

Fraude door ambtenaren

Martin Scharenborg

Dit boek maakt deel uit van de Serie fraude en integriteit:

1. Uitkeringsfraude (ISBN 9789463185011)
2. Faillissementsfraude (ISBN 9789463185073)
3. Onderzoeken van fraude (ISBN 9789463185141)
4. Voorkomen van fraude (ISBN 9789463185172)
5. Fraude door werknemers (ISBN 9789463185240)
6. Fraude door ambtenaren (ISBN 9789463185271)
7. Fraude en accountant (ISBN 9789463185325)
8. Fraude in het strafrecht (ISBN 9789463185301)

Van dezelfde schrijver verschenen, de Serie tuchtrecht:

1. Tuchtrecht voor accountants (ISBN 9789463185905)
2. Tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders (ISBN 9789463185929)
3. Tuchtrecht voor advocaten (ISBN 9789463185943)
4. Tuchtrecht voor notarissen (ISBN 9789463185882)

Copyright

Schrijver: M. Scharenborg

Coverontwerp: Sdu/Scharenborg

ISBN: 9789463185271

© 2016 M. Scharenborg

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorwoord

Tien jaar geleden heb ik de serie fraude en integriteit geschreven. Door het verstrijken van de tijd en het opdoen van nieuwe kennis en ervaring werd het tijd voor het bijwerken van deze reeks en deze aanvullen met enkele nieuwe titels.

Het boek *Fraude door ambtenaren* is een handreiking voor wie meer wil weten over fraude en misbruik gepleegd door ambtenaren. Dit boek gaat niet in op het onderzoeken van fraude, noch op het voorkomen ervan. Daarvoor verwijs ik naar andere delen in deze serie. Dit boek gaat over de ambtenaar. Het boek is geschreven voor de advocaat, het hoofd personeelszaken, de rechter of een geïnteresseerde die meer wil weten van de wetten en jurisprudentie die van toepassing zijn op een van fraude verdachte ambtenaar. Dit boek bevat dan ook een uitgebreide uiteenzetting van het strafrecht en het ambtenarentuchtrecht. Hierbij is de *Ambtenarenwet* als uitgangspunt genomen, maar daarbij wordt ook lagere regelgeving voor de rijksambtenaar (ARAR), de provincieambtenaar (CAP), de gemeenteambtenaar (CAR/UWO), de waterschapambtenaar (SAW) en de politieambtenaar uitgewerkt (Barp).

Voor wat betreft de bronnen in dit boek merk ik op dat ervoor gekozen is om regelgeving en jurisprudentie zo veel mogelijk zakelijk weer te geven, hetgeen betekent dat niet altijd letterlijk geciteerd is, hoewel de afwijkingen niet groot zijn. Het voordeel hiervan is dat de tekst in dezelfde taalstijl is geschreven. Het nadeel is dat de tekst niet een (geheel) letterlijke weergave is. Als een lezer dus stuit op een relevante passage, dan doet hij er verstandig aan om de originele bron in de voetnoot te raadplegen.

Om binnen de serie eenzelfde structuur te houden zijn teksten uit andere delen overgenomen in dit boek.

Martin Scharenborg, 2016

Inhoudsopgave

1. Het onderzoek	9
1.1 Inleiding.....	9
1.1.1 Begrippen.....	9
1.1.2 Onderzoek.....	10
1.2 Het wettelijk integriteitsbeleid.....	13
1.2.1 De invoering.....	13
1.2.2 Integriteit.....	14
1.2.3 Het integriteitsbeleid.....	15
1.2.4 De gedragscode.....	16
1.2.5 Algemene verplichtingen.....	18
1.3 De onderzoekers.....	19
1.3.1 Inleiding	19
1.3.2 Interne onderzoekers	19
1.3.3 Private onderzoekers	20
1.3.4 Opsporingsambtenaren	21
1.3.5 Het kiezen van een onderzoeker.....	24
1.4 De onderzoeksmiddelen.....	26
1.4.1 Algemeen	26
1.4.2 Soorten onderzoeksmiddelen	26
1.4.3 Privétisering van de werkplek.....	33
1.5 Rechtmatigheid bewijsgaring.....	34
1.5.1 Het strafrecht	34
1.5.2 Het ambtenarentuchtrecht.....	36
2. Strafrecht.....	43
2.1 Algemeen.....	43
2.1.1 Inleiding.....	43
2.1.2 De aangifteplicht.....	46
2.1.3 De schadevoeging.....	48
2.1.4 Inzage in het strafdossier.....	52
2.1.5 Het verstrekken van informatie door de werkgever.....	53
2.1.6 De rechtsbeginselen	53
2.2 Het ontvreemden van goederen.....	56
2.2.1 Wettelijke bepalingen.....	56
2.2.2 Diefstal	58

2.2.3 Verduistering.....	58
2.2.4 Heling.....	61
2.2.5 Knevelarij.....	61
2.3 Misleiden en falsificeren	62
2.3.1 Wettelijke bepalingen.....	62
2.3.2 Valsheid in geschrift.....	65
2.3.3 Oplichting	67
2.4 Misbruik van positie	69
2.4.1 Wettelijke bepalingen.....	69
2.4.2 Schending van geheimen.....	71
2.4.3 Omkopen.....	75
2.4.4 Deelneming aan leveranties of transacties.....	82
2.4.5 Dwang door misbruik.....	83
3. Ambtenarentuchtrecht.....	85
3.1 Normen.....	85
3.1.1 Ambtenarenwet.....	85
3.1.2 De lagere regelgeving	85
3.1.3 De gedragscode.....	87
3.1.4 Verhouding straf- en ambtenarentuchtrecht	90
3.1.5 Rechtsbeginselen.....	93
3.2 Plichtsverzuim	102
3.3 Ordemaatregelen	107
3.3.1 Schorsing	107
3.3.2 Ontzeggen toegang.....	111
3.4 Sanctiemaatregelen.....	112
3.4.1 Soorten sancties.....	112
3.4.2 Strafontslag.....	114
3.4.3 Veroordelingsontslag.....	116
3.4.4 Ongeschiktheidsontslag.....	118
3.4.5 Ontslag op andere gronden	121
3.4.6 Relevante omstandigheden.....	122
3.4.7 Strafverzwarende omstandigheden.....	129
3.4.8 Strafverminderende omstandigheden.....	132
4. Fraude door ambtenaren	139
4.1 Inleiding.....	139
4.2 Het ontvreemden van eigendommen	139
4.2.1 Inleiding.....	139

