & Nieuwendijk, 2003, p. 29). In de periode 1997-1999 werden door de toenmalige Bureaus Intern Onderzoek (BIO's) – tegenwoordig aangeduid als VIK's – 182 onderzoeken gedaan naar misbruik van politie-informatie (Van der Steeg e.a., 2000). Maar de relatie met georganiseerde criminaliteit in dit type zaken was in veel van de gevallen niet aantoonbaar. Huberts en Nelen (2005, p. 66) merken naar aanleiding hiervan in hun overzichtsstudie op dat *“bij de politie veel onderzoek wordt gedaan naar integriteitsschendingen, maar dat het daarbij zelden gaat om ‘echte’ corruptie zoals omkoping”*. Ook de overige literatuur laat zien dat integriteitsschendingen binnen rechtshandhavingsorganisaties van alle tijden zijn, maar voor de stelling dat corruptie wijdverbreid is binnen de Nederlandse politie, douane, FIOD en KMar bestaat op basis van studies uit het verleden geen wetenschappelijk bewijs. In de vierde rapportage van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit wordt ten aanzien van het onderwerp corruptie in de rechtshandhaving het volgende gesteld:

“In verschillende zaken zijn er signalen van mogelijke betrokkenheid van Nederlandse of buitenlandse ambtenaren (van onder meer de politie, Douane of justitie). Meestal blijft het bij mogelijke betrokkenheid, aangezien

maar voor weinig gevallen bekend is dat de betrokkenheid ook strafrechtelijk is vastgesteld.” (Kruisbergen et al., 2012, p. 122).

Bovenstaande conclusies kunnen niet los worden gezien van het feit dat criminelen niet zomaar zullen overgaan tot het corrumperen van ambtenaren. Vaak kan men de staat of legale bedrijven voor de illegale handel gebruiken, dan wel misbruiken zonder de hulp van corrupte ambtenaren. In veel gevallen is het ontwijken van de rechtshandhaving gemakkelijker dan proberen deze te corrumperen (Tijhuis, 2006). Gezien het feit dat de controle in lucht- en zeehavens plaatsvindt op basis van risicoanalyses, komt het criminelen natuurlijk wel zeer van pas als zij over informatie beschikken hoe die analyses plaatsvinden of de hulp van een insider hebben om smokkelwaar buiten het bereik van de risicoanalyse te houden.

Van Uhm (2016) concludeert in zijn onderzoek naar de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld in de *wildlifehandel*, dat transnationale criminaliteit sinds het Schengenverdrag gemakkelijker is geworden binnen de EU. Handelaren weten precies op welke luchthavens wel of niet/nauwelijks wordt gecontroleerd door de Douane. De modus operandi van delicten gepleegd in het kader van *wildlifehandel* vertonen volgens Van Uhm (2016, p.44) overeenkomsten met die in de drugshandel. Hij karakteriseert als zwakke schakels de douaniers die zelf ook affiniteit hebben met *wildlife* en opkijken tegen de handelaren – die niet zelden een respectabele positie binnen het legale circuit hebben (Van Uhm, 2016, p. 48). Bijkomend probleem bij deze vorm van georganiseerde criminaliteit is dat het niet geldt als prioriteit van de handhaving.

Hoewel uit het bovenstaande een beeld oprijst van criminele organisaties die van corruptie slechts gebruik maken wanneer de toegevoegde waarde evident is, denken opsporingsfunctionarissen hier zelf soms heel anders over. Uit interviews die Miller (2003) met Britse agenten hield, bleek dat velen van hen de overtuiging hebben dat criminele organisaties als doel hebben hen om te kopen omdat corrupte contacten noodzakelijk zijn voor het functioneren van criminele organisaties. Nederlandse politiefunctarissen gaven ruim tien jaar geleden aan dat het lekken van informatie waardoor criminelen aan vervolging konden ontkomen, vaker voorkwam dan algemeen gedacht, hoewel ook een aantal respondenten deze stelling destijds afwees en aangaf dat corruptie slechts bij uitzondering voorkwam (Huberts & Naeyé, 2005). Voordat we laten zien (in paragraaf 2.3) welke percepties vandaag de dag binnen rechtshandavingsorganisaties bestaan over de omvang van niet-integer handelen in relatie tot georganiseerde criminaliteit, worden de resultaten gepresenteerd van de inventarisatie van de binnen deze organisaties geregistreerde meldingen.

2.2 Geregistreerde signalen bij de rechtshandavingsorganisaties

2.2.1 Aantal signalen binnen diverse organisaties

In totaal heeft onze inventarisatie 256 signalen van ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit opgeleverd. In tabel 2.1 wordt weergegeven hoe die signalen zijn verdeeld over de verschillende organisaties die onderzoek doen naar integriteitsschendingen en over de verschillende jaren die dit onderzoek bestrijkt.

Tabel 2.1. Aantal geregistreerde integriteitsschendingen bij de met integriteitsonderzoek belaste instanties

Organisatie	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
RR	5	2	10	7	10	34
VIK's (politie)	37	40	37	34	36	184
BIV (FIOD)	3	2	5	8	2	20
SIO (KMar)	0	2	2	2	3	9
Douane ¹⁰	3	0	1	2	3	9
Totaal	48	46	55	53	54	256

De cijfers in tabel 2.1 verdienen enige toelichting en nuancering. Allereerst is het van belang om te vermelden dat deze 256 signalen geen unieke zaken betreffen die betrekking hebben op 256 verschillende individuen. Zo is van de meeste signalen die via de Implementatiemanager Integriteit en Veiligheid van de Douane bij ons terechtkwamen, bekend dat deze in een later stadium ook door de FIOD, politie en/of RR zijn onderzocht. Ook een aantal signalen dat door de VIK's binnen de politie-eenheden was onderzocht is later bij de RR in de sfeer van een strafrechtelijk onderzoek beland. Daarnaast heeft de RR in een aantal zaken als 'tegenspreker' gefungeerd bij onderzoek van een VIK.¹¹ Hier zit dus enige overlap tussen het zakenbestand van de verschillende diensten.¹² Een ander aspect waarop moet worden gewezen betreft het verschil in registratiewijze tussen de diverse organisaties. Bij een aantal VIK's werden verschillende signalen die in de loop der tijd opkwamen ten aanzien van dezelfde functionaris afzonderlijk geregistreerd: sommige subjecten komen daardoor een aantal maal in de

¹⁰ Deze rij heeft betrekking op zaken die zijn aangeleverd door de implementatiemanager Integriteit en Veiligheid van de Douane. Zoals eerder vermeld, heeft de Douane geen eigen integriteitsbureau.

¹¹ Dit betekent zoveel dat de medewerkers van de RR het onderzoek van het VIK kritisch onder de loep namen en de onderzoekers van feedback voorzagen over de vraag of er onderzoeksmogelijkheden waren gemist en/of alternatieve scenario's voor het gebeuren denkbaar waren.

¹² Een nadere analyse heeft geen precieze aantallen opgeleverd wat betreft het aantal dubbelingen, maar duidelijk is wel dat de omvang van de overlap tamelijk bescheiden is en in ieder geval niet in de tientallen loopt.

registratie van een VIK voor (soms zelfs drie of vier keer). Daar staat tegenover dat de onderzoeken van de RR niet zelden betrekking hebben op meerdere verdachten. Weliswaar worden in dit type zaken afzonderlijke persoonsdossiers aangemaakt, maar in tabel 2.1 zijn ze geteld als één onderzoek. Tot slot bleek bij onze rondgang langs de VIK's dat de zogenaamde NN-onderzoeken in de onderzoeksperiode niet op dezelfde wijze werden geregistreerd. Sommige VIK's registreerden deze zaken in het geheel niet, andere maakten een onderscheid tussen oriënterende gesprekken en meldingen waarnaar wel of niet nader onderzoek was gedaan en weer andere maakten in het geheel geen onderscheid en registreerden alle signalen op dezelfde manier.¹³

De gegevens in tabel 2.1 laten zien dat bij de RR – de dienst waar de serieuze gevallen van corruptie zich naar verwachting vooral aandienen – het aantal integriteitsonderzoeken vanaf 2014 licht is toegenomen. Hoe verleidelijk het ook is om daaraan de conclusie te verbinden dat de omvang van de integriteitsschendingen binnen de vier onderzochte rechtshandavings-organisaties de afgelopen drie jaar is gestegen, kan die conclusie niet zomaar worden getrokken. Veeleer zijn de gegevens een indicatie van een verandering in prioriteitstelling en capaciteitsverdeling. Tot 2014 werd de capaciteit van de RR bijvoorbeeld voor een belangrijk deel ingezet voor onderzoek naar corruptie en wangedrag in het openbaar bestuur. Denk in dit verband onder andere aan de grootschalige corruptieonderzoeken naar de Roermondse wethouder Van Rey en de Noordhollandse gedeputeerde Hooijmaijers, die beide veel capaciteit van de RR hebben gevergd. De geruchtmakende affaires in de sfeer van de rechtshandhaving waarop in het begin van dit rapport al werd gewezen hebben er onder andere toe geleid dat er de afgelopen jaren meer capaciteit voor onderzoek naar dit type integriteitsschendingen is vrijgemaakt. De toename in zaken reflecteert dan ook vermoedelijk vooral een toegenomen aandacht voor integriteitsschendingen binnen de rechtshandhaving.

De 34 zaken van de RR hebben voor een groot deel betrekking op onderzoeken naar integriteitsschendingen binnen de politie: 21 zaken waren exclusief gericht op de politie; in vier 'combi-onderzoeken' waren de schijnwerpers behalve op politieambtenaren ook gericht op medewerkers van andere handavingsorganisaties (veelal Douane en KMar). Bij het feit dat de politie zo nadrukkelijk in beeld komt, moet, zoals in paragraaf 1.5 al is aangegeven, de nuance worden aangebracht dat het aantal medewerkers van de vier onderzochte diensten behoorlijk verschilt.¹⁴ In zeven zaken was de focus exclusief gericht op medewerkers van de Douane; het aantal combi-onderzoeken waarbij ook douaniers subject van onderzoek waren bedroeg drie. De onderzoeken die betrekking hadden op mogelijk gecorrumpeerde douaniers waren in de afgelopen vijf jaar overigens uitsluitend gericht op medewerkers die

¹³ Sinds 1 januari 2017 hanteren de VIK's een uniform registratiesysteem (Vision-Wave), waarin bij het wegschrijven van de zaken een onderscheid wordt gemaakt tussen een oriënterend gesprek, een melding en een onderzoek.

¹⁴ Zoals eerder is vermeld in voetnoot 9, zijn bij de politie bijna 62.000 medewerkers in dienst en bij de andere drie organisaties tezamen iets meer dan 10.000.

werkzaam waren op Schiphol of in de Rotterdamse haven. Medewerkers van de KMar zijn in beeld gekomen in vier onderzoeken (waarvan drie combi-onderzoeken), functionarissen van de FIOD in één onderzoek.

Zoals uitgelegd in paragraaf 1.3.3, is het Bureau Integriteit en Veiligheid (BIV) van de FIOD werkzaam voor de gehele Belastingdienst, inclusief de Douane. Van de in tabel 2.1 genoemde twintig onderzoeken waren er vijftien gericht op medewerkers van de Douane, vier op medewerkers van de Belastingdienst en één zaak op een FIOD-medewerker. Uit het overzicht van de BIV-zaken en die van de RR kan worden afgeleid dat het aantal signalen over integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit waarbij FIOD-medewerkers zijn betrokken, op de vingers van één hand is te tellen.

Over de gehele linie maken onderzoeken naar integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit binnen de vier rechtshandavingsorganisaties maar een bescheiden deel uit van het totale aantal (integriteits-) onderzoeken dat door de verschillende diensten wordt uitgevoerd. Zo is uit de jaarverslagen van het Openbaar Ministerie af te leiden dat de RR in de periode 2012-2016 in totaal 547 zaken in onderzoek had. Zetten we dat aantal af tegen de hierboven genoemde 34 onderzoeken naar ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit, dan betekent dat ongeveer 6% van de zaken van de RR betrekking had op de problematiek die in dit onderzoek centraal staat en die zich manifesteerde binnen de politie, Douane, Kmar of FIOD.¹⁵ Bij de VIK's van de politie is dit percentage nog lager, namelijk 3%.¹⁶

2.2.2 *Uitkomst van de onderzoeken*

Het is al een aantal malen opgemerkt: vermoedens van ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit, corruptie in het bijzonder, zijn om een aantal redenen moeilijk te onderzoeken en deze vermoedens zijn ook niet altijd gegrond. Het is dan ook zonneklaar dat niet elk onderzoek dat wordt ingesteld naar aanleiding van een vermoeden ook daadwerkelijk een integriteitsschending aan het licht brengt die kan worden gelieerd aan georganiseerde criminaliteit. In dit onderzoek zijn vijf mogelijke uitkomsten onderscheiden:

- het vermoeden was ongegrond, er is aantoonbaar niets aan de hand;
- de schending is niet vast te stellen, maar het vermoeden dat er een relatie is met georganiseerde criminaliteit is niet weggenomen; dit is bijvoorbeeld het geval bij de in de inleiding al genoemde lekonderzoeken die gericht zijn tegen niet bij naam genoemde functionarissen (NN);
- de schending wordt aangetoond, maar er is niet met zekerheid vast te stellen dat er een relatie is met georganiseerde criminaliteit; dit is bijvoorbeeld het

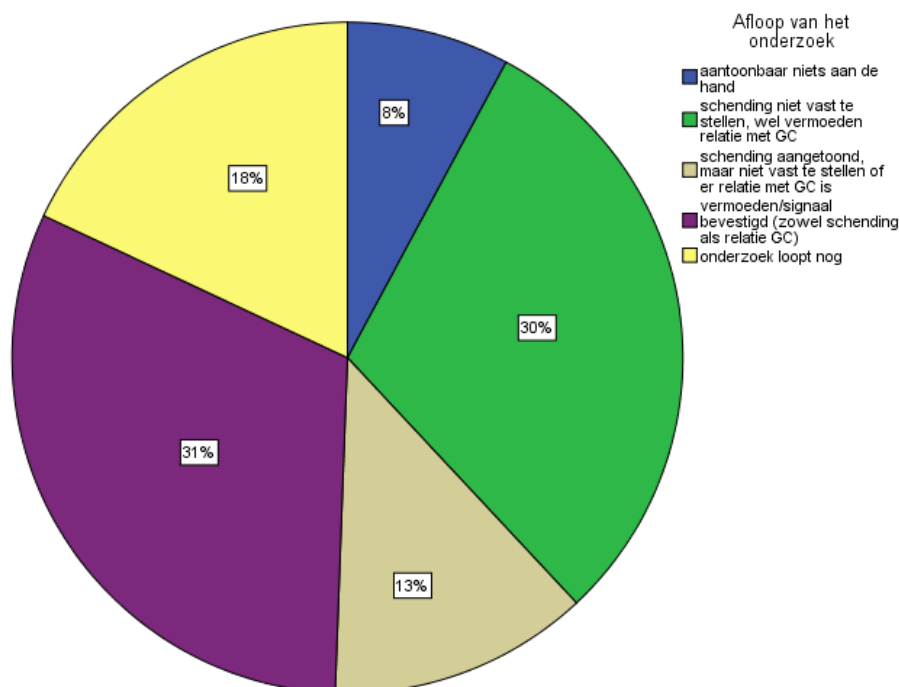
¹⁵ In paragraaf 1.3.1 is al vermeld dat het takenpakket van de RR divers is. De RR doet onderzoek naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie, maar ook naar schietincidenten met dodelijke afloop of zwaar lichamelijk letsel, valsheid in geschrifte, schending van het ambtsgeheim en celdoden in politiebureaus.

¹⁶ Het totale aantal geregistreerde zaken bij de VIK's in de periode 2012-2016 bedraagt volgens de jaarverslagen van de politie 6.428 (Politie, 2015a en Politie, 2016c).

geval bij zaken waarin een vriendschaps- of liefdesrelatie wordt vastgesteld tussen een rechtshandhaver en een familielid of ander contact van een lid van een crimineel samenwerkingsverband. Een dergelijke relatie kan worden bestempeld als ongewenst contact, maar of daaruit ook een verbinding voortvloeit met georganiseerde criminaliteit is lang niet altijd duidelijk;

- het vermoeden van een schending die verband houdt met georganiseerde criminaliteit wordt bevestigd;
- over de uitkomst van het onderzoek valt nog niets te zeggen want het onderzoek loopt nog.

Figuur 2.1. Afloop van alle zaken (n = 256)

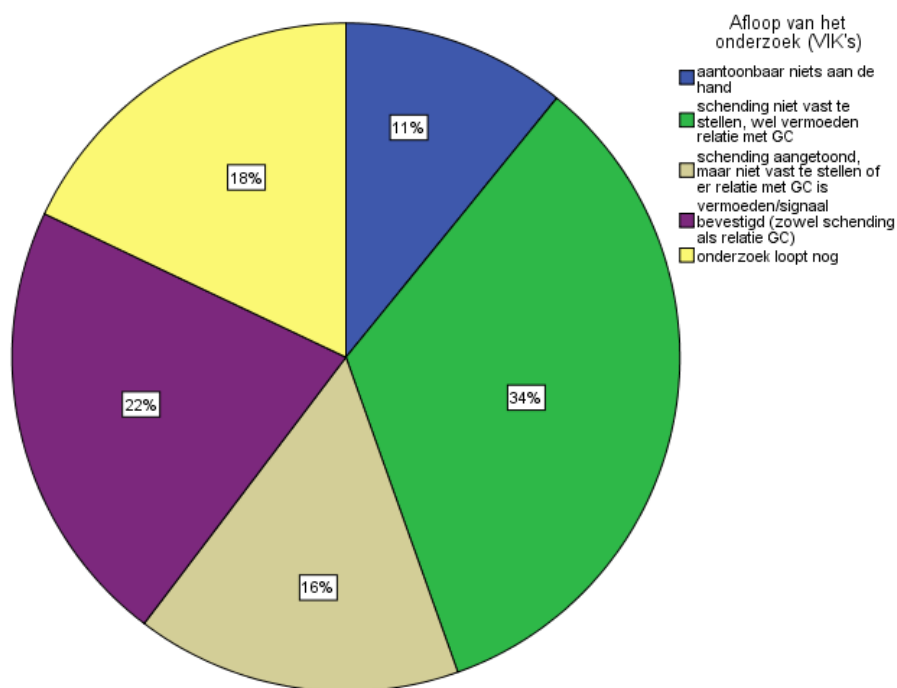


Figuur 2.1 geeft een overzicht van de afloop van alle 256 zaken waarover in het kader van het onderhavige onderzoek informatie is verzameld. Zoals eerder gemeld, moet bij de bestudering van deze gegevens rekening worden gehouden met enige overlap tussen de onderzoeken. Niettemin kan uit figuur 2.1 wel een aantal patronen worden afgeleid. In 80 zaken, ofwel iets minder dan een derde van het zakenbestand (**31%**), kon zowel het vermoeden van een integriteits-schending als de relatie met georganiseerde criminaliteit worden vastgesteld. In **13%** werd weliswaar een integriteitsschending aangetoond maar kon de link met georganiseerde criminaliteit niet worden gelegd. Bij elkaar opgeteld levert dus

minder dan de helft van alle onderzoeken aanknopingspunten op voor het treffen van maatregelen tegen de overheidsfunctionaris in de disciplinaire en/of strafrechtelijke sfeer. De categorie zaken waarin het vermoeden van een relatie met georganiseerde criminaliteit bleef bestaan maar niet aantoonbaar de vinger kon worden gelegd op onoorbaar gedrag van een individuele ambtenaar, beslaat **30%** van het totaal. In **8%** van de gevallen werd de betrokkene door het onderzoek volledig vrijgepleit van enige betrokkenheid bij een met georganiseerde criminaliteit samenhangende integriteitsschending. Het restant (**18%**) wordt gevormd door de onderzoeken die nog niet waren afgesloten.

Wanneer we verder differentiëren naar type organisatie en nagaan hoe de afloop van de onderzoeken is geweest binnen de verschillende organisaties, ontstaat een ander beeld. In figuur 2.2 wordt ingezoomd op het zakenbestand van de VIK's van de politie. Uit deze figuur wordt duidelijk dat bij de VIK's in beduidend mindere mate dan het algemene overzicht liet zien (**22%** van de onderzoeken versus 31% over het totaal) zowel het vermoeden van een integriteitsschending als de relatie met georganiseerde criminaliteit klip en klaar kon worden vastgesteld. In **16%** van de gevallen werd wel een schending aangetoond maar kon de link met georganiseerde criminaliteit niet worden gelegd. De grootste categorie zaken (**een derde** van het totaal) wordt bij de VIK's gevormd door de gevallen waarin het vermoeden van een relatie met georganiseerde criminaliteit overeind bleef maar geen integriteitsschending van een individuele ambtenaar kon worden aangetoond. In **11%** van de onderzoeken was de slotsom dat het gerezen vermoeden in alle opzichten ongegrond was. Over de uitkomst van **18%** van de onderzoeken viel nog niets te zeggen omdat deze nog niet waren afgerond.

Figuur 2.2. Afloop van het onderzoek bij de VIK's (n = 184)



De afloop van de onderzoeken door het BIV-FIOD en SIO-KMar ziet er qua verdeling wezenlijk anders uit dan bij de politie. Bij deze instellingen wordt in 2/3 deel van de zaken zowel het vermoeden van een integriteitsschending als de relatie met georganiseerde criminaliteit bevestigd. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat in vergelijking met de politie het aantal onderzoeken bij deze organisaties aanmerkelijk lager ligt. Ook hebben de onderzoeken veelal een ander karakter. Waar de VIK's meestal aan de basis staan van een oriënterend (verkennend vooronderzoek) of intern onderzoek (onderzoek naar plichtsverzuim) – en strafrechtelijke onderzoeken dus de minderheid van de activiteiten vormen – is de situatie bij het BIV van de FIOD en de SIO van de KMar andersom. Vrijwel alle onderzoeken door deze organisaties hebben het karakter van een strafrechtelijk onderzoek en om dat te starten is nu eenmaal een redelijke verdenking van een strafbaar feit vereist. Zoals eerder opgemerkt, worden vermoedens van strafbare feiten die raken aan het personeel van de Douane, opgepakt door de FIOD, RR of de politie. Zaken die op dit terrein spelen kunnen voor de Douane ook zichtbaar worden als gevolg van elders lopende strafrechtelijke onderzoeken. Dit kan leiden tot een intern onderzoek op basis van de aan de Douane, binnen de geldende wettelijke kaders, geleverde informatie.

In het zakenbestand van de VIK's valt het grote aantal NN-onderzoeken op dat plaatsvindt naar aanleiding van vermoedens van het weglekken van

vertrouwelijke informatie. Ook in een kwart van de zaken van de RR start het onderzoek tegen niet bij naam te noemen verdachten. Ter duiding van dit grote aantal en voor een beter begrip van de moeilijkheid om een NN-onderzoek om te zetten naar geïndividualiseerde functionarissen kan een aantal relevante factoren en omstandigheden worden genoemd. In de eerste plaats moet worden gewezen op de mogelijkheid dat criminelen als contra-strategie doelbewust informatie over gecorrumpeerde overheidsfunctionarissen verspreiden, bijvoorbeeld via een telefoongesprek waarvan zij vermoeden dat dat wordt getapt. Dergelijke geruchten, zelfs als zij ongefundeerd zijn, genereren onrust en wantrouwen in opsporingskringen en kunnen de onderlinge loyaliteit en solidariteit aantasten. Een tweede mogelijkheid is dat de signalen van integriteitsschendingen worden uitgezonden vanuit de politie zelf. “Niet elk lek is wat het lijkt”, zo omschreef een respondent de strategie om via de recherche of TCI desinformatie in het criminele milieu te verspreiden om daarbinnen een reactie teweeg te brengen. Als de bewuste informatie bij collega’s bekend wordt die de achtergrond daarvan niet kennen, kan bij hen ten onrechte het vermoeden van een lek ontstaan. Bovenstaande twee verklaringen suggereren dat het werkelijke aantal lezzaken wellicht lager is dan uit de gepresenteerde cijfers kan worden afgeleid, maar hier staat tegenover dat niet alle vermoedens van lekken kunnen worden doorgezet naar de VIK’s of de RR vanwege de noodzaak voor de TCI’s om informanten af te schermen. Het laatste duidt juist op een *dark number*. De nadere bestudering van een aantal NN-zaken en de resultaten van de interviews bevestigen dat het aantal NN-onderzoeken zeker niet moet worden onderschat. Ter illustratie zij gewezen op een casus waarin bij een huiszoeking in een pand van een verdacht subject een lijst met dertien adressen werd gevonden waar eerder invallen hadden plaatsgevonden. Met deze vondst werd het vermoeden bevestigd dat leden van het criminele samenwerkingsverband vooraf getipt waren over deze invallen: de panden in kwestie bleken volledig te zijn opgeruimd en er werd niets aan bewijswaarde aangetroffen. Het onderzoek naar dit lek leverde geen individueel aanwijsbare verdachte op, maar maakte wel duidelijk dat de lijst door een politiemedewerker moest zijn verstrekt.

Behalve het relatief grote aandeel van de NN-onderzoeken valt in de VIK-registraties ook op dat ten aanzien van sommige functionarissen op verschillende momenten in de tijd signalen van integriteitsschendingen opborrelen. Het patroon in dit type zaken is dat de eerste onderzoeken nog geen aanknopingspunten opleveren voor het aantonen van integriteitsschendingen, maar dat in een derde – of soms zelfs vierde – onderzoek het benodigde bewijs wel voorhanden is en er dan ook maatregelen worden getroffen.

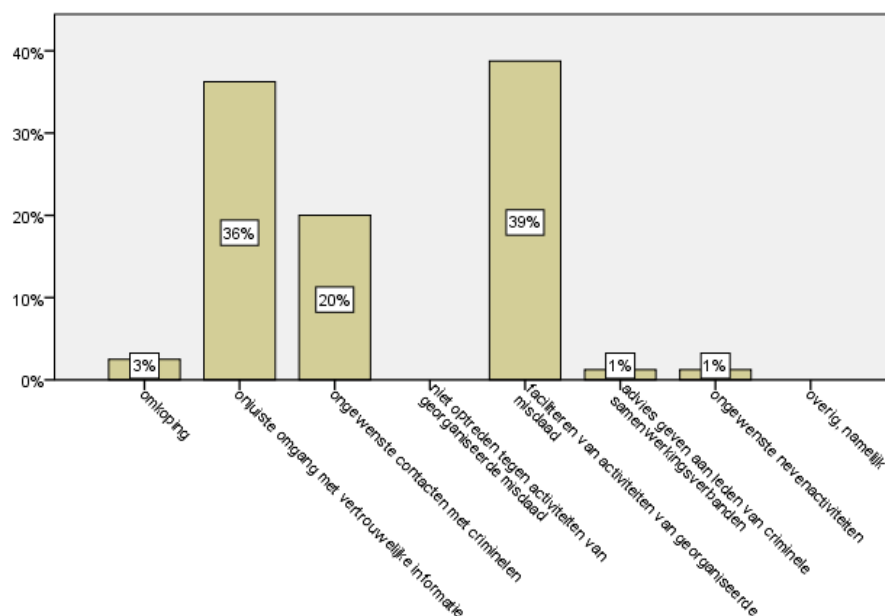
2.2.3 Typen integriteitsschendingen

Aantastingen van integriteit zijn er in vele soorten en maten. Zo worden in het onderzoek van Huberts & Naeyé (2002) naar politieke integriteit twaalf categorieën van schendingen onderscheiden. Een groot deel van die categorieën is voor dit onderzoek niet relevant, omdat ze raken aan het gedrag van individuele medewerkers zonder dat externen daarop enige invloed uitoefenen. Denk aan

diefstal of verduistering in dienstbetrekking of het tekort schieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen. Zoals al vermeld in paragraaf 1.1, is vanwege de expliciete link met georganiseerde criminaliteit in dit onderzoek het zoeklicht gezet op een aantal specifieke integriteitsschendingen. De gebruikte categorisering vloeit voort uit de secundaire analyse die heeft plaatsgevonden op de gegevens van de monitor Georganiseerde Criminaliteit (zie paragraaf 1.3.2). De zeven integriteitsschendingen die uit die secundaire analyse naar boven kwamen zijn omkoping, de onjuiste omgang met (vertrouwelijke) informatie ('lekker'), ongewenste contacten met criminelen (in de familiesfeer, kennissenkring etc.), niet optreden tegen activiteiten van georganiseerde criminaliteit, faciliteren van activiteiten van georganiseerde criminaliteit, advies geven aan leden van criminele samenwerkingsverbanden en ongewenste nevenactiviteiten.

In figuur 2.3 is uiteengezet om wat voor type integriteitsschendingen het gaat in de 80 zaken waarin zowel sprake is van een integriteitsschending als van een relatie met georganiseerde criminaliteit. De figuur maakt duidelijk dat twee typen integriteitsschendingen de boventoon voeren, namelijk het faciliteren van activiteiten van georganiseerde criminaliteit en de onjuiste omgang met (ofwel het lekken van) vertrouwelijke informatie. Bedacht moet overigens worden dat er in veel gevallen sprake was van overlap. De categorieën 'ongewenste contacten met criminelen' en 'onjuiste omgang met informatie' komen bijvoorbeeld met enige regelmaat in combinatie voor. Omdat de onderzoekers bij de inventarisatie maar één antwoordcategorie hebben geregistreerd wordt het beeld enigszins vertekend. Afgaande op figuur 2.3 lijkt omkoping bijvoorbeeld niet veel voor te komen, maar dit gegeven is mede een artefact van de wijze van registreren. Bedacht moet worden dat het aantonen van het aannemen van smeergeld in de regel moeilijker is dan het vaststellen van een ongewenst contact of het schenden van het ambtsgeheim. Niet zelden heeft de classificatie van een integriteitsschending in een van de laatstgenoemde categorieën al plaatsgevonden voordat het omkopingselement kan worden aangetoond.

Figuur 2.3. Type integriteitsschending (n = 80)



Anders dan bij de politie en de KMar is het aantal lekonderzoeken bij de Douane betrekkelijk gering. De onderzoeken bij deze dienst spitsen zich veelal toe op andersoortige integriteitsschendingen, zoals het faciliteren van georganiseerde criminaliteit (in het bijzonder in de vorm van hand- en spandiensten bij het omzeilen van douanecontroles). De onderzoeken naar ernstige integriteitsschendingen van douaniers in relatie tot georganiseerde criminaliteit waren in de afgelopen vijf jaar uitsluitend gericht op medewerkers die werkzaam zijn op Schiphol of in de Rotterdamse haven. Andere lucht- of zeehavens zijn niet in beeld gekomen.

Om het beeld ten aanzien van de binnen de verschillende diensten aangetroffen integriteitsschendingen iets meer in te kleuren, worden hieronder kort enkele casusbeschrijvingen gepresenteerd. Deze zijn bestudeerd in het kader van de verdiepingsslag bij de RR (zie paragraaf 1.4.3), dan wel door respondenten aangereikt tijdens de interviews. De casussen weerspiegelen de drie typen integriteitsschendingen die het meest frequent zijn aangetroffen:

Q start als twintiger zijn carrière bij de politie waar hij na zijn politieopleiding onder andere bij de recherche en ZwaCri aan de slag gaat. In 2009 maakt hij voor een relatief korte periode een uitstap naar een onderdeel van het ministerie van Defensie. Tijdens zijn terugkeergarantieperiode besluit hij weer te gaan werken bij de politie, nu als hoofdagent/taakaccenthouder drugs. Uit het onderzoek blijkt dat Q al jarenlang samen met zijn vrouw op stap gaat met criminelen uit het drugscircuit. Deze

contacten dateren uit zijn periode bij Defensie. Ze gaan naar feesten waar XTC en andere harddrugs worden gebruikt en verhandeld. Bij de aanhouding van Q en zijn vrouw wordt in hun woning behalve cash geld ook een hoeveelheid drugs aangetroffen.

A is rechercheur bij een rechtshandhavingsorganisatie, ze is hoogopgeleid en single. Ze wordt door haar collega's beschreven als een hardwerkende en intelligente collega. Via een datingsite komt A in contact met een knap ogende man waar ze, naar later blijkt, samen mee op de lagere school heeft gezeten. A heeft in haar datingsite-profiel kenbaar gemaakt dat ze rechercheur is. De twee hebben een ontmoeting. De man blijkt tijdens de date buitengewoon geïnteresseerd te zijn in haar werk en ze vertelt in haar enthousiasme over een aantal zaken waar ze op dat moment aan werkt. Haar date zet haar onder druk en wil meer informatie hebben over de zaken. A zwicht voor de druk. Ze realiseert zich achteraf dat de details die ze heeft prijsgegeven kunnen leiden tot het stuk lopen van de onderzoeken waarbij ze is betrokken en ze besluit haar loslippigheid te melden bij haar leidinggevende. A wordt uiteindelijk oneervol ontslagen.

