

Corruptie en ondermijning

F.J. Erkens FFE MEWI RFA LLM

mr. dr. C. Raat MA

mr. O. Schuwer

mr. dr. W. Slingerland

Corruptie en ondermijning

Handboek voor de publieke sector



Corruptie en ondermijning. Handboek voor de publieke sector

F.J. Erkens FFE MEWI RFA LLM, mr. dr. C. Raat MA, mr. O. Schuwer, mr. dr. W. Slingerland

Eerste druk, februari 2024

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2024

www.berghauserpont.nl

ISBN: 9789083350493

NUR: 823



Berghauser Pont
PUBLISHING

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Inhoudsopgave

1	Corruptie: een veelkoppig monster	1
1.1	De veelvormigheid van corruptie	1
1.1.1	Inleiding	1
1.1.2	Plan van behandelen en verantwoording	1
1.2	Vrijgesproken van omkoping en toch corrupt?	2
1.2.1	Voor ambtelijke omkoping moet je ambtenaar zijn	2
1.2.2	Geen omkoping, wel machtsbederf?	3
1.2.3	Hoe meer richting uitvoering, hoe minder partijdig	3
1.2.4	Van slecht bestuur naar ondermijning?	4
1.3	Corruptie verkend	5
1.3.1	Wat is het niet?	5
1.3.2	Wat is het wel?	6
1.3.3	Kenmerken van corruptie	6
1.3.3.1	Corrupt ben je niet in je eentje	7
1.3.3.2	Corruptie kent vele niveaus en verschijningsvormen	7
1.3.3.3	Nood- en nuts corruptie	8
1.3.3.4	Motief: nu of later, materieel of immaterieel	9
1.3.3.5	Verschillende paradigma's op corruptie	10
1.4	Iedereen corrupt?	11
1.4.1	Verschillen tussen mensen	11
1.4.2	Verschillen tussen organisaties	12
2	Belangenverstrengeling, bestuursrecht en internationaal perspectief	15
2.1	Een warrige kluwen	15
2.1.1	Onschuldige ondermijning	15
2.1.2	Wat is belangenverstrengeling?	16
2.1.3	De psychologie van belangenverstrengeling	17
2.1.3.1	Staan wij overal boven?	17
2.1.3.2	Verschillen tussen mensen	18
2.1.3.3	Korte zelfscan	19
2.1.4	Samenvatting	19
2.2	De Algemene wet bestuursrecht	21
2.2.1	De rechtsstaat in uitvoering	21
2.2.2	Artikel 2:4: veelbelovend, maar praktisch ingeperkt	21
2.2.3	Zorgplicht tegen belangenverstrengeling	22
2.2.4	Corruptie, responsiviteit en maatwerk	23
2.2.5	Samenvatting	24

2.3	OESO-normen	25
2.3.1	Wees eenduidig en houd je eraan	25
2.3.2	Naar een werkende poldergedragscode	25
2.4	Tot slot	29
3	Bestuurlijke instrumenten tegen ondermijning	31
3.1	Georganiseerde misdaad	31
3.1.1	Geen kwestie van vertrouwen	31
3.1.2	Bestuursrecht vraagt niet om crimefighters-mentaliteit	32
3.1.3	Preventie van ondermijning	32
3.1.4	Samenvatting	33
3.2	Preventieve instrumenten	33
3.2.1	De RIEC's	33
3.2.2	Gemeentewet en openbare orde	35
3.2.3	Samenvatting	36
3.3	De Wet Bibob	36
3.3.1	Waken tegen het faciliteren van misdaad door de overheid	36
3.3.2	De procedure	37
3.3.3	Indicatoren	39
3.3.4	Samenvatting	41
3.4	Tot slot	41
4	Inkoop en aanbesteding	43
4.1	De overheid als lucratieve handelspartner	43
4.1.1	Een failliete boedel	43
4.1.2	Vrijheid van partijen versus algemeen belang	44
4.1.3	Samenvatting	46
4.2	Regels voor aanbesteding	46
4.2.1	De EU-basis	46
4.2.2	Openbare en niet-openbare aanbesteding	46
4.2.3	Onderhandse aanbesteding	47
4.2.4	Beginselen voor aanbesteding	47
4.2.5	Transparantiebeginsel	47
4.2.6	Vertrouwelijkheidsbeginsel	48
4.2.7	Gelijkheidsbeginsel	48
4.2.8	Non-discriminatiebeginsel	49
4.2.9	Objectieve criteria	49
4.2.10	Risico's bij criteria	49
4.2.11	Samenvatting	50
4.3	Specifieke risico's bij inkoop en aanbesteding	50

4.3.1	Kartels	50
4.3.2	Opknippen van kavels	50
4.3.3	Risico's tijdens de looptijd	51
4.3.4	Samenvatting	51
4.4	Beneden de drempelbedragen: paradijs voor belangenverstrengeling	51
4.4.1	Onbelangrijk, maar ondermijnend	51
4.4.2	Hanteer de beginselen van goed aanbesteden altijd	52
4.4.3	Samenvatting	53
4.5	Tot slot	53
5	Politieke en bestuurlijke integriteit	55
5.1	Van de straat in de raad: en dan?	55
5.1.1	De uitdaging van een lokale eenmansfractie	55
5.1.2	Staatsrechtelijke duiding: wat zien we hier?	55
5.1.3	Het beëdigde raadslid	56
5.2	Hoe (niet) te handelen?	57
5.2.1	De dilemma's van mens en raadslid Paula de Boer	57
5.2.2	Kaders voor integer handelen	58
5.2.3	Sancties op niet-naleving van integriteitsregels	58
5.3	Geschreven regels van politieke en bestuurlijke integriteit – een greep	59
5.3.1	Grondwet en Gemeentewet	59
5.3.2	Gemeentewet	59
5.3.3	Gedragscode	61
5.4	Tot slot	61
6	Ambtenarenrecht, integriteitsinstrumenten en gedrag	63
6.1	Papier is geduldig	63
6.1.1	Een veilige cultuur, of toch niet?	63
6.1.2	Integere ambtenaren: te belangrijk voor het BW	64
6.1.3	Samenvatting	65
6.2	De Ambtenarenwet	65
6.2.1	Enkele verplichtingen	65
6.2.2	De ambtseed	65
6.3	Gedragscodes	68
6.3.1	Een code zonder houvast	68
6.3.2	Wat doet een gedragscode?	69
6.3.3	Samenvatting	70
6.4	Anticorruptie- en integriteitsbeleid	71
6.4.1	Integriteit en kwaliteit	71
6.4.2	Integriteitsystemen	71