4.2.2	Wet- en regelgeving.....	139
4.2.3	Diefstal en verduistering	140
4.3	Het liegen en bedriegen.....	142
4.3.1	Inleiding.....	142
4.3.2	Wet- en regelgeving.....	143
4.3.3	Oplichting.....	143
4.3.4	Falsificeren	144
4.4	Misbruik van informatie of bedrijfsmiddelen.....	145
4.4.1	Inleiding.....	145
4.4.2	Wet- en regelgeving.....	147
4.4.3	E-mail en internetgebruik.....	148
4.4.4	Bedrijfsmiddelen	152
4.4.5	Misbruik van positie.....	153
4.5	Nevenwerkzaamheden.....	155
4.5.1	Inleiding.....	155
4.5.2	Wet-en regelgeving.....	155
4.5.3	Nevenwerkzaamheden.....	156
4.6	Schending van geheimen.....	161
4.6.1	Inleiding.....	161
4.6.2	Wet-en regelgeving.....	162
4.6.3	Schenden van geheimen.....	162
4.7	Geschenken of steekpenningen	166
4.7.1	Inleiding.....	166
4.7.2	Wet en regelgeving.....	166
4.7.3	Geschenken of steekpenningen.....	168
4.8	Klokkenluiden.....	171
4.8.1	Inleiding.....	171
4.8.2	Wet- en regelgeving.....	171
4.8.3	Klokkenluiden.....	172
	Bijlage 1 Gedragscode integriteit Rijk.....	177
	Bijlage 2 Circulaire aanvaarden van geschenken door rijksambtenaren.....	205
	Bijlage 3 Circulaire aanvulling Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk en e-mailgedragslijn.....	209
	Bijlage 4 Circulaire ongewenste privécontacten rijksambtenaren.....	213
	Serie fraude en integriteit.....	217

Hoofdstuk 1 Het onderzoek¹

1.1 Inleiding

1.1.1 Begrippen

Het was oud-minister van Binnenlandse Zaken Dales die het begrip integriteit op de kaart zette in Nederland met de uitspraak: "Een beetje integer kan niet."² De stelling omvat de kern van het begrip integriteit: of je bent integer, of je bent het niet. Hierdoor werd het beeld van Nederland als een land waar corruptie niet voorkomt gecorrigeerd. Een beeld dat door de grote fraudeschandalen van de laatste jaren bevestigd is. Denk maar aan de hbo-fraude, de bouwfraude, Ahold.

Het begrip fraude wordt vaak in een adem genoemd met de begrippen niet integer handelen en corruptie. Toch is het niet hetzelfde, ondanks het feit dat deze begrippen zich niet makkelijk laten vangen in een definitie.

Integriteit is in de Van Dale omschreven als: "onkreukbaarheid of onschendbaarheid van een staat of een persoon." In de *Webster's dictionary* is als omschrijving van het begrip integriteit gegeven: "*Soundness of and adherence to moral principle and character; uprightness; honest.*" Huberts spreekt in relatie tot het openbaar bestuur over integer gedrag van ethisch aanvaardbaar en bestuurlijk fatsoenlijk gedrag.³

Integriteit, of beter gezegd niet integer handelen, is het ruimst van deze begrippen. Het omvat corruptie, oplichting, maar ook niet strafrechtelijk gedrag. Denk aan het gebruiken van zakelijke goederen voor persoonlijk gebruik, het niet naleven van de richtlijnen inzake nevenwerkzaamheden, het schenden van de geheimhoudingsplicht.

Zodra normen bewust worden geschonden kan gesteld worden dat er sprake is van niet integer gedrag. Codificatie van dergelijke normen vind vaak plaats in gedragscodes, functiebeschrijvingen, controleprocedures.

Voorbeelden van niet-integer handelen zijn:

- het aannemen van steekpenningen;

¹ Hoofdstuk 1 is grotendeels afkomstig van het boek *Fraude door ambtenaars*. Voor beide groepen kan dezelfde overweging met betrekking tot de onderzoekers en in te zetten onderzoeksmiddelen gemaakt worden, zijn het dat met betrekking tot integriteit meer geregeld is voor ambtenaren. Die aanvulling is in dit hoofdstuk opgenomen.

² C.I. Dales, Om de integriteit van het openbaar bestuur, toespraak gehouden op het VNG-congres 1992.

³ L.W.J.C. Huberts, *Machtsbederf ter discussie*, Amsterdam 1994, pag. 2.

- het gebruiken van zakelijke goederen voor persoonlijk gebruik (zoals telefoon, internet, en kantoorbenodigdheden);
- het niet naleven van de richtlijnen inzake nevenwerkzaamheden;
- het plegen van (seksuele) intimidatie;
- het schenden van de afgelegde eed of belofte;
- het schenden van de geheimhoudingsplicht;
- belangenverstrengeling.

Fraude is een deelgebied van niet integer handelen. Dit raakt alleen het juridisch verwijtbare deel (en dan meestal het strafrechtelijk verwijtbare). Dus het verrichten van nevenwerkzaamheden bij een concurrent mag dan niet integer gedrag zijn, zolang geen geheimen geschonden worden.