X, Y en Z zijn douanemedewerkers die verantwoordelijk zijn voor de controle van de bagage van passagiers op Schiphol. Uit onderzoek blijkt dat zij een crimineel samenwerkingsverband faciliteren door opzettelijk drugsvrachten ongezien door de controle te laten komen. Op het moment dat de drugsvracht de controle passeert, veroorzaakt medewerker X een korte stroomstoring, waardoor de bewuste koffer niet in beeld komt op het computerscherm. Medewerker Y leidt op dat moment de teamleider af, die achter de schermen alles in de gaten houdt en in actie komt vanwege de stroomstoring, terwijl medewerker Z de koffer snel bij de gecontroleerde bagage zet.

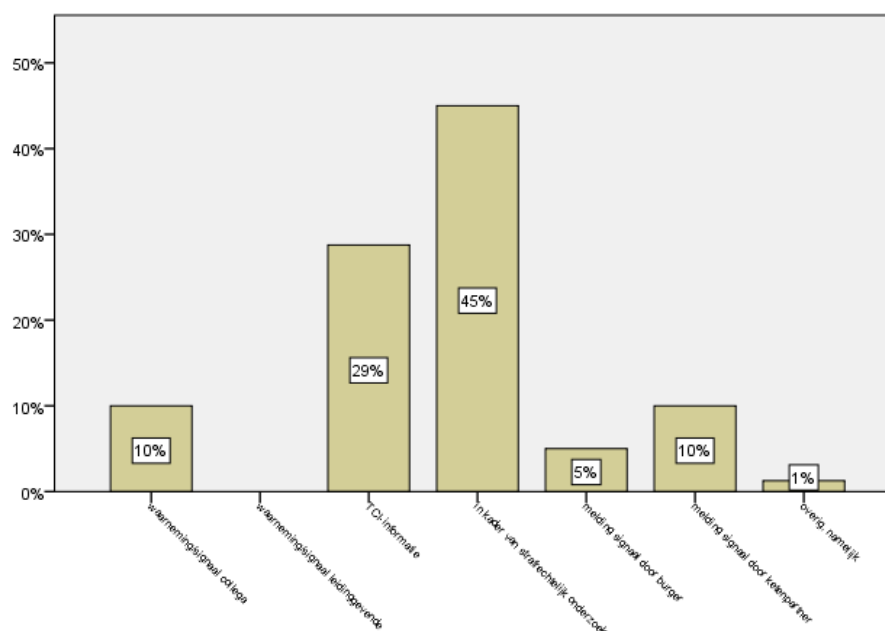
2.2.4 Aanleiding- en bron van de melding

Figuur 2.4 geeft een overzicht van de aanleidingen tot het instellen van de onderzoeken naar de integriteitsschendingen. Dit overzicht is wederom gebaseerd op de 80 zaken waarin zowel de integriteitsschending als de relatie met georganiseerde criminaliteit is vastgesteld. De figuur maakt duidelijk dat het merendeel van de signalen opborrelt in lopend strafrechtelijk onderzoek (naar georganiseerde criminaliteit) of op basis van TCI-informatie. Onderzoeken naar integriteitsschendingen komen slechts in geringe mate (10%) op gang naar aanleiding van een melding door collega's. Het kwalitatieve onderzoekmateriaal laat zien dat dit verband houdt met verschillende factoren en omstandigheden. Collega's pikken het signaal van een mogelijke integriteitsschending soms niet op doordat zij dat signaal anders interpreteren. Ook wordt soms doelbewust weggekeken. Tot slot komt het voor dat loyaliteit jegens collega's en de organisatie en/of angst voor de sociale repercussies van een eventuele melding

mensen uit de directe omgeving van de betrokken functionaris ervan weerhouden om met een vermoeden van een misstand naar buiten te komen.

Misschien de opmerkelijkste bevinding uit figuur 2.4 is dat geen enkele zaak aan het rollen is gekomen door een waarneming of signaal van een leidinggevende. Dit gegeven roept vragen op over de wijze van toezicht van leidinggevend. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4 (paragraaf 4.3.2). Ook meldingen door ketenpartners komen relatief weinig voor. Heel sporadisch start een onderzoek naar aanleiding van een melding door een burger. Dat laatste is niet verwonderlijk, gegeven het feit dat georganiseerde misdaad zich veelal buiten het gezichtsveld van de meeste burgers manifesteert.

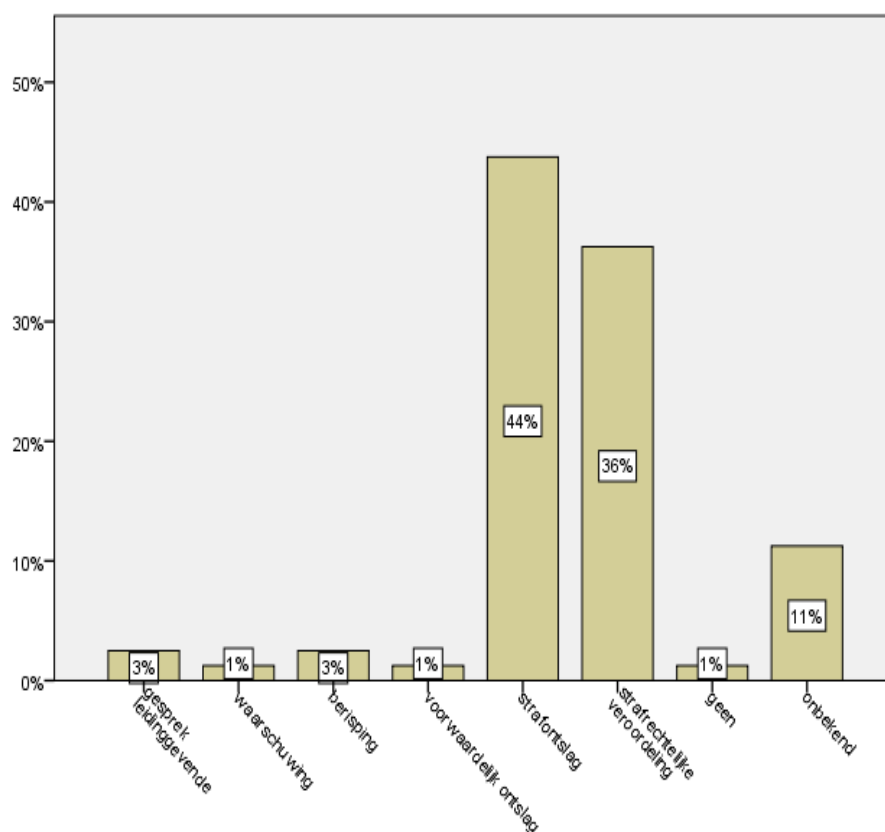
Figuur 2.4. Aanleiding tot het onderzoek (n = 80)



2.2.5 Arbeidsrechtelijke en strafrechtelijke gevolgen

In figuur 2.5 wordt weergegeven welke arbeidsrechtelijke en/of strafrechtelijke gevolgen aan het vaststellen van de integriteitsschendingen zijn verbonden.

Figuur 2.5. Gevolgen van het onderzoek (n = 80)



Uit figuur 2.5 kan worden afgeleid dat in het grootste deel van de gevallen de betrokkene is ontslagen.¹⁷ De rubriek ‘strafrechtelijke veroordeling’ scoort ook hoog, waarbij moet worden aangetekend dat in een niet gering aantal gevallen de strafrechtelijke afdoening nog niet onherroepelijk is (zeker niet in zaken die dateren uit de laatste jaren van de onderzoeksperiode; daarvan is de strafrechtelijke afloop vaak nog geheel ongewis). Uit het interviewmateriaal en het verslag van de besloten themamiddag kan worden afgeleid dat een risicovolle groep wordt gevormd door personen die ondanks een vastgestelde schending in een andere eenheid of een andere overheidsorganisatie aan de slag gaan. Het probleem dat zich hier manifesteert, is dat dossiers van bijvoorbeeld VIK-

¹⁷Volgens het recent verschenen jaarverslag van de Nationale Politie zijn in 2016 126 politiefunctionarissen voorwaardelijk, dan wel onvoorwaardelijk ontslagen omdat ze zich schuldig hadden gemaakt aan een integriteitsschending. In hoeverre deze integriteitsschendingen gerelateerd waren aan georganiseerde criminaliteit is uit de cijfers niet op te maken. In 2015 bedroeg het aantal (voorwaardelijk dan wel onvoorwaardelijk) ontslagen politiemedewerkers 131, in 2014 154, in 2013 146 en in 2012 197.

onderzoeken maar een beperkte periode mogen worden bewaard.¹⁸ Daarnaast komt als problematisch aspect uit de interviews naar voren dat VIK-dossiers van functionarissen die ‘de bui voelen hangen’, zelf ontslag nemen en elders solliciteren, in de regel niet worden overgedragen aan leidinggevendenden van de nieuwe werkeenheden. Op deze manier kunnen functionarissen, wier handelen twijfels en vragen heeft opgeroepen, ongestoord in een nieuwe werkomgeving aan de slag en daar hun mogelijk dubieuze praktijken continueren.¹⁹

2.3 Percepties over omvang en ernst binnen de vier rechtshandavingsorganisaties

Tijdens de rondgang langs de integriteitsbureaus van de verschillende instanties, de interviews en de survey die is afgenomen tijdens de themamiddag is getracht inzichtelijk te maken hoe binnen de verschillende organisaties de omvang en ernst

¹⁸ De bewaartermijn voor dossiers van disciplinaire onderzoeken is bij de politie 10 jaar. Dit is vastgelegd in een intern protocol. Voor de strafrechtelijke onderzoeken varieert de termijn. Dit is wettelijk vastgelegd in de Wet Politiegegevens (Wpg). Volgens art. 14, lid 1 van de Wpg is de reguliere bewaartermijn 5 jaar, maar hierop zijn uitzonderingen mogelijk.

¹⁹ Bij de politie wordt het VIK-dossier niet toegevoegd aan het personeelsdossier, maar de besluiten die daaruit voortvloeien wel. Op basis van zo’n besluit kan dus vastgesteld worden dat er sprake is geweest van een intern onderzoek. In het besluit staat in grote lijnen de inhoud van het onderzoek. Wanneer er als gevolg van een onderzoek een maatregel wordt opgelegd, behoort die te worden opgenomen in het personeelsdossier. Deze gegevens behoren conform de selectielijst politie op grond van de archiefwet tot 10 jaar na het einde van het dienstverband bewaard te blijven. VIK-dossiers verhuizen niet mee indien een politiefunctionaris naar een andere eenheid vertrekt. VIK-dossiers zijn niet vrij opvraagbaar. Het VIK informeert op verzoek de leidinggevende in grote lijnen over de aard van het onderzoek en de uitslag daarvan, maar geeft niet standaard het dossier ter inzage. Het dossier mag inhoudelijk ingekeken worden wanneer er sprake is van een veiligheidsonderzoek en met schriftelijke toestemming van de betrokkene.

Ook bij de KMar wordt informatie over eerdere integriteitsschendingen in de regel niet op voorhand gedeeld met andere werkgevers/leidinggevendenden. Een en ander wordt ook niet gedeeld als een selectiecommissie daar naar vraagt. Er wordt (intern) in een dergelijk geval verwezen naar het personeelsdossier van de betrokken medewerker. De personeelsfunctionaris kan desgevraagd aangeven of er een ambtsbericht is opgemaakt en voor welk type schending. Volgens de Personele Uitvoeringsbepalingen van de Belastingdienst – die ook van toepassing zijn op douane- en FIOD-personeel – wordt in het personeelsdossier alleen informatie opgenomen over een integriteitsschending als er sprake is van een disciplinair of strafrechtelijk onderzoek en een daaraan gekoppelde sanctie. Bij de overstap van een medewerker naar een ander dienstonderdeel is het aan het management om te bepalen of het zinvol en noodzakelijk is om personeelsinformatie te delen. Richting een externe nieuwe werkgever kan niet op eigen initiatief informatie worden verstrekt. Wel kan in algemene termen iets worden aangegeven als om referenties wordt gevraagd of wanneer de Belastingdienst wordt gevraagd om een getuigschrift af te geven, maar specifieke inzage in het personeelsdossier is niet mogelijk.

van de integriteitsschendingen worden gepercipieerd. Het beeld dat uit deze inventarisatie naar voren komt is dat onder de geïnterviewden en deelnemers aan de survey de meningen verdeeld zijn over het aantal integriteitsschendingen dat zich in de afgelopen vijf jaar in de eigen organisatie heeft gemanifesteerd. In kringen van de politie en de Douane hangt een kleine meerderheid van de bevroegde functionarissen de gedachte aan dat het aantal integriteitsschendingen in de eigen organisatie is toegenomen. Een niet gering aantal respondenten weersprekt echter dat er in dit verband sprake zou zijn van een stijgende lijn. Toegespitst op de vraag naar omkoping van de eigen medewerkers geeft drie kwart van de respondenten aan niet in te kunnen schatten of er vaker dan voorheen wordt geprobeerd om medewerkers om te kopen. Een kwart van de respondenten heeft die vraag met een volmondig “ja” beantwoord.

Bestaat over de omvang van het probleem geen eenduidigheid, die is wel aanwezig in relatie tot de ernst van de problematiek. In de beleving van een ruime meerderheid van de functionarissen die in dit onderzoek hun mening hebben kunnen ventileren, zijn de zaken van de afgelopen jaren van een zwaardere kaliber dan uit de periode ervoor. Naar het oordeel van de betrokkenen is georganiseerde criminaliteit zoals die zich in Nederland manifesteert, gedurende de afgelopen vijf jaar in meer dan één opzicht verhard. Afgezien van het geweldgebruik en het ogenschijnlijk gemak waarmee liquidaties plaatsvinden in het criminele milieu zou de druk in de vorm van provocatie, intimidatie en corruptie van rechtshandhavers en leden van het openbaar bestuur zijn opgevoerd.

Mede als gevolg van de toegenomen dreiging en de publiciteit die een aantal geruchtmakende zaken teweeg heeft gebracht is naar het oordeel van de ondervraagden de beleidsmatige aandacht binnen de vier onderzochte organisaties voor het thema integriteit in relatie tot georganiseerde criminaliteit toegenomen. Toch moet naar het oordeel van een niet gering aantal respondenten (40% in de survey) in de eigen organisatie nog een tandje bij worden gezet bij de preventie en bestrijding van ernstige vormen van integriteitsschendingen. Dit geluid klinkt het sterkste door in kringen van de politie. Hoewel wordt onderkend dat de media de afgelopen jaren veel aandacht hebben besteed aan een aantal zeer ernstige corruptiegevallen binnen de politie en de Douane, heeft de stelling dat “de media het aantal integriteitsschendingen in de rechtshandhaving overdrijven” verdeelde reacties opgeleverd: ongeveer evenveel respondenten onderschrijven als verwerpen deze stelling; een kwart van de bevroegden neemt een middenpositie in.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een beeld op hoofdlijnen geschetst van de omvang en ernst van de integriteitsproblemen binnen de politie, de Douane, de KMar en FIOD die in verband kunnen worden gebracht met georganiseerde criminaliteit. Afgaande op de ruimte die voor het thema wordt ingeruimd in de beleidsstukken van diverse organisaties en de stijging van het aantal zaken bij de RR gedurende de afgelopen

drie jaar kan worden geconcludeerd dat – mede als gevolg van een aantal in de media breed uitgemeten zaken – de *aandacht* voor integriteitsschendingen in de sfeer van de rechtshandhaving is toegenomen. Of ook het aantal incidenten is toe- of afgenomen kan echter bij gebrek aan een deugdelijke voormeting niet onomwonden worden vastgesteld. Grote voorzichtigheid is geboden bij de interpretatie van de gegevens uit de registratiebestanden van de integriteitsbureaus en de RR, maar indicaties voor een toename van het aantal onderzoeken naar ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit bevatten ze in ieder geval niet. Die indicaties blijken ook niet uit de resultaten van de survey en de interviews, waarin de vraag naar het aantal integriteitsschendingen verdeelde reacties heeft opgeroepen. Beduidend meer consensus komt uit de survey en de interviews naar voren over de ernst van de zaken: de georganiseerde criminaliteit zou gedurende de afgelopen jaren de druk jegens rechtshandhavers en leden van het openbaar bestuur hebben opgevoerd. De bestudeerde casuïstiek bevestigt deze gepercipieerde trend in een aantal opzichten. In het volgende hoofdstuk zal nader op dit thema worden ingegaan.

Gezien de omvang van het personeelsbestand en het type werk dat de politie verricht is het allesbehalve verrassend dat veruit de meeste signalen rondom integriteitsonderzoeken binnen deze organisatie opborrelen. De vitale functie die de Douane vervult bij het houden van toezicht op goederen- en mensenstromen in en uit Nederland verklaart het aandeel van de dienst in het totaal aantal integriteitsonderzoeken. Opmerkelijk is dat de onderzoeken die betrekking hebben op mogelijk gecorrumpeerde douaniers in de afgelopen vijf jaar uitsluitend gericht waren op medewerkers die werkzaam zijn op Schiphol of in de Rotterdamse haven. Het aantal ‘lekonderzoeken’ is bij de Douane en FIOD betrekkelijk gering. De onderzoeken bij deze diensten spitsen zich veelal toe op andersoortige integriteitsschendingen, zoals het faciliteren van georganiseerde criminaliteit. Bij de politie en KMar maken onderzoeken naar schending van het ambtsgeheim wel een substantieel deel uit van het totale zakenbestand.

Onderzoek naar ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit komt meestal op gang op basis van lopend strafrechtelijk onderzoek of TCI-informatie. Opmerkelijk is dat van de 80 zaken waarin zowel een integriteitsschending als een relatie met georganiseerde criminaliteit kon worden vastgesteld geen enkele zaak aan het rollen is gekomen door een waarneming of signaal van een leidinggevende. Deze 80 zaken maken nog geen derde deel uit van het totaal aantal signalen ($n = 256$) over integriteitsschendingen dat in het kader van dit onderzoek is bestudeerd. In één op de acht zaken wordt weliswaar een integriteitsschending aangetoond, maar kan de link met georganiseerde criminaliteit niet worden gelegd. De categorie zaken waarin het vermoeden van een relatie met georganiseerde criminaliteit blijft bestaan maar niet aantoonbaar de vinger kan worden gelegd op onoorbaar gedrag van een individuele ambtenaar beslaat bijna een derde van het totaal. De NN-zaken binnen de politie maken een groot deel uit van deze categorie.

Zodra een ernstige integriteitsschending in relatie tot georganiseerde criminaliteit is vastgesteld zijn de sancties in de regel zwaar: het gros van de schenders is strafrechtelijk veroordeeld en/of oneervol ontslagen.

3 De relatie georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving nader beschouwd

In dit hoofdstuk wordt vanuit het perspectief van de georganiseerde criminaliteit de relatie met rechtshandavingsorganisaties onder de loep genomen. We beginnen de analyse breed met een korte beschouwing over de aard van georganiseerde criminaliteit in Nederland en het belang dat criminele netwerken hebben bij het corrumperen van medewerkers van rechtshandavingsorganisaties. Vervolgens wordt meer licht geworpen op het profiel van de omgekochte (in termen van functieniveau, geslacht, leeftijd, aantal dienstjaren en etnische achtergrond), de motieven die zij hebben om zich te laten corrumperen en de aard en dynamiek van de interactie tussen criminelen en handhavingsfunctionarissen.

3.1 De aard en werkwijze van georganiseerde criminaliteit in Nederland

3.1.1 Inzichten uit de literatuur

Er is inmiddels voldoende empirisch bewijs voorhanden om de hypothese te onderbouwen dat georganiseerde criminaliteit, zoals zich dat in het grootste deel van Europa manifesteert, niet – of slechts in uitzonderingsgevallen – voldoet aan het beeld van duurzame, piramidale organisaties met een strenge hiërarchie, een duidelijke taakverdeling, een gedragscode en een intern sanctiesysteem (zie o.a. Kruisbergen et al., 2012; Siegel & Nelen, 2008). De wijze van organiseren laat zich beter beschrijven als *criminal networking* (Spapens, 2006). Laatstgenoemde auteur heeft in zijn proefschrift helder uiteengezet hoe uit ‘vijvers’ van potentiële delictplegers specifieke criminele samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan. De samenwerking krijgt veelal gestalte langs de lijn van sociale relaties en vertrouwen (*trust*) speelt daarbinnen een cruciale rol. Ondanks dat er geen sprake is van een piramidale opbouw, bestaan in dergelijke criminele samenwerkingsverbanden wel degelijk hiërarchische verhoudingen of – met een beter woord – afhankelijkheidsrelaties. De betrokkenen vervullen binnen een crimineel samenwerkingsverband verschillende rollen. Om over de grenzen heen te kunnen opereren zijn bijvoorbeeld personen nodig die in staat zijn om (sociale en geografische) afstanden te overbruggen en contacten te leggen met relevante derden. Deze spinnen in het criminele web worden in de rapportages van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit aangeduid als ‘bruggenbouwers’ (Kleemans et al., 1998; Kleemans et al., 2002; Van de Bunt & Kleemans, 2007; Kruisbergen et al., 2012). De zogenaamde ‘facilitators’ verrichten hun activiteiten vaak in de periferie van de criminele samenwerkingsverbanden, maar vormen in het grotere netwerk wel degelijk knooppunten. Zij verlenen hun diensten soms aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Documentenvervalsers, transporteurs, BV-makelaars, geldwisselaars en financiële adviseurs zijn hier voorbeelden van. In het vorige hoofdstuk is al aangestipt dat ook functionarissen,

werkzaam binnen instellingen belast met de rechtshandhaving, een belangrijke schakelfunctie kunnen vervullen. Gezien het feit dat georganiseerde criminaliteit in Nederland wel is gekarakteriseerd als ‘transitcriminaliteit’, waarbij gebruik wordt gemaakt van de bestaande legale infrastructuur en wordt meegelift op legale goederenstromen (Kruisbergen et al., 2012; Landman et al., 2012; Te Pest et al. 2012), kan een corrupte ambtenaar een belangrijke rol vervullen bij het passeren van controleposten op internationale (lucht- en zee)havens. Corrupte ambtenaren kunnen ook van nut zijn voor meer algemene afschermingsdoeleinden, waarbij gedacht kan worden aan het lekken van informatie over lopende opsporingsactiviteiten om zo het gevaar van het opsporingsonderzoek te neutraliseren en vervolging te ontlopen.

Criminele samenwerkingsverbanden worden niet alleen gekenmerkt door hun fluïde karakter, maar ook door etnische heterogeniteit (Kleemans et al., 2002). De mondialisering van handel en de wijze waarop migratie zich wereldwijd voltrekt, laten hun sporen na in zowel de wijze waarop criminele activiteiten worden ontplooid als in de wijze waarop criminele groepen samenwerkingsverbanden met elkaar aangaan. Mensenhandel is bijvoorbeeld al lang geen aangelegenheid meer waarin personen met eenzelfde nationaliteit of etnische achtergrond uitsluitend combines met elkaar sluiten. Met behulp van de hierboven genoemde *bruggenbouwers* worden juist over grenzen heen verbindingen gelegd met andere groepen (Van de Bunt & Kleemans, 2007; Siegel & Nelen, 2008). Dat gegeven onderstreept de noodzaak om niet alleen nationaal maar zeker ook internationaal in te zoomen op de kernpunten (*‘hubs’*) en knooppunten (*‘nodes’*) in respectievelijk de (criminele) goederenstroom, de informatiestroom en de geldstroom. Het logistieke proces van delictvormen als mensenhandel, mensensmokkel, georganiseerde hennepeteelt etc. moet worden ontrafeld en verstoord door dammen op te werpen tegen criminele gelegenheidsstructuren. De klassieke wijze van rechercheren op sleutelpersonen binnen criminele samenwerkingsverbanden is aangevuld met nieuwe strategieën. Daarbij moet vooral worden gedacht aan interventies die zijn gericht op het verkleinen van de mogelijkheden om criminele activiteiten te ontplooien, het voorkomen van criminele investeringen in reguliere sectoren, het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en het vergroten van het bewustzijn binnen het openbaar bestuur, het bedrijfsleven en professionele beroepsgroepen om op al deze terreinen meer verantwoordelijkheid en daadkracht aan de dag te leggen. In het boek onder redactie van Bullock et al. (2010) worden diverse voorbeelden gepresenteerd van wat wel wordt aangeduid als situationele preventie van georganiseerde criminaliteit. In Nederland heeft die benadering invulling gekregen door het model van de programmatische, geïntegreerde aanpak van criminaliteit. Met deze terminologie wordt bedoeld op een benadering waarin een criminaliteitsverschijnsel op lokaal, regionaal, landelijk – en waar nodig internationaal – niveau wordt aangepakt en waarin alle betrokken partijen in onderlinge samenhang een werkwijze ontwikkelen waarbij alle denkbare (bestuurlijke, fiscale, strafrechtelijke, sociale zekerheids-, internationale etc.) aspecten voldoende aan bod komen. De afgelopen jaren zijn in het land tien

Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) opgericht. Deze fungeren als informatieknooppunt tussen verschillende bij de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit betrokken instanties, zoals de politie, het OM, de belastingdienst, de FIOD, de Inspectie SZW en het bestuur. De activiteiten die in het kader van de geïntegreerde aanpak worden ontplooid staan steeds meer in het teken van het tegengaan van 'ondermijning'. Hoewel dit concept meerdere betekenissen kent (Faber, 2013) is de sterkste connotatie die van verweving van legale en illegale activiteiten en de ernstige gevolgen daarvan voor de samenleving en de rechtsorde. In het zuiden van het land hebben de bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyse van de Taskforce Brabant-Zeeland en de publicatie van Tops en Tromp (2017) over de *Achterkant van Nederland* veel publieke aandacht voor de dreiging van ondermijnende activiteiten gegenereerd. Een van de aspecten die in dat verband wordt benadrukt is de toegenomen intimidatie van overheidsfunctionarissen. Vooral burgemeesters en wethouders lijken in toenemende mate blootgesteld te worden aan bedreiging en provocatie, maar ook functionarissen van andere rechtshandavingsorganisaties valt eenzelfde lot ten deel. Sommige auteurs veronderstellen in dit verband een actie-reactie-reflex. Zo onderzoeken Rovers en Moors momenteel in opdracht van het programma *Politie & Wetenschap* de hypothese dat toenemende regelgeving, toezicht, handhaving en opsporing van georganiseerde criminaliteit als ongewenst bijeffect heeft dat criminele netwerken in toenemende mate afhankelijk worden van THOR-organisaties (Toezicht-Handhaving-Opsporing-Regelgeving – bijvoorbeeld gemeenten, politie, Douane, KMAR, particuliere beveiliging etc.) om hun criminele processen te faciliteren. Hoe beter THOR-organisaties erin slagen barrières op te werpen voor criminele bedrijfsvoering, hoe meer criminele netwerken afhankelijk worden van het 'uitschakelen' van deze organisaties. Het is, aldus de toelichting bij dit onderzoeksvoorstel van Rovers en Moors, een vorm van verplaatsing waarbij de 'jager' de 'prooi' niet naar een ander gebied, delict, of werkwijze jaagt, maar waarbij de jager zelf wordt aangevallen, zodat de prooi de bestaande criminele processen in stand kan houden. De resultaten van het onderzoek van Rovers en Moors worden begin 2018 verwacht.

3.1.2 Inzichten uit het empirisch onderzoek

In onze interviews en ander onderzoeksmateriaal zijn enkele aanknopingspunten voor bevestiging van de hypothese van Rovers en Moors te vinden, maar we hebben deze niet direct wetenschappelijk getoetst. Uit het onderzoeksmateriaal (in het bijzonder de interviews en de discussies tijdens de besloten themamiddag) rijst, zoals al geschetst aan het einde van het vorige hoofdstuk, het beeld op dat de externe druk op medewerkers van THOR-organisaties is toegenomen. Het voert echter te ver om te stellen dat corruptie en onrechtmatige beïnvloeding behoren tot het standaardrepertoire van alle criminele netwerken. Corruptie is en blijft een middel dat door criminelen vooral bedrijfsmatig wordt ingezet. Als het doel kan worden bereikt langs een andere weg zal het achterwege blijven. In de Rotterdamse haven was corruptie bijvoorbeeld lange tijd niet nodig, omdat er bij gebrek aan voldoende toezicht en controle voldoende mogelijkheden waren om

containers met contrabande binnen te brengen en van het haventerrein af te krijgen (Kleemans et al., 2002). Interviews met personen uit de rechtshandhaving die goed bekend zijn met het logistieke proces in de haven, roepen echter het beeld op dat partijen in de haven met vereende krachten er in zijn geslaagd om via risicoanalyse en verscherpt toezicht de drempel voor criminele activiteiten in het havengebied aanmerkelijk op te hogen. De keerzijde van dat succes is dat criminelen steeds meer zijn aangewezen op contacten binnen het haventerrein om de contrabande veilig te stellen en te verplaatsen. Dat kunnen douaniers zijn, maar ook andere personen werkzaam in de logistiek van het havenproces. De casuïstiek en interviews bevestigen bovendien het inzicht uit het *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2017* dat steeds meer van de bedrijvigheid in de haven, waaronder de doorgang van containers, geautomatiseerd plaatsvindt (Boerman e.a., 2017). Door manipulaties kunnen criminelen achterhalen waar containers staan, containers laten verplaatsen, ze ‘op groen’ zetten zodat de Douane ze niet controleert, of pincodes achterhalen die noodzakelijk zijn voor het ophalen van een container. Dat betekent dat criminelen toegang moeten krijgen tot deze systemen, hetzij door te hacken, hetzij door het omkopen van kantoorpersoneel of douaneambtenaren (Boerman e.a., 2017).

De interviews met vertegenwoordigers uit de rechtshandhaving suggereren eveneens dat criminele organisaties verder zijn geprofessionaliseerd. Vooral met betrekking tot ICT beschikken criminele samenwerkingsverbanden soms over zeer geavanceerde middelen waarmee de bewegingen van medewerkers van rechtshandhavingsorganisaties nauwlettend in de gaten kunnen worden gehouden. Een respondent refereerde in dit verband tijdens een interview aan een huiszoeking bij een chapter van een Outlaw Motorcycle Gang (OMG). Na afloop van die huiszoeking bleek dat het betreffende chapter over apparatuur beschikte, waarmee de smartphones van de aanwezige opsporingsfunctionarissen konden worden herkend en geregistreerd.

3.2 Profiel van de omgekochte

3.2.1 Inzichten uit de literatuur

Het literatuuronderzoek dat in het kader van de onderhavige studie is verricht laat zien dat het merendeel van de aangetroffen ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit betrekking heeft op ambtenaren op *uitvoeringsniveau*. In de inventarisatie van RR-zaken van Nelen & Nieuwendijk (2003) was slechts in 15% van de corruptiezaken het zoeklicht gezet op leidinggevend in een organisatie. Daarbij ging het veelal ook nog om zaken gerelateerd aan het openbaar bestuur, in het bijzonder gemeenten. Binnen rechtshandhavingsorganisaties was het aantal zaken waarbij leidinggevend subject van onderzoek waren op de vingers van een hand te tellen.

Diverse studies – o.a. Fijnaut et al. (1996); Nelen & Nieuwendijk (2003) – hebben er op gewezen dat onder corrupte politiefunctionarissen een oververtegenwoordiging van personen met een migratieachtergrond bestaat.

Spanningen als gevolg van een loyaliteitsconflict met het herkomstmilieu worden in deze studies als meest waarschijnlijke oorzaak genoemd. Veelal wordt hier de koppeling gelegd met het belang dat in de literatuur op het gebied van georganiseerde criminaliteit wordt toegeschreven aan sociale relaties (zie bijvoorbeeld Kleemans et al., 1998; 2002). Die sociale relaties ontstaan niet willekeurig, maar volgen veelal de wetten van sociale en geografische afstand. Bekenden werken samen met bekenden en introduceren elkaar weer bij anderen. Via familie- en vriendschapsverbanden kunnen ook bruggen worden geslagen tussen criminele netwerken en de wereld van toezicht en opsporing. De betrokken ambtenaren worden hierdoor geconfronteerd met het probleem van de dubbele loyaliteit: enerzijds wordt vanuit de sociale kring een appèl op hen gedaan, anderzijds worden zij conform de geschreven en ongeschreven regels van het beroep geacht hun ambtsplicht naar eer en geweten te vervullen. Bij ambtenaren met een migratieachtergrond zou die dubbele loyaliteit een extra spanning teweeg kunnen brengen: de sterke (familie- en vriendschaps-)banden met de eigen achterban mogen niet worden verloochend, maar tegelijkertijd bekleden zij in de handhavingsorganisatie, die meer diversiteit in haar geledingen wil aanbrengen, een voorbeeldfunctie.