6.4.3	Opleiding en training	72
6.4.4	Objectieve selectie, bevordering en inhuur	73
6.4.5	Controle, openbaarheid en transparantie	74
6.4.6	Samenvatting	75
6.5	Tot slot	75
7	Netwerkcorruptie	77
7.1	Een kwestie van ontaarde netwerken	77
7.1.1	De oude bestuurscultuur	77
7.1.2	Een patstelling in de praktijk door een klassieke kijk op corruptie	77
7.1.3	Handel in invloed	78
7.2	Netwerkcorruptie	79
7.2.1	Voorbij het individu en de individuele gedraging	79
7.2.2	Netwerken en sociaal kapitaal	80
7.2.3	Denkbeeldig netwerk van de denkbeeldig politiek ambtsdrager	81
7.2.4	Samenvatting	82
7.3	Netwerken en corruptie	82
7.3.1	Aardgaswinning Groningen	82
7.3.2	Naar binnen gekeerde relaties	83
7.3.3	Netwerkcorruptie als ontaarde netwerken	84
7.4	Tot slot	84
8	Ambtelijke omkoping en het strafrecht	87
8.1	Omkoping, de klassieke vorm van corruptie	87
8.1.1	De wethouder en de projectontwikkelaar	87
8.1.2	Machtsbederf pur sang	88
8.1.3	Duister en aantrekkelijk	88
8.1.4	Samenvatting	92
8.2	Strafrechtelijke omkoping	92
8.2.1	Passieve omkoping (de ambtenaar wordt omgekocht)	92
8.2.2	Delictsbestanddelen	93
8.2.3	Voordeel	95
8.2.4	Aangifteplicht	96
8.2.5	Actieve omkoping (de buitenstaander koopt om)	96
8.2.6	Samenvatting	97
8.3	Niet-strafbare omkoping	97
8.3.1	Handel in invloed	97
8.3.2	Zwijggeld en afkoopsommen	97
8.3.3	Vertrekgelingen en mediation	98

8.3.4	Geheimhouding bij misstanden verboden	98
8.3.5	Samenvatting	98
8.4	De EU Corruptierichtlijn	99
8.5	Tot slot	99
9	Ondermijnende criminaliteit	101
9.1	Bedreiging van de rechtsorde	101
9.1.1	Gewoontewitwassen met gemeenschapsgeld	101
9.1.2	Ondermijnende criminaliteit in soorten	102
9.1.3	Georganiseerde misdaad en corruptie	104
9.1.4	Samenvatting	104
9.2	Georganiseerde misdaad als fenomeen	104
9.2.1	Een aantrekkelijke economische sector	104
9.2.1.1	Vergelijking met het bedrijfsleven	104
9.2.1.2	Criminele weldoeners	105
9.2.2	Georganiseerde misdaad als semiautonom sociaal veld	106
9.2.3	Georganiseerde misdaad als netwerkorganisatie	107
9.2.4	Samenvatting	107
9.3	Herkennen en voorkomen	108
9.3.1	Signalen van ondermijning	108
9.3.2	Je ziet het pas als je het weet	108
9.3.3	Witwassen via de overheid	110
9.3.4	Voorkomen van ondermijning	110
9.3.5	Samenvatting	111
9.4	Tot slot	111
10	Het forensisch onderzoek van corruptie	113
10.1	Waarheidsvinding en corruptieonderzoek	113
10.2	De context rondom onderzoek	114
10.2.1	Historische en wetenschappelijke context rondom onderzoek	114
10.2.2	Conventionele en forensische wetenschappen	116
10.3	De opzet van het onderzoek	117
10.3.1	Het bepalen van de problematiek	117
10.3.2	De onderzoekstechnische consequenties van de aard van de problematiek	118
10.3.3	Het vaststellen van de onderzoeksvragen	119
10.3.4	Het bepalen van de onderzoeksstrategie	119
10.3.5	Dubbel normatief kader	120
10.3.6	Checks and balances bij de opzet, uitvoering en afronding van het onderzoek	122

10.4	De uitvoering van het onderzoek	123
10.4.1	Het bepalen en gebruiken van de onderzoeksmethoden, -middelen en -technieken	123
10.4.2	Het bepalen van de mogelijke onregelmatigheden	125
10.5	Het onderzoeksrapport	126
10.5.1	Het opzetten en schrijven van het onderzoeksrapport	126
10.5.2	Het afwickelen van het onderzoek	128
10.5.2.1	Review van conceptrapport	128
10.5.2.2	Hoor en wederhoor	129
10.5.2.3	Afwikkeling	129
10.6	Professionele oordeelsvorming, gerechtvaardigde ware overtuiging en naar beste weten	129
	Literatuurlijst	131
	Over de auteurs	143
	Trefwoordenregister	145