Enkele voorbeelden van fraude zijn:

- het opvoeren van niet gemaakte kosten op een declaratieformulier;
- het verduisteren van voorraad;
- het vervalsen van bescheiden om diefstal van geld te verhullen;
- het aannemen van steekpenningen;
- het onder werktijd verrichten van persoonlijke handelingen (zoals thuis in de tuin werken).

Net zomin als het woord integriteit en fraude voorkomen in het Wetboek van Strafrecht, worden ook corruptie of steekpenningen daarin niet genoemd. Toch is datgene wat met corruptie wordt bedoeld wel expliciet strafbaar gesteld, zoals blijkt uit de artikelen 177, 328ter, 363 en 364 van het Wetboek van Strafrecht.

Enkele voorbeelden van corruptie zijn:

- De ambtenaar selecteert buiten concurrentie de ondernemer, waarvoor hij als beloning een door de ondernemer betaalde reis ontvangt.
- De ambtenaar zwijgt bij de controle van het bouwproject over het in rekening brengen van niet verrichte werkzaamheden, waarvoor hij als beloning van de ondernemer een caravan ontvangt.

1.1.2 *Onderzoek*⁴

Het bureau BIOS heeft in samenwerking met de Vrije Universiteit onderzoek gedaan naar de aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid.

⁴ Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid, dr. De Graaf en Strüwer, BIOS, Vrije Universiteit www.bios.nl

Zij stellen dat ongewenste omgangsvormen en de 'kleine' vergrijpen zoals misbruik van bedrijfsmiddelen en verspilling van uren het meeste gemeld werden aan de onderzoekers. Fraude en corruptie maakt slechts vijftien procent van de beschreven meldingen uit.

De meldingen kunnen in omvang als volgt weergegeven worden:

- ongewenste omgangsvormen (intimidatie, bedreiging, pesten en vrouw-onvriendelijk gedrag);
- misbruik van bevoegdheden (zoals het niet naleven van regels);
- wanprestatie en verspilling (zoals internetten tijdens werktijd, boodschappen doen onder werktijd);
- corruptie;
- fraude (misbruiken bedrijfsmiddelen);
- onverenigbare functies (belangenverstremgeling);
- misbruik van informatie.

Schattingen van het aantal interne corruptieonderzoeken:

overheidslichaam	aantal	periode
Rijk (departementen)	43	1999 – 2003
Provincies	2	1999 – 2003
Gemeenten	61	1998 – 2002
waterschappen	2	1999 – 2003
Politie	13	1999 – 2000
gevangeniswezen	5	1999 – 1999
Rechterlijke macht	1	1999 – 2003
ZBO's	3	1999 – 2003
totaal	130	

Als niet alleen naar corruptie wordt gekeken, maar naar alle integriteitsinbreuken, dan blijkt het volgende.

integriteitsinbreuken	intern/extern onderzoeken	strafrechtelijk onderzoek
fraude (incl. diefstal, verduistering)	145	30
corruptie (misbruik positie voor eigenbelang)	44	8
ander misbruik positie, incl. belangen verstremgeling (bv. geschenken, uitnodigingen)	72	1
lekken en misbruik van informatie	51	3
misbruik bevoegdheden (incl. meened, valsheid)	38	3
ongewenste omgangsvormen (discriminatie, seksuele intimidatie, agressie en geweld)	310	8

misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding regels (incl. e-mail, internet, telefoon, auto)	112	3
misdragingen in privé sfeer	57	19
totaal	829	75

Voorgaande staat overigens niet in verhouding tot het totaal aantal meldingen over misstanden (2.154 stuks). Deze kunnen als volgt ingedeeld worden:

misstand	aantal	aantal
dubieuze beloften of giften		13
misdragingen in eigen tijd		31
onverenigbare functies en bindingen		128
misbruik van (toegang tot) informatie		137
corruptie/omkoping:		147
- <i>vriendjespolitiek</i>	133	
- <i>overig</i>	5	
- <i>aanbestedingsregels overtreden</i>	22	
- <i>omkoping 14</i>	14	
fraude, diefstal of verduistering:		176
- <i>fout declareren</i>	31	
- <i>diefstal</i>	68	
- <i>algemeen profiteren</i>	77	
verspilling of wanprestatie:		427
- <i>werkuren</i>	129	
- <i>verkeerd naleven uren</i>	89	
- <i>privézaken</i>	40	
- <i>gemarginaliseerd</i>	45	
- <i>verantwoordelijkheid leed werkvloer</i>	19	
- <i>niet-representatief</i>	15	
- <i>alcohol</i>	28	
- <i>overig</i>	191	
misbruik van bevoegdheden:		527
- <i>onderwijs</i>	50	
- <i>naleven wetten, regels en procedures</i>	100	
- <i>aanbestedingsregels overtreden (overlap met bevoegdheden)</i>	22	
- <i>kritiek</i>	61	

- <i>individuele bevoegdheid</i>	165	
- <i>overig</i>	151	
ongewenste omgangsvormen:		568
- <i>intimidatie</i>	148	
- <i>bedreiging</i>	41	
- <i>overig</i>	379	
totaal		2154

1.2 Het wettelijk integriteitsbeleid

1.2.1 De invoering

De wetgever heeft per 1 maart 2006 rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, defensie en politie verplicht om integriteitsbeleid te ontwikkelen. Dat betekent dat opmaken van regelingen voor nevenfuncties, financiële belangen, gedrag, klokkenluiden, misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderkent dat niet ieder overheidslichaam over voldoende kennis en kundigheid beschikt om dergelijk integriteitsbeleid te ontwikkelen en heeft daarom het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) opgericht. Dit bureau heeft als taak andere overheden te stimuleren en te ondersteunen bij het ontwikkelen van integriteitsbeleid.⁵

BIOS moet niet verward worden met Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bureau BIBOB). Dit is een onderdeel van de screeningsautoriteit Justis van het ministerie van justitie.