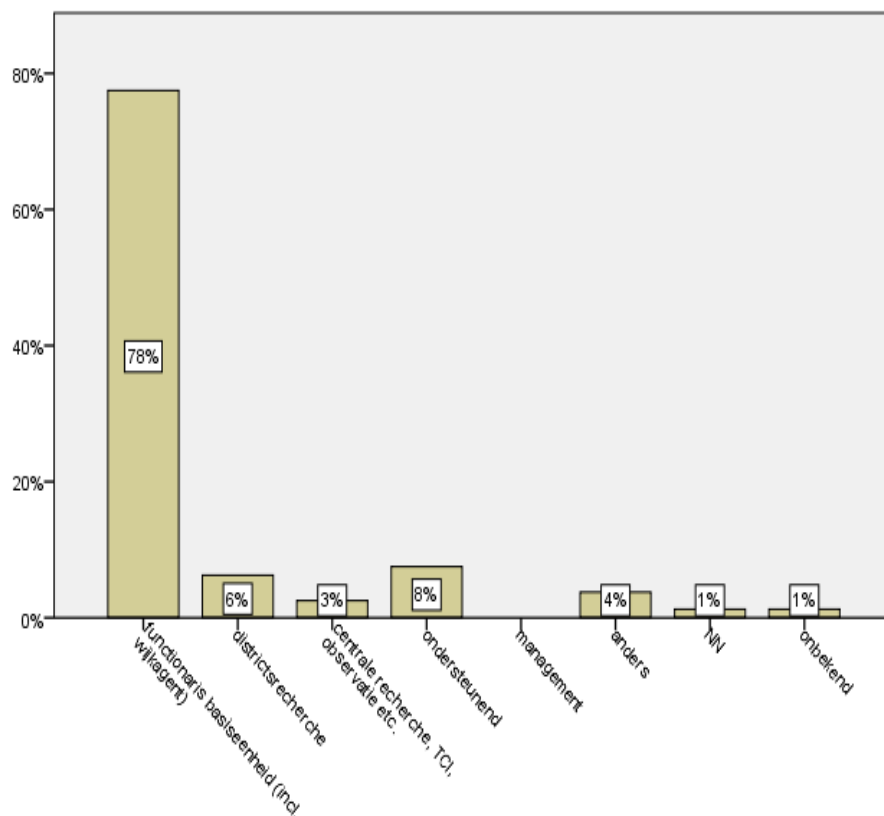
Het beeld dat uit de literatuur oprijst van corrupte functionarissen is dat van ‘snelle en goede praters’ en ‘harde werkers’ die hun omgeving gemakkelijk meekrijgen. Andere steekwoorden die ter karakterisering worden gebruikt zijn: communicatief, heel direct, flamboyant, open, met flair. Binnen de eigen organisatie opereren ze vaak nogal solistisch; ze krijgen veel vrijheid van handelen. Het zijn ook types waar intern in de organisatie altijd een beroep op kan worden gedaan omdat ze het imago hebben dingen ‘voor elkaar te krijgen’ (Huberts & Nelen, 2005, p. 130).

3.2.2 *Inzichten uit het empirisch onderzoek*

3.2.2.1 *Functionieniveau*

Resultaten uit dit onderzoek bevestigen eerder onderzoek (onder andere Fijnaut et al., 1996; Nelen & Nieuwendijk, 2003) dat corruptie in het bijzonder wordt aangetroffen onder ambtenaren in een *uitvoerende* functie. Anders echter dan eerder onderzoek indiceerde, richten criminele netwerken hun pijlen binnen de politie niet hoofdzakelijk op de rechercheafdelingen die zich bezighouden met georganiseerde criminaliteit of op de teams die belast zijn met het verzamelen en veredelen van criminele inlichtingen of het toezicht op vreemdelingen en migranten. Veeleer vormen medewerkers van de basispolitiezorg voor hen een interessant knoop- en informatiepunt. In figuur 3.1 – waarvan de gegevens gebaseerd zijn op de 80 zaken waarin zowel een integriteitsschending als een relatie met georganiseerde criminaliteit was vastgesteld – is de oververtegenwoordiging van leden van de basiseenheden (78%) goed te zien.

Figuur 3.1. Functieniveau betrokken ambtenaren (n = 80)



De aantrekkelijkheid van functionarissen van basiseenheden voor criminele samenwerkingsverbanden schuilt niet alleen in het gegeven dat zij “de oren en ogen in een bepaalde wijk zijn” (en dus weten wat daar speelt), maar ook in het feit dat zij vaak op relatief eenvoudige wijze informatie over onderzoeken die elders in de organisatie lopen, kunnen achterhalen en ontsluiten. Zoals een respondent het uitdrukte tijdens een interview:

“Collega’s in de basispolitiezorg hebben in de systemen geen veiligheidsfunctie in die zin dat ze bij alle gevoelige informatie kunnen. Maar als er in een buurt bijzondere opsporingsacties zijn, is iemand uit de basiseenheid vaak wel de spil. Dat kan de wijkagent zijn maar ook iemand anders uit het team. Hij kent de wijk, de bewoners, de overlastgevers enz. Ook zit hij in overleggen met andere partners van de keten. Als hij bij

collega's informatie probeert in te winnen over lopende opsporingsonderzoeken wordt er ook niet heel vreemd opgekeken. Tenzij hij doorschiet en naar informatie begint te hengelen die het team vreemd voorkomt."

Het vrijwel ontbreken in het overzicht van de aangetoonde integriteitsschendingen van functionarissen die werkzaam zijn bij de districts- en centrale recherche, observatieteams of inlichtingeneenheden is niet alleen opmerkelijk in het licht van het feit dat juist deze functionarissen in vorige studies naar corruptie in de rechtshandhaving prominent aanwezig waren²⁰, maar ook omdat zij in sommige interviews expliciet werden aangewezen als het meest kwetsbaar voor beïnvloeding van buiten. Zo merkte een van de respondenten op dat:

"Als ik een crimineel zou zijn, dan zou ik het wel weten. Dan zou ik mijn inspanningen richten op een hoofdagent van het OT (= observatieteam) of op een misdaadanalist. Dat type functionarissen heeft vaak het beste overzicht en kunnen verbindingen leggen waartoe anderen niet in staat zijn."

Het feit dat leden van observatieteams, 'runners' van informanten en analisten in dit onderzoek niet nadrukkelijk in beeld komen, kan, afgaande op de interviews met ervaringsdeskundigen op dit terrein, niet los worden gezien van de begeleiding, zorg en toezicht waarmee deze typen medewerkers worden omringd. De operationeel leidinggevenden binnen een TCI opereren dicht op hun medewerkers dan in andere afdelingen het geval is en ook de onderlinge sociale controle is er naar verluidt groter. Belangrijke veranderingen in privé-omstandigheden moeten worden gemeld aan de leidinggevende en ook worden de medewerkers elke vijf jaar onderworpen aan de hoogste vorm van screening, het veiligheidsonderzoek A. Zie hierover meer in het volgende hoofdstuk.

3.2.2.2 *Geslacht*

Behalve functieniveau is in de analyse ook gekeken naar het geslacht van de betrokken functionarissen. Niet verrassend zijn de meeste ambtenaren in wier zaak zowel een integriteitsschending als een relatie met georganiseerde criminaliteit kon worden vastgesteld, mannen. Tenslotte werken in alle organisaties nu eenmaal beduidend meer mannen dan vrouwen. In algemene zin is in de 80 zaken waarin zowel de integriteitsschending werd vastgesteld als een relatie met georganiseerde criminaliteit kon worden gelegd, de verhouding vrouw-man 25-75%. In de zaken uit deze categorie van de Douane is de verdeling

²⁰ Daarbij zij wel aangetekend dat in vorige studies, zoals die van Nelen & Nieuwendijk (2003) en Huberts & Nelen (2005), niet uitsluitend werd gekeken naar integriteitsschendingen die waren aangetoond en waarbij de relatie met georganiseerde criminaliteit onomstotelijk vaststond. In het onderhavige onderzoek zijn in de categorie "vermoeden van link met georganiseerde criminaliteit niet weerlegd, maar integriteitsschending niet hard te maken" de informatie- en misdaadanalisten en rechercheurs wel beter vertegenwoordigd, al domineren ook hier de functionarissen van de basiseenheden (en is in een niet gering aantal gevallen sprake van een NN-zaak).

hetzelfde. Bij de onderzoeken van de KMar en de RR is de verhouding vrouw-man ongeveer 1:6. Bij de onderzoeken van de VIK's is het aandeel van de vrouwen in de vastgestelde integriteitsschendingen hoger: 35% van de betrokkenen is van het vrouwelijke geslacht, 65% is man. In de zaken waarin vrouwen betrokken zijn spelen affectieve relaties vaak een belangrijke rol. De vrouwen in kwestie onderhouden ongewenste contacten met criminelen of personen in hun nabijheid en meestal vloeit uit die contacten de zorg voort dat vertrouwelijke informatie in verkeerde handen terecht komt. Een casus die binnen handhavingsinstellingen inmiddels als cursusmateriaal wordt gebruikt – en waaraan ook in paragraaf 2.2.3 al even werd gerefereerd – is die van een vrouwelijke medewerker die via een datingsite in contact kwam met een man. De vrouw had op sociale media in haar profiel vermeld waar ze werkte en wat voor type werk ze verrichtte. De man wist de vrouw te verleiden tot het verstrekken van gevoelige opsporingsinformatie. Het sterke vermoeden is dat deze vrouw vanwege haar werk bewust door een aantrekkelijke man (die zelf weer zou worden aangestuurd door een crimineel samenwerkingsverband) was benaderd.

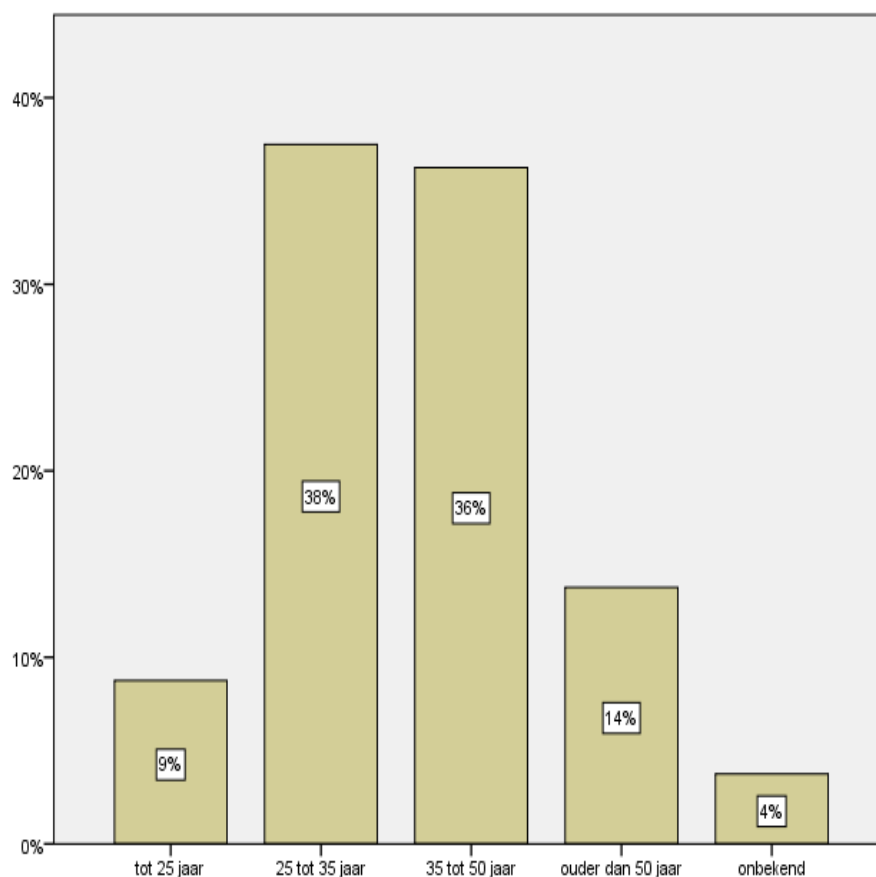
Maar ook andersom blijken liefdesrelaties – of het uiteenvallen daarvan – mannelijke functionarissen dusdanig uit balans te kunnen brengen, dat hun gedrag onverantwoordelijk en soms ook onvoorspelbaar wordt. In een van de in dit onderzoek bestudeerde casussen raakte een mannelijke rechercheur met een indrukwekkende staat van dienst verzeild in een driehoeksrelatie, als gevolg waarvan hij steeds verder verstrikt raakte in tal van illegale activiteiten, onder andere hennepcultuur en -handel.

3.2.2.3 *Leeftijd en aantal dienstjaren*

Kijken we naar de leeftijd van de bij de 80 zaken betrokken ambtenaren (zie figuur 3.2), dan springen er twee leeftijdscategorieën uit: 25-35 jaar (37,5%) en 35-50 jaar (36,5%). Deze onderzoeksresultaten wijzen dus niet zozeer op “oude rotten die lopende hun langdurige carrière afglijden en zich overgeven aan dubieuze praktijken”, maar veeleer op functionarissen die relatief jong zijn of van middelbare leeftijd. De gemiddelde leeftijd van functionarissen werkzaam bij de Nationale Politie in de periode 2012-2015 was overigens 43,7 jaar.²¹

²¹ Uit: Trends & Cijfers 2016. Werken in de publieke sector. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Figuur 3.2. Leeftijd van bij integriteitsschending betrokken ambtenaar (n = 80)



In het onderzoek is ook gekeken naar het aantal dienstjaren van de betrokken ambtenaren. De analyse van het kwantitatieve materiaal levert geen eenduidig beeld op: er zijn geen significante verschillen gevonden tussen personen met een lang of kort dienstverband. In de interviews en tijdens de workshops op de besloten themamiddag is wel een aantal keren specifiek gerefereerd aan aspiranten als extra kwetsbare groep. Ook in de bestudeerde zaken bij de RR komt een aantal gevallen voor van functionarissen die een werk- en leertraject combineren. Soms zijn die medewerkers al iets ouder en behoren zij tot de categorie zij-instromers – waarover later meer – maar meestal gaat het om relatief jonge functionarissen. Meermaals is in interviews beklemtoond dat zij hun werk, minder dan de oudere werknemers, als een roeping beschouwen en minder binding hebben met de organisatie. Ook zouden ze verhoudingsgewijs met meer sociaalpsychologische en economische problemen kampen. Of, zoals een deelnemer aan de besloten themamiddag het verwoordde:

“De groep jeugdige agenten, die kampen met een scala aan sociale problemen en daardoor gemakkelijker vatbaar zijn voor beïnvloeding, is gegroeid. Vrij veel jonge agenten lopen bij de schuldhulpverlening, alleen dat al is zorgelijk. Tegelijkertijd zien die jongens en meiden het politiewerk als een gewone baan die je na verloop van tijd kunt inruilen voor iets anders. Wij van de ‘oude stempel’ hadden nog het gevoel op een missie te zijn en dat ons leven lang, maar dat begint steeds meer een romantisch idee van vroeger te lijken.”

Ten aanzien van de sociale problemen waarop de hierboven aangehaalde respondent doelt, valt in de bestudeerde casuïstiek op dat – ongeacht leeftijd en aantal dienstjaren – de betrokken functionarissen een sterk gebrek aan (zelf-) controle tentoonspreidden. Dat gebrek uitte zich op diverse manieren, bijvoorbeeld in de vorm van snel wisselende seksuele relaties, drugs- en drankmisbruik, frequent bezoek aan uitgaansgelegenheden en/of een bovenmatig uitgavenpatroon. In de directe werkomgeving van de betrokkene was diens uitbundige levensstijl meestal wel bekend, bij leidinggevendenden echter zelden. We komen op dat laatste aspect terug in het volgende hoofdstuk. De volgende casus vormt een goede illustratie van hetgeen snelle veranderingen in de privésfeer in combinatie met een gebrek aan zelfcontrole teweeg kunnen brengen:

Z heeft in de wereld van de recherche zijn sporen dubbel en dwars verdiend. In zijn omgeving werd hij gezien als een “fenomeen”: een echte crimefighter, soms wat op zichzelf, maar iemand met hart voor de zaak en geliefd onder collega’s. Zijn privéleven werd nogal turbulent toen Z via een datingsite in contact kwam met een nieuwe liefde en zich stortte in een driehoeksverhouding. Die verhouding zette zijn wereld behoorlijk op de kop en zijn levensstijl onderging een metamorfose. Via zijn nieuwe contacten raakte hij ook verzeild in de wereld van de drugsproductie en -handel. Gedurende enige tijd leidde Z een dubbelleven, maar op enig moment viel dat niet meer vol te houden.

Kijken we naar de verschillende organisaties, dan valt ook een aantal verschillen op. Met inachtneming van het relatief kleinere aantal zaken waarop de analyse bij deze diensten is gebaseerd, komt bij de onderzoeken van de FIOD en de Douane juist de iets oudere ambtenaar met een langere staat van dienst in beeld. Voor de functies binnen deze organisaties die vanuit het perspectief van de georganiseerde criminaliteit bezien het meest interessant zijn om beïnvloedingspogingen op los te laten, lijken maturiteit en werkervaring een pré te zijn. Bij de KMar is het profiel van de betrokken ambtenaar juist weer dat van de jongere medewerker, voor wie in de organisatie geen of weinig doorgroeimogelijkheden bestaan. Het verhoudingsgewijs geringe aantal zaken waarbij KMar-medewerkers betrokken zijn, is in diverse interviews geduid met een verwijzing naar het meer hiërarchische karakter van dit defensieonderdeel en een grotere mate van

gezagsgetrouwheid en discipline van de medewerkers. Het aantal zaken bij de KMar was te gering om na te gaan of deze perceptie van een steviger empirisch fundament kon worden voorzien. Het onderzoek leunt wat dit aspect betreft zwaar op de interviewgegevens. Daaruit kan worden afgeleid dat vooral de jongere medewerker met een tijdelijk contract een kwetsbare categorie vormt. Wanneer een dergelijke medewerker te verstaan heeft gekregen dat er voor hem of haar geen toekomst bij de KMar gloort, is de drempel om voor externe verleidingen te bezwijken lager.

Dit laatste punt brengt ons bij een ander belangrijk aspect dat vooral uit het kwalitatieve onderzoeksmateriaal – in het bijzonder de interviews en de workshops tijdens de besloten themamiddag – naar voren komt. Het betreft de specifieke situatie voor zij-instromers. Tot dusverre is vooral gekeken naar de relatie tussen leeftijd en dienstjaren, maar het komt voor dat mensen na een carrièreswitch op een later moment in een rechtshandavingsorganisatie instromen. Ze zijn dan al iets ouder, maar hun werkervaring bij de betreffende organisatie is beperkt. Deze problematiek speelt wederom vooral binnen de politie. In het traject als zij-instromer – bijvoorbeeld als recherchekundige – volgen aspiranten een duaal traject van werken en leren. Er bestaat in dit traject een kans om “verloren” te raken, in de zin dat de omgeving niet goed meer weet waar de persoon uithangt en welke activiteiten hij of zij geacht wordt te verrichten. De politie is een grote organisatie met veel afdelingen waarbij het relatief eenvoudig is om “onder de radar te opereren”, zoals een respondent het noemde. We komen daarop terug in het volgende hoofdstuk in relatie tot kwetsbaarheden rondom controle en toezicht.

De casuïstiek, interviews en reacties tijdens de besloten themamiddag bevestigen het in paragraaf 3.2.1 geschetste beeld uit de literatuur van omgekochte functionarissen als harde werkers en flamboyante types, die geliefd zijn bij collega's en te boek staan als succesvol. De meeste collega's reageren dan ook aanvankelijk vol ongeloof als het nieuws van de integriteitsschending naar buiten komt, een reactie die gaandeweg overgaat in verslagenheid en boosheid.²² Illustratief voor deze wijze van reageren was de reactie van een politiefunctionaris in een van de bestudeerde casus toen hij vernam dat een van zijn directe collega's was aangehouden op verdenking van corruptie, schending van het ambtsgeheim en deelname aan een criminele organisatie. De betreffende politiefunctionaris zou samenwerken met een bende die hennepkwekerijen leegroofde en die haar modus operandi afstemde op door de agent gelekte informatie over de locaties van die kwekerijen. De terneergeslagen collega typeerde zijn aangehouden teamgenoot als volgt:

“Als X er was kon de rest bij wijze van spreken vrij nemen. Er was nooit een leeg cellencomplex als hij dienst had. Een goede en fijne collega met de

²² In diverse interviews is benadrukt dat de casus die de afgelopen jaren de meeste (media-) aandacht heeft gegenereerd, die van ‘politiebol’ Mark M., juist van dit standaardbeeld afwijkt. De hoofdpersoon in deze zaak lag niet goed in de groep, noch op de werkvloer, noch bij zijn medestudenten op de politieschool. Collega's kenden hem niet of lieten hem links liggen.

meeste aanhoudingen van ons allemaal. Als iemand zijn dienst wilde ruilen, was X ertoe bereid. Hij stond altijd voor anderen klaar. Hij was de man van de details, zocht alles uit. Hij kende zijn bevoegdheden en ging altijd tot het gaatje. Zo vang je boeven. Ongelooflijk dat ze hem hebben aangehouden. De RR moet er naast zitten, ik kan me bij X helemaal niets voorstellen van corruptie.”

Een ander in de literatuur genoemd aspect dat ook in het onderhavige onderzoek is aangetroffen, betreft het gegeven dat de betrokkenen vaak nogal solistisch opereren. In diverse (politie)casussen wordt de situatie beschreven dat een ambtenaar op ongebruikelijke tijden op het bureau rondloopt – en soms ook afwezig is als hij wel wordt verwacht – zonder dat dit leidt tot kritische vragen uit de omgeving of van leidinggevenden.

3.2.2.4 *Etnische achtergrond*

Het onderzoeksmateriaal laat zien dat 43% van de functionarissen die in beeld komen bij de integriteitsschendingen waarin een relatie met georganiseerde criminaliteit is vastgesteld, een migratieachtergrond heeft. Deze relatief sterke vertegenwoordiging van functionarissen van niet-westerse komaf is aangetroffen bij alle diensten. Bij de zaken van het BIV-FIOD zijn de allochtone medewerkers zelfs in de meerderheid (waarbij het wederom wel van belang is het geringe aantal zaken in de beschouwing te betrekken). In de VIK-zaken bij de politie beslaat het aandeel medewerkers met een niet-westerse achtergrond 40%. Tegen de achtergrond dat ruim 7% van het personeelsbestand van de politie van niet-westerse herkomst is en dat de Nationale Politie in haar beleidsplannen nadrukkelijk inzet om de diversiteit te vergroten en het aantal functionarissen met een migratieachtergrond te verhogen, is het zaak iets langer stil te staan bij de mogelijke oorzaken van deze oververtegenwoordiging.²³

Allereerst bestaat de mogelijkheid dat de oververtegenwoordiging het gevolg is van een overmatige aandacht binnen de diensten die belast zijn met onderzoek naar integriteitsschendingen voor gevallen waarbij functionarissen met een migratie-achtergrond zijn betrokken. Het onderzoek kan de mogelijkheid van selectieve waarneming in dit verband weliswaar niet volledig uitsluiten, maar zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoeksmateriaal bevatten voldoende aanwijzingen voor de conclusie dat we hier niet te maken hebben met een *selection bias*. Het feit dat 80% van de deelnemers aan de besloten themamiddag²⁴ instemde met de stelling dat “in de rechtshandhaving werkzame

²³ Volgens CBS-gegevens heeft 12,1% van de Nederlandse bevolking een migratieachtergrond (CBS, 2017). De gegevens over het aandeel personeelsleden met een niet-westerse achtergrond binnen de politie komen uit het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgegeven document Trends & Cijfers: werken in de publieke sector 2016. Uit hetzelfde document blijkt dat bij Defensie 3,7% van het personeelsbestand van niet westerse komaf is. Specifieke gegevens over het aantal functionarissen met een migratieachtergrond bij de FIOD en de Douane hebben we niet kunnen achterhalen.

²⁴ N = 58.

functionarissen met een migratieachtergrond een verhoogd risico lopen om vanuit de georganiseerde criminaliteit te worden benaderd”, kan dan ook niet worden afgedaan als een vorm van vooringenomenheid of discriminatie. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.2.1, is de oververtegenwoordiging van functionarissen met een migratieachtergrond bovendien al in eerdere studies vastgesteld, zij het dat het nog niet eerder cijfermatig zo pregnant in beeld is gebracht als in dit onderzoek. Het in paragraaf 3.2.1 geschetste beeld van spanning tussen trouw aan de eigen achterban aan de ene kant en loyaliteit aan de handhavingsorganisatie aan de andere kant, komt ook in de bestudeerde casuïstiek en het interviewmateriaal nadrukkelijk naar voren, maar er worden daar wel enkele elementen aan toegevoegd. Zo is in diverse interviews gewezen op de ontwikkeling van de criminaliteit in het algemeen en van de georganiseerde criminaliteit in het bijzonder. Ook daarin zijn personen van niet-westerse komaf sterk vertegenwoordigd. Hoewel de term “Mocro Mafia” omstreden is, weerspiegelt deze wel de toegenomen betrokkenheid bij vormen van georganiseerde criminaliteit van personen met een migratieachtergrond.²⁵ De kans dat een rechtshandhaver in zijn familie- of kennissenkring iemand kent die met politie/justitie in aanraking is geweest is voor iemand met een migrantenachtergrond dan ook groter dan voor een autochtone collega. Los van dit verschil in gelegenheidsstructuur is in de interviews ook gewezen op tekortschietend toezicht. Diverse respondenten uit de politiewereld hebben zich bijvoorbeeld zeer kritisch uitgelaten over de wijze waarop de regiokorpsen in de jaren negentig van de vorige eeuw en aan het begin van dit millennium hebben geprobeerd om het aandeel van mensen met een niet-westerse achtergrond in de eigen organisatie te vergroten. Volgens deze respondenten werd destijds om een bepaald quotum te halen de lat voor de instroom van Nederlanders met een migratieachtergrond te laag gelegd: niet alle nieuwelingen zouden hebben beschikt over de (cognitieve) vaardigheden die aan aspiranten in de basispolitieopleiding moeten worden gesteld. Via een schakelklas werd getracht om hen op het gewenste niveau te brengen, maar de kwaliteitsbewaking zou daarbij niet optimaal zijn geweest. Een tweede kritiekpunt op deze schakelklas zit opgesloten in de bijnaam die hieraan in de interviews werd gegeven: “allochtonenklas”. Volgens een aantal respondenten heeft dit het integratieproces in het korps niet bevorderd en de aspiranten in een kwetsbare situatie gebracht.²⁶

²⁵ De term “Mocro Maffia” werd onderwerp van een discussie toen in 2014 een boek met de gelijknamige titel verscheen van de hand van Wouter Laumans en Marijn Schrijver. Ook de Amsterdamse hoofdofficier van Justitie Hofstee mengde zich in het debat. In een interview met het ANP benadrukte hij dat de conflicten in de onderwereld zeker niet alleen tot criminelen van Marokkaanse origine te herleiden waren, maar ook tot autochtone Nederlanders en Antillianen.

²⁶ Bij wijze van illustratie werd naar aanleiding van een bij de RR bestudeerde casus door een van de bij deze zaak betrokken rechters opgemerkt dat negen van de tien aspiranten van de “allochtonenklas”, waarvan de hoofdverdachte deel uitmaakte, inmiddels de politie weer hadden verlaten.

Tot slot zou destijds in de sollicitatiegesprekken zijn nagelaten om voldoende aandacht op te brengen voor de sociale herkomst van de betrokkenen.²⁷

Het belang van het laatste werd door één van de respondenten als volgt omschreven:

“Je moet zorgen dat je enig zicht hebt op de sociale achtergrond van je medewerkers en weet uit wat voor type nest en omgeving iemand komt. Hoe zijn de familiebanden, met wat voor vrienden is de persoon in kwestie omgegaan? Je hoeft mensen echt niet uitvoerig te screenen of een uitgebreid omgevingsonderzoek te doen om een beeld te krijgen van de sociale context die hun leven heeft bepaald. Je kunt daarover ook gewoon een paar goede vragen stellen tijdens een sollicitatiegesprek. Dan weet je snel genoeg wat voor vlees je in de kuip hebt. In de jaren negentig, maar ook bij de inhaalslag die tien jaar geleden is gemaakt is niets van dat alles gedaan. De sluizen zijn toen ver opengezet, maar we hadden geen flauw benul wie er allemaal binnenkwamen. Begrijp me goed, zo’n check slaat echt niet alleen op mensen met een migratieachtergrond. Ik ken bijvoorbeeld ook een groep “autochtone” aspiranten afkomstig uit kansarme buurten van een grote stad, van wie de jeugdvrienden tot hun nek in de criminaliteit zijn geraakt. Als je dat soort jongens tot je organisatie toelaat, hoort daar enige controle en zorg bij. Je moet die jongens ook doordringen van hun eigen kwetsbaarheid en de dilemma’s die hen mogelijk wachten met hen bespreken.”

Een ander aspect waarop in een aantal interviews is gewezen, betreft de toenemende polarisatie en onbegrip in de rechtshandavingsorganisaties over elkaars cultuur en achtergrond. Functionarissen met een specifieke culturele/etnische achtergrond zouden zich meer in de eigen gelederen opsluiten en minder openstaan voor collega’s met een andere achtergrond.

3.3 Motieven van de omgekochte

3.3.1 Inzichten uit de literatuur

Het overgaan tot corruptie – mits dit vrijwillig gebeurt – wordt in de rechtseconomische literatuur veelal voorgesteld als het gevolg van een keuzeproces, waarbij op basis van een kosten-batenanalyse de keuze voor corruptie wordt gemaakt. Hierin speelt niet alleen geldelijk gewin een rol, maar ook bijvoorbeeld spanning, (werk)plezier, status of frustratie. Het onderzoek van Gorsira et al. (2014) kan deze rationele keuze-hypothese niet bevestigen. Sterker nog, het lijkt erop dat de neiging tot corruptie nauwelijks wordt beïnvloed door de inschatting van de eventuele kosten van corruptie, zoals de kans op detectie.

²⁷ In de jaren negentig maakte ook de Douane een inhaalslag met betrekking tot het aantrekken van medewerkers met een migratie-achtergrond. Ook in de interviews met vertegenwoordigers van de Douane viel kritiek te bespeuren op het gebrek aan zorgvuldigheid dat toen aan de dag zou zijn gelegd.

De inschatting van de baten van corruptie speelt wel een – zij het bescheiden – rol. Hierbij vormt vooral de spanning die met corruptie gepaard kan gaan een belangrijke baat van corruptie. Financieel gewin lijkt van minder belang te zijn, al is de literatuur hierover niet eenduidig. In Brits onderzoek vanaf de jaren negentig wordt financieel gewin wel degelijk als een belangrijke drijfveer voor corruptie genoemd (Fijnaut & Huberts, 2002). Absolute of relatieve financiële problemen kunnen aanleiding geven tot corruptie, waarbij relatieve problemen slaan op het willen volhouden van een levensstijl die consequent boven het inkomensniveau ligt (Fijnaut & Huberts, 2002).

In de overzichtsstudie van Huberts & Nelen (2005) wordt uitgebreid stilgestaan bij motieven die ambtenaren kunnen hebben om zich te laten corrumperen. Behalve motieven op microniveau wordt in de literatuur gehamerd op het belang van de sociale groep waarvan de betrokkene zowel beroepsmatig als privé deel uitmaakt en op de daarbinnen geïnternaliseerde normen en waarden. Naarmate het normbesef in een dienstonderdeel sterker ontwikkeld is en medewerkers meer geneigd zijn interne en externe regels na te leven, wordt de drempel voor normafwijkend gedrag navenant hoger. Andersom wordt de verleiding om privébelangen te laten prevaleren boven het algemene belang groter, als blijkt dat collega's het met de regels ook niet zo nauw nemen. Ook de mate van betrokkenheid bij het werk, de ondervonden waardering en de mate van loyaliteit jegens de werkgever kunnen relevante elementen zijn bij de afweging om strafbare feiten te plegen (Bruggeman, 2002). Gekoppeld aan status-frustratie kunnen ambtenaren ook een zogenaamde '*siege mentality*' ontwikkelen. Zij hebben door de jaren heen het geloof in een rechtvaardig rechtssysteem verloren en hebben het gevoel dat criminelen – vaak ten koste van de slachtoffers – worden beschermd.

Opvattingen over integriteit lijken vooral te worden gevormd gedurende de eerste dienstjaren van de opsporingsambtenaar. De meeste agenten beginnen hun carrière bij de politie op straat, in de basispolitiezorg. In deze periode wordt dan ook de basis gelegd voor de morele opvattingen met betrekking tot integriteit (Huberts & Naeyé, 2005). En dat in omstandigheden waarin veel agenten aan de zelfkant van de samenleving moeten opereren. Ze worden daar volgens Pollock veelvuldig geconfronteerd met mensen die betrokken zijn bij oneerlijkheid, liegen, bedriegen, diefstal, geweld en drugs, en dit kan leiden tot cynisme en grensoverschrijdend gedrag (Pollock, 1998, p. 164). Sherman legde in dit kader de theoretische basis voor de zogenaamde 'glijdende schaal'. Hij stelde dat er in het kader van integriteitsschendingen altijd een significante 'eerste keer' is, die door de betreffende ambtenaar zelf – met behulp van psychologische technieken als rationalisatie – als acceptabel wordt gelabeld (Sherman, 1985, p. 253). Via een geleidelijk proces kunnen dergelijke ambtenaren verschillende stages van rationalisatie doorlopen tot ze bij zwaardere integriteitsschendingen worden betrokken op een al dan niet systematische schaal.

3.3.2 Inzichten uit het empirische onderzoek

De bestudeerde casussen laten zien dat het vooruitzicht van een materiële beloning één van de drijfveren voor omgekochte functionarissen van rechtshandavingsorganisaties is, maar zeker niet de enige. Incidenteel gaat er een substantieel geldbedrag over tafel maar in de regel is de opbrengst voor de omgekochte tamelijk bescheiden. Zie bijvoorbeeld de volgende casus van een opperwachtmeester van de KMar. Deze is inmiddels strafrechtelijk veroordeeld en ontslagen.²⁸

In de periode van eind 2013 tot en met medio 2015 was X als medewerker antecedenten bij de KMar werkzaam op de luchthaven Schiphol. Meerdere malen heeft hij op verzoek van Y – die in het verleden zelf ook bij de politie en KMar had gewerkt – vertrouwelijke informatie, afkomstig uit meerdere politie- en justitiesystemen, opgevraagd en verstrekt. Meestal betroffen dit kentekens, maar daarnaast werden ook personen bevraagd. Als vergoeding heeft X etentjes of drankjes van verdachte betaald gekregen. X en Y hadden een afspraak over een geldelijke vergoeding voor de bevragingen. Voor het natrekken van een persoon in de politiesystemen gold een vergoeding van € 10,00 en € 5,00 voor het natrekken van een kenteken. Met “p” werd in de WhatsApp-berichten een persoon bedoeld, met “k” een kenteken. Over de gehele periode schat X de door hem van Y gekregen vergoeding op € 3.000,00.

Deze en andere bestudeerde casussen maken duidelijk dat de opbrengsten veelal worden aangewend om de in 3.2.1 genoemde relatieve financiële problemen het hoofd te bieden: het volhouden van een luxueuze levensstijl die stelselmatig het inkomensniveau van de betrokkene te boven gaat. Bij deze bevinding moet wel worden aangetekend dat het element van omkoping en het geld dat ermee is gemoeid vaak moeilijk aantoonbaar is. In veel gevallen ontbreekt dan ook specifieke informatie over de beloningskant. Niettemin werd in menig interview bevestigd dat functionarissen zich niet alleen door financiële prikkels laten leiden, maar dat de hang naar een avontuurlijk en spannend leven – “*living on the edge*” – minstens zo belangrijk is.

Over het belang van de sociale groep op het gedrag van een niet-integere ambtenaar kunnen op basis van dit onderzoek geen nieuwe inzichten worden gepresenteerd. Wat wel – vooral op basis van het kwalitatieve materiaal – in dit onderzoek wederom aan het licht is gekomen, is dat chronische ontevredenheid over de gang van zaken in de eigen organisatie, gebrekkige promotiekansen en/of een gepercipieerd gebrek aan waardering door leidinggevenden, medewerkers in negatieve zin kunnen beïnvloeden om het met de regels minder nauw te nemen. Binnen de politie is door respondenten in dit verband diverse malen gerefereerd aan de problemen die zich hebben voorgedaan bij de vorming van de Nationale

²⁸ Voor de strafrechtelijke afhandeling en motivering in de zaak jegens X, zie <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBGEL:2017:2566>

Politie. Het staat buiten kijf dat de reorganisatie bij de politie een zware wissel heeft getrokken op de medewerkers; zowel op medewerkers die direct getroffen werden door de reorganisatie als op de collega's en teams die het proces en de gevolgen daarvan van dichtbij hebben meegemaakt. In de survey die werd afgenomen tijdens de besloten themamiddag was 72% van de politierespondenten het dan ook (geheel) eens met de stelling dat "een reorganisatie invloed heeft op de integriteit van de medewerkers". Het is wel van belang om te wijzen op de belangrijke kanttekening die diverse respondenten bij deze stelling maakten. Volgens deze respondenten heeft de reorganisatie voor veel frustratie en onzekerheid in het korps gezorgd. Die negatieve gevoelens kunnen van invloed zijn geweest op de attitude en het gedrag van medewerkers, maar volgens de respondenten in kwestie voert het te ver om een causaal verband te veronderstellen met integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit.²⁹ Een respondent verwoordde dat als volgt:

"Natuurlijk is er veel frustratie bij de mensen ontstaan gedurende de afgelopen jaren. Zo'n reorganisatie hakt er hard in. Zie dan de moraal maar eens hoog te houden. Dat in zo'n situatie sommige mensen de regels een beetje in hun eigen voordeel bijbuigen is niet heel gek. Maar dan heb je het niet over zaken als het lekken van informatie naar een crimineel netwerk. Reorganisatie of niet, het overgrote deel van de mensen heeft genoeg beroepstrots in hun donder en piekert er niet over om hun ziel aan de duivel te verkopen."

3.4 Interactie omkoper-omgekochte

3.4.1 Inzichten uit de literatuur

Uit het literatuuronderzoek rijst het beeld dat de omkoper en de omgekochte elkaar voorafgaande aan de integriteitsschending meestal al (goed) kennen. De onderlinge contacten zijn ook zeker niet in alle gevallen instrumenteel van aard. In het onderzoek van Nelen & Nieuwendijk (2003) werd al gewezen op het relatief grote aantal affectieve relaties tussen omkoper en omgekochte. Daaronder worden zowel vriendschapsbanden als liefdesrelaties verstaan.

Indien het voor een crimineel netwerk afdoende duidelijk is dat het hebben van een contact binnen een rechtshandavingsorganisatie voldoende meerwaarde oplevert, dan zijn er verscheidene manieren waarop die contacten kunnen worden gelegd. Criminele netwerken kunnen proberen om eigen mensen in de rechtshandavingsorganisatie te parachutereren c.q. te laten infiltreren of een functionaris benaderen die daarbinnen al werkzaam is. In het laatste geval is

²⁹ Interessant genoeg werd in dit verband ook een aantal malen expliciet gewezen op de fnuikende werking op de moraal van politiemedewerkers van de berichtgeving rondom het declaratiegedrag van de voormalige voorzitter van de Centrale Ondernemings Raad en de mogelijk omstreden rol van de voormalige korpschef in dit verband. Zie het volgende hoofdstuk over het belang van goed leiderschap.

denkbaar dat de overheidsfunctionaris vrijwillig meewerkt. Soms neemt de laatste zelf het initiatief. De literatuur laat echter ook zien dat regelmatig druk op de betrokkenen wordt uitgeoefend. Vormen van intimidatie die beschreven worden zijn “naar huis brengen van rechercheurs”, regelrechte bedreiging thuis of op werk, inbreken, dreiging met ontvoering (Fijnaut et al, 1996, p. 137).

Zoals eerder beschreven, vormen vooral ambtenaren in een uitvoerende functie, die veel direct interacteren met leden van criminele organisaties, een risicogroep. Doordat men veel met elkaar omgaat, kan een te warme band tussen overheidsfunctionaris en crimineel ontstaan. Criminele organisaties maken daarbij ook gebruik van sociale netwerken van de agent buiten het werk om, om hem of haar te benaderen en een band op te bouwen. Populaire ontmoetingsplaatsen zijn bijvoorbeeld cafés, sportscholen of clubs (Miller, 2003; Nelen & Nieuwendijk, 2003; Huberts & Nelen, 2005).

Het contact tussen ambtenaren werkzaam bij rechtshandavingsorganisaties en de georganiseerde criminaliteit ontwikkelt zich ook vaak indirect via familie, vrienden of de partner. In dat geval speelt niet zozeer het vooruitzicht van financieel gewin een bepalende rol, maar leidt het conflict tussen de morele verplichtingen in de eigen microsfeer en de moraal van de werkgever tot corrupte handelingen (Huberts & Nelen, 2005). Ook onvoorzichtig en onachtzaam handelen in de privésfeer kan functionarissen parten spelen. Een opsporingsfunctionaris kan bijvoorbeeld vertrouwelijke informatie ‘laten vallen’ in het bijzijn van vrienden of familieleden, zonder te weten dat een van deze mensen contacten met criminele organisaties onderhoudt en deze informatie doorspeelt (Miller, 2003). Lekken vindt dan ook regelmatig plaats via tussenpersonen. Vaak hebben criminele organisaties meerdere – directe en indirecte – lijntjes naar de wereld van de rechtshandhaving. De criminele organisatie is als het ware de spin in het web, die van verschillende informanten kleine beetjes informatie ontvangt. Dit doet men bewust in plaats van gebruik te maken van één informant die de organisatie van alle benodigde informatie zou kunnen voorzien (Miller, 2003).

Overigens gaat het niet altijd om het smeden van een langdurige vertrouwensband met een handhavingsfunctionaris. Vooral in de sfeer van drugs- en mensenhandel wordt rechtshandhavers regelmatig alleen gevraagd even een oogje toe te knijpen (Center for the Study of Democracy, 2010).

3.4.2 Inzichten uit het empirische onderzoek

Dit onderzoek bevestigt de meeste inzichten uit de literatuur over het totstandkomingsproces en de ontwikkeling van kwestieuze relaties tussen ambtenaren van rechtshandavingsorganisaties en leden van criminele netwerken. Hierboven, in paragraaf 3.2.2, is bij de bespreking van de empirische bevindingen over de man-vrouw verhouding onder de functionarissen die aantoonbaar in verband konden worden gebracht met een integriteitsschending, al een voorbeeld gegeven van het belang van sterke sociale verbanden en affectief getinte relaties. Een belangrijk aspect dat uit de bestudeerde casuïstiek naar voren komt is dat sommige criminele netwerken binnen de rechtshandhaving corrupte contacten

lijken aan te gaan met meerdere overheidsfunctionarissen. Deze kennen elkaar meestal niet. Het heeft er alle schijn van dat op deze manier de risico's worden gespreid. Als een betrokken overheidsfunctionaris vanwege vermoedens van een integriteitsschending subject van onderzoek wordt en voor het criminele netwerk (tijdelijk) minder van betekenis is, kunnen andere contactpunten worden ingeschakeld. Daarbij is het overigens niet zo dat alle contacten dezelfde importantie hebben en eenvoudig inwisselbaar zijn. Sommige contacten binnen de rechtshandhaving zijn vanuit crimineel perspectief gezien beduidend waardevoller dan andere. Zo bleek in een van de bestudeerde casussen, afzonderlijk van elkaar zowel een mannelijke als vrouwelijke politiefunctaris vertrouwelijke informatie over strafrechtelijke onderzoeken te verstrekken aan het criminele milieu. De man nam echter een centralere positie in het informatienetwerk binnen de politie in dan de vrouw. Toen hij werd aangehouden droogde de informatiestroom richting criminele netwerken weliswaar niet op, maar de vrouw was niet bij machte om het milieu van dezelfde vitale gegevens over ophanden zijnde politieoperaties te voorzien.

Behalve dat soms contacten worden gelegd met meerdere personen, spreiden deze zich vaak over een langere periode uit. In een van de bestudeerde zaken dateerde het eerste vermoeden van een contact tussen een opsporingsfunctionaris en een drugshandelaar bijvoorbeeld uit 2010. Onderzoek wees vervolgens uit dat de contacten tussen deze twee personen nog veel verder teruggingen en dat zij elkaar al kenden uit de jeugdijaren. Sinds die tijd hadden ze over en weer vriendendiensten aan elkaar geleverd. Het duurde uiteindelijk tot 2015 voordat de betrokken functionaris werd aangehouden. Interessant in dit verband is ook dat bij een aantal VIK's over bepaalde personen over een langere periode gezien meerdere meldingen zijn binnengekomen. De mogelijk dubieuze handelwijze van deze functionarissen is dan al een paar keer onderwerp van onderzoek geweest, maar dat onderzoek heeft geen tastbare aanknopingspunten opgeleverd voor het vaststellen van een integriteitsschending in relatie tot georganiseerde misdaad. Het patroon in dit soort zaken is dat bij een derde of vierde onderzoek die aanknopingspunten wel worden gevonden en er maatregelen tegen de betrokkene kunnen worden genomen. Dit gegeven onderstreept dat onderzoek naar integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit vaak een kwestie van lange adem is.

Tot slot moet er op worden gewezen dat het beeld dat criminelen overheidsfunctionarissen aan een touwtje hebben te eenzijdig is. Hoewel een aantal casussen uit dit onderzoek dit beeld bevestigt en illustreert hoe overheidsfunctionarissen bij criminele netwerken in de tang komen te zitten en geen weg meer terug zien, zijn we ook voorbeelden tegengekomen van meer gelijkwaardige relaties. In een enkel geval kan zelfs de vraag worden gesteld wie nu wie onder druk heeft gezet. De betrokken overheidsfunctionarissen namen in dit type casus richting hun criminele *counterparts* een allesbehalve ondergeschikte en nederige rol aan. Integendeel, zij leken zelf de lakens uit te delen en de condities te bepalen waaraan de interactie moest voldoen.

3.5 Conclusie

Het onderhavige onderzoek laat zien dat vooral in de gelegenheidsstructuur de afgelopen jaren wezenlijke veranderingen te bespeuren zijn. De afwegingen die criminele subjecten maken of het al dan niet zinvol is om vertegenwoordigers van rechtshandavingsorganisaties te benaderen en voor het eigen karretje te spannen lijken te zijn veranderd. Voor een deel heeft dat te maken met het feit dat de inspanningen die door diverse publieke en private partners worden getroost om door middel van situationele criminaliteitspreventie georganiseerde criminaliteit in te dammen of te voorkomen, de logistiek van het criminele handelen hebben beïnvloed en in een aantal opzichten hebben bemoeilijkt. Het corrumperen of anderszins beïnvloeden van overheidsfunctionarissen is nog altijd een bedrijfsmiddel dat door criminelen alleen wordt toegepast als dat aantoonbaar voordeel oplevert. Vanwege een aantal maatschappelijke ontwikkelingen heeft het er veel van weg dat in het criminele milieu de overtuiging heeft postgevat dat, anders dan in het verleden het geval was, de inspanningen niet primair gericht moeten zijn op het ontwijken van de overheid. Het kan ook uitermate zinvol zijn om dicht tegen de overheid en in dit geval de rechtshandhaving aan te kruipen. De maatschappelijke ontwikkelingen in kwestie hebben in de eerste plaats betrekking op digitale technologie en communicatie. Zoals ook in het *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2017* wordt vastgesteld, is er sprake van een toenemende invloed van digitale technologie op het criminele landschap (Boerman e.a., 2017). Dit geldt voor vrijwel alle vormen van georganiseerde criminaliteit; vrijwel ieder crimineel samenwerkingsverband maakt gebruik van digitale hulpmiddelen. Andersom zijn de logistieke processen bij de Douane vrijwel volledig geautomatiseerd en beschikken opsporingsorganisaties over technologische hulpmiddelen – zoals bij de politie MEOS – waarmee de informatiehuishouding, die sowieso enorm is uitgebreid, overal en op elk moment kan worden geraadpleegd. Het behoeft geen betoog dat het voor criminele netwerken uitermate lonend kan zijn om de kwetsbaarheden in het digitale communicatieverkeer op te sporen en daarvan misbruik te maken.

Een andere belangrijke ontwikkeling die zich in de gelegenheidsstructuur heeft voltrokken, is de wijze waarop georganiseerde criminaliteit zich manifesteert in woonwijken en dorpskernen. De nadruk heeft in menig rapport over georganiseerde criminaliteit lange tijd gelegen op het ‘transitkarakter’. Het dominante beeld was dat georganiseerde criminaliteit in Nederland vooral misbruik maakt van de logistiek die ons land te bieden heeft en zich primair toelegt op illegale activiteiten op illegale markten. Anders dan in Italië en de VS zou er binnen criminele netwerken die in Nederland opereren weinig tot geen interesse bestaan voor het verwerven van economische en politieke macht. Dit beeld behoeft, mede als gevolg van enkele studies van de laatste jaren naar het ondermijnende karakter van georganiseerde criminaliteit (in vooral de zuidelijke grensstreek), enige aanpassing. De aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit in het publieke domein is steeds beter zichtbaar, doordat criminelen – vooral op lokaal niveau – proberen de gang van zaken naar hun hand te zetten. De

opzettelijke brandstichting in een stadhuis en de bedreiging en intimidatie van een aantal burgemeesters, wethouders en ambtenaren zijn daarvan treffende illustraties. In het *Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2017* wordt in dit verband opgemerkt dat met name in het zuiden van het land in sommige steden ‘vrijplaatsen’ lijken te zijn ontstaan waar criminelen een ‘onaantastbare’ en ‘respectabele’ status hebben verkregen (Boerman et al., 2017). Tegen deze achtergrond krijgt de bevinding uit dit onderzoek dat vooral leden van de basiseenheden betrokken zijn bij integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit meer reliëf. Agenten in de basispolitiezorg worden geacht de ‘ogen en oren’ van de wijk te zijn en met de lokale bevolking intensief contact te onderhouden, maar zien tegelijkertijd met lede ogen aan hoe georganiseerde criminaliteit ‘hun’ wijk onder controle krijgt. Ze worden geacht dicht op de lokale problematiek te opereren, maar moeten tegelijk afstand houden tot personen die zwaar geïnvolveerd zijn in criminele activiteiten. Dat is een spagaat waar niet iedereen goed uitkomt, blijkt uit dit onderzoek. In het recent verschenen rapport over de lokale betekenis van basiseenheden van Van der Torre & Valkenhoef (2017) wordt vastgesteld dat medewerkers van basisteams van dichtbij veel georganiseerde misdaad zien waartegen niet of nauwelijks wordt opgetreden. Vanuit de basisteams dient een lang traject te worden afgelegd om de stap te zetten van ‘harde’ lokale verdenkingen van georganiseerde of aangifteloze misdaad naar een opsporingsonderzoek. Dit gaat zo moeizaam dat er weinig gevolg wordt gegeven aan lokale informatie over dergelijke misdaad (Van der Torre & Valkenhoef, 2017). Dat ondermijnt de lokale effectiviteit van de opsporing in hoge mate. Genoemde onderzoekers raden dan ook aan om in elk basisteam ten minste tien politiemensen aan te wijzen die zich permanent, dus honderd procent van hun tijd, bezighouden met opsporing van georganiseerde of aangifteloze misdaad. Een dergelijke stap zou ook een belangrijke ondersteuning vormen voor leden van basisteams die tot dusverre vergeefs geprobeerd hebben om georganiseerde misdaad intern te agenderen. Zoals bekend uit de literatuur en bevestigd door de bevindingen van dit onderzoek, kunnen frustraties, een gevoel van onbegrip en een gepercipieerd gebrek aan waardering er aan bijdragen dat functionarissen op een hellend vlak terechtkomen en het met de beroepscodes en -regels minder nauw nemen.

Binnen de politie is in de sfeer van frustraties door respondenten ook diverse malen gerefereerd aan de problemen die zich hebben voorgedaan bij de vorming van de Nationale Politie. De reorganisatie heeft ontegenzeggelijk veel negatieve gevoelens gegenereerd in het korps, maar er zijn geen aanwijzingen gevonden die duiden op enig verband met integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit. De case studies en interviews bevestigen het beeld dat functionarissen die betrokken raken bij integriteitsschendingen kunnen worden gekarakteriseerd als personen die beschikken over weinig zelfcontrole, slecht om kunnen gaan met tegenslag en frustraties (zowel beroepsmatig als privé) en gedreven worden door een hang naar een avontuurlijker, meeslepender en (soms ook) luxueuzer bestaan.

Afgaande op de leeftijd komen in het onderzoek vooral functionarissen in beeld die relatief jong zijn of van middelbare leeftijd. De resultaten uit de interviews suggereren dat de band die jongeren opbouwen met de rechtshandavingsorganisatie waar zij werkzaam zijn, losser is dan die van de oudere medewerkers. Of jongeren inderdaad qua loyaliteit en commitment afwijken van de oudere generaties en of er sprake is van enig verband met integriteitsschendingen kan op basis van dit onderzoek niet met zekerheid worden vastgesteld. Ook over de kwetsbaarheid van aspiranten en zij-instromers resteren vele vragen. Dit onderzoek levert weliswaar aanwijzingen op dat deze groepen risico's lopen, maar deze zullen in toekomstig onderzoek nader moeten worden gespecificeerd en geduid.

Speciale aandacht is in dit hoofdstuk gewijd aan functionarissen met een migratie-achtergrond. In lijn met de resultaten van eerdere studies komt uit dit onderzoek naar voren dat zij – afgemeten aan hun aandeel in het totale personeelsbestand – oververtegenwoordigd zijn in de groep rechtshandhavers te wier aanzien zowel een integriteitsschending als een relatie met georganiseerde criminaliteit is vastgesteld. Dat is een constatering die beleidsmatig om extra aandacht vraagt. Dit hoofdstuk heeft laten zien dat het in dat verband niet alleen zaak is om stil te staan bij het probleem van de dubbele loyaliteit – aan de organisatie enerzijds en de familie- en vriendenkring anderzijds – maar dat bij het werven, selecteren en begeleiden van nieuwe mensen meer rekening moet worden gehouden met de sociale context die hun leven heeft bepaald.

Functionarissen die beantwoorden aan een aantal basiskennmerken van het in dit hoofdstuk geschetste risicoprofiel dienen tijdig te worden gedetecteerd, goed te worden begeleid en zo nodig worden ontheven uit hun functie. Voor een dergelijke benadering is het noodzakelijk dat de organisatiestructuur op orde is en dat er sprake is van een gezonde organisatiecultuur en voldoende leiderschap. Het volgende hoofdstuk is rondom deze drie thema's opgebouwd.

4 Kwetsbaarheid en weerbaarheid van rechtshandhavingsorganisaties

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op factoren die de kans vergroten op integriteitsschendingen die verband houden met georganiseerde criminaliteit en de beleidsmaatregelen die daar weerstand tegen kunnen bieden. In het bijzonder wordt daarmee antwoord gegeven op de derde en de vierde onderzoeksvraag. Zoals al is toegelicht in paragraaf 1.2, was het niet de opzet van dit onderzoek om alle dimensies van het integriteitsbeleid binnen de vier onderzochte rechtshandhavingsorganisaties aan een uitgebreide procesevaluatie te onderwerpen. Het accent is gelegd op de wijze waarop de rechtshandhavingsorganisaties omgaan met en anticiperen op de kwetsbaarheden waarop in onderzoeksvraag 3 wordt gedoeld.

De rechtshandhavingsorganisaties die in dit onderzoek zijn betrokken, hebben allen beleid ontwikkeld om integriteitsschendingen zoveel mogelijk te voorkomen. Beleid kan worden omschreven als de voornemens, keuzes en acties van een bestuurlijke instantie om doelen te bereiken of problemen op te lossen (Bovens, 't Hart, Van Twist, & Rosenthal, 2001). Het integriteitsbeleid van een rechtshandhavingsorganisatie draait in dat opzicht om alle voornemens, keuzes en acties die de integriteit van de organisatie en haar medewerkers bevorderen (Van Tankeren, 2010).

Sinds de herziening van de Ambtenarenwet in 2006 zijn alle overheidsorganen verplicht om integriteitsbeleid te voeren en dienen zij te voldoen aan minimale standaarden, waaronder het implementeren van een gedragscode. De toenmalige Politiewet volgde de Ambtenarenwet door invoeging van artikel 50.4 Politiewet, dat in de Politiewet van 2012 een plaats kreeg in artikel 47, waarvan het vierde lid luidt:

- a. *Het tot aanstelling bevoegd gezag van ambtenaren van politie voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;*
- b. *Zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit;*
- c. *Draagt zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;*
- d. *Stelt in overeenstemming met Onze Minister vast op welke wijze jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode.*

De Raad van Hoofdcommissarissen stelde voor de politie een beroepscode vast, met ethische normen die als uitgangspunt voor het politieoptreden gelden.

In 2005 werd ook een gedragscode voor het Openbaar Ministerie vastgesteld, waarin de toezichthoudende taak van het Openbaar Ministerie als bevoegd gezag in opsporingszaken gestalte kreeg in artikel 7 van de code, waarin werd ingegaan op de controlerende functie van de officier van justitie op rechtmatig en behoorlijk optreden van de politie, de waarheidsgetrouwheid van processen-verbaal die de politie aanlevert en de verantwoordelijkheid voor opsporingshandelingen door de politie. Dergelijke bepalingen ontbreken in de Gedragscode Openbaar Ministerie van 2012.

Ruwweg zijn er in het integriteitsbeleid van de onderzochte rechtshandhavingsorganisaties twee soorten benaderingen te onderscheiden. In de literatuur wordt gewezen op de noodzaak om bij de ontwikkeling van een integriteitsbeleid de juiste balans te vinden tussen beide benaderingen:³⁰

- Preventie. Het stimuleren van medewerkers om zich integer te gedragen en het, zo veel mogelijk, wegnemen van verleidingen of gelegenheden die de kans op integriteitsschendingen vergroten. Denk bij preventie ook aan de selectie van integere medewerkers en het toetsen van nevenwerkzaamheden.
- Repressie. Het straffen van medewerkers die regels hebben overtreden. Dit omvat ook het controleren van medewerkers en het onderzoeken van misstanden, zowel disciplinair als strafrechtelijk.

Het beleid, zoals dat uit formele beleidsdocumenten kon worden afgeleid, is schematisch weergegeven in bijlage II. De maatregelen die in het kader van dat beleid zijn genomen, raken de structuur van een organisatie, de organisatiecultuur en het aspect leiderschap. Aan deze drie thema's is het onderhavige hoofdstuk dan ook opgehangen. De onderwerpen worden besproken op basis van inzichten uit de beschikbare literatuur, het empirische onderzoek dat in het kader van dit project is verricht en afgerond met een bondige conclusie.

4.1 Organisatiestructuur

4.1.1 Theoretische inzichten

De structuur van een organisatie is van bepalende invloed op de wijze van uitvoering van de werkzaamheden van medewerkers en hangt samen met aspecten

³⁰ Van Tankeren (2010) schrijft in relatie hiermee over het onderscheid tussen de stimuleringsstrategie en de nalevingsstrategie. Waarbij de eerste strategie nadrukkelijk als doel heeft medewerkers uit zichzelf aan te zetten tot goed gedrag door onder andere het aanscherpen van het moreel bewustzijn. De nalevingsstrategie is gericht op controleren, verbieden en bestraffen. De opsplitsing in deze vormen maakt een indeling in beleidsinstrumenten evenwel zeer lastig. Men kan immers even goed redeneren dat bestraffen ook een vormende/stimulerende werking heeft. Van Tankeren onderkent ook dat beide strategieën kunnen leunen op dezelfde beleidsinstrumenten. De nadruk op de ene of andere strategie zou vooral worden gelegd in de uitvoering en de communicatie over het integriteitsbeleid.

als coördinatie, taakverdeling en controle. Hieronder wordt een toelichting gegeven op wat er met de term organisatiestructuur precies wordt bedoeld en welke aspecten van de structuur kunnen bijdragen aan (preventie van) integriteitsschendingen door medewerkers. Eerst worden belangrijke theoretische inzichten beschreven, gevolgd door een weergave van de empirische bevindingen. In de wetenschappelijke literatuur wordt er een directe relatie gelegd tussen de structuur van rechtshandavingsorganisaties en niet-integer gedrag (Punch, 2000; 2009). Hoewel er discussie bestaat over de exacte inhoud van het begrip organisatiestructuur, is er niettemin een zekere overeenstemming over de twee belangrijkste eigenschappen van een organisatiestructuur. Mintzberg (1979, p. 2) beschrijft het begrip organisatiestructuur als volgt: *‘Every organized human activity – from the making of pots to the placing of a man on the moon – gives rise to two fundamental and opposing requirements: the division of labor into various tasks to be performed and the coordination of these tasks to accomplish the activity. The structure of an organization can be defined simply as the sum total of the ways in which it divides its labor into distinct tasks and then achieves coordination among them.’* De term organisatiestructuur geeft zodoende uitdrukking aan de manier waarop een organisatie werkzaamheden verdeelt en coördineert. Maguire (2003) schrijft in dit verband over ‘structurele complexiteit’ en ‘structurele controle’.

4.1.1.1 Structurele complexiteit

Structurele complexiteit bestaat uit een drietal componenten: hiërarchische verdeling van personeel, functiescheiding en geografische spreiding. Vooral de eerste twee worden in de literatuur verbonden aan niet-integer gedrag van medewerkers.

De hiërarchische verdeling gaat over de aansturingsniveaus binnen een organisatie. De controle en coördinatie die de hiërarchische verdeling impliceert, is binnen rechtshandavingsorganisaties niet direct evident, ondanks de op het oog formele structuur met bijvoorbeeld rangen en onderscheidingstekens. Rechtshandavingsorganisaties zijn veelal aan te duiden als zogenaamde ‘frontlijnorganisaties’, waarbinnen uitvoerende medewerkers een aanzienlijke hoeveelheid vrijheid krijgen bij het uitvoeren van hun taak. In veel situaties zijn medewerkers op zichzelf aangewezen en wordt controle door hogerhand slechts achteraf en/of indirect uitgeoefend. De (discretionaire) ruimte die uitvoerend medewerkers hebben gekregen, kan in sommige gevallen leiden tot een discrepantie tussen beleidsontwerp en beleidsuitvoering. De medewerkers bepalen grotendeels zelf welke werkzaamheden worden verricht en op welke manier deze vorm krijgen. Deels is het gebrek aan controle op het uitvoerende niveau inherent aan de aard van de werkzaamheden. De vrijheid die uitvoerend medewerkers wordt gegeven, is wenselijk om recht te doen aan de context waarin het werk wordt uitgevoerd en om belangrijke menselijke maatstaven bij een optreden niet uit het oog te verliezen (Caldero & Crank, 2011; Lipsky, 2010; Maguire, 2003; Punch, 2009; Van Beers, 2001). De vrijheid vergroot echter ook

de gelegenheid voor het misbruiken van de functie voor persoonlijk gewin (Punch, 2009).

De scheiding van functies binnen een organisatie heeft betrekking op de uitvoering van werkzaamheden in zelfstandige afdelingen of teams. De complexiteit van de organisatie hangt samen met de mate waarin deze in verschillende onderdelen is opgesplitst. Rechtshandavingsorganisaties zijn relatief grootschalige organisaties met een betrekkelijk hoge mate van functiescheiding (denk in relatie tot georganiseerde misdaad bijvoorbeeld aan de vorming van specialistische opsporingseenheden). De eenheden, afdelingen en teams waarin rechtshandavingsorganisaties zijn opgesplitst, hebben veelal een sterk eigen karakter en, overlappend met de vrijheid van individuele medewerkers, beschikken over een zekere mate van vrijheid bij de invulling van hun werkzaamheden. Competitie of rivaliteit tussen de verschillende onderdelen kan daarbij zelfs aan de orde zijn. Hoe complexer een organisatie, hoe lastiger het blijkt om zicht te houden op de bedrijfsprocessen en de exacte werkzaamheden die door medewerkers worden verricht (Maguire, 1997; 2003; Punch, 1985; 2009; Reiss, 1992). In Nederland is de IRT-affaire een treffend voorbeeld van hoe een geïsoleerd rechteam lange tijd in het geheim opereerde en activiteiten ontplooiden, die uiteindelijk leidden tot een van de grootste schandalen binnen de Nederlandse politie (Punch, 2003). Decentralisatie binnen een organisatie wordt in de literatuur ook als een risicocomponent inzake corruptie gezien. Het is dan afhankelijk van de werking van de planning en control cyclus, en de aandacht die daarbinnen voor integriteit bestaat, of de risico's zich daadwerkelijk manifesteren (Kolthoff, 2012).