Richt BIOS zich op het interne integriteitsbeleid van het overheidslichaam, Bureau BIBOB richt zich op de externe integriteit. Het bureau BIBOB toetst de integriteit van de partijen met wie de overheid zaken doet. Het bureau heeft een wettelijke adviestaak voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak over de mate van gevaar van misbruik van vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties.⁶

Omdat dit boek zich richt op integriteitsaspecten van de ambtenaar en niet op die van de ondernemer, zal de rol van Bureau BIBOB niet nader uitgewerkt worden.

Met het verankerde wettelijke integriteitsbeleid heeft de overheid een grote voorsprong genomen op het bedrijfsleven met betrekking tot het verankeren van integriteit in de bedrijfsvoering. Daar waar het bedrijfsleven moet terugvallen op afgesproken CAO's, arbeidsovereenkomsten en gedragscodes, kan de overheid wijzen op wettelijke normen. Dit komt de duidelijkheid ten

⁵ www.integriteitoverheid.nl

⁶ www.justis.nl/producten/bibob/

goede bij het beoordelen van integriteitsvraagstukken met betrekking tot ambtenaren.

1.2.2 Integriteit

De wetgever maakt onderscheid tussen interne en externe integriteitschendingen. De externe integriteitschendingen zijn handelingen waardoor de burger rechtstreeks wordt benadeeld door de overheid; bij interne integriteitschendingen gaat het om schade voor de overheid door haar eigen ambtenaren.

Bij de interne schendingen kan een nadere onderverdeling worden gemaakt in schendingen met betrekking tot de eigendom van de organisatie (economische dimensie), zoals het oneigenlijk gebruiken van materialen van de organisatie voor persoonlijke doeleinden, en schendingen ten aanzien van medewerkers van de organisatie (sociale dimensie), zoals seksuele intimidatie en discriminatie.⁷

Integriteit kan niet louter door een gedragscode bereikt worden. Voordat een organisatie integriteitsbeleid kan ontwikkelen moet het zich bewust zijn van integriteitsrisico's. Op grond van de risico-inventarisatie van de organisatie kan beleid ontwikkeld worden om het risico op integriteitschendingen te voorkomen, dan wel te beperken. Hierbij geldt dat niet elk risico bestreden kan of moet worden. De afweging die bij elk risico gemaakt moet worden is of de kans dat het risico zich voordoet vermenigvuldigd met de daardoor veroorzaakte schade, hoger of lager is dan de kosten die gemoeid zijn met het implementeren van een maatregel ter voorkoming of beperking van het risico (kans x schade < kosten maatregel).

Het is niet voldoende om maatregelen te beperken tot het voorkomen van frauduleus handelen (zoals verduistering en diefstal), er dient ook aandacht besteed te worden aan misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. In de wetstoelichting zijn verschillende maatregelen ter bevordering van integriteitsbeleid genoemd, zoals:⁸

- Het doorlichten van de organisatie op kwetsbare onderdelen en functies.
- Het invoeren van functiescheiding.
- Het invoeren van functieroulatie en controle.
- Het screenen van nieuw personeel.
- Het opstellen van gedragsregels voor ambtenaren.
- Het bespreken van gedragsregels in jaargesprekken;
- Het regelmatig agenderen van integriteit in managementvergaderingen.
- Het treffen van maatregelen bij integriteitsinbreuken.

⁷ Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstukken 29 436

⁸ Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstukken 29 436

Voornoemde maatregelen worden in dit boek verder niet besproken, ik verwijs naar het boek *Voorkomen van fraude*, uit deze reeks.

1.2.3 *Het integriteitsbeleid*⁹

Het integriteitsbeleid moet zijn afgestemd op de organisatie en de ambtenaar. Dit betekent dat kwetsbare onderdelen, processen en functies doorgelicht moeten worden. Hierbij kan gedacht worden aan inkoop, aanbesteding, afgifte van vergunningen of de kasfunctie. Het gaat hierbij vooral om functies waarbij de ambtenaar ruime discretionaire bevoegdheden heeft. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst heeft het handboek integriteitsonderzoek ontwikkeld waarin een kwetsbaarheden screening is uitgewerkt.¹⁰

Zoals de wetstoelichting vermeldt kan een heldere en duidelijke inrichting van proces en functie integriteitsinbreuken voorkomen, dan wel beperken. Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen als een heldere functieopdracht en -omschrijving, het invoeren van functiescheiding en functieroulatie, het vermijden van solofuncties en het bevorderen van werken in teamverband, het zorgen voor een positieve invloed op de integriteit van de organisatie, het bespreekbaar maken van integriteitsdilemma's, heldere mandatering van bevoegdheden, voorbeeldgedrag van leidinggevenden en externe controle op moreel ongewenst gedrag.

De wetgever onderscheidt vier facetten van integriteitsbeleid: het bevorderen van integriteitsbewustzijn, het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, het voorkomen van belangenverstrengeling en het voorkomen van discriminatie.

Het bevorderen van integriteitsbewustzijn is voor de wetgever van cruciaal belang. Elke ambtenaar dient te beschikken over integriteitsbewustzijn, het is een kerncompetentie. De wetgever verstaat onder integriteitsbewustzijn het op consistente wijze naleven van algemeen aanvaarde normen en waarden in woord en gedrag en het daarop aanspreekbaar zijn, maar ook het daarop aanspreken van anderen. Het bewustzijn kan worden geprikkeld en geactiveerd door het stellen van integriteitsvragen. Het beleid dient gericht te zijn op scholing, training en werkoverleg, zodat het onderwerp integriteit op de agenda blijft staan, aldus de Memorie van Toelichting.