4.1.1.2 Structurele controle

Structurele controle houdt verband met de formele mechanismen waarmee een organisatie haar medewerkers kan controleren en coördineren. De onderdelen waarin structurele controle kan worden opgesplitst (ondersteuning, formalisering en centralisering), zijn onder meer te verbinden aan het afleggen van verantwoording over uitgevoerde werkzaamheden (Maguire, 2003). De structuren van rechtshandavingsorganisaties ondersteunen het transparant en rechtmatig optreden van medewerkers. Het komt onder meer tot uiting in de hiërarchische bevelskenen, interne protocollen en regels, evenals de afhandeling van klachten of aangiften tegen medewerkers (Caldero & Crank, 2011; Punch, 2009). Niettemin wordt er in de literatuur geconstateerd dat er diverse kanttekeningen te plaatsen zijn bij de wijze waarop bijvoorbeeld de politie haar medewerkers controleert en inzicht geeft in de activiteiten die worden uitgevoerd. Punch poneert de stelling dat uit zijn en andere onderzoeken blijkt dat politieorganisaties, waaronder ook de Nederlandse, nooit in staat zijn gebleken om zichzelf afdoende te controleren (2009, p. 230): *'It is a glaring lesson from this book and the wider literature that police cannot be trusted to police themselves and should not be asked to police themselves (cf. Bayley 1994). Proactive oversight agencies with sharp teeth, resources and a mandate to advise forces on policy have become a vital element in the landscape of police reform.'*

De geldigheid van deze uitspraak lijkt voor de Nederlandse rechtshandhaving in 2015 en 2016 opnieuw te zijn bevestigd door breed in de media uitgemeten gevallen van het verstrekken door politiemensen van vertrouwelijke opsporingsinformatie aan criminelen en betrokkenheid van met de rechtshandhaving belaste functionarissen bij drugshandel en corruptie. In de media is in het kader van het eerste geval onder andere gerept van een zwakke bedrijfsvoering die mogelijkheden had geboden voor het langdurig misbruiken van politiesystemen. De minister van Veiligheid en Justitie kondigde naar aanleiding van deze zaak een aantal op de bedrijfsvoering gerichte maatregelen af om dergelijke schendingen in de toekomst te voorkomen. De maatregelen betroffen onder meer het controleren of medewerkers op vertrouwensfuncties over een positief screeningsadvies beschikten; het trekken van steekproeven ter controle van toegekende autorisaties; en het toepassen van het zogenaamde ‘vier-ogen principe’ bij het afgeven van specifieke autorisaties (twee gemandateerde functionarissen dienen toestemming te geven voor de autorisatie). De Inspectie Veiligheid en Justitie kreeg de opdracht om onderzoek te doen naar de uitwerking van de maatregelen (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016; Tweede Kamer, 2015). De Inspectie concludeerde dat de politieorganisatie een positieve versnelling had doorgemaakt omtrent het tempo waarin de maatregelen werden uitgevoerd, maar dat een aantal maatregelen nog onvoldoende was doorgevoerd om het beoogde effect goed te kunnen beoordelen. Wat vaststond was in ieder geval, mede op grond van herplaatsing van personeel in het kader van de landelijke reorganisatie, dat de politie voor medio 2018 nog circa 3.350 medewerkers met een vertrouwensfunctie diende te screenen. Totdat deze screeningsoperatie was afgerond bleef dit volgens de Inspectie een kwetsbaar punt voor de organisatie. De Inspectie concludeerde verder dat het *vier-ogen principe* al deels door de politie werd toegepast, maar dat structurele controle op toegekende autorisaties niet plaatsvond en dat er risico’s bestonden rond het ‘de-autoriseren’ van medewerkers. De Inspectie blikte in haar rapport tevens nadrukkelijk terug op eerdere onderzoeken waarin al gewezen werd op risico’s binnen de politieorganisatie ten aanzien van het toekennen van autorisaties. Daarmee kan logischerwijs worden verondersteld dat de problemen op dit vlak al voor een deel bekend waren binnen de organisatie (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016).

Afsluitend stelt de Inspectie dat zelfs wanneer de politieorganisatie alle voorgestelde maatregelen doorvoert, misbruik van politiesystemen niet volledig is uit te sluiten. De Inspectie benadrukt de functie van het integriteitsbeleid en hoe dit zou moeten bijdragen aan een cultuur waarin integriteit een dominante rol speelt (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016) (zie ook de volgende paragraaf). Feitelijk wordt binnen vele publieke organisaties het integriteitsbeleid ingezet als een nieuw controlemechanisme, behorende tot de organisatiestructuur. Binnen de politieorganisatie worden in instrumenten als de ambtseed, beroepscode en integriteitstrainingen de morele waarden en normen benadrukt die medewerkers zouden moeten aanhangen. Er wordt gestuurd op het zodanig ontwikkelen, of eventueel bijschaven, van een moreel bewustzijn dat het naleven van regels en wetten voortvloeit uit een interne gedrevenheid: de medewerker controleert en

corrigeert zichzelf (Crank & Caldero, 2000). Uit onderzoek blijkt echter dat het ontwikkelen en implementeren van een goed werkend integriteitsbeleid niet eenvoudig is. De effecten van een dergelijk beleid worden daarbij ook vaak overschat. Zo zou het bijvoorbeeld vooral werken voor de gedragingen waar het op is gericht (Lasthuizen, Huberts, & Kaptein, 2005), dient het aan te sluiten bij het al bestaande (culturele) normenkader van medewerkers (Caldero & Crank, 2011) en is de connectie met het dagelijks werk essentieel (Weaver, Treviño, & Cochran, 1999). In een onderzoek naar het effect van zogenaamde dilemmatrainingen bij gemeenten, concluderen Beck, Van Montfort en Twijnstra (2010) dat het lange termijn effect van dergelijke trainingen zeer gering is. Anderzijds heeft een organisatie die weinig aandacht besteedt aan ethiek en integriteit naar alle waarschijnlijkheid meer kans op medewerkers die regels overtreden (Simpson & Piquero, 2002; Treviño, Weaver, Gibson, & Toffler, 1999; Wood, 1997).

4.1.2 Empirische bevindingen

De empirische bevindingen die in deze paragraaf worden gepresenteerd, zijn gebaseerd op de interviews die binnen de verschillende rechtshandavingsorganisaties zijn gehouden en de opbrengst van de besloten themamiddag³¹. Niet alle genoemde factoren uit de vorige paragraaf zijn terug te zien in de verzamelde gegevens. Specifiek wordt er hieronder ingegaan op de vrijheid van uitvoerend personeel, de grootschaligheid van rechtshandavingsorganisaties, de preventieve screening, het autorisatiebeleid en het signaleren van misstanden. Waarbij de eerste twee behoren tot de structurele complexiteit en de laatste drie tot het aspect structurele controle van de organisatiestructuur.

4.1.2.1 Structurele complexiteit

Vrijheid uitvoerend personeel

Binnen de Douane is geconstateerd dat het werken met vaste duo's op vaste plekken het risico vergroot dat smokkelwaar wordt doorgelaten. Onvoorspelbaarheid is hier dan ook het belangrijkste wapen tegen integriteitschendingen.

De reden waarom politiemensen meer worden benaderd door criminelen hangt samen met de aard van het werk en het feit dat zij meer op straat en in de directe nabijheid van criminelen opereren. Politiemensen werken ook vrij autonoom: hun leidinggevers zien ze betrekkelijk weinig en vaak krijgen ze pas vlak voor de dienst te horen met wie ze samenwerken. De sociale controle is daardoor beperkter. De werk-leer trajecten bij de politie kunnen ook een risico vormen. Zo wist in een van de bestudeerde casussen de hoofdpersoon zich vrijelijk door de organisatie te bewegen, omdat men binnen de organisatie niet wist of hij op dat moment op het opleidingsinstituut aanwezig was of aan het werk was binnen een bepaalde dienst. De politie is immers een grote organisatie met

³¹ Gezien de gevoeligheid van de thematiek en het gegeven dat er tijdens de studiemiddag in groepen over is gesproken, zijn er geen verwijzingen naar uitspraken van individuele respondenten in de empirische beschrijving opgenomen.

veel eenheden en diensten waar het gemakkelijker kan zijn om onder de radar te blijven.

Medewerkers hebben op sommige vlakken veel vrijheden. Thuiswerken is vaak mogelijk en de diensttelefoon mag ook privé worden gebruikt, dus ook op vakantie of tijdens een stapavond. Politied medewerkers hebben via de telefoon toegang tot verschillende informatie- en registratiesystemen. Bevestigingen buiten diensttijd worden daardoor aanzienlijk eenvoudiger. Eenduidigheid over de toelaatbaarheid daarvan lijkt op managementniveau echter nog beperkt. Er zijn teamchefs die een actieve werkhouding aanmoedigen en teamchefs die bevestigingen buiten diensttijd afkeuren.

In relatie met de mogelijkheden van flexibel werken is in de interviews opgemerkt dat medewerkers vaak een zekere naïviteit hebben rond de omgang met sociale media en met gevoelige informatie. De berichtendienst *WhatsApp* op de diensttelefoon is geliefd, ondanks de onwenselijkheid van gebruik, en weinigen zouden zich bewust zijn van de mogelijkheden van criminelen om de diensttelefoon uit te lezen (zoals al eerder werd aangestipt, kan bijvoorbeeld een motorclub beter worden bezocht met een diensttelefoon die is uitgeschakeld). Gevoelige informatie zou ook vrij eenvoudig tussen afdelingen worden gedeeld. Uit de interviews komt naar voren dat er intern veel informatie gedeeld wordt die gemakkelijk toegankelijk is. Medewerkers zijn soms niet op de hoogte of bepaalde informatie wel of niet (intern) gedeeld mag worden.

Het kwalitatieve onderzoeksmateriaal suggereert verder dat binnen de vier organisaties de kennis van en de bewustwording over belangrijke technologische vernieuwingen en de veiligheidsrisico's die daarmee samenhangen over het algemeen niet sterk zijn ontwikkeld. Het etaleren van het privéleven op sociale media werd door diverse respondenten aangehaald voor de onwetendheid van sommige medewerkers over de risico's en gevoeligheden die inherent zijn aan het werken bij een rechtshandavingsorganisatie.

Het langdurig werken op eenzelfde functie waarbij geregeld contact is met de criminele wereld kan de kans op schendingen eveneens vergroten. Senioriteit kan daardoor gepaard gaan met een netwerk dat het risico op corruptie vergroot. Bij de Douane is het rouleren van functie een verplichting. Roulatie kan gelegenheden tot corruptie verkleinen. Of roulatie in de praktijk echter zo consistent wordt doorgevoerd als in de beleidsstukken is voorgeschreven, werd door sommige deelnemers aan de besloten themamiddag echter betwijfeld. Een concrete aanbeveling naar aanleiding van een onderzoek om in een specifieke situatie medewerkers veel meer te laten rouleren, werd volgens respondenten niet opgevolgd.

Grootschaligheid rechtshandavingsorganisaties

Binnen de politie heeft de reorganisatie gezorgd voor grotere basisteams. Het coördineren van deze teams, of in ieder geval het houden van toezicht op medewerkers, zou volgens diverse respondenten lastiger zijn geworden. Een van hen verwoordde dat als volgt:

“De wijze waarop tegenwoordig in basisteams wordt gewerkt, zelfstandig, niet meer op vaste plekken en in vaste koppels, betekent dat je als leidinggevende minder zicht hebt op waar iemand mee bezig is en waar hij of zij uithangt. Door die grote teams is sociale controle door collega’s onderling veel minder en vaak helemaal niet aanwezig.”

De bovenstaande kritiek sluit aan bij de bevindingen uit het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie (2015) over het verder in werking brengen van de basisteams. In dit rapport is vastgesteld dat de teamchefs van de basiseenheden structureel overbelast zijn. Zij hebben, met een personele verantwoordelijkheid voor circa 80 tot 200 mensen, een te grote *span of control* en ervaren een gebrek aan ondersteuning vanuit de bedrijfsvoering en een op inhoud sturende tussenlaag (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2015).

Het bovenstaande kritiekpunt werd overigens niet door iedere respondent uit de politiewereld volledig onderschreven. Door te werken op één locatie en te leunen op medewerkers lager in de hiërarchie – bedoeld wordt in het bijzonder op de ‘operationeel experts’³² – is het probleem van gebrekkig functioneel toezicht als gevolg van een te grote *span of control* al enigszins ondervangen, aldus een aantal respondenten. De geïnterviewden uit de politiewereld waren het er wel over eens dat bij afdelingen of diensten waar wordt gewerkt op verschillende locaties, de afstand tussen leiding en uitvoering vrij groot kan worden. In het vorige hoofdstuk is al vastgesteld dat de reorganisatie in het algemeen een negatieve invloed heeft gehad op de motivatie van de medewerkers, maar dat er geen signalen zijn dat dit ook leidt tot integriteitsschendingen die in dit onderzoek aan de orde zijn. Bovendien heeft een aantal respondenten ook de keerzijde van de medaille belicht door er op te wijzen dat reorganisaties een uitgelezen kans bieden om (opnieuw) aandacht te schenken aan integriteit.

Uit de interviews en workshops tijdens de besloten themamiddag rijst het beeld dat binnen de Douane soms een grote fysieke afstand bestaat tussen leiding en uitvoerenden. Dit komt vooral omdat medewerkers werkzaam kunnen zijn op verschillende locaties. Toezicht en coördinatie lijken hierdoor lastiger te zijn.

4.1.2.2 Structurele controle

Preventieve screening

Alle medewerkers bij de politie dienen een Betrouwbaarheids- en Geschiktheids-onderzoek (BGO) te ondergaan. Een dergelijk onderzoek is alleen gericht op de persoon, niet op diens omgeving. Indien een functie is aangemerkt als een vertrouwensfunctie is een veiligheidsonderzoek vereist. Binnen de politie zijn op basis van de Wet veiligheidsonderzoeken functies aangewezen als A- (de zwaarste categorie) en P- (de minder zware categorie) vertrouwensfuncties. Bij de functionarissen die op een A-vertrouwensfunctie werkzaam zijn, is eind 2016

³² Volgens het Landelijk Functiehuis Nationale Politie is binnen de basisteams aan de senior GGP’s, operationeel experts en operationeel specialisten de inhoudelijke sturing voorbehouden. De operationeel experts werken met kleinere groepen en zouden dus meer zicht moeten hebben wat er in die groepen speelt. Formeel bekleden zij echter geen leidinggevende functie.

gecontroleerd of zij in het bezit zijn van een geldige Verklaring van geen bezwaar (VGB).³³

Daar waar het gaat om de P-vertrouwensfuncties grijpt de politie het moment van de personele reorganisatie aan om te controleren of de functionarissen in bezit zijn van een VGB. Bij de medewerkers die worden geplaatst op een vertrouwensfunctie wordt gecontroleerd of zij gescreend moeten worden of dat zij reeds in het bezit zijn van een geldige VGB. Volgens een brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer brengt de politie een risico-gebaseerde prioritering aan in de volgorde van screening van medewerkers die reeds werkzaam zijn op een P-vertrouwensfunctie zonder geldige VGB.³⁴ Hierbij wordt gekeken naar de autorisaties die aan een bepaalde functionaris zijn toegekend op basis van zijn functie en werkzaamheden. De hoogste prioriteit wordt toegekend aan functionarissen die toegang hebben tot gevoelige opsporingsinformatie. Dit betreft bijvoorbeeld functionarissen binnen de intelligence, zoals medewerkers bij de Dienst Regionale Informatie Organisatie en de Dienst Landelijke Informatie Organisatie of beheerders van de desbetreffende ICT. Het gaat hierbij, ten opzichte van A-vertrouwensfuncties, wel om minder gevoelige informatie. Na deze functionarissen worden de overige functionarissen die werkzaam zijn binnen de operatie gescreend. Dit betreffen functionarissen die een “basisautorisatie” hebben met betrekking tot opsporingsinformatie. Te denken valt aan functies binnen de Dienst Regionale Recherche. Tot slot worden functionarissen gescreend die werkzaam zijn binnen afdelingen die belast zijn met onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals de personeels- en salarisadministratie.

Tijdens de interviews en de besloten themamiddag is vooral gesproken over screening bij de politie, vandaar dat de onderstaande verhandeling inzoomt op deze rechtshandavingsorganisatie. De preventieve screening van politie-medewerkers kan volgens vele respondenten worden verbeterd. Tijdens de besloten themamiddag gaf 70% van de deelnemers aan de elektronische enquête aan dat er iets mankeerde aan de huidige wijze van screenen. Kritiek werd tijdens deze middag en in de interviews vooral geuit op de ontwikkeling om screenings in de zwaardere categorieën niet meer standaard vergezeld te laten gaan door een huisbezoek. Daarmee zou een belangrijke mogelijkheid zijn weggevallen om via directe waarneming een beeld van de privésituatie van een kandidaat te vormen. Bovendien zouden minder functies dan voorheen in aanmerking komen voor een diepgaandere screening. Zo is tegenwoordig voor bepaalde recherchefuncties op districtsniveau een minder uitvoerige screening voldoende. Diensten/afdelingen van waaruit wordt gepleit voor een grondigere screening zouden daar veelal niet in worden gehoord.

Volgens een staflid van de Nationale Politie is het feit dat er niet meer standaard huisbezoeken worden afgelegd, het gevolg van de afweging bij de AIVD om meer het accent te leggen op de analyse van het gedrag van kandidaten op sociale media. Huisbezoeken worden nu nog enkel afgelegd als het

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 28 844, nr. 104.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 28 844, nr. 104.

administratieve vooronderzoek daartoe aanleiding geeft. De reductie van de lijst vertrouwensfuncties heeft niets te maken met bezuinigingen, zoals in sommige interviews werd gesuggereerd, maar is een direct gevolg van de reorganisatie bij de politie. In verschillende korpsen was een wildgroei aan vertrouwensfuncties ontstaan en de vorming van de Nationale Politie is aangegrepen om op dit punt eenheid te creëren. Daarbij is nadrukkelijk gekeken naar de vereisten die in de Wet veiligheidsonderzoeken worden genoemd: alleen functies waaraan risico's voor de nationale veiligheid verbonden zijn, vereisen een veiligheidsonderzoek.

Kritische kanttekeningen zijn in de interviews tevens geplaatst bij het eenmalige karakter van veel screenings bij de politie. Het zou volgens sommige respondenten mogelijk zijn om met een algemene screening bij de indiensttreding (een zogenaamd Betrouwbaarheids- en Geschiktheidsonderzoek, BGO) vijftig jaar lang bij de politie te werken. Een tussentijdse screening kan in individuele gevallen worden aangevraagd. Dit is echter geen usance en al helemaal niet op structurele basis. Dit terwijl het vorige hoofdstuk heeft laten zien dat er gedurende de loopbaan risicofactoren kunnen ontstaan zoals schulden³⁵, een echtscheiding etc., die een tussentijdse screening zouden rechtvaardigen. Dit illustreert overigens ook dat een screening slechts een momentopname is en ondersteund moet worden door andere maatregelen. Tijdens de besloten themamiddag werd in dit verband opgemerkt dat screenen een belangrijk hulpmiddel kan zijn, maar ook zeker niet moet worden gezien als panacee. Ter relativering van het belang van screening kan ook worden gewezen op het geringe aantal mensen bij de politie dat in een screening een negatieve beoordeling krijgt: bij een BGO-kort kwamen in 2016 140 van de 6.013 kandidaten (2,3%) niet door de screening, bij een BGO-lang 112 van de 3.675 (3,0%), bij een P-veiligheidsonderzoek 3 van de 1.676 (0,18%) en bij een A-veiligheidsonderzoek was er zelfs geen enkele afwijzing.³⁶

In een aantal interviews is ook de zorg uitgesproken dat bij de verschillende vormen van screening te weinig aandacht wordt geschonken aan de specifieke situatie van kandidaten met een niet-westerse achtergrond. In het vorige hoofdstuk is al vermeld dat de cultuur van het thuisfront een grote rol kan spelen in relatie tot loyaliteit en groepsdruk. Hier wordt bij screening volgens respondenten te weinig aandacht aan besteed. Het laatste wordt weersproken vanuit de korpsleiding van de Nationale Politie. In het BGO en P-veiligheidsonderzoek zou wel degelijk worden ingegaan op de weerbaarheid van kandidaten in relatie tot een aantal kwetsbaarheden. Daarnaast zouden mensen in de selectieprocedure ook worden getoetst op beïnvloedbaarheid en dergelijke door allerlei testen en een gesprek met een psycholoog. Onderscheid tussen mensen met een verschillende etnische achtergrond kan daarbij met het oog op het discriminatieverbod niet worden gemaakt.

³⁵ Ten aanzien van de financiële risico's hanteert de Douane volgens een respondent op de besloten themamiddag de stelregel dat het vierde loonbeslag leidt tot ontslag.

³⁶ Informatie verkregen van een staflid Nationale Politie.

Autorisatiebeleid

Het thema van het verlenen, wijzigen en intrekken van autorisaties om toegang te verkrijgen tot registratiesystemen staat sinds een aantal jaar hoog op de beleidsagenda van de Nationale Politie. Toch constateerde de al eerder genoemde Inspectie Veiligheid en Justitie in haar rapport (2016) dat het intrekken van autorisaties voor systemen en applicaties nog onvoldoende aandacht krijgt. Ook in de interviews die zijn afgenomen in het kader van dit onderzoek is naar voren gekomen dat zich diverse knelpunten voordoen omtrent het autoriseren van medewerkers. Op dit moment kan men bijvoorbeeld nog niet met een druk op de knop zien welke medewerkers welke autorisaties hebben. Ook kunnen autorisaties niet met een druk op de knop allemaal tegelijkertijd worden uitgezet, maar gebeurt dit laag voor laag. De leidinggevende dient de toegangsautorisatie te blokkeren. Het systeem waarschuwt echter niet als een leidinggevende vergeet om de autorisatie te blokkeren. Een van de respondenten die leidinggevende is, gaf aan dat hij periodiek controleert of er daadwerkelijk een blokkering van autorisaties heeft plaatsgevonden. Het is echter de vraag of dit bij alle diensten en organisaties gebeurt. Een geautomatiseerd systeem waarmee afwijkende patronen in zoekgedrag kunnen worden opgespoord – zoals dat bijvoorbeeld door banken en verzekeringsmaatschappijen wordt gebruikt om fraude te detecteren – zou mogelijk misbruik eerder kunnen opsporen. Momenteel worden abonnementen op BlueView, wegens gebrek aan mankracht, in principe niet gecontroleerd. Op papier lijkt het autorisatiebeleid te voldoen, maar de uitvoering laat soms te wensen over.

De casuïstiek die in het kader van dit onderzoek is bestudeerd, laat zien dat medewerkers soms creatieve methoden aan de dag leggen om toegang tot informatie te verkrijgen en die informatie vervolgens te delen met anderen. Zo zijn er voorbeelden van functionarissen die op elkaars wachtwoord inlogden in het systeem. Ook werd in een casus een foto gemaakt van een bericht op een MEOS-(dienst-)telefoon en werd deze foto via WhatsApp – een applicatie die niet kan worden ‘getapt’ en daarom zeer populair is bij het doorzetten van vertrouwelijke informatie – verspreid. In een ander geval werd een crimineel onder valse voorwendselen ‘staande gehouden’, waarna de opsporingsfunctionaris de betrokkene een boodschap op zijn MEOS-telefoon liet lezen.

Een specifiek probleem ten aanzien van de MEOS-telefoon die in gebruik is bij de politie, is dat behalve de houder van de telefoon niemand anders kan inloggen en de inhoud van de telefoon kan raadplegen. Een ‘moedersleutel’, waarmee toegang tot de telefoon kan worden verschaft ontbreekt. Dit probleem speelt opsporingsinstanties, zoals de RR, parten zodra zij een van corruptie verdachte opsporingsfunctionaris aanhouden en diens telefoon in beslag nemen: toegang tot de telefoon heeft men niet.

Een enkele respondent toont zich voorstander van een brede en algemene autorisatie; medewerkers zouden hun informatie toch wel via andere manieren kunnen achterhalen. Daders van corruptie kunnen handig zijn in de wijze waarop zij collega’s bevragen over zaken waarin ze geïnteresseerd zijn. Het opvangen van signalen dat collega’s over de schreef gaan met hun vragen is daarom erg

belangrijk. De deelnemers aan de digitale enquête zijn vrij eenduidig over het bestaan van knelpunten in het verlenen van autorisaties aan medewerkers: 71% van de respondenten is van mening dat op dit punt gebreken bestaan.

Signalering van misstanden

Er wordt in het algemeen te weinig 'lering getrokken' uit afgeronde onderzoeken, zo was de communis opinio tijdens de interviews met respondenten uit kringen van de politie. Er is geen database voor corruptiezaken binnen de opsporing. In TCI-verband is men op landelijk niveau inmiddels wel bezig met het opzetten van een database corruptie, waar ook de modus operandi van zaken in zal worden verwerkt. De RR stelt bij sommige grote onderzoeken tevens een bestuurlijke rapportage op, maar wat daar precies mee gebeurt binnen de organisatie voor wie deze rapportage is bestemd, is lang niet altijd helder.

Een voorbeeld van een misstand, waarop de RR op basis van een onderzoek de vinger legde, was de gebrekkige bewaking en registratie van materieel binnen een dienstonderdeel van de politieorganisatie. In de onderzochte casus bleken (o.a.) politiekleding en -portofoons te circuleren in het criminele circuit, maar was de registratie van deze middelen ondermaats, waardoor het gemis ervan lange tijd niet bekend was. De RR heeft het betrokken dienstonderdeel met nadruk gewezen op de vastgestelde tekortkomingen in de registratie, maar heeft geen zicht op het vervolgtraject.

Binnen de eenheden van de Nationale Politie worden door sommige VIK's rode draden uit casussen van integriteitsschendingen gehaald, teneinde deze in een breder verband te bespreken. Ook hiermee wordt volgens diverse geïnterviewden echter vaak te weinig gedaan. Zaken die zijn afgerond, worden zelden diepgaand besproken binnen het onderdeel waar de schending zich voordeed en al helemaal niet breder. Respondenten geven aan dat men veelal het liefst zo snel mogelijk overgaat tot de orde van de dag en bang is voor negatieve effecten op de werksfeer en onderlinge verhoudingen. Ook de informatiedeling tussen VIK's moet volgens veel respondenten beter. Hoewel de hoofden VIK's met enige regelmaat samenkomen, blijft veel kennis onbesproken en onbenut. Dat geldt ook voor de relatie tussen de VIK's en de RR. In het verleden bestond in de toenmalige politieregio's een overleg tussen politie, OM en RR (het zogenaamde POR-overleg), maar sinds de reorganisatie wordt dit gremium node gemist. Ook wordt de bezetting van de VIK's door een aantal respondenten als zorgpunt genoemd. Er zijn weinig ervaren onderzoekers binnen sommige VIK's en een aantal kampt met ondercapaciteit.

De Douane doet veel aan risicobeheersing. Er vinden regelmatig presentaties plaats en bij risico-inventarisaties worden medewerkers betrokken. Recentelijk is men begonnen met het zogenaamde systeemgericht onderzoek. Bij een ernstige schending van de integriteit wordt naar alle schakels in het proces gekeken, om te beoordelen bij welke schakels er risico's worden gelopen. Ook in de haven van Rotterdam zijn er risico-beperkende maatregelen genomen door het gehele

logistieke proces van transport en de daarmee samenhangende veiligheids- en integriteitsrisico's in kaart te brengen. Op het intranet van de Douane staat een integriteitspagina met praktijkvoorbeelden.

Iedere twee maanden is er overleg tussen de directie Bedrijfsvoering van de Douane, het TCI, het Bureau Integriteit en Veiligheid van de FIOD (BIV), de RR en de officier van Justitie. Binnen de geldende privacywetgeving vindt hier een uitwisseling van gegevens plaats. Grote corruptiezaken worden intern besproken en, voor zover mogelijk, ook gedeeld met medewerkers om lering uit te trekken.

Zoals vermeld in paragraaf 1.3.4 – en nader toegelicht in bijlage II – bevindt de KMar zich in de vierde fase van de beleidscyclus inzake integriteit. Het betreft de fase van het bevorderen van de morele professionaliteit. In 2014 heeft een uitgebreide risico-inventarisatie plaatsgevonden van de integriteitsrisico's en de beheersbaarheid hiervan.

Tijdens de besloten themamiddag werd door een deelnemer als discussiepunt ingebracht dat controle niet als iets negatiefs moet worden beschouwd; mensen hebben 'recht op controle', anders gaan de goedwillenden onder de kwaadwillenden lijden. Dit uitgangspunt kon op veel bijval rekenen. De vergelijking werd gemaakt met de zelfscanner bij de supermarkt. Natuurlijk is het voor de klant ergerlijk wanneer de rode lamp gaat branden en de boodschappenkar wordt gecontroleerd, maar als bekend is dat die controle willekeurig gebeurt, is de mate van acceptatie groot; ook het inloggedrag van opsporingsfunctionarissen kan op een dergelijke wijze willekeurig worden gecontroleerd. Door respondenten is in dit kader ook aangegeven dat er een bepaalde naïviteit binnen de politie heerst ten aanzien van de eigen informatiepositie en dat men zich weinig bewust is van de mogelijke waarde daarvan voor criminelen.

4.1.3 Conclusie

Op papier is er op het gebied van integriteit veel geregeld en zijn veel structurele maatregelen getroffen. In de praktijk schieten deze echter geregeld tekort door ontoereikendheid (controlesystemen op bevestigingen bijvoorbeeld) of capaciteitsgebrek. Ook het gebrekkige functionele toezicht van leidinggevendenden op het gedrag van het grote aantal medewerkers in de basisteams is een kwetsbaar punt. Niet alleen hebben leidinggevendenden onvoldoende zicht op het dagelijks functioneren van hun medewerkers, maar ook zijn zij onvoldoende op de hoogte van de sociale context waarin de medewerkers zich bewegen en van belangrijke veranderingen in hun privéleven. De verwevenheid met cultuuraspecten lijkt nog niet goed te zijn geëxploreerd en geïmplementeerd in de systemen. Denk aan het thema diversiteit en het benutten van afgeronde onderzoeken om van te leren. Het thema autorisatie heeft de aandacht, maar in de discussie zal ook nadrukkelijk de mogelijkheid moeten worden betrokken dat sommige functionarissen via een omweg op tamelijk eenvoudige wijze toegang tot politie-informatie kunnen verkrijgen.

4.2 Organisatiecultuur

4.2.1 Theoretische inzichten

De cultuur van organisaties heeft eveneens een sterke invloed op het handelen van medewerkers. Dit lijkt ook het geval te zijn binnen rechtshandavingsorganisaties. De organisatiecultuur kan een (gedeeltelijke) bron zijn voor het vóórkomen van integriteitsschendingen. In deze paragraaf wordt daar op basis van wetenschappelijke literatuur nader op ingegaan.

Organisatiecultuur komt voort uit de handels- en denkwijzen die medewerkers zichzelf hebben aangeleerd in de omgang met problemen bij de uitvoering van hun werkzaamheden (Paoline, 2003; Schein, 1990; Trompenaars, 1993). Het is een sociaal construct dat wordt gevormd en gedeeld door de medewerkers. Het betreft het hebben van gelijke ideeën over aspecten als efficiëntie, effectiviteit, autoriteit en de invulling van morele waarden en normen. Medewerkers die lang genoeg in de organisatie werken, kunnen zich uiteindelijk identificeren met de cultuur en de gedeelde overtuigingen door middel van een socialisatieproces overbrengen op nieuwelingen (Bate, 1984). Schein (1985, p. 9) geeft dit alles treffend aan in zijn definitie van het begrip organisatiecultuur: *‘(...) a pattern of basic assumptions – invented, discovered, or developed by a given group as it learns to cope with its problems of external adaptation and internal integration – that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.’*

Zelden zal een rechtshandavingsorganisatie één homogene cultuur hebben. Veelal zullen er subculturen bestaan met meer of minder afwijkende opvattingen en gebruiken (Paoline, 2003; Punch, 1985; Punch, 2009; Waddington, 1999). Een deel van deze subculturen kan deviante kenmerken hebben en dus afwijken van de algemeen heersende morele waarden en normen in de organisatie en/of de externe omgeving. De subculturen hebben een deels geïsoleerde positie en moedigen veelal, met zachte en mogelijk ook harde hand, aan tot het verzwijgen van schendingen die door groepsleden worden gepleegd (Ashforth & Anand, 2003; Skolnick, 2002). Als het gaat om overtredingen die op groepsniveau worden begaan, ontstaan dergelijke subculturen vermoedelijk vooral bij afdelingen en teams waarbij sprake is van: dwingende resultaatafspraken met vage of ruime richtlijnen omtrent de wijze waarop deze resultaten moeten worden bereikt, zonder aandacht voor integriteit; een sterke onderlinge afhankelijkheid, maar een minder sterke afhankelijkheid van externe partijen; beloning op groepsniveau in tegenstelling tot het belonen van individuele medewerkers; een nauwe samenhang en stabiele samenstelling; en medewerkers die in ruimtelijk opzicht dicht bij elkaar in de buurt werken (Ashforth & Anand, 2003). Niet precies duidelijk is of deze kenmerken ook verbonden zijn met collectieve integriteitsschendingen die te relateren zijn aan georganiseerde criminaliteit, binnen rechtshandavingsorganisaties.

In de politieliteratuur bestaat er wel enige discussie over de invloed van de organisatiecultuur en het daarmee verbonden socialisatieproces. Zo wordt gesteld

dat situationele omstandigheden voor politiemedewerkers vaak belangrijker zijn dan gedeelde opvattingen in de cultuur (Waddington, 1999). Discussie over de aanwezigheid en invloed van een socialisatieproces komt onder meer voort uit de constatering dat waardepatronen en opvattingen over integriteitsschendingen zeer breed gedragen worden binnen de politieorganisatie (Caldero & Larose, 2001; He, Zhao & Lovrich, 2002; Lamboo & Huberts, 2005; Lasthuizen et al., 2005). Bij de werving van nieuwkomers zouden zelfselectie en selectie door de organisatie mogelijk een meer bepalende invloed hebben (Caldero & Larose, 2001; He et al., 2002).

In het merendeel van de studies die zich richten op niet-integer gedrag binnen organisaties worden socialisatieprocessen echter wel degelijk als belangrijk beschouwd (Anand, Ashforth, & Joshi, 2004; Ashforth & Anand, 2003; Baucus, 1994; Brief, Buttram, & Dukerich, 2001; Cooper, 2012; Simpson & Piquero, 2002). In het socialisatieproces waarbij deviant gedrag wordt aangeleerd, lijkt het neutraliseren van stressvolle gevoelens centraal te staan. Het zelfbeeld van de nieuwkomer, het zijn van een integere medewerker, wordt zoveel mogelijk intact gelaten. Langzame gewenning aan grensoverschrijdend handelen, eufemistisch taalgebruik en het rationaliseren/rechtvaardigen van gedrag zijn belangrijke mechanismen in het socialisatieproces (Ashforth & Anand, 2003; Bandura, 1999). Sterk verbonden met dit laatste zijn vermoedelijk ook heersende frustraties over de eigen organisatie, bijvoorbeeld aangaande salariëring, werkomstandigheden en loopbaanperspectief; het werken in de marge van de samenleving en het daarbij veelvuldig in contact komen met onrecht en hypocrisie; of het functioneren van het strafrechtelijk systeem, wat binnen de Nederlandse politie bijvoorbeeld niet zelden beschouwd wordt als oneerlijk en ineffectief (Huberts & Naeyé, 2005; Kleinig, 1996; Kort e.a., 2014; Smit, Slagmolen, & Brepoels, 2015). Het impliciete of expliciete doel is om de nieuwkomer de gepleegde schendingen niet langer als bezwaarlijk te laten beschouwen (Ashforth & Anand, 2003; Bandura, 1999). Het gaat dan ook om een langzame verandering van het zelfbeeld en het eigen normenkader (Sherman, 1982; Van Laere, 1980). Collegialiteit of loyaliteit kan daarbij als dominante waarde worden gepositioneerd (Skolnick, 2002).

Aanvullende aspecten die bijdragen aan het overnemen van niet-integer gedrag zijn het mentaal kunnen scheiden van diverse sociale settingen (werk, gezin, sportclub etc.) (Ashforth & Anand, 2003) en de hechte relaties die bijvoorbeeld kunnen ontstaan tussen collega's. Wat betreft dit laatste is op te merken dat bijvoorbeeld politieambtenaren vaak ook buiten werktijd nauw contact met elkaar hebben. Het is niet uitzonderlijk dat vrienden, familieleden en/of de partner ook werkzaam zijn bij de politieorganisatie. Dit kan in sommige gevallen het overnemen van niet-integer gedrag bemoedigen door de isolerende werking die daarvan uitgaat (Cooper, 2012; Punch, 2009) en het aanleren van deviant gedrag door middel van differentiële bekrachtiging (Burgess & Akers, in: Kolthoff, 2016, p. 130).

Inzichten ten aanzien van organisatieculturen lijken vooral relevant voor het begrijpen van groepsgedrag. Veelal is op basis van deze mechanismen te verklaren hoe normaliter integere personen zich kunnen inlaten met collectief

wangedrag. Bij geïsoleerde gevallen van regelovertreding speelt de cultuur een ogenschijnlijk kleinere rol. Uiteraard kan een sterke nadruk op collegialiteit voorkomen dat integriteitsschendingen gemeld worden, maar het delen van gelijke overtuigingen of het aanleren van bepaalde wederrechtelijke handelingen lijkt dan niet aan de orde. Hoogstens zou kunnen worden beredeneerd dat er een te geringe ethische cultuur was om de ‘rotte appel’ tijdig te signaleren of bij te sturen. Straathof & Essen (2016) lijken dit te concluderen in hun analyse van een recente corruptiezaak die uitvoerig in de media is beschreven. Daar was volgens hen sprake van weinig beïnvloeding van de verdachte door zijn collega’s. Hij zou een relatief geïsoleerde rol hebben gehad en zich waarschijnlijk minder hebben geïdentificeerd met de politiecultuur, maar een grotere verbondenheid hebben gevoeld met de criminele onderwereld. Gedurende zijn opleiding zou er door diverse medewerkers melding zijn gemaakt van de ongeschiktheid van betrokkene voor een functie bij de politie. Daarnaast zijn er ook signalen dat zijn hoge uitgavenpatroon opgevalen moet zijn bij zijn collega’s. Niettemin is er niet gehandeld op deze signalen. In de besproken zaak lijkt van een deviante cultuur echter geen sprake. Het lijkt te gaan om een op zichzelf staand geval waarbij de meest zwaarwegende invloedsfactoren volgens de auteurs gelegen zouden zijn in de bedrijfsvoering van de politieorganisatie. Het niet acteren op duidelijke signalen mag echter aan de cultuur, waaronder ook *awareness* valt, worden toegeschreven.

4.2.2 Empirische bevindingen

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de empirische bevindingen omtrent relevante factoren in de organisatiecultuur van de rechtshandavingsorganisaties. Achtereenvolgens worden de volgende aspecten uiteengezet: de gedeelde ideeën/assumpties die heersen in de organisatie, de frustratie over werkzaamheden en/of het functioneren van de organisatie en het verzwijgen van integriteitsschendingen.

4.2.2.1 Gedeelde ideeën/assumpties

De Nationale Politie schrijft in de interne notitie ‘De beroepscode als onderdeel van een (moreel) leerproces’ (Politie, n.d.a), dat zij probeert te komen tot een balans tussen stimuleren en naleven. De ambtseed/-belofte wordt als veelbelovend middel naar voren geschoven om medewerkers te motiveren om zich te verenigen met de (gewenste) morele waarden van de organisatie. Er is een expliciete koppeling gemaakt tussen de ambtseed/-belofte en de beroepscode. De beroepscode wordt gezien als ruggensteun voor individuele medewerkers die zich geconfronteerd zien met ethisch lastige situaties, maar dient ook nadrukkelijk bij te dragen aan een organisatie die lessen kan trekken uit integriteitskwesties en in haar cultuur de nadruk legt op professionaliteit, vakmanschap, leiderschap en onderling vertrouwen.

Een probleem dat zich daarbij voordoet, is dat er zich een verschuiving lijkt voor te doen in de houding van medewerkers ten opzichte van de politieorganisatie. Zoals al is aangestipt in het vorige hoofdstuk (paragraaf 3.2.2),

is naar het oordeel van diverse respondenten de betrokkenheid van oudere politiemedewerkers bij hun werk en de politieorganisatie groter dan die van hun jongere collega's.

Naast het landelijke beleid worden door verschillende eenheden en daarbij behorende VIK's extra activiteiten op het gebied van preventie en bewustwording ontplooid. Een aantal VIK's heeft speciale preventie-coördinatoren aangesteld. In introductieprogramma's voor nieuwe medewerkers wordt in veel eenheden door een medewerker voorlichting over integriteit gegeven. Tevens worden er door verschillende VIK's informatiebijeenkomsten georganiseerd. In deze bijeenkomsten wordt door middel van het houden van rondetafelgesprekken getracht om bewustwording te creëren. Tevens worden er in deze bijeenkomsten diverse casussen besproken. Waaraan in deze bijeenkomsten vooral aandacht wordt besteed, is informatiebeveiliging; wat vertel je op een verjaardag, wat zet je op facebook etc.? Tijdens dergelijke bijeenkomsten worden ook geregeld dilemma's besproken. Voor dit doel wordt ook wel gebruik gemaakt van intranet.

Binnen de KMar worden themadagen georganiseerd, om te bespreken wat er speelt op de werkvloer en welke problemen met betrekking tot integriteitsschendingen men in de dagelijkse praktijk tegenkomt. Tevens worden er diverse trainingen gegeven zoals een basiscursus Ethiek. Ook wordt er de Training Morele Oordeelsvorming (TMO) gegeven. Deze training is erop gericht de individuele KMar-medewerker in zijn of haar werkzaamheden in staat te stellen zelfstandig een juiste keuze te maken. Naast een oriëntatie op integriteit worden er ook casussen besproken. Deze training wordt onder andere gegeven in de opleidingen binnen de KMar. Door middel van het programma "lessons learned" wordt getracht om te leren van zaken waarin sprake is geweest van integriteitsschendingen of morele kwesties of dilemma's, door deze bespreekbaar te maken. Voorlichting en training worden gegeven op alle niveaus aan afdelingen of groepen op diverse werkplekken. Een belangrijk onderdeel van deze trainingen is hoe de leidinggevende zelf een integriteitsoverleg met het team kan leiden.

Binnen de KMar wordt eveneens meer ingezet op het elkaar aanspreken op elkaars gedrag. Er heerst ook de overtuiging dat indien het integriteitsbeleid goed in de steigers staat, medewerkers zich ook veilig voelen om zaken te melden. De KMar stuurt hierbij aan op een verhoogde morele professionaliteit.

Bij de Douane is medio 2016 een centraal meldpunt buitengewone voorvallen ingesteld, waar ook integriteitsschendingen kunnen worden gemeld. Tevens is er omstreeks februari 2017 een app geïmplementeerd waarmee medewerkers eenvoudig en desgewenst volledig anoniem een vermoeden van integriteitsschending kunnen melden. Doel is het melden van integriteitsschendingen laagdrempeliger te maken. Afgelopen jaar zijn diverse workshops over integriteit georganiseerd. Bij grote zaken wordt op de dag van de aanhouding van een douanemedewerker het gehele kantoor geïnformeerd over de zaak en wordt er – voor zover dat niet indruist tegen het onderzoeksbelang – met de medewerkers over relevante aspecten van de zaak gesproken.

Vele respondenten hebben hun zorgen uitgesproken over de dubbele loyaliteit die er kan heersen bij medewerkers met een andere culturele

achtergrond. Deze medewerkers kunnen een grote druk ervaren om te voldoen aan bijvoorbeeld verzoeken van familieleden of vrienden en dit kan mogelijk leiden tot integriteitsschendingen. Deze problematiek bespraken wij eerder in paragraaf 3.2.1. Het vraagstuk wordt hier nogmaals kort geadresseerd, omdat er ook aspecten van de organisatiecultuur aan kleven. Het risico bestaat immers dat medewerkers met eenzelfde culturele achtergrond een – in het theoretisch overzicht besproken – subcultuur vormen en zich minder verbinden met de algemene cultuur van de organisatie. Een aantal respondenten gaf aan dat dit vervolgens weer kan leiden tot wantrouwen bij collega's die niet tot de subgroep behoren en dat er dan een proces van uitsluiting kan beginnen. Dit kan dan weer leiden tot spanningen die kunnen resulteren in verdere terugtrekking binnen de eigen subgroep, vertrek uit de organisatie of in het uiterste geval tot deviant gedrag.

4.2.2.2 *Frustratie werkzaamheden/organisatie*

Zoals uiteengezet in de theoretische beschrijving kan frustratie een belangrijke rol spelen bij het plegen van integriteitsschendingen. Gedragingen kunnen erdoor worden gerationaliseerd en het kan bijdragen aan een cultuur waarin regelovertreding onderling wordt aangeleerd en zelfs tot norm kan vervallen. Ook spanningen tussen geambieerde doelen en de beschikbare (geoorloofde) middelen om die doelen te bereiken (*strain*), kunnen bijdragen aan drempelverlaging om tot integriteitsschendingen over te gaan.

Frustratie werd veel genoemd en gekoppeld aan loyaliteit. De reorganisatie binnen de politie trekt bijvoorbeeld een zware wissel op medewerkers en heeft in sommige gevallen de band met de organisatie aangetast. Medewerkers wisten lange tijd niet waar ze aan toe waren. Momenteel is er veel pijn in de organisatie, de verbinding met de politieorganisatie is afgenomen, er is minder trots voor het vak. In de digitale enquête die tijdens de besloten themamiddag werd afgenomen, gaven veel respondenten aan dat het frustratieniveau over het functioneren van de eigen organisatie hoog is. De personele reorganisatie, waarbij teams van samenstelling veranderden, heeft invloed gehad op het groepsgevoel. De tijdelijkheid van functies lijkt überhaupt een punt van aandacht wat betreft frustratie en loyaliteit.

4.2.2.3 *Verzwijgen/melden van integriteitsschendingen*

Elkaar aanspreken op ongewenst gedrag is een belangrijk controlemechanisme in een organisatie. Op zorgwekkende signalen zou moeten worden geacteerd. Collega's spreken elkaar in de praktijk nog te weinig aan, ondanks het feit dat hier de nodige aandacht aan wordt geschonken in opleiding en training. Er wordt onder meer melding gemaakt van angst voor de mogelijk negatieve gevolgen van het melden van misstanden. Respondenten geven aan dat zelfreflectie ook nog niet tot het standaardrepertoire van medewerkers behoort.

De uitkomst van de digitale enquête die is afgenomen tijdens de themamiddag laat zien dat elkaar aanspreken op onwenselijk gedrag nog lang geen usance is: 69% van de respondenten geeft aan dat medewerkers dat niet of

nauwelijks doen. Daar staat tegenover dat men in het algemeen goed op de hoogte is van de procedure inzake het melden van integriteitsschendingen (75% geeft aan dat medewerkers in de organisatie bekend zijn met deze procedure).

4.2.3 Conclusie

In opsporings- en handhavingsorganisaties bestaat traditioneel een vrij hechte cultuur. De empirische bevindingen van dit onderzoek bevestigen dat ook. Naast positieve kan dit ook negatieve effecten hebben, zoals het elkaar tot het uiterste willen beschermen. Hoewel de meldprocedures voor signalen van integriteitsschendingen vrij duidelijk zijn, wordt hier niet altijd gebruik van gemaakt; zeker niet in minder ernstige gevallen. Ook is aanspreekgedrag nog lang geen integraal onderdeel van de cultuur. Het probleem van de dubbele loyaliteit bij medewerkers met een niet-westerse achtergrond is ook bij het onderdeel cultuur geregeld ter sprake gekomen.

4.3 Leiderschap

4.3.1 Theoretische inzichten

In verschillende publicaties wordt leiderschap als een dominante factor aangeduid ter verklaring van niet-integer gedrag binnen organisaties. In deze paragraaf wordt dit nader uiteengezet.

Leidinggevend en op verschillende niveaus kunnen bewust of onbewust bijdragen aan regelovertreding door medewerkers. Regelovertreding op hogere niveaus binnen publieke organisaties komt voor en banden met de onderwereld kunnen daarbij een rol spelen. Leidinggevend en die hun medewerkers aanmoedigen tot het plegen van schendingen kunnen dit bijvoorbeeld doen door het gedrag openlijk goed te keuren, het te belonen, er expliciet opdracht toe te geven, of het op subtielere manieren te negeren of te faciliteren. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan het niet laten uitvoeren van controles, het onderbelichten van regelgeving en procedures, en het oprichten van geïsoleerd opererende afdelingen of teams. Dit zijn voor een deel ook manieren waarmee leidinggevend en mogelijk hun eigen positie veilig kunnen stellen als schendingen aan het licht komen (Ashforth & Anand, 2003; Baucus, 1994; Braithwaite, 1989; Cooper, 2012; Newburn, 1999; Punch, 2009; Simpson & Piquero, 2002; Sims & Brinkmann, 2002). Niet-integer management is volgens Roberson & Mire (2010, p. 80) een voedingsbodem voor corruptie. Aspecten als persoonlijk charisma, wat kan leiden tot een zekere adoratie onder medewerkers ten aanzien van de leidinggevend en (DeCelles & Pfarrer, 2004) en de natuurlijke geneigdheid van personen om autoritair gezag te gehoorzamen (Burger, 2009), maken de aanmoediging van regelovertreding binnen de organisatie door leidinggevend en eenvoudiger. De kans op verzet of het melden van wangedrag is kleiner als een leidinggevend en het gevoel van keuzevrijheid bij zijn medewerkers in stand houdt. Het idee dat er uit eigen wil is gekozen voor het plegen van schendingen leidt er vermoedelijk eerder

toe dat een medewerker het gedrag rationaliseert. Het rechtvaardigen van het eigen handelen lijkt daarentegen minder noodzakelijk wanneer een leidinggevende regelovertreding zeer dwingend oplegt (Ashforth & Anand, 2003).

Het onbewust bijdragen van leidinggevendenden aan niet-integer gedrag bij medewerkers ligt binnen rechtshandavingsorganisaties vermoedelijk eerder voor de hand. Het heeft voornamelijk van doen met de neveneffecten van bepaalde leiderschapsstijlen en het gebrekkig uitdragen van de noodzaak tot integer handelen. In de literatuur wordt gewezen op het belang van ethisch leiderschap bij het creëren en/of in stand houden van een integere organisatiecultuur. De term ethisch leiderschap wordt daarbij omschreven als *‘het karakter, de besluitvormingsprocessen en het gedrag dat leiders laten zien om medewerkers te motiveren beslissingen te nemen en gedrag te vertonen dat in lijn is met relevante morele normen en waarden’* (Heres, 2014, p. 287). Een ethisch leider is enerzijds een ‘moreel persoon’ (betrouwbaar, respectvol, eerlijk etc.) en anderzijds een ‘morele manager’. In deze laatste rol draagt de leidinggevende een duidelijke ethische boodschap uit over welk gedrag gewenst en ongewenst is binnen de organisatie. Aandacht van leidinggevendenden voor vooral deze laatste rol lijkt soms beperkt zijn (Heres, 2014). Medewerkers hebben als gevolg daarvan vaak moeite om in te schatten hoe belangrijk integriteit is binnen de organisatie en hoe nauwgezet zij aan bepaalde kaders moeten voldoen. Het onvoldoende toelichten van beslissingen die duidelijk raken aan morele waarden en normen, - en een grote afstand tussen ondergeschikten en leidinggevendenden, werken de onzekerheid verder in de hand. Juist het communiceren over de inhoud van integer gedrag, samen met voorbeeldgedrag en disciplineren, blijkt een belangrijk middel om regelovertreding door medewerkers tegen te gaan (Treviño, Hartman, & Brown, 2000). Leiderschapsstijlen waarin ethiek een kleinere rol speelt, maar die bijvoorbeeld nadrukkelijk zijn gericht op effectiviteit en efficiëntie, hebben een minder positieve invloed op de integriteit van medewerkers. Corruptie en diefstal zouden er onder meer door kunnen toenemen (Lasthuizen, 2008). Mogelijk geldt dit binnen rechtshandavingsorganisaties ook voor zeer autoritaire leiderschapsstijlen, waarbij de nadruk wordt gelegd op regelnaleving door medewerkers. Dit zou kunnen leiden tot een (grotere) kloof tussen leidinggevendenden en uitvoerend personeel. Controleproblemen door toegenomen subculturele heimelijkheid en verzet vloeien daaruit voort (Bordua & Reiss, 1966; Crank & Caldero, 2000). In relatie tot integriteitsschendingen die verbonden zijn met de georganiseerde misdaad zal de morele boodschap die uitgedragen wordt vermoedelijk vooral moeten leiden tot een organisatiecultuur waarin medewerkers oog hebben voor afwijkend gedrag en melden niet als punt van discussie wordt ervaren.

4.3.2 Empirische bevindingen

De empirische bevindingen met betrekking tot leiderschap hebben betrekking op het onbewust bijdragen van leidinggevendenden aan niet-integer gedrag van medewerkers. Voorbeeldgedrag en het besteden van aandacht aan integriteit komen in de empirische bevindingen nadrukkelijk naar voren. In de interviews en

tijdens de besloten themamiddag werd het belang van gedegen leiderschap onderstreept, maar in vergelijking met de structuur en cultuur van de organisatie werd er door respondenten aanzienlijk minder uitvoerig en diepgaand op gereflecteerd.

Onbewust bijdragen aan integriteitsschendingen

Leidinggevendenden hebben volgens diverse respondenten een sleutelrol als het gaat om het tegengaan van integriteitsschendingen. De beroepscode zou volgens het geformuleerde beleid moeten worden geïntegreerd in het dagelijkse werk en leidinggevendenden worden hier verantwoordelijk voor geacht. Het is ook aan de leidinggevendenden om een klimaat te bewerkstelligen waarin medewerkers veilig kunnen spreken over ethische dilemma's en daarmee verbonden beslissingen. Voorbeeldgedrag en aanspreken blijken in sommige gevallen echter wezenlijke knelpunten te zijn, volgens respondenten tijdens de interviews en de themamiddag. Niet toevallig werd, zoals eerder al werd aangestipt in voetnoot 29, tijdens diverse interviews gewezen op de negatieve weerslag die de berichtgeving over de vermeende integriteitsschendingen van de voormalige voorzitter van de Centrale Ondernemingsraad van de Nationale Politie heeft gehad op de moraal van de medewerkers van de politie. Daarnaast zouden dilemma's bespreekbaar moeten worden gemaakt en het zicht op medewerkers vergroot, bijvoorbeeld door kennis over iemands sociale netwerk te hebben. Zoals eerder opgemerkt, hebben leidinggevendenden echter vaak te maken met zeer hoge werkdruk, mede door de vele neventaken, waardoor het aansturen van medewerkers naar de achtergrond kan verdwijnen.

Tijdens de workshops in het kader van de besloten themamiddag werd opgemerkt dat binnen de Douane sommige leidinggevendenden een gebrek aan 'feeling' hebben met de werkvloer. Ze zijn hbo-geschoold en zouden zich minder goed kunnen verplaatsen in de wijze waarop hun medewerkers het primaire proces ervaren en beleven. Er zou, volgens respondenten die dit punt ter sprake brachten, vooral worden gestuurd op vertrouwen, maar de vraag is of men voldoende alert is op signalen van onbetamelijk gedrag.

Door een aantal respondenten bij de politie werd als knelpunt genoemd dat er binnen verschillende onderdelen verschillend wordt gereageerd op dezelfde soort integriteitsschendingen. De landelijke afstemming die hiervoor door Juridische Zaken is geïnstitutionaliseerd komt deels aan dit knelpunt tegemoet. Deze afstemming behelst dat de disciplinaire reactie op een integriteitsschending die door een VIK is onderzocht, landelijk wordt afgestemd door de juristen van personeelszaken van de Nationale Politie. Zo wil men tot een meer uniforme sanctionering komen; voor hetzelfde feit in iedere eenheid ongeveer dezelfde straf of maatregel. De vraag in hoeverre dit systeem de beoogde resultaten oplevert kan op basis van dit onderzoek niet worden beantwoord.

In de digitale enquête is de deelnemers aan de themamiddag gevraagd naar de mate waarin operationeel leidinggevendenden aandacht hebben voor integriteit en in hoeverre leidinggevendenden – in de ogen van medewerkers – zelf niet-integer gedrag vertonen. Een grote meerderheid van de respondenten op de themamiddag

(66%) gaf aan dat operationeel leidinggevend weinig aandacht hebben voor integriteit in de eigen organisatie.

4.3.3 Conclusie

Het belang van leiderschap bij het voorkomen van niet-integer gedrag wordt breed onderkend, evenals de notie dat dit een taak is voor het lijnmanagement. In de praktijk blijkt het voor veel leidinggevend moeilijk om deze taak volledig waar te maken – mede door de vele andere prioriteiten – en wordt het onderwerp integriteit in de praktijk vooral overgelaten aan de VIK's. Er zijn signalen van hoge werkdruk en door de reorganisatie is bij de politie nog steeds een zekere mate van onduidelijkheid over de invulling van leidinggevende posities. Aanspreekgedrag (zowel onderling als in de richting van medewerkers) is nog lang niet bij alle leidinggevend standaardgedrag. Ook het voorbeeldgedrag is volgens veel respondenten nog voor verbetering vatbaar. De aandacht voor integriteit als een leiderschaps- of managementissue lijkt soms ondergesneeuwd te raken door alle andere prioriteiten op het bordje van leidinggevend. Daar moet bij worden vermeld dat ook veel voorbeelden van adequaat optreden door leidinggevend op dit terrein werden gegeven. Het voorbeeldgedrag van leidinggevend dient – mede gelet op de uitkomsten van de digitale enquête – echter meer aandacht te krijgen.

5 Slotbeschouwing

In dit rapport is verslag gedaan van een onderzoek naar integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit in vier organisaties die bij het toezicht op en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit een cruciale rol vervullen, te weten de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Douane. De volgende vier hoofdvragen vormden de leidraad van het onderzoek:

- 1) In hoeverre hebben de politie, de KMar, de FIOD en de Douane in de periode 2012-2016 te maken gehad met integriteitsschendingen die kunnen worden gerelateerd aan de georganiseerde criminaliteit? Hoeveel en welke vormen van integriteitsschendingen zijn in de registratiesystemen van de betreffende organisaties terug te vinden en waarop duiden omvangsschattingen in dit verband?
- 2) Welke nieuwe of (intensivering van) bestaande strategieën gebruiken criminele samenwerkingsverbanden (csv's) om medewerkers van de genoemde handhavingsorganisaties te corrumperen?
- 3) Welke structurele en culturele factoren maken de genoemde handhavingsorganisaties, dan wel hun medewerkers, (extra) kwetsbaar voor integriteitsschendingen als gevolg van de georganiseerde criminaliteit?
- 4) Hoe geven bovengenoemde handhavingsorganisaties vorm aan preventie en bestrijding van integriteitsschendingen als gevolg van de georganiseerde criminaliteit; zowel op organisatieniveau als richting de individuele medewerkers?

In dit afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen samengevat en van conclusies voorzien. In de slotparagraaf wordt de balans van dit onderzoek opgemaakt en wordt tevens verkend op welke wijze de leemten in onze kennis over integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit verder kunnen worden aangevuld.

5.1 Aantal en typen integriteitsschendingen

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat binnen de vier rechtshandavingsorganisaties de *aandacht* voor integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit de afgelopen jaren is toegenomen. De (media-)aandacht die een aantal ernstige integriteitsschendingen heeft gegenereerd heeft beleidsmatig ook doorgewerkt. Of ook het aantal incidenten in de periode 2012-2016 is toegenomen, kan bij gebrek aan een deugdelijke voormeting en gebrek aan een betrouwbare, uniforme registratie van gegevens omtrent integriteitsschendingen niet op wetenschappelijk betrouwbare wijze worden vastgesteld. Ondanks de geschetste methodologische beperkingen leveren

de kwantitatieve, noch de kwalitatieve data aanwijzingen op die duiden op een sterke fluctuering van het aantal zaken door de tijd heen.

In totaal heeft de inventarisatie bij de RR en de integriteitsbureaus van de rechtshandhavingsorganisaties over een periode van vijf jaar 256 signalen van ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit aan het licht gebracht. In 80 gevallen leidde het onderzoek dat naar aanleiding van deze signalen werd ingesteld tot de vaststelling dat er zowel sprake was van een integriteitsschending als van een relatie met georganiseerde criminaliteit. Bij de politie en de KMar ging het daarbij vooral om schending van het ambtsgeheim en het onderhouden van ongewenste contacten met criminelen (al dan niet in combinatie). Dat dit binnen genoemde diensten de meest voorkomende typen integriteitsschendingen zijn blijkt ook uit het relatief grote aantal NN-onderzoeken dat de VIK's en de RR uitvoeren naar het lekken van vertrouwelijke informatie. De onderzoeken door de FIOD spitsten zich veelal toe op andersoortige integriteitsschendingen, zoals het faciliteren van georganiseerde criminaliteit (in het bijzonder in de vorm van hand- en spandiensten bij het omzeilen van douanecontroles). Over de gehele linie maken onderzoeken naar integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit binnen de vier rechtshandhavingsorganisaties een klein deel uit van het totale aantal (integriteits)onderzoeken dat door de verschillende diensten wordt uitgevoerd.

Het onderzoek heeft aangetoond dat het merendeel van de signalen opborrelt in lopend strafrechtelijk onderzoek (naar georganiseerde criminaliteit) of op basis van TCI-informatie. Onderzoeken naar integriteitsschendingen komen slechts in geringe mate op gang naar aanleiding van een melding door collega's, ketenpartners of leidinggevend. Onwetendheid, ontkenning en ontwijkgedrag zijn daarvoor de belangrijkste verklarende factoren.

In nog geen derde deel van de gevallen levert het onderzoek als eindresultaat op dat zowel het vermoeden als de relatie met georganiseerde criminaliteit kan worden vastgesteld. In één op de acht zaken wordt weliswaar een integriteitsschending aangetoond, maar kan de link met georganiseerde criminaliteit niet worden gelegd. De categorie zaken waarin het vermoeden van een relatie met georganiseerde criminaliteit blijft bestaan, maar niet aantoonbaar de vinger kan worden gelegd op onoorbaar gedrag van een individuele ambtenaar, beslaat bijna een derde van het totaal. Deze onderzoeksresultaten bevestigen de moeilijkheid om in integriteitsonderzoeken de ware toedracht van een zaak, dan wel de betrokkenheid van een medewerker van een rechtshandhavingsdienst onomstotelijk vast te stellen.

Zodra een ernstige integriteitsschending in relatie tot georganiseerde criminaliteit is vastgesteld zijn de sancties in de regel zwaar: het gros van de schenders is strafrechtelijk veroordeeld en/of oneervol ontslagen. Problematisch is de situatie ten aanzien van medewerkers die door de tijd heen meermaals in verband worden gebracht met georganiseerde criminaliteit – en in de registraties van de VIK's of andere integriteitsbureaus verschillende keren voorkomen – maar van wie de vermoedens van integriteitsschendingen niet kunnen worden hard gemaakt (maar ook niet geheel kunnen worden weggenomen). Enerzijds hebben

deze medewerkers recht op arbeidsrechtelijke bescherming: zolang verwijtbaar gedrag niet onomstotelijk kan worden vastgesteld, moet van hun onschuld kunnen worden uitgegaan. Anderzijds laat dit onderzoek zien dat de meeste medewerkers die meermaals subject van onderzoek worden, uiteindelijk toch niet onkreukbaar blijken te zijn. Zeker als deze medewerkers elders in de organisatie of bij een andere rechtshandhavingsorganisatie aan de slag gaan, is de kans groot dat de signalen die in het verleden over hun gedrag zijn opgeborreld, niet bij hun nieuwe leidinggevers bekend raken. De onderlinge communicatie tussen de eenheden die zich bezighouden met integriteit (inclusief de RR) over signalen met betrekking tot integriteitsschendingen, dient dan ook te worden verbeterd. De VIK's kennen elkaars zaken onvoldoende en kennen ook de zaken van de RR niet – behalve dat soms een zaak van hen naar de RR gaat – en omgekeerd weet de RR onvoldoende wat er bij de VIK's speelt.

5.2 De relatie georganiseerde criminaliteit en rechtshandhavingsorganisaties

In de criminologie is het gangbaar om bij de analyse van criminele gedragingen in te zoomen op drie essentiële onderdelen: de motieven van de betrokkenen; de gelegenheden die zij hadden om de gedragingen te plegen; en het toezicht dat op de betrokkenen en hun gedragingen werd uitgeoefend. Bij de analyse van de aard van de integriteitsschendingen waarmee functionarissen van rechtshandhavingsorganisaties in verband worden gebracht in relatie tot georganiseerde criminaliteit is in hoofdstuk 3 vooral naar de twee eerste aspecten gekeken: de motieven en de gelegenheden. Het element toezicht is een van de thema's die in hoofdstuk 4 centraal stonden.

Uit de literatuur, survey en de interviews zijn indicaties te herleiden die wijzen op een toegenomen druk vanuit de georganiseerde criminaliteit jegens rechtshandhavers en leden van het openbaar bestuur. De afwegingen die criminele subjecten maken of het al dan niet zinvol is om vertegenwoordigers van rechtshandhavingsorganisaties te benaderen en voor het eigen karretje te spannen lijken te zijn veranderd. Voor een deel heeft dat te maken met het feit dat de inspanningen die door diverse publieke en private partners worden getroost om door middel van situationele criminaliteitspreventie georganiseerde criminaliteit in te dammen of te voorkomen, de logistiek van het criminele handelen hebben beïnvloed en in een aantal opzichten hebben bemoeilijkt. Het corrumperen of anderszins beïnvloeden van overheidsfunctionarissen is nog altijd een bedrijfsmiddel dat door criminelen alleen wordt toegepast als dat aantoonbaar voordeel oplevert. Vanwege een aantal maatschappelijke ontwikkelingen heeft het er veel van weg dat in het criminele milieu de overtuiging heeft postgevat dat, anders dan in het verleden het geval was, de inspanningen niet primair gericht moeten zijn op het ontwijken van de overheid. Het kan ook uitermate zinvol zijn om dicht tegen de overheid en in dit geval de rechtshandhaving aan te kruipen.