Het voorkomen van misbruik van bevoegdheden (*verbod van détournement de pouvoir*) is een belangrijk rechtstatelijk beginsel, zoals blijkt uit de prominente positie die het inneemt in het bestuursrecht. Een professioneel en onpartijdig opererende ambtenaar mag beslissingsbevoegdheden niet gebruiken voor andere doeleinden of belangen dan waarvoor die bevoegdheden geschapen zijn, aldus de wetgever.

⁹ Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstukken 29 436

¹⁰ www.integriteitoverheid.nl

Het voorkomen van belangenverstrengeling dient erop gericht te zijn dat de ambtenaar onbevooroordeeld en objectief zijn taak kan uitoefenen en dat ook iedere schijn van belangen-verstrengeling vermeden wordt. Hiertoe heeft de wetgever onder andere regels uitgewerkt betreffende nevenwerkzaamheden, financiële belangen, draaieurconstructies en het aannemen van geschenken. Het voorkomen van discriminatie dient ervoor te zorgen dat de overheid er voor alle burgers is en dat zij iedere burger onpartijdig en onbevooroordeeld behandelt. Een deel van deze regelgeving ook opgenomen in de Arbeidsomstandighedenwet.

1.2.4 De gedragscode

Het opstellen van een gedragscode

Het tastbare resultaat van integriteitsbeleid komt onder andere tot uiting in een gedragscode. Dit kan een algemene gedragscode zijn waarin de normen uiteengezet zijn, maar het kunnen ook subcodes zijn waarin rekening wordt gehouden met de bijzonderheden van het organisatieonderdeel of het proces. Zo heeft het ministerie van Financiën een gedragscode alsook de daaronder vallende Belastingdienst alsook onderdelen binnen de Belastingdienst. Bij code per proces kan gedacht worden aan een code tegen intimidatie, een code voor internetbeleid en een code voor klokkenluiders.

De gedragscode is richtinggevend in de wijze hoe ambtenaar en overheidslichaam dienen te handelen. Om de beleving van de ambtenaar zo veel mogelijk te laten aansluiten bij de code, moet de code rekening houden met de soort organisatie, de grootte, de cultuur en de samenstelling van het personeelsbestand.

Voor het ontwikkelen van een code dient de opsteller te kiezen op welke wijze hij leiding en ambtenaren bij het proces betreft en hoe concreet hij de gedragsregels in de code uitwerkt. De opsteller kan hierbij kiezen uit een *top down* of een *bottom up* benadering.

Bij de *top down* benadering is het het bevoegd gezag dat de gedragsregels voor de ambtenaren opstelt. Het voordeel hiervan is dat de code snel tot stand kan komen. Het nadeel is dat de ambtenaren zich niet altijd herkennen in een opgelegde code en deze mogelijk niet (volledig) accepteren.

De *bottom up* benadering houdt in dat de code tot stand komt na participatie van alle ambtenaren binnen de organisatie. Het voordeel hiervan is een grotere acceptatiegraad onder de ambtenaren en dus betere naleving. Het nadeel is dat het tot stand komen van de code zeer lang kan duren of zelfs helemaal niet zal lukken, door de lange discussies wat wel en niet in de code moet komen te staan. In de praktijk zal een combinatie van beide gebruikt worden.

De opsteller kan bij het beschrijven van de gedragsregels kiezen voor concrete of abstracte normen. Abstracte normen worden ook wel vage of open normen genoemd.

Concrete normen hebben weinig interpretatieruimte. Een gebod dat geschenken duurder van vijftig euro niet mogen worden aangenomen is duidelijk: een geschenk met een waarde van vijfenveertig euro mag worden aangenomen, een geschenk met een waarde van vijfenvijftig euro niet. Het voordeel van een concrete norm is duidelijkheid. Het nadeel is dat niet alle situaties in regels gevat kunnen worden, zodat grijze gebieden ontstaan. Zo verbiedt de regel dat een geschenk tot vijftig euro mag worden aangenomen niet dat de ontvanger in een tijdsperiode meerdere malen een geschenk van vijftig euro mag aannemen. Een aannemer zou dan elke week een geschenk van vijfenveertig euro kunnen geven. Of wat te denken van goederen die moeilijk in geld zijn uit te drukken, zoals tweedehands goederen, of het aannemen van seksuele gunsten.

Bij abstracte normen wordt de ambtenaar ruimte gelaten om een eigen afweging te maken. Het voordeel hiervan is dat dit een eigen interpretatie vereist zodat een veelvoud aan regels ondervangen kan worden. Een ambtenaar met een goed integriteitsbewustzijn weet welk gedrag onwenselijk of ongepast is. Echter de ruimte voor interpretatie is ook het nadeel, omdat het ruimte laat voor discussie. Het bevoegd gezag moet dan achteraf aantonen dat het gewraakte handelen van de ambtenaar in strijd was met de abstracte norm, als deze de norm te ruim heeft uitgelegd volgens het bevoegd gezag. Ook hier geldt dat in de praktijk een combinatie van concrete en abstracte normen gebruikt zal worden.