Een belangrijke ontwikkeling in de gelegenheidsstructuur is de digitalisering van het maatschappelijk leven. Dit heeft zijn weerslag op vrijwel alle vormen van georganiseerde criminaliteit; vrijwel ieder crimineel samenwerkingsverband maakt gebruik van digitale hulpmiddelen. Andersom zijn de logistieke processen bij de Douane vrijwel volledig geautomatiseerd en beschikken opsporingsorganisaties over technologische hulpmiddelen waarmee de beschikbare databestanden, die sowieso enorm zijn uitgebreid, overal en op elk moment kunnen worden geraadpleegd. Wanneer criminelen gebruik kunnen maken van de kwetsbaarheden van het digitale communicatieverkeer – al dan niet met de hulp van medewerkers van rechtshandavingsorganisaties – dan zullen zij dat niet laten.

Een andere belangrijke ontwikkeling die zich in de gelegenheidsstructuur heeft voltrokken is de wijze waarop georganiseerde criminaliteit zich manifesteert in woonwijken van steden en dorpskernen. De aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit in het publieke domein is steeds beter zichtbaar, doordat criminelen – vooral op lokaal niveau – proberen de gang van zaken naar hun hand te zetten. Tegen deze achtergrond krijgt de bevinding uit dit onderzoek dat vooral leden van de basiseenheden betrokken zijn bij integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit meer reliëf. Deze agenten worden geacht intensief contact met de lokale bevolking te onderhouden, maar moeten tegelijk afstand houden tot personen die zwaar geïnvolveerd zijn in criminele activiteiten. Dat is een spagaat waar niet iedereen goed uitkomt, zo blijkt uit dit onderzoek.

De case studies en interviews bevestigen het beeld dat functionarissen die betrokken raken bij integriteitsschendingen kunnen worden gekarakteriseerd als personen die beschikken over weinig zelfcontrole, slecht om kunnen gaan met tegenslag en frustraties (zowel beroepsmatig als privé) en gedreven worden door een hang naar een avontuurlijker, meeslepender en (soms ook) luxueuzer bestaan.

Afgaande op de leeftijd komen in het onderzoek vooral functionarissen in beeld die relatief jong zijn of van middelbare leeftijd. De resultaten uit de interviews suggereren dat de band die jongeren opbouwen met de rechtshandavingsorganisatie waar zij werkzaam zijn losser is dan die van de oudere medewerkers. Of jongeren inderdaad qua loyaliteit en commitment afwijken van de oudere generaties en of er sprake is van enig verband met integriteitsschendingen kan op basis van dit onderzoek niet met zekerheid worden vastgesteld. Ook over de kwetsbaarheid van aspiranten en zij-instromers resteren vele vragen. Dit onderzoek levert weliswaar aanwijzingen op dat deze groepen risico's lopen, maar deze zullen in toekomstig onderzoek nader moeten worden gespecificeerd en geduid.

In lijn met de resultaten van eerdere studies komt uit dit onderzoek naar voren dat functionarissen met een migratieachtergrond – afgemeten aan hun aandeel in het totale personeelsbestand – oververtegenwoordigd zijn in de groep rechtshandavers te wier aanzien zowel een integriteitsschending als een relatie met georganiseerde criminaliteit is vastgesteld. Deze bevinding is in hoofdstuk 3 met een verwijzing naar de relatief grote betrokkenheid vanuit sommige etnische groepen bij (georganiseerde) criminaliteit, de *extended social networks* waarvan

rechtshandhavers met een migratieachtergrond deel uitmaken en de dubbele loyaliteit die van hen wordt gevraagd, van extra duiding voorzien. Toch blijven ook in dit opzicht nog vele vragen onbeantwoord. Er is uit het oogpunt van diversiteit alle aanleiding om binnen alle diensten meer mensen van niet-westerse komaf te werven en vast te houden, maar dit onderzoek bevat indicaties dat ten aanzien van de werving, selectie en begeleiding van deze groep meer zorgvuldigheid is geboden.

5.3 Kwetsbaarheden en beleidsinitiatieven om die kwetsbaarheden in te dammen

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de derde en vierde onderzoeksvraag in samenhang besproken. Deze bevindingen zijn in hoofdstuk 4 nader toegelicht.

5.3.1 Structurele complexiteit

De reden waarom politiemensen meer worden benaderd door criminelen dan medewerkers van andere rechtshandhavingsorganisaties hangt samen met de aard van het werk en het feit dat zij meer op straat en in de directe nabijheid van criminelen opereren. Politiemensen werken ook vrij autonoom: hun leidinggevend zien ze betrekkelijk weinig en vaak krijgen ze pas vlak voor de dienst te horen met wie ze samenwerken. De sociale controle is daardoor beperkter.

Politimedewerkers hebben via de diensttelefoon toegang tot verschillende data- en registratiesystemen. Bevestigingen buiten diensttijd worden daardoor aanzienlijk eenvoudiger. In relatie met de mogelijkheden van flexibel werken leggen medewerkers soms een zekere naïviteit aan de dag rond de omgang met sociale media en met gevoelige informatie. Het etaleren van het privéleven op sociale media is een voorbeeld van de onwetendheid van sommige medewerkers over de risico's en gevoeligheden die inherent zijn aan het werken bij een rechtshandhavingsorganisatie.

Het langdurig werken op eenzelfde functie waarbij geregeld contact is met de criminele wereld kan de kans op integriteitsschendingen eveneens vergroten. Senioriteit kan daardoor gepaard gaan met een netwerk dat het risico op corruptie vergroot. Bij de Douane is het rouleren van functie een verplichting, maar niet iedereen met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken is er van overtuigd dat die verplichting ook altijd nauwgezet navolging krijgt in de praktijk.

Een veelvuldig terugkerend thema tijdens dit onderzoek was het tekortschietende functioneel toezicht van leidinggevend op hun medewerkers. Het is duidelijk dat van de teamchefs van de basiseenheden, die steeds grotere groepen medewerkers moeten aansturen, niet kan worden verwacht dat zij voldoende feeling met het wel en wee van individuele medewerkers hebben. Omdat de aanstelling van de operationele experts, die een soort tussenlaag vormen, lang op zich heeft laten wachten, is de afgelopen jaren de supervisie van

en het toezicht op medewerkers te beperkt geweest. In combinatie met de eerder geschetste motieven en gelegenheden voor het plegen van integriteitsschendingen is dit een belangrijke verklaringsfactor.

5.3.2 *Structurele controle*

Dit onderzoek laat zien dat er in de beleving van vele functionarissen die werkzaam zijn binnen de vier onderzochte rechtshandavingsorganisaties veel te verbeteren valt bij de uitvoering van het screenen van medewerkers. Kort samengevat is de klacht dat steeds minder medewerkers worden onderworpen aan de zwaardere vormen van screening (P- en A-onderzoeken), dat de uitvoering van P-onderzoeken minder uitvoerig is dan in het verleden het geval was en dat tussentijdse screening van medewerkers te weinig plaatsvindt. De groep die in relatie tot de in dit onderzoek onderzochte integriteitsschendingen het meest prominent in beeld komt – de leden van de basiseenheden – wordt onderworpen aan een Betrouwbaarheids-Geschiktheidsonderzoek (BGO). Deze bevinding laat overigens mooi zien dat screenen niet het tovermiddel is waarvoor het wel eens wordt gehouden. Het is een belangrijk instrument, in combinatie met andere instrumenten, maar het is een illusie om te veronderstellen dat een uitgebreider en verbeterd screeningsproces integriteitsschendingen te allen tijde kan voorkomen.

Op het gebied van de autorisaties is er na de geruchtmakende casus van Mark M. veel gebeurd binnen de politie. Toch is, zo laat na het rapport van de Inspectie voor Veiligheid en Justitie (2016) ook dit onderzoek zien, er nog ruimte voor verbetering. Op dit moment kan bijvoorbeeld nog niet met een druk op de knop in kaart worden gebracht welke medewerkers welke autorisaties hebben. Bij het blokkeren van een toegangsautorisatie is de leidinggevende aan zet. Het systeem waarschuwt echter niet als een leidinggevende vergeet om dat te doen. In het onderzoek zijn verschillende mogelijkheden geopperd om de kwetsbaarheden rondom bevragingen in gegevensbestanden te verminderen. Zo is gepleit voor de invoering van een geautomatiseerd systeem waarmee afwijkende patronen in zoekgedrag kunnen worden opgespoord. Ook is een lans gebroken voor een steekproefsgewijze controle van het type abonnementen dat een functionaris via de diensttelefoon raadpleegt. Al deze voorgestelde maatregelen blijken – althans binnen de politie – echter ook op de nodige weerstand te stuiten, omdat zij in de beleving van menig politiemedewerker haaks staan op het uitgangspunt van het vertrouwen in elkaar en elkaars' integriteit.

Wat het leren van ervaringen betreft lijkt de Douane – zeker sinds enkele grote corruptieaffaires in de Rotterdamse haven – serieus werk te maken van het doorlichten van systemen en processen op mogelijke kwetsbaarheden. Grote corruptiezaken worden uitvoerig intern besproken en ervaringen worden, voor zover mogelijk, ook gedeeld met medewerkers om lering uit te trekken. Ook de KMar heeft in de sfeer van een risico-inventarisatie een belangrijke inhaalslag gemaakt. De politie lijkt op dit punt minder ver. Zaken die zijn afgerond worden nog niet stelselmatig besproken binnen het onderdeel waar de schending zich voordeed en al helemaal niet breder. Dit euvel is al eerder in onderzoek vastgesteld. Zo concludeerde Nelen (2010) in een analyse van rechteprocessen

dat het aanreiken van hulpmiddelen om gedegen evaluatieonderzoek te verrichten – zoals het aanbieden van opleidingen, gebruiksvriendelijke evaluatiemodellen en/of de inrichting van evaluatiebureaus – weinig zoden aan de dijk zet wanneer zowel op de werkvloer als op managementniveau de relevantie van evaluatie voor het dagelijkse doen en laten onvoldoende wordt ingezien. Zeven jaar later moet worden vastgesteld dat op dit punt nog het nodige zendingswerk moet worden verricht, want systematisch evalueren en leren van opgedane ervaringen maakt nog geen deel uit van de politiecultuur.

5.3.3 *Cultuur*

In opsporings- en handhavingsorganisaties bestaat traditioneel een vrij hechte cultuur. De empirische bevindingen van dit onderzoek bevestigen dat ook. De literatuur leert dat in het socialisatieproces waarbij deviant gedrag wordt aangeleerd, het neutraliseren van stressvolle gevoelens centraal staat. Het zelfbeeld van de functionaris, het zijn van een integere medewerker, moet zoveel mogelijk intact blijven. Sterk verbonden met het proces van afglijden zijn heersende frustraties over de eigen organisatie, bijvoorbeeld aangaande salariëring, werkomstandigheden en loopbaanperspectief; het werken in de marge van de samenleving en het daarbij veelvuldig in contact komen met onrecht en hypocrisie.

De hechte cultuur binnen rechtshandavingsorganisaties leidt tot positieve en negatieve effecten. Collegialiteit en loyaliteit zijn belangrijke waarden van die cultuur, die noodzakelijk zijn om in moeilijke omstandigheden op elkaar te kunnen vertrouwen en leunen. De keerzijde van die waarden is dat medewerkers elkaar soms tot het uiterste willen beschermen. Hoewel de meldprocedures voor signalen van integriteitsschendingen vrij duidelijk zijn, wordt hier niet altijd gebruik van gemaakt, zeker niet in minder ernstige gevallen. Ook is aanspreekgedrag nog lang geen integraal onderdeel van de cultuur. Als de waarneming klopt – vervolgonderzoek zal daarover meer uitsluitsel moeten geven – dat de jongere generaties van politiefunctionarissen minder binding hebben met hun werk en organisatie dan de generaties voor hen, zal dit ook zijn weerslag moeten hebben op de hechtheid van de werkrelaties. De hierboven geschetste negatieve effecten van het afdekken van onbetamelijkheden en het elkaar onvoldoende aanspreken op niet-integer gedrag worden dan wellicht ook afgezwakt.

5.3.4 *Leiderschap*

Het belang van leiderschap bij het voorkomen van niet-integer gedrag wordt breed onderkend. In de praktijk blijkt het voor veel leidinggevers moeilijk om deze taak volledig waar te maken. Er zijn signalen van hoge werkdruk en door de reorganisatie is bij de politie nog steeds een zekere mate van onduidelijkheid over de invulling van leidinggevende posities. Aanspreekgedrag is ook bij leidinggevers (zowel onderling als in de richting van medewerkers) nog geen standaardgedrag. Ook het voorbeeldgedrag is volgens veel respondenten nog voor

verbetering vatbaar. De aandacht voor integriteit als een leiderschaps- of managementissue raakt ondergesneeuwd als gevolg van alle andere prioriteiten waarvoor leidinggevendenden zich gesteld zien. Dit is een belangrijk aandachtspunt, want juist de direct leidinggevendenden hebben de sleutel in handen om de in paragraaf 4.3.1 geschetste ‘glijdende schaal’ van Sherman te signaleren en een halt toe te roepen. Zij moeten bovendien klip en klaar richting hun medewerkers de boodschap uit kunnen dragen welk gedrag gewenst en ongewenst is binnen de organisatie. Hoewel het integriteitsbeleid binnen de vier onderzochte organisaties er op papier naar behoren uitziet, wordt het belang van integer handelen op de werkvloer onvoldoende onder de aandacht gebracht en met elkaar bediscussieerd. Functionarissen worden als gevolg daarvan onvoldoende geprikkeld om na te denken over het belang om binnen bepaalde morele kaders te opereren. Het onvoldoende toelichten van beslissingen die raken aan die kaders, en een grote afstand tussen ondergeschikten en leidinggevendenden, werken de onzekerheid verder in de hand. Juist het communiceren over de inhoud van integer gedrag, samen met voorbeeldgedrag en disciplinerende, blijkt een belangrijk middel om regelovertreding door medewerkers tegen te gaan.

5.4 Wat we nog niet weten en hoe in deze kennisbehoefte te voorzien?

Waar staan we nu, als we aan het einde van dit rapport de balans opmaken? Allereerst bevestigt dit nieuwe onderzoek het beeld dat al uit eerder onderzoek tot ons kwam: de gegevens over de geregistreerde signalen bij de diverse met integriteitsonderzoek belaste organisaties geven geen aanleiding tot alarmerende conclusies over de omvang van integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit. Er is geen grond om te veronderstellen dat corruptie en andere ernstige integriteitsschendingen schering en inslag zijn binnen de onderzochte rechtshandavingsorganisaties. Die conclusie kan gemakkelijk leiden tot overmatige relativering van het probleem en zelfs een zekere zelfgenoegzaamheid, maar die reactie zou gezien de toegenomen ernst van het probleem en de vastgestelde kwetsbaarheden binnen de rechtshandhaving misplaatst zijn. De veranderingen die hebben plaatsgevonden in de wijze van opereren van criminele samenwerkingsverbanden, de gelegenheidsstructuur waarvan zij gebruik dan wel misbruik maken, en de kwetsbaarheden die zijn aangetroffen binnen de rechtshandavingsorganisaties op het vlak van structuur, cultuur en leiderschap, nopen juist tot extra aandacht voor het thema integriteit van de rechtshandhaving. Daarbij moet ook worden bedacht dat dit onderzoek zich slechts heeft uitgestrekt tot vier partijen die een rol vervullen binnen de rechtshandhaving. Gezien het ondermijnende karakter van georganiseerde criminaliteit anno 2017 is het zinvol om in toekomstig onderzoek ook het vizier te richten op andere organisaties in dit domein, zoals de Belastingdienst, andere bijzondere opsporingsdiensten, het Openbaar Ministerie, de Zittende

Magistratuur en – in het kader van de bestuursrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit – de gemeenten.

Toekomstige inventarisaties van de aard, ernst en omvang van integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit zijn gebaat bij twee verbeterpunten. In de eerste plaats moet met het oog op het monitoren van relevante ontwikkelingen worden bevorderd dat in alle met de bewaking van integriteit belaste eenheden vergelijkbare registratiesystemen worden opgezet waarin informatie over signalen van integriteitsschendingen, het onderzoek daarnaar en de afloop daarvan op een eenduidige wijze worden weggeschreven. In de tweede plaats zal moeten worden gepoogd om op creatieve, maar wetenschappelijk verantwoorde wijze, meer zicht te krijgen op de gevallen die niet in de officiële registratiesystemen zijn terug te vinden, het zogenaamde *dark number*. Dat kan, hoe moeilijk ook, door bijvoorbeeld in het criminele milieu of in de advocatuur mensen te benaderen om meer licht op de problematiek te werpen of door in gesprek te gaan met individuen die voor een ernstige integriteitsschending zijn veroordeeld en gestraft. Een dergelijke onderzoeksstrategie is ongebruikelijk en behept met het vooroordeel dat dit type respondenten per definitie niet bereidwillig is om aan wetenschappelijk onderzoek mee te doen, maar is in de praktijk nog onvoldoende beproefd. Wellicht dat dergelijk onderzoek ook het profiel aan kan scherpen van functionarissen die een verhoogd risico lopen om niet-integer gedrag te vertonen. De kenmerken die in dat verband worden genoemd in termen van functie (geüniformeerde agenten basiseenheden, aspiranten) en persoon (leeftijd, etnische achtergrond) dienen in vervolgonderzoek te worden uitgediept.

De verschillende bij dit onderzoek betrokken organisaties voeren alle beleid op het gebied van integriteit. Een verplichting die ook rechtstreeks voortvloeit uit de ambtenarenwet van 2006. In de praktijk blijken nog niet alle beleidsmaatregelen volledig te zijn geïmplementeerd. Ook is te constateren dat verschillende organisaties in het beleid verschillende accenten leggen. Dat is gezien de verschillen in taakstelling ook begrijpelijk. In dit onderzoek kon het beleid van de betrokken organisaties slechts op onderdelen – en dan ook nog vaak slechts op hoofdlijnen – tegen het licht worden gehouden. Om beter zicht te krijgen op de wijze waarop het integriteitsbeleid wordt uitgevoerd en welke vruchten dat afwerpt, zowel in termen van preventie als van repressie, zal een volwaardige evaluatie noodzakelijk zijn. De analyse die in dit onderzoek is gemaakt heeft de loper voor een dergelijk evaluatieonderzoek uitgelegd en een aantal relevante aandachtsvelden en thema's benoemd.

Literatuur

- Anand, V., Ashforth, B. E., & Joshi, M. (2004). Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations. *Academy of Management Executive*, 18(2), 39-53.
- Ashforth, B. E., & Anand, V. (2003). The normalization of corruption in organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25, 1-52.
- Bandura, A. (1999). Moral disengagement in the perpetration of inhumanities. *Personality and Social Psychology Review*, 3(3), 193-209.
- Bate, P. (1984). The impact of organizational culture on approaches to organizational problem-solving. *Organization Studies*, 5(1), 43-66.
- Baucus, M. S. (1994). Pressure, opportunity and predisposition: A multivariate model of corporate illegality. *Journal of Management*, 20(4), 699-721.
- Beck, L., Van Montfort, A., J. G. M., & Twijnstra, A. A. H. (2010). *Valt integriteit te leren? De effectiviteit van integriteitstrainingen voor gemeentambtenaren*. Amsterdam: VU University Press.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017 Georganiseerde Criminaliteit*. Zoetermeer: Nationale Politie, Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Bordua, D. J., & Reiss, A. J. (1966). Command, control, and charisma: Reflections on police bureaucracy. *American Journal of Sociology*, 72(1), 68-76.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., Van Twist, M. J. W., & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Braithwaite, J. (1989). Criminological theory and organizational crime. *Justice Quarterly*, 6(3), 333-358.
- Brief, A. P., Buttram, R. T., & Dukerich, J. M. (2001). Collective corruption in the corporate world: Toward a process model. In M. E. Turner (Red.), *Groups at work: Theory and research* (pp. 471-499). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Bruggeman, W. (2002). *Corruption from a police perspective*. ECSA World 6 conference, 91-108.
- Bullock, K., Clarke, R., & Tilley, N. (2010). *Situational prevention of organised timber theft and related corruption*. U.K.: Willan.
- Burger, J. M. (2009). Replicating Milgram: Would people still obey today? *American Psychologist*, 64(1), 1-11.
- Caldero, M. A., & Crank, J. P. (2011). *Police ethics: The corruption of noble cause* (3^e herziene druk). Abingdon, U.K.: Routledge.

- Caldero, M. A., & Larose, A. P. (2001). Value consistency within the police: The lack of a gap. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(2), 162-180.
- Cooper, J. A. (2012). Noble cause corruption as a consequence of role conflict in the police organisation. *Policing and Society*, 22(2), 169-184.
- Crank, J. P., & Caldero, M. A. (2000). *Police ethics: The corruption of noble cause*. Cincinnati, OH: Anderson.
- DeCelles, K. A., & Pfarrer, M. D. (2004). Heroes or villains? Corruption and the charismatic leader. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 11(1), 67-77.
- Faber, W. (2013). Ondernijning als activiteit en als gevolg: Een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen. *Finecscience*, 16-21.
- Fijnaut, C. J. C. F., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. J. N., & Van de Bunt, H. G. (1996a). Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Eindrapport. Enquêtecommissie Opsporingsmethoden: *Inzake opsporing*. (Bijlage VII). Den Haag: SDU.
- Fijnaut, C. J. C. F., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. J. N., & Van de Bunt, H. G. (1996b). De rol van autochtone criminele groepen. Deel I onderzoeksgroep Fijnaut: Autochtone, allochtone en buitenlandse criminele groepen (pp. 3-57). Enquêtecommissie Opsporingsmethoden: *Inzake opsporing*. Den Haag: SDU.
- Fijnaut, C. J. C. F. (2006). *De geschiedenis van de Nederlandse politie*. Den Haag: Boom.
- Fijnaut, C. J. C. F., & Huberts, L. W. J. C. (2002). *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Den Haag: Kluwer, 3-34.
- Gorsira, M., Denkers, A., & Huisman W. (2014). Both sides of the coin: Motives for corruption among public officials and business employees. *Journal of Business Ethics*.
- He, N., Zhao, J., & Lovrich, N. P. (2002). Police and the policed: A comparison of value orientations and ideological perspectives. *Police Practice and Research*, 3(3), 217-229.
- Heres, L. (2014). *One style fits all? The content, origins, and effect of follower expectations of ethical leadership*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Huberts, L. W. J. C., & Naeyé, J. (2005a). Politieke integriteit: het analysekader. In L. W. J. C. Huberts, & J. Naeyé (Red.), *Integriteit van de politie: Wat we weten op basis van Nederlands onderzoek* (Politiewetenschap; nr. 22, pp. 19-39). Zeist: Kerckebosch.

- Huberts, L. W. J. C., & Naeye, J. (2005b). Politie integriteit in perspectief: stand van zaken. In L. W. J. C. Huberts, & J. Naeyé (Red.), *Integriteit van de politie: Wat we weten op basis van Nederlands onderzoek* (Politiewetenschap; nr. 22, pp. 131-149). Zeist: Kerckebosch.
- Huberts, L. W. J. C., & Nelen, J. M. (2005). *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur: Omvang, aard en afdoening*. Boom Lemma.
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2015). *Vierde onderzoek vorming Nationale Politie: Het verder in werking brengen van de basisteams*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). *Maatregelen integriteit: Een onderzoek naar maatregelen die moeten voorkomen dat politieambtenaren onjuist gebruik maken van politie-informatie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Kleemans, E. R., Van den Berg, E. A. I. M., Van de Bunt, H. G., Brouwers, M., Kouwenberg, R. F., & Paulides, G. (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; Rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Kleemans, E. R., Bienen, M. E. I., Van de Bunt, H. G., Kouwenberg, R. F., Paulides, G., & Barendsen, J. (2002). *Monitor georganiseerde criminaliteit: Tweede ronde*. Den Haag: WODC.
- Kleijn, A. (2013a). *Informatiebeveiligingsbeleid 2014-2017*. Den Haag: Politie, directie IV.
- Kleijn, A. (2013b). *Inrichting CISO: Directie IV*. Den Haag: Politie, staf korpsleiding, directie IV.
- Kleinig, J. (1996). *The ethics of policing*. Cambridge, U.K.: Cambridge University.
- Kolthoff, E. (2012). Integriteit en bedrijfsmatig werken bij de politie. *Cahiers Politiestudies* 2012(3), 195-210.
- Kolthoff, E. (2016). *Basisboek criminologie* (2^e herziene druk). Den Haag: Boom Criminologie.
- Kolthoff E., & S. Khonraad (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 76-90.
- Kort, J., Fedorova, M. I., & Terpstra, J. B. (2014). *Politie mensen over het strafrecht*. Apeldoorn/Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kruisbergen, E. W., Van de Bunt, H. G., Kleemans, E. R., Kouwenberg, R. F., Huisman, K., Meerts, C.A., & De Jong, D. (2012). *Monitor georganiseerde criminaliteit: Vierde ronde*. Den Haag: Boom Lemma.

- Kruisbergen, E. W., Van de Bunt, H. G., Kleemans, E. R., Kouwenberg, R. F., Huisman, K., Meerts, C.A., & De Jong, D. (2012). *Monitor georganiseerde criminaliteit: Vierde ronde*. Den Haag: Boom Lemma, 122.
- Lamboo, M. E. D., & Huberts, L. W. J. C. (2005). Integriteitsonderzoek in vogelvlucht. In L. W. J. C. Huberts, & J. Naeyé (Red.), *Integriteit van de politie: Wat we weten op basis van Nederlands onderzoek* (Politiewetenschap; nr. 22, pp. 41-67). Zeist: Kerckebosch.
- Landman R., et al. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in internationaal perspectief: Verslag van een onderzoek voor het nationaal dreigingsbeeld 2012*. Zoetermeer: Dienst IPOL.
- Lasthuizen, K. (2008). *Leading to integrity: Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Lasthuizen, K., Huberts, L. W. J. C., & Kaptein, M. (2005). Analyse van integriteitsopvattingen. In L. W. J. C. Huberts, & J. Naeyé (Red.), *Integriteit van de politie: Wat we weten op basis van Nederlands onderzoek* (Politiewetenschap; nr. 22, pp. 69-93). Zeist: Kerckebosch.
- Laumans, W., & Schrijver, M. (2014). *Mocro-maffia: Geld, ambitie, hoogmoed en verraad in de onderwereld*. Amsterdam: Lebowski.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.
- Maguire, E. R. (1997). Structural change in large municipal police organizations during the community policing era. *Justice Quarterly*, 14(3), 547-576.
- Maguire, E. R. (2003). *Organizational structure in American police agencies: Context, complexity, and control*. Albany: State University of New York Press.
- Miller, J. (2003). *Police corruption in England and Wales: An assessment of current evidence*. London: Home Office.
- Minister van Veiligheid en Justitie. (2015). *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Kamerstuk 28844 nr. 104.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Nelen, H., & Van de Bunt, H. (1998). Beroepsgeheimen en fraude (deel III onderzoeksgroep Fijnaut). Bijlage X: Enquêtecommissie opsporing, *Inzake opsporing*. Den Haag: Sdu.
- Nelen, J.M., & Nieuwendijk, A. (2003). *Geen ABC: analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie*. Den Haag: Boom, 29.

- Nelen, H. (2010). Opsporing en recherche; enkele overpeinzingen. In E. R. Muller, J. P. van der Leun, M. Moerings, & P. van Calster, *Criminaliteit* (pp. 581-595). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Newburn, T. (1999). *Understanding and preventing police corruption: Lessons from the literature*. London, U.K.: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate.
- Paoline, E. A. (2003). Taking stock: Toward a richer understanding of police culture. *Journal of Criminal Justice*, 31(3), 199-214.
- Politie. (2013a). *Communicatieprotocol onderzoeken naar integriteits-schendingen 2013*. Ongepubliceerd intern document.
- Politie. (2013b). *Protocol intern onderzoek politie 2013*. Ongepubliceerd intern document.
- Politie. (2014a). *Het integriteitsbeleid politie 2014 – 2017: Stimulans voor cultuurverandering, beroepstrots en integriteit als fundament van een politie die gezag uitstraalt en vertrouwen krijgt van de maatschappij*. Ongepubliceerd intern document.
- Politie. (2014b). *Inrichting van een procedure voor het melden van een vermoeden van een misstand*. Ongepubliceerd intern document.
- Politie. (2014c). *Nevenwerkzaamheden 2014: Een toelichting op de toelaatbaarheid van nevenwerkzaamheden en de regels die bij de aanvraag/toekenning van nevenwerkzaamheden gelden*. Ongepubliceerd intern document
- Politie. (2014d). *Omgaan met geschenken 2014: Toetsingskader voor medewerkers en leidinggevenden omtrent de aanneming van geschenken van derden*. Ongepubliceerd intern document
- Politie. (2015). *Rubriceringsregeling politie 2015*. (Versie 1.0). Ongepubliceerd intern document
- Politie. (2015a). *Jaarverslag politie 2015*. Den Haag: Nationale Politie.
- Politie. (2016a). *Beleidskader resultaat- en ontwikkelcyclus: Als vakMENS gezien en uitgedaagd worden. Daar gaat het om!* Ongepubliceerd intern document.
- Politie. (2016b). *Instructie screening*. Ongepubliceerd intern document.
- Politie. (2016c). *Jaarverantwoording politie 2016*. Den Haag: Nationale Politie.
- Politie. (2017). *Beroepscode politie: Integer, betrouwbaar, moedig en verbindend* (3rd ed.). Nieuwegein: Politie.
- Politie. (n.d.a). *De beroepscode als onderdeel van een (moreel) leerproces*. Ongepubliceerd intern document.

- Politie. (n.d.b). *Beroepscode themabladen*. Bekeken op <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/project-aanstellen/aanstellen-vik-themabladen-beroepscode-online.pdf>
- Politie. (n.d.c). *Betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek: Herhaal-bgo*. Ongepubliceerd intern document.
- Politie. (n.d.d). *Beveiligingsvoorschrift politie 2013-2017*. Ongepubliceerd intern document.
- Politie. (n.d.e). *Handreiking resultaat- en ontwikkelcyclus: Klikbare PDF*. Ongepubliceerd intern document.
- Politie. (n.d.f). *Klachtenregeling politie*. Bekeken op <https://www.politie.nl/themas/klachtenregeling-politie.html>
- Politie. (n.d.g). *Niet tevreden over politieoptreden? We komen er samen wel uit*. Bekeken op <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/onderwerpte-ksten/klachten/klachtenfolder-nederlands-2016.pdf>
- Politie. (n.d.h). *Protocol betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek politie 2014 (versie 1.0)*. Ongepubliceerd intern document.
- Politie. (n.d.i). *Verkorte brochure interne onderzoeken*. Ongepubliceerd intern document.
- Pollock, J. M. (1998). *Ethics in Crime and Justice: Dilemmas and Decisions* (3rd ed.). Belmont, CA: Wadsworth.
- Punch, M. (1985). *Conduct unbecoming: The social construction of police deviance and control*. London, U.K.: Tavistock.
- Punch, M. (2000). Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 301-324.
- Punch, M. (2003). Rotten orchards: "Pestilence", police misconduct and system failure. *Policing and Society*, 13(2), 171-196.
- Punch, M. (2009). *Police corruption: Deviance, accountability and reform in policing*. Cullompton, U.K.: Willan.
- Reiss, A. J. (1992). Police organization in the twentieth century. *Crime and Justice*, 15, 51-97.
- Roberson, C., & Mire, S. (2010). *Ethics for Criminal Justice Professionals*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schein, E. H. (1990). Organizational culture. *American Psychologist*, 45(2), 109-119.

- Sherman, L. (1982). Learning police ethics. *Criminal Justice Ethics*, 1(1), 10-19.
- Sherman, L. (1985). Becoming Bent: Moral Careers of Corrupt Policemen. In F. Elliston, & T. Stroup (Eds.), *Moral Issues in Police Work* (pp. 253-273). Totawa, NJ: Rowman & Allanheld.
- Siegel, D., & Nelen J. M. (2008). *Organized crime: Culture, markets and policies*. New York: Springer.
- Simpson, S. S., & Piquero, N. L. (2002). Low self-control, organizational theory, and corporate crime. *Law & Society Review*, 36(3), 509-548.
- Sims, R. R., & Brinkmann, J. (2002). Leaders as moral role models: The case of John Gutfreund at Salomon Brothers. *Journal of Business Ethics*, 35(4), 327-339.
- Skolnick, J. H. (2002). Corruption and the blue code of silence. *Police Practice and Research*, 3(1), 7-19.
- Smit, A., Slagmolen, N., & Brepoels, M. (2015). *Weerbaarheid onderzocht (2010-2015): Over menselijke processen in het politiewerk*. Den Haag: Boom.
- Spapens, A. C. M. (2006). *Interactie tussen criminele groeperingen en opsporingsinstanties*. Bekeken op [https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/interactie-tussen-criminele-groeperingen-en-opsporingsinstanties\(fe71051d-b3bc-42ca-bb63-ed60e3e52a8e\).html](https://pure.uvt.nl/portal/en/publications/interactie-tussen-criminele-groeperingen-en-opsporingsinstanties(fe71051d-b3bc-42ca-bb63-ed60e3e52a8e).html)
- Straathof, A., & Essen, E. (2016). Gedragsvoorspelling vanuit cultuuranalyse in de zaak mark M. In Achbab e.a., *Artikelen en onderzoeken ter gelegenheid van het congres 'De Maatschappelijke Waarde van Cultuur' van het Lectoraat Management van Cultuurverandering* (conceptartikel) (pp. 1-15). Amsterdam: Lectoraat Management van Cultuurverandering, Hogeschool van Amsterdam.
- Te Pest, M. (2012). *Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit: Een overzichtsstudie: aard en oorzaken*. RIEC.
- Tijhuis, A. J. G. (2006). *Transnational crime and the interface between legal and illegal actors: The case of the illicit art and antiquities trade*. Nijmegen: Wolf.
- Tops, P., & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland: Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans.
- Treviño, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42(4), 128-142.

- Treviño, L. K., Weaver, G. R., Gibson, D. G., & Toffler, B. L. (1999). Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts. *California Management Review*, 41(2), 131-151.
- Trompenaars, F. (1993). *Riding the waves of culture: Understanding cultural diversity in business*. London: Nicholas Brealey.
- Van Beers, P. (Ed.). (2001). *Moreel kompas van de politie* (Politie Nova nr. 1). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie politie.
- Van de Bunt, H. G., Kleemans, E. R., De Poot, C. J., Bokhorst, R. J., Huikeshoven, M., Kouwenberg, R., ...Staring, R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: derde rapportage op basis van de monitor georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Van der Torre, E. J., & Van Valkenhoef, J. M. (2017). *De lokale betekenis van basisteams: Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Van der Wal, Z., Huberts, L., Van den Heuvel, H., & Kolthoff, E. (2006). Central values of government and business: Differences, similarities and conflicts. *Public Administration Quarterly*, 30(3/4), 314-364.
- Van Halderen, R. C. & Kolthoff, E. W. (2015). *Noodzaak, gewoonte of onvermogen? Een literatuuronderzoek naar 'taakgerelateerd ongeoorloofd handelen' binnen de Nederlandse politie*. 's-Hertogenbosch/Heerlen: Avans Hogeschool/Open Universiteit, Ongepubliceerd manuscript.
- Van Halderen, R. C. & Kolthoff, E. W. (2017). Noble cause corruption revisited: toward a structured research approach. *Public Integrity*, 19(3), 274 - 294.
- Van Laere, E. M. P. (1980). *Oorzaken van normafwijkend gedrag binnen de politie-organisatie*. 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie, Afdeling Onderzoek en Ontwikkeling.
- Van Tankeren, M. H. M. (2010). *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: Wat er is en wat ertoe doet*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Vrije Universiteit.
- Van Uhm, D. P. (2016). *The illegal wildlife trade: Inside the world of poachers, smugglers and traders*. New York: Springer.
- Waddington, P. A. J. (1999). Police (canteen) sub-culture: An appreciation. *The British Journal of Criminology*, 39(2), 287-309.
- Weaver, G. R., Treviño, L. K., & Cochran, P. L. (1999). Integrated and decoupled corporate social performance: Management commitments, external pressures, and corporate ethics practices. *The Academy of Management Journal*, 42(5), 539-552.

Wood, J. R. T. (1997). *Royal commission into the New South Wales police service* (Final report) (Volume 1: Corruption). Sydney, Australia: The Government of the State of New South Wales.

Summary

This report provides an account of a research into serious integrity violations within four law enforcement organisations – the Police, Customs, Royal Netherlands Marechaussee (KMar) and the Fiscal Information and Investigation Service (FIOD) – that could be linked to organised crime. For the purposes of this report, the definition of ‘organised crime’ is in line with the one suggested by the Fijnaut research group (1996): ‘Organised crime occurs when groups whose primary focus is on illegal gains systematically commit crimes with serious consequences for society and are relatively effective at covering up these offences.’ In terms of serious integrity violations, in addition to bribery, the research expressly looked at violations of professional secrecy (leaking information), undesirable contacts (in the family environment, circle of acquaintances, etc.), undesirable side activities and facilitating the activities of organised crime (doing favours for criminal networks).

Question and research methods

The aim of the research was to identify and describe the nature, extent and seriousness of integrity violations within the law enforcement organisations named above in relation to organised crime. The research also considered how law enforcement agencies had tried to guard against such violations and strengthen the resilience of their employees. The study was based on a range of methods. Quantitative data were collected through a systematic inventory of reports of integrity violations in relation to organised crime submitted in the period 2012–2016 to the National Police Internal Investigations Department (Rijksrecherche or RR), the 13 National Police Security, Integrity and Complaints (VIK) offices, the FIOD Integrity & Security Bureau (BIV) and the KMar Internal Investigation Section (SIO). In addition, a survey was conducted during a seminar open only to officials working in the areas of investigation, enforcement and prosecution. The participants were asked (via a digital interface) about their own experiences with integrity violations (in relation to organised crime), observations of such violations in their own organisation, and the measures put in place to prevent and combat serious integrity violations. The qualitative research material consists of data from 55 interviews and the report drawn up by the investigators from the in-depth discussion that formed the second part of the seminar. In addition, an in-depth analysis was performed on five cases from the RR.

The four law enforcement organisations in the report were not all the subject of equal focus. The emphasis was on the Police, because the quantitative and qualitative data collected related primarily to this law enforcement organisation.

Number and types of cases

The research revealed that within the four law enforcement organisations, the focus on integrity violations in relation to organised crime has increased in recent years. It was not possible to establish in a scientifically robust manner whether the number of incidents uncovered in the period 2012–2016 also represented an increase, due to a lack of proper prior measurement and an absence of reliable, uniform recording of integrity violation data. However, no indications were found to suggest a significant rise or fall in the number of cases over time. Across the board, investigations into integrity violations in relation to organised crime within the four law enforcement organisations make up only a small part of the overall number of integrity and other investigations conducted by the various services.

In total, the inventory by the RR and the integrity offices of the law enforcement organisations over a five-year period revealed 256 reports of serious integrity violations in relation to organised crime. Most reports related to the work of police officers. This fact can be largely explained by drawing attention to the much larger workforce of the Police compared to the other law enforcement organisations. A second explanation can be found in the nature of their work and the fact that police officers spend more time working on the street and in close proximity to criminals. These circumstances increase the likelihood that criminals might just try to manipulate them for their own ends.

In 80 cases, which were opened as a result of these 256 reports, the research came to the conclusion that they involved both an integrity violation and a relationship with organised crime. For the Police and the KMar, these mainly involved a violation of professional secrecy or the maintenance of undesirable contacts with criminals (or both). The investigations at the FIOD and Customs mainly focused on other sorts of integrity violations, such as facilitating organised crime (in particular in the form of favours such as circumventing customs checks).

In one in eight cases there was evidence of an integrity violation, but no link with organised crime could be found. The category of cases, in which there is a suspected relationship with organised crime but no clear evidence of improper conduct by an individual official, makes up almost a third of the total. These research results confirm the difficulty in integrity investigations of conclusively establishing the true facts of a case or the involvement of a law enforcement agency employee.

Once a serious integrity violation in relation to organised crime is established, the penalties are generally severe: the majority of violators receive criminal convictions and/or are dismissed in disgrace.

The relationship between organised crime and law enforcement organisations

From the literature, survey and interviews, indications have emerged suggesting that the pressure being placed by organised crime on law enforcement and public

administration officials is increasing. When criminal subjects weigh up whether it would be worthwhile to approach representatives of law enforcement organisations and manipulate them for their own ends, their line of thinking seems to have changed. It appears that a belief has emerged in the criminal world that, unlike in the past, their efforts should not be primarily focused on *avoiding* the government. It might also make perfect sense to get close to the government – in this case, law enforcement agencies – and cosy up to them. This background serves to emphasise the finding of this research that it is primarily the members of local units who are involved in integrity violations in relation to organised crime. These officers are supposed to maintain intensive contact with the local population, but must at the same time keep their distance from people who are heavily involved in criminal activities. That is a balancing act which not everyone can perform well, as this research shows.

An important development in the opportunity structure is the digitisation of society. This is reflected in almost all forms of organised crime; nearly every criminal partnership uses digital tools. Conversely, the logistical processes of law enforcement organisations are almost entirely automated, and investigation agencies have access to technological tools enabling the available databases, which in any case have been massively expanded, to be consulted anywhere and at any time. Once criminals can exploit the vulnerabilities of digital communication traffic – whether with the help of employees of law enforcement organisations or not – they're not going to stop.

The case studies and interviews confirm the picture from the literature that officials involved in integrity violations can be characterised as people with little self-control, not good at dealing with adversity and frustrations (both professional and private) and motivated by a desire for a more adventurous, more riveting and (sometimes) a more luxurious life.

In line with the results of previous studies, this research revealed that officials with a migrant background are over-represented – compared to their proportion of the overall workforce – in the group of law enforcement officers in respect of whom both an integrity violation and a relationship with organised crime has been established. This finding is related to the extended social networks of family and acquaintances of which law enforcement officers with a migrant background form part. Considering the relatively high involvement of some ethnic groups in crime (including organised crime), the likelihood that the large networks of officials with a migrant background would include someone from the criminal world is higher than for native-born Dutch officials. From the literature, it is well known that family and friendship ties sometimes lead to the building of bridges between criminal networks and the world of surveillance and investigation. The officials involved are then confronted with the issue of dual loyalties: the strong family and friendship ties with their local neighbourhoods cannot be denied, but at the same time they are necessary role models for law enforcement organisations that want to introduce more diversity to their ranks.

Vulnerabilities and areas for improvement

Through their service-issue phones, employees of law enforcement organisations often have access to a variety of data and recording systems. Searches outside of work time are therefore considerably easier. In relation to flexible working opportunities, employees sometimes show a certain naivety around the handling of social media and sensitive information.

In the area of authorisations, there was a lot of activity within the Police following the high-profile case of Mark M. And yet this research, following on from the Inspectorate of Security and Justice report (2016), shows that there is still room for improvement. In the research, various options were suggested to reduce vulnerabilities around database searches. For instance, it was recommended that an automated system be introduced that could enable abnormal patterns of search behaviour to be detected. A case was also made for random checks of the types of subscription services consulted by officials using their service-issue phones. However, all of these proposed measures appear – at least within the Police – to have met with resistance, since many police officers perceive them as being at odds with the principle of trusting each other and each other's integrity.

In conversations with police officers, inadequate operational supervision of employees by managers was a frequently-recurring theme. It is clear that the team leaders of local units, who have to manage increasingly large groups of employees, cannot be expected to have a sufficient feel for the well-being of individual staff members. Because the appointment of operational experts, who form a kind of intermediate layer, has been long delayed, supervision and oversight of employees in local teams has been limited in recent years.

This research shows that many employees working within the four law enforcement organisations studied – and the Police in particular – believe that there is a lot of room for improvement in the employee screening process. In short, the complaint is that increasingly fewer employees are subject to the more stringent forms of screening (A and P-level security checks), that the P-level checks are less comprehensive than in the past, and that ongoing screening of employees is not carried out often enough. The group that featured most prominently in the integrity violations examined in this research – members of local units – is subject to the lowest form of screening through a Trustworthiness and Suitability Assessment (BGO).

In terms of learning from experience, it appears that Customs – particularly following a number of large-scale corruption cases at the Port of Rotterdam – has put a lot of effort in developing reviewing systems and processes for potential vulnerabilities. Major corruption cases are extensively discussed internally and, where possible, individual experiences are shared with employees, so that lessons can be drawn from them. The KMar, too, has made great strides in the areas of risk assessment and raising awareness. The Police appear to be less advanced in this regard. Completed cases are not yet systematically discussed within the section where the violation occurred, let alone more widely.

The close-knit culture within law enforcement organisations has both positive and negative effects. Collegiality and loyalty are important values of this culture; by necessity, officers have to be able to trust and rely on each other in difficult circumstances. The downside of these values is that officers sometimes defend each other uncritically. Although the procedures for reporting integrity violations are fairly clear, they are not always followed, particularly in less serious cases. In addition, speaking up is far from being an integral part of the culture.

Speaking up is still not standard behaviour for managers either, whether about each other or about their employees. According to many respondents, there is still room for improvement in terms of managers leading by example. Focusing on integrity as a leadership or management issue means that it risks becoming buried under all the other priorities managers have to deal with. But it's an important matter that deserves attention, because it is precisely these direct managers who hold the key to reporting the dubious behaviour of their staff and putting a stop to it. Furthermore, they must send an unequivocal message to their employees about what behaviour is desirable and undesirable within the organisation.

Bijlagen I t/m IV

BIJLAGE I

SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Prof. dr. L.W.J.C. Huberts – hoogleraar bestuurskunde, VU University Amsterdam (voorzitter);

Mw. M.L. van Bavel, MSc – wetenschappelijk medewerker Directoraat-Generaal Politie, ministerie van Veiligheid en Justitie;

J.M. Bravo, MSc, MPA – hoofd Strategie, Kennis, Innovatie en Onderzoek, Directoraat generaal Politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie;

Dr. E.W. Kruisbergen – senior onderzoeker WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie;

Mw. W.J.C.M. Mol, MSM – senior adviseur, team bestuurszaken, Korpsstaf Nationale Politie;

Drs. T.L. van Mullekom – projectbegeleider Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie;

Prof. dr. R. Torenvlied – hoogleraar Public Management, Universiteit Twente.

BIJLAGE II

INVENTARISATIE INTEGRITEITSBELEID

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de beleidsinstrumenten per rechtshandhavingsorganisatie. De tabel is gericht op het integriteitsbeleid op landelijk niveau. Specifieke instrumenten op regionaal en lokaal niveau zijn niet in de tabel opgenomen. In het geval van de politie wordt er zodoende inzicht gegeven in het algemene beleid dat wordt uitgedragen door de korpsleiding, maar niet in separate maatregelen die getroffen worden binnen een eenheid, district of basisteam.

Beleidsinstrumenten per rechtshandhavingsorganisatie	
Nationale politie	
Preventie	
Integrale beveiliging	Het geheel aan beveiligingsmaatregelen ter bescherming van de primaire belangen van de organisatie. Het betreft onder andere personele, bouwkundige en elektronische maatregelen. De organisatie van de beveiliging leunt op een besturingsmodel met prominente rollen voor de Concern Security Officer en beveiligingscoördinatoren (Politie, n.d.d). Ook informatiebeveiliging wordt vormgegeven in nauwe afstemming met andere beveiligingsdisciplines en gekoppeld aan een specifieke functionaris, de Concern Information Security Officer (Kleijn, 2013a; 2013b; zie: Politie, 2015).
Screening	Er worden verschillende screeningsprotocollen gehanteerd binnen de Nationale Politie. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen een Betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek (BGO) en een veiligheidsonderzoek. Beide kennen twee verschillende vormen: BGO kort en lang, veiligheidsonderzoek P en A. Het BGO is voorwaardelijk. Een veiligheidsonderzoek wordt aanvullend uitgevoerd bij personen die in aanmerking komen voor een formeel aangewezen vertrouwensfunctie (Politie, 2016b; n.d.h). Herhaalonderzoek is bij een BGO geen gegeven. De wenselijkheid van een herhaal-BGO wordt beoordeeld aan de hand van de mate

	waarin omstandigheden (privé of werk) zijn gewijzigd (Politie, 2016b; n.d.c). Voor het herhalen van een veiligheidsonderzoek gelden striktere richtlijnen, met name als er sprake is van een wisseling van vertrouwensfunctie met andere werkzaamheden. Over het periodiek herhalen bestaan er net als voor een BGO geen harde afspraken (Politie, 2016b).
Ambtseed/-belofte	Bij de ambtseed/-belofte wordt stilgestaan bij de integriteitsrisico's die inherent zijn aan het politievak. Voor het vak belangrijke waarden worden benadrukt (zie: art. 9 Barp).
Beroepscode	De beroepscode geeft richtlijnen voor gewenst handelen en de omgang met dilemma's. De kernwaarden die de Nationale politie hanteert: integer, betrouwbaar, moedig en verbindend. Contactpersonen, afdelingen en instanties voor advies inzake morele dilemma's en het melden van vermoedelijke misstanden, worden in de beroepscode vermeld (Politie, 2017).³⁷ In de zogenaamde themabladen wordt verwezen naar HRM richtlijnen rond o.a. het gebruik van sociale media, de omgang met informatie en gedrag in de vrije tijd (Politie, n.d.b).
Vertrouwenspersonen	Er zijn vertrouwenspersonen op het vlak van omgangsvormen en integriteit (Politie, 2014b; Politie, 2017).
Bedrijfsmaatschappelijk werk	Bedrijfsmaatschappelijk werkers richten zich op problemen verbonden met de werk-privé relatie (Politie, 2017).
Sociaal fonds	Dit is een fonds ter ondersteuning van medewerkers met financiële problemen (Politie, 2017).
24/7 Loket politie	Een loket voor (oud)medewerkers over de impact van het politiewerk (Politie, 2017).
Resultaat- en Ontwikkelcyclus	De Nationale Politie kent een algemene procedure voor de gesprekkencyclus met medewerkers (functioneringsgesprek, resultaatgesprek, etc.). De cyclus sluit aan op de beroepscode en wenst bij te dragen aan een cultuur waarin professionele ruimte en werken vanuit vertrouwen belangrijke uitgangspunten

³⁷ Een selectie daarvan is opgenomen in de tabel, specifiek: (centrale) vertrouwenspersonen, Landelijk Meldpunt Misstanden, bedrijfsmaatschappelijk werk, sociaal fonds en het 24/7 loket politie.

	zijn (Politie, 2016a). In de cyclus wordt aandacht geschonken aan het thema integriteit en relevante persoonlijke omstandigheden (Politie, n.d.e.).
Scholing	Ethiek is een onderwerp binnen het initiële lesprogramma. Er is een pilot introductieprogramma voor alle nieuwe medewerkers uitgevoerd en in de eenheden worden introducties voor nieuwe executieve ambtenaren georganiseerd (Politie, 2014a). De beroepscode kent een plek in het onderwijs van de politieacademie.
Regeling nevenfuncties	Naast wettelijke bepalingen rond nevenfuncties zijn er aanvullende regels opgesteld rond de invulling van nevenwerkzaamheden. Er is geen algemene meldplicht rond nevenwerkzaamheden. Enkel nevenwerkzaamheden die de belangen van de politieorganisatie kunnen raken dienen te worden gemeld. Er is een toetsingskader opgesteld om te bepalen of een nevenfunctie ongeoorloofd is (Politie, 2014c).
Regeling omgang met geschenken	Er zijn regels opgesteld rondom de aannahme van geschenken. Geschenken onder de 50 euro en met toestemming van een leidinggevende mogen worden aangenomen (Politie, 2014d).
Inkoop- en aanbestedingsprocedure	Er is beleid gevormd rondom inkopen en aanbestedingen (Politie, 2014a).
Regeling financiële belangen	Er is een regeling financiële belangen (Politie, 2014a).
Meerjarenperspectief	Er is een meerjarenperspectief rondom het integriteitsbeleid opgesteld (2014-2017). Het ontwikkelen van moreel bewustzijn, dan wel moreel leren, is een speerpunt in dit beleid. Op drie niveaus worden doelstellingen rond integriteit geformuleerd: mens, proces en organisatie. Het meerjarenplan streeft naar het stroomlijnen van initiatieven en programma's rondom het thema integriteit binnen de organisatie. In het meerjarenplan wordt melding gemaakt van wettelijk verplichte onderdelen in het integriteitsbeleid en ontwikkelingen daarin, zoals maatregelen gericht op informatiebescherming, de regeling rond nevenwerkzaamheden en het aanbieden van

scholing op het vlak van integriteit. Daarnaast worden wenselijke onderdelen beschreven, zoals de analyse van kwetsbaarheden in nieuwe en bestaande processen, leergesprekken naar aanleiding van casuïstiek, en het opzetten van een structuur voor transparantere communicatie over interne onderzoeken en klachten (Politie, 2014a).

Repressie	
Procedure melden misstanden	Er bestaat een algemene procedure voor het melden van vermoedelijke misstanden. Er is een Landelijk meldpunt misstanden (LMM), waarnaar alle meldingen worden doorgeleid en waar medewerkers rechtstreeks kunnen melden. Het meldpunt kan doorverwijzen naar een vertrouwenspersoon (Politie, 2014b; Politie, 2017).
Klachtenafhandeling	De politie heeft klachtbehandelaars aangesteld (werkzaam bij de VIK's). Klachten kunnen informeel worden afgedaan of formeel via een onafhankelijke klachtencommissie. Bij blijvende ontevredenheden kan een klager zich richten tot de Nationale Ombudsman (Politie, n.d.f; n.d.g).
Interne onderzoeken	De VIK's zijn belast met de uitvoering van interne onderzoeken. Drie soorten onderzoeken worden onderscheiden oriënterend (verkennend vooronderzoek), intern onderzoek (onderzoek naar plichtsverzuim) en een strafrechtelijk onderzoek (onderzoek naar strafrechtelijke schendingen). Strafrechtelijke onderzoeken kunnen afhankelijk van de soort overtreding ook uitgevoerd worden door de Rijksrecherche (Politie, n.d.i) ³⁸ . Tijdens een intern onderzoek kunnen ordemaatregelen worden genomen, zoals een contact- of bureauverbod, tijdelijke verplaatsing of schorsing (Politie, 2013b).
Disciplinaire maatregelen	Het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) biedt mogelijkheden voor het disciplinair bestraffen van plichtsverzuim, uiteenlopend van

³⁸ De politie heeft een communicatieprotocol opgesteld voor berichtgeving over dergelijke onderzoeken. Dit protocol is gericht op zowel interne als externe communicatie (Politie, 2013a).

een schriftelijke berisping tot ontslag (zie: art.77).

Koninklijke Marechaussee	
Preventie	
Beroepscode	Er is een gedragscode Defensie, die ook geldt voor de KMar.
Vertrouwenspersonen	De KMar beschikt over vertrouwenspersonen. Dit netwerk van vertrouwenspersonen wordt beheerd door de Coördinator Vertrouwenspersonen.
Scholing	Er zijn instructeurs Ethiek & Maatschappijleer werkzaam binnen de opleidingen op het Opleidings- en Trainingscentrum (OTC) KMar. Voorlichtingen en trainingen inzake integriteit worden gegeven op alle afdelingen en op alle niveaus, zoals de basiscursus Ethiek. Er zijn speciale programma's, zoals de training morele oordeelsvorming en lessons learned, waarbij het lessen trekken uit incidenten centraal staat.
Themadagen	Er worden verschillende themadagen rond integriteit georganiseerd. Een voorbeeld is het 'Integriteitsplatform', waarbij problemen met integriteit in de dagelijkse praktijk centraal staan.
Regeling nevenfuncties	De sectie integriteit beoordeelt alle nevenwerkzaamheden verzoeken samen met de afdeling juridisch HR-advies in een commissie-nevenactiviteiten.
Repressie	
Procedure melden misstanden	De 'Klachtenregeling Gedragingen Defensiepersoneel' is per 1-7-2016 vervangen door de 'Klachtenregeling Defensie'. Voor meldingen van ongewenst gedrag of vermoedelijke integriteitsschendingen kunnen slachtoffers en anderen terecht bij hun commandant en leidinggevend, of bij het Cluster Integriteit (op Staf CKMar/Kabinet) eventueel via Meldpunt Integriteit Defensie (bij Centrale Organisatie Integriteit Defensie/COID). Zij kunnen tevens ondersteund worden door een vertrouwenspersoon.
Interne onderzoeken	De SIO is belast met het verrichten van interne onderzoeken naar niet-rechtmatige handelingen

Disciplinaire maatregelen	en gedragingen van medewerkers van de KMar in zowel privé- als diensttijd. De SIO verricht oriënterende onderzoeken, disciplinaire onderzoeken en strafrechtelijke onderzoeken. Niet rechtmatige handelingen kunnen worden gemeld door middel van interne meldingen maar ook door middel van externe meldingen zoals Meld Misdaad Anoniem. In het bestuursrechtelijk traject heeft de commandant diverse soorten maatregelen ter beschikking: - Rechtspositionele maatregelen op basis van het Algemeen Militair Ambtenarenreglement (AMAR) of het Burgerlijk Ambtenaren Reglement Defensie (BARD) - Militair tuchtrechtelijke maatregelen - Leermaatregel - Plusmaatregel (combinatie van een rechtspositionele en een leermaatregel).
---------------------------	--

Douane	
Preventie	
Informatiebijeenkomsten	Er worden geregeld presentaties gegeven over het thema integriteit. In 2016 is een top 250 gehouden, die geheel was gericht op ethisch leiderschap en moreel vakmanschap. Alle workshops waren er op gericht om het management tools te geven ter verhoging van hun vaardigheid binnen dit veld.
Bewustwording	De Douane tracht bij haar medewerkers zoveel mogelijk bewustwording te creëren ten aanzien van het nemen van professionele verantwoordelijkheid. Zo wordt er onder andere bij wervingscampagnes aandacht besteed aan integriteit en wordt er veel voorlichting geboden.
Risicobeheersing	Binnen de organisatie worden risico-inventarisaties uitgevoerd. Medewerkers worden hierbij betrokken. Risico-beperkende maatregelen kunnen voortvloeien uit de analyses. Zo experimenteert de Douane Amsterdam met de zogenaamde 'integriteitsscan'. Hier wordt door middel van gesprekken met medewerkers gekeken naar de
Communicatie	

risico's die samenhangen met de 'menschkant' van de uitvoering.

Door middel van intranet, presentaties en overleggen worden integriteitsvraagstukken uitgewisseld en worden tevens afspraken gemaakt op welke wijze deze vraagstukken bespreekbaar kunnen worden gemaakt. Tevens vinden er themadagen plaats.

Systeemgericht onderzoek

Bij een ernstige schending van de integriteit wordt er naar het gehele proces gekeken om te beoordelen waar risico's aan de orde zijn. In de haven van Rotterdam zijn bijvoorbeeld risico beperkende maatregelen genomen door het gehele proces van transport in kaart te brengen en risico's te signaleren

Repressie

Meldpunt (incl. app)

Er is medio 2016 een centraal meldpunt buitengewone voorvallen opgericht, waar ook meldingen inzake integriteitsschendingen kunnen worden gedaan. Er worden hier bijvoorbeeld loonbeslagen bij medewerkers geregistreerd. Het samenbrengen van meldingen tot een meldpunt geeft een beter overzicht.

Begin 2017 is een app geïmplementeerd waarmee medewerkers eenvoudig en desgewenst volledig anoniem een vermoeden van integriteitsschending kunnen melden.

Beheersing van neveneffecten

Het leren van integriteitsschendingen is van belang. Dit kan worden bereikt door het evalueren van integriteitsschendingen met betrokkenen.

Managementinformatie

Centraal registratiepunt van meldingen en een management sturings-en informatiesysteem.

BIJLAGE III

OVERZICHT VAN GERAADPLEEGDE RESPONDENTEN

Rijksrecherche, Den Haag	plv. directeur
Rijksrecherche, Den Haag	twee rechercheurs
Rijksrecherche, Amsterdam	twee rechercheurs
Rijksrecherche, Den Bosch/Zuid	coördinator en twee rechercheurs
Rijksrecherche Oost-Noord-Nederland	twee rechercheurs
OM Landelijk parket	officier van justitie
OM Landelijk parket	parketsecretaris
Directie Operatiën Politie, Den Haag	projectleider
TGO Politie, Eenheid Limburg	teamchef
Politie, Eenheid Limburg	onderzoeker AIVD-screenings/ oud teamchef
VU Amsterdam	wetenschappelijk onderzoeker
Douane	adviseur Integriteit en Risicomanagement
Douane	implementatiemanager Integriteit en Veiligheid
FIOD	opsporingsambtenaar
FIOD	opsporingsambtenaar
KMar	wnd Hoofd SIO
KMar	drie onderzoekers en één ondersteuner SIO
KMar	functionaris Integriteitszorg
KMar	hoofd cluster Integriteit
TCI, Oost-Brabant	teamchef inwinning
TCI, Oost-Brabant	coördinator
VIK Zeeland-West-Brabant	hoofd en onderzoeker
VIK Noord Nederland	hoofd en onderzoeker
VIK Noord Holland	hoofd en onderzoeker
VIK Amsterdam	hoofd en onderzoeker

VIK Midden-Nederland	hoofd en twee onderzoekers
VIK Limburg	hoofd en onderzoeker
VIK Landelijke Eenheid	hoofd en twee onderzoekers
VIK Den Haag	hoofd en onderzoeker
VIK Rotterdam	hoofd en onderzoeker
VIK Oost-Nederland	hoofd
VIK Oost-Brabant	hoofd en twee onderzoekers
VIK Politieacademie	hoofd
VIK Korpsstaf	hoofd landelijk VIK en voorzitter van teamoverleg VIK'S

BIJLAGE IV

SURVEY BESLOTEN THEMAMIDDAG

Percepties van integriteitsschendingen in de eigen organisatie in relatie tot georganiseerde criminaliteit en de aandacht daarvoor

(vijf-puntsschaal; 1. Helemaal mee eens.....5. helemaal mee oneens)

1. De afgelopen vijf jaar is in mijn organisatie **het aantal** integriteitsschendingen dat verband houdt met georganiseerde criminaliteit **toegenomen**.
2. De afgelopen vijf jaar is in mijn organisatie **de ernst van de** integriteitsschendingen die verband houden met georganiseerde criminaliteit **toegenomen**.
3. Medewerkers in mijn organisatie hebben met **meer verleidingen** van buitenaf te maken dan vijf jaar geleden.
4. Er wordt **vaker dan vroeger** geprobeerd om medewerkers van mijn organisatie **om te kopen**.
5. In de rechtshandhaving werkzame functionarissen met een **migratieachtergrond** lopen een **verhoogd risico** om vanuit de georganiseerde criminaliteit te worden benaderd.
6. De media **overdrijven** het aantal ernstige integriteitsschendingen in de rechtshandhaving.
7. De afgelopen vijf jaar is in mijn organisatie **de aandacht voor** integriteitsschendingen die verband houden met georganiseerde criminaliteit **toegenomen**.
8. De aandacht voor integriteit stimuleert medewerkers in mijn organisatie meer dan vroeger om mogelijke ernstige integriteitsschendingen **intern aan te kaarten**.
9. Medewerkers in mijn organisatie zijn **bekend met de procedure** inzake het melden van integriteitsschendingen.
10. Er is binnen mijn organisatie **voldoende aandacht** voor corruptiebestrijding en bescherming van integriteit.
11. Een **reorganisatie** heeft invloed op de integriteit van de medewerkers.

Risicofactoren

In dit tweede onderdeel leggen wij u een aantal structurele en culturele factoren voor, waarvan uit de literatuur en onderzoek bekend is dat deze verband houden met het risico op integriteitsschendingen. Geef aan in hoeverre de onderstaande factoren volgens u van toepassing zijn in uw eigen organisatie.

(vijf-puntsschaal; 1. Zeer van toepassing.....5. helemaal niet van toepassing)

12. Gebreken in de **screening** van medewerkers.
13. Gebreken in het verlenen van **autorisaties** voor informatiesystemen.
14. Gebreken in het **toezicht** op het **inloggedrag** van medewerkers.
15. Gebreken in de **controle** die verband houden met de discretionaire ruimte die medewerkers hebben bij het uitvoeren van hun werkzaamheden.

16. **Frustraties** van medewerkers over het **gebrek aan waardering** dat zij in de organisatie ondervinden.
17. **Frustraties** van medewerkers over het gebrek aan **(door)groeimogelijkheden** in de eigen organisatie.
18. **Frustraties** van medewerkers over het **functioneren** van de eigen organisatie.
19. Een **organisatiecultuur** waarin integriteitsschendingen worden **verzwegen**.
20. Een **organisatiecultuur** waarin medewerkers **nalaten om elkaar aan te spreken** op niet-integer gedrag.
21. Een **organisatiecultuur** waarin medewerkers elkaar niet-integer gedrag **aanleren**.
22. **Operationeel leidinggevenden** die **weinig aandacht** hebben voor integriteit in de eigen organisatie.
23. **Leidinggevenden** die **zelf niet-integer gedrag** vertonen, in de ogen van medewerkers.