Gemeente Amsterdam

Zoals uit de aard van de gedragscoderegels blijkt kan niet alles vastgelegd worden in regels. Ambtenaren en ambtsdragers moet ruimte gelaten worden om zelf nadere invulling te geven aan integriteitsnormen. Verwacht mag worden dat zij beschikken over ethisch besef en moraliteit, zodat zij in een concrete situatie een juiste keuze maken (aangeduid als het integriteitsbewustzijn). De gemeente Amsterdam heeft in haar gedragscode hieraan invulling gegeven via een nadere uitwerking van kernbegrippen voor bestuurlijke integriteit (voor ambtsdragers) en kernbegrippen voor ambtelijke integriteit voor ambtenaren. De betrokkenen kunnen de kernbegrippen gebruiken als achtergrond en toetssteen voor de opgenomen gedragsafspraken.¹¹

Kernbegrippen van bestuurlijke integriteit	
<i>dienstbaarheid</i>	belangenbehartiging gemeente en burgers
<i>functionaliteit</i>	aanwijsbaar verband met de functie die zij vervullen in het gemeentelijk bestuur
<i>onafhankelijkheid</i>	vermijden van de schijn van belangenverstrengeling;
<i>openheid</i>	openheid ten aanzien van handelingen en handelingsredenen
<i>terughoudendheid</i>	vermijden van gedragingen die als luchthartig geïnterpreteerd kunnen worden

¹¹ Basiswaarden gemeente Amsterdam, Bureau Integriteit, mei 2001.

<i>vertrouwelijkheid</i>	kennis en informatie op zodanige wijze aanwenden dat daarbij geen belangen van de gemeente of van derden worden geschaad
<i>zorgvuldigheid</i>	respect tonen, gelijke rechten toekennen en passende zorg besteden

Kernbegrippen van ambtelijke integriteit	
<i>dienstbaarheid</i>	ten dienste aan alle bewoners, bedrijven en bezoekers
<i>professionaliteit</i>	kennen inhoud functie, beschikken over de kennis en vaardigheid om deze goed te vervullen en weten met nieuwe situaties om te gaan
<i>verantwoordelijkheid</i>	bereid zijn verantwoordelijkheid te nemen en verantwoording af te leggen over de manier waarop de verantwoordelijkheid is ingevuld
<i>zorgvuldigheid</i>	zorgvuldige omgang met bevoegdheden en met financiële en materiële middelen
<i>vertrouwelijkheid</i>	kennis en informatie met een vertrouwelijk karakter blijven vertrouwelijk
<i>onafhankelijkheid</i>	vermijden van de schijn van belangenverstrengeling.

Rijsoverheid

De rijksoverheid heeft een eigen gedragscode opgesteld; de gedragscode integriteit Rijk. Het Rijk richt zich op goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap en vult dit nader in met de begrippen onafhankelijkheid, onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en eigen verantwoordelijkheid.

Het voorkomen van integriteitsproblemen wordt bewerkstelligd door de gedragscode, het aanstellingsbeleid (waaronder het afleggen van de eed of belofte, aandacht voor kwetsbare functies en kwetsbare ambtenaren en de rol van de vertrouwenspersoon.

In de gedragscode worden specifieke regels gesteld voor belangenverstrengeling, informatie/communicatie en zorgvuldig omgaan met mensen en middelen:

- Belangenverstrengeling: geschenken, diensten en andere voordelen; uitnodigingen, commerciële activiteiten en sponsoring; nevenwerkzaamheden en onverenigbare functies; financiële belangen en handel in effecten; inkoop, inhuur en aanbesteding;
- Informatie en communicatie: omgaan met informatie; geheimhouding en onderzoeksinformatie; meningsuitingen en externe contacten; de bijzondere risico's van online communicatie en *social media*.
- Zorgvuldig omgaan met mensen en middelen: gebruik van middelen en voorzieningen; verlenging dienstreizen; omgangsvormen en privérelaties.

De gedragscode voor rijksambtenaren is in bijlage 1 opgenomen.

1.2.5 Algemene verplichtingen

In het wettelijk integriteitsbeleid heeft de wetgever een scala aan specifieke regels uitgewerkt, zoals regels op het gebied van nevenwerkzaamheden,

seksuele intimidatie, financiële belangen, persoonlijk gebruik van goederen en het melden van misstanden. Niet al het gedrag kan echter in specifieke regels gevat worden. Daarom heeft de wetgever ook algemene verplichtingen uitgewerkt, zoals goed ambtenaarschap (artikel 125ter Ambtenarenwet) en het afleggen van de eed of belofte (artikel 125quinquies Ambtenarenwet). Het goed ambtenaarschap is overgenomen uit het arbeidsrecht, waar in artikel 7:611 van het Burgerlijk Wetboek het goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap is opgenomen. Het goed ambtenaarschap houdt in dat het bevoegd gezag en de ambtenaar verplicht zijn zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen. Deze bepaling is overgenomen uit. Voor zover niet integere handelingen niet via specifieke bepalingen aangepakt kunnen worden, zal de open norm van goed ambtenaarschap fungeren als kapstokbepaling. Ook in de lagere ambtelijke regelgeving komt deze algemene norm terug.¹²

Iedere ambtenaar die gebonden is aan artikel 125quinquies van de Ambtenarenwet is verplicht bij de aanstelling de eed of belofte af te leggen. De kern van de eed of belofte is gericht op aspecten van integriteit zoals trouw aan wetten, het niet verstrekken van valse informatie in verband met het verkrijgen van de functie, het niet hebben geschonken of giften hebben aanvaard in verband met de verkrijging van de functie, het vertrouwelijk behandelen van toekomstige informatie, het nauwgezet vervullen van het werk, het handelen zoals een goed ambtenaar betaamt en zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zijn, aldus de memorie van toelichting. Ook in de lagere ambtelijke regelgeving komt het afleggen van de eed of de belofte terug.¹³

1.3 De onderzoekers

1.3.1 Inleiding

Zoals in het boek *Onderzoeken van fraude uitvoering* is beschreven, fraude kan onderzocht worden door een opsporingsambtenaar, een intern onderzoeker, een particulier rechercheur of een forensisch accountant. Voor elk van deze onderzoekers gelden eigen regels waaraan deze zich moeten houden bij het uitvoeren van een fraudeonderzoek.

De keuze voor de in te schakelen onderzoeker wordt door verschillende factoren beïnvloed, zoals de kosten, de gewenste mate van sturing, de benodigde deskundigheid, de regelgeving waaraan de onderzoeker onderworpen is, maar ook de vraag of een wettelijke plicht bestaat tot het doen van aangifte (zie hoofdstuk twee strafrecht).

¹²Artikel 50 ARAR; artikel 15:1 CAR/UWO; artikel A5 CAP; artikel 7.1 SAW; artikel 9 Barp

¹³Artikel 51 ARAR; artikel 15:1:a CAR/UWO; artikel F1 lid 7 CAP; artikel 9.2 lid 1 SAW; artikel 9 Barp

1.3.2 *Interne onderzoekers*

Interne onderzoekers zijn onderzoekers die door het overheidslichaam zijn aangesteld om integriteitsinbreuken in de eigen organisatie te onderzoeken. Dit kan een medewerker zijn die naast zijn reguliere werkzaamheden incidenten onderzoekt, maar het kan ook een separate onderzoeksafdeling betreffen die in het leven is geroepen om de integriteit te bewaken. Hierbij wordt in de praktijk wel onderscheid gemaakt tussen het bewaken van de integriteit van de eigen ambtenaren en de integriteit van anderen. Vertaald naar de politieorganisatie is het de politie die de integriteit (voor zover het strafbaar handelen betreft) van anderen onderzoekt. De integriteit van de eigen politieambtenaren wordt onderzocht door het bureau interne onderzoeken.

Een ander voorbeeld van splitsing in onderzoeken kan gevonden worden bij de gemeente Amsterdam: de afdeling BIBOB onderzoekt de integriteit van de ondernemers die zaken willen doen met de gemeente; het Bureau Integriteit onderzoekt de integriteit van de eigen ambtenaren. Onderzoeken die het bureau uitvoeren hebben onder andere betrekking op fraude, corruptie, diefstal, verduistering, belangenverstremgeling, geweld, intimidatie, misbruik van bevoegdheden, misbruik van gegevens, misbruik van gemeentelijke eigendommen, misdragingen (buiten werktijd) en onverenigbare functies.¹⁴

Afhankelijk van de onderzoeksresultaten heeft het bevoegd gezag verschillende mogelijkheden om de integriteitsschending af te handelen. Indien de interne onderzoeker voldoende informatie heeft gevonden kunnen ambtenaarrechtelijke acties worden ondernomen tegen de betrokken ambtenaar. Afhankelijk van de wens van het overheidslichaam en de aangifteplicht kan op grond van het onderzoek besloten worden tot aangifte bij de politie of het Openbaar Ministerie. Is er te weinig bewijs voor juridische acties, dan kan overwogen worden om onderzoekers uit de private sector in te schakelen.

1.3.3 *Private onderzoekers*

De particulier onderzoeker richt zich vooral op de frauderende ambtenaar. Hiertoe kan hij gebruik maken van onderzoeksmiddelen zoals camera-observatie, onderzoek e-mail, meeluisteren gesprekken, achtergrondonderzoek. De regelgeving waaraan de particulier onderzoeker zich aan moet houden is strikt, de Wpbr stelt hoge eisen, te meer nu het hier om onderzoeksmiddelen kan gaan dat de persoonlijke levenssfeer sterk kan aantasten. Dit kan overigens door de fraudeverdenking gerechtvaardigd zijn.

De forensisch accountant richt zich vooral op het proces van de fraude, niet zozeer de persoon. Natuurlijk maakt deze onderzoeker ook gebruik van het interview als onderzoeksmiddel, maar de kern van de bewijsgaring hier

¹⁴Afgeleid uit de Overzichten Centraal Registratiepunt Integriteitsschendingen, Bureau Integriteit, rapportage 2002 en 2004. Op te vragen via www.amsterdam.nl.

vormt het onderzoek in de organisatie, de boekhouding, de contracten, de normen. Omdat dit type onderzoek minder invasief is als datgene wat de particulier onderzoeker doet, is de forensisch accountant niet gebonden aan de regels van de Wpbr. Hij is wel gebonden aan de WBP, alsook aan de eigen (strikte) beroepsnormen.

1.3.4 Opsporingsambtenaren¹⁵

Bij overheidslichamen zal eerder dan in de private sector sprake zijn van het inschakelen van de politie. Dit kan komen door de verplichting tot het doen van aangifte in de wet, maar ook omdat het gaat om het bewaken van de integriteit van de overheid. Strafrechtelijk optreden is dan eerder aan de orde.

Het onderzoeken van integriteitsproblemen bij de overheid behoort tot het domein van de Rijksrecherche. Door de beperkte onderzoekscapaciteit van de Rijksrecherche onderzoekt deze niet alle strafbare feiten. Uit onderzoek van de Vrije Universiteit van Amsterdam blijkt dat in de periode 1994-2003 ongeveer een kwart van de processen-verbaal met betrekking tot ambtelijke corruptie afkomstig was van de Rijksrecherche en tweederde afkomstig van de regiopolitie en de nationale recherche.¹⁶

De werkzaamheden van de Rijksrecherche zijn nader beschreven in de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche. Om capaciteit vrij te maken houdt de Rijksrecherche zich niet meer bezig met disciplinaire onderzoeken naar politieambtenaren. De politie voert deze onderzoeken nu zelf uit via de Bureaus interne onderzoeken. De Rijksrecherche houdt zich bezig met strafbare gedragingen die de integriteit van de rechtspleging en de integriteit van het openbaar bestuur raken. Hierbij worden alleen nog feiten- en opsporingsonderzoeken uitgevoerd.

Voorwaarde voor het uitvoeren van een feitenonderzoek door de Rijksrecherche is dat het moet gaan om onderzoeken naar gedragingen waar een strafrechtelijk of strafvorderlijk aspect aan kleeft. Dat houdt in dat zolang er nog geen sprake is van een verdachte, dus van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbare gedraging, de Rijksrecherche nog geen opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen mag toepassen.

Het opsporingsonderzoek kan het resultaat van een feitenonderzoek zijn. In dat geval is sprake van voldoende vermoeden van schuld, zodat opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen mogen worden toegepast. Voorwaarde is wel dat het gaat om misdrijven. De Rijksrecherche wordt niet ingeschakeld voor overtredingen.

Het overheidslichaam kan de officier van justitie verzoeken om de resultaten van een feiten- en/of opsporingsonderzoek van de Rijksrecherche te mogen gebruiken voor het disciplinair onderzoek. Op deze wijze hoeft niet dubbel

¹⁵ Deze paragraaf bevat de kern van de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche; www.om.nl.

¹⁶ J.M. Nelen, Onderzoek naar de afdoening van corruptie In: L.W.J.C. Huberts en J.M. Nelen, Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur; omvang, aard en afdoening; deel IV, Utrecht, Lemma BV, 2005.

werk gedaan te worden en kunnen resultaten verkregen worden die private onderzoekers niet kunnen verkrijgen.

Voor inzet van de Rijksrecherche dient er sprake te zijn van:

- onderzoeken die zich richten op functionarissen in dienst van de (semi) overheid, en
- het strafbare feit kan de integriteit van het functioneren van de overheid aantasten, en
- de schijn van partijdigheid moet vermeden worden.

De Rijksrecherche kan ook ingezet worden vanwege diens specialistische kennis, of vanwege de delicate verhoudingen.

Als aan deze voorwaarden is voldaan, dan betekent dat nog niet dat de Rijksrecherche de zaak zelf uitvoert. Elke keer zal de afweging gemaakt worden of een andere opsporingsinstantie het onderzoek ook niet onpartijdig kan uitvoeren. Deze afweging wordt gemaakt door de Coördinatiecommissie Rijksrecherche. Deze commissie besluit over de inzet van de Rijksrecherche. Door de beperkte capaciteit van de Rijksrecherche wordt, daar waar het onderzoeksbelang het toelaat, gestreefd naar samenwerking met andere opsporingsdiensten.

Bij de toedeling van zaken die door de Rijksrecherche worden uitgevoerd, wordt onderscheid gemaakt tussen typische en mogelijke Rijksrecherchezaken.

Typische Rijksrecherchezaken zijn:

- Aan de functie te relateren verdenkingen van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten die gepleegd zijn door: opsporingsambtenaren, functionarissen werkzaam bij het openbaar ministerie, functionarissen werkzaam bij een met rechtspraak belaste instantie, politiek ambtsdragers en bestuurlijke ambtsdragers.
- Gevallen van vuurwapengebruik door opsporingsambtenaren met de dood of lichamelijk letsel tot gevolg.
- Overige confrontaties met opsporingsambtenaren met de dood of zwaar lichamelijk letsel tot gevolg.
- Gevallen waarin aan de zorg van opsporingsambtenaren of het opsporingsapparaat toevertrouwde personen zijn overleden, dan wel zwaar lichamelijk letsel hebben opgelopen.

Mogelijke Rijksrecherchezaken zijn:

- Overige verdenkingen van misdrijven gepleegd door: opsporingsambtenaren, functionarissen werkzaam bij het openbaar ministerie, functionarissen werkzaam bij een met rechtspraak belaste instantie, politieke

ambtsdragers en bestuurlijke ambtsdragers. Omdat het vereiste van voorlopige hechtenis hier niet geldt betekent dit dat bijvoorbeeld een delict als schending van het ambtsgeheim een mogelijke recherchezaak is (artikel 272 Sr). Hieronder vallen niet winkeldiefstal en mishandeling in de privésfeer, tenzij er een noodzaak is dat de rijksrecherche het onderzoek uitvoert. Dit zal afhankelijk zijn van de ernst en omvang van de zaak, alsmede de rang van de betrokken ambtenaar.

- Aan de functie te relateren verdenkingen van misdrijven gepleegd door functionarissen in dienst van de (semi)overheid. Hierbij kan gedacht worden aan de omgekochte gemeenteambtenaar. Ook hier geldt dat de inzet van de rijksrecherche afhangt van de ernst en omvang van de zaak en/of van de functie en rang van de betrokken functionaris.
- De inzet van de rijksrecherche kan zijn aangewezen in zeer ernstige gevallen van geweld tegen de politie en in verband met buitenlandse corruptiebestrijding.

Bij het toedelen van een onderzoek aan de Rijksrecherche houdt de commissie rekening met het soort zaak (typisch of mogelijk), de politieke of publicitaire gevoeligheid, de rang of functie van de ambtenaar, het al dan niet structurele karakter van de te onderzoeken gedraging en de eventuele betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit.

Hoewel niet alle door functionarissen (vermoedelijk) gepleegde strafbare feiten door de Rijksrecherche worden onderzocht, moet wel alles hieromtrent worden gemeld aan de commissie. De gedachte hierachter is dat het Openbaar Ministerie op deze wijze via een centraal punt inzicht krijgt in de strafrechtelijk relevante feiten die de integriteit van ambtenaren kunnen raken.

In 2010 bracht de Rijksrecherche een rapport over corruptieonderzoek uit.¹⁷ Daaruit blijkt dat er 211 meldingen waren, waaruit 73 onderzoeken volgden:

<i>opsporingsdienst</i>	<i>Meldingen</i>	<i>Onderzoeken</i>
rijksrecherche	203	59
FIOD	15	11
SIOD (ISW)	3	3
	211	73

In de 73 onderzoeken ging het om 87 ambtenaren. Voor 69 ambtenaren is procesverbaal opgemaakt. Hiervan hadden 53 betrekking op omkoping.

¹⁷ Niet voor persoonlijk gebruik, omkoping van ambtenaren in de publieke sector, Rijksrecherche, november 2010