

Vergaderjaar 2020–2021

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 222

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2020

Aanleiding

Tijdens het notaoverleg Georganiseerde criminaliteit/ondermijning, rechtspraak en strafrechtketen van 5 november jl. (Kamerstuk 29 911, nr. 295) heb ik uw Kamer toegezegd een Kamerbrief te sturen over de inzet van de overheid op integriteit van de overheidsdiensten en de weerbaarheid tegen ambtelijke corruptie. Met deze brief geef ik, mede namens de Ministers van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretarissen van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uitvoering aan deze toezegging.

Naar aanleiding van opsporingsonderzoeken zoals EncroChat en recente mediaberichten¹ over de mainports in Nederland zien wij in Nederland signalen van ambtelijke en andere vormen van corruptie. Deze signalen zijn verontrustend en moeten grondig onderzocht worden. Het toont aan dat criminele groepen actief op zoek zijn naar ambtenaren, en andere organisaties die zij kunnen inzetten in hun werkzaamheden. Dit vraagt overheidsbreed versterkte aandacht. Een van de belangrijke middelen van een organisatie om weerbaar te zijn tegen dergelijke negatieve inzet is een integere organisatie. In een integere organisatie krijgen criminele netwerken minder kans om invloed te verkrijgen.

In deze brief ga ik in op het algemene integriteitsbeleid van de rijksoverheid en zet ik uiteen hoe dit integriteitsbeleid vorm krijgt bij de belangrijkste actoren in de strijd tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit, gezien het belang van dit thema. Deze brief gaat daarom specifiek in op het lokaal bestuur en de rechtshandavingsinstanties Politie, Koninklijke Marechaussee (KMar), Fiscale Inlichtingen- en

¹ Zie onder meer de uitzending van Nieuwsuur van zondag 13 december 2020.

Opsporingsdienst (FIOD) en Douane.² Vervolgens wordt stilgestaan bij het kader voor de opsporing en vervolging van ambtelijke corruptie en maatregelen die zijn getroffen ter versterking hiervan. Tot slot sta ik stil bij maatschappelijke ontwikkelingen waardoor dit integriteitskader van belang is voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Algemeen kader integriteitsbeleid

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zet zich in voor een veilig en integer openbaar bestuur en heeft daarbij een stelselverantwoordelijkheid voor het onderwerp integriteit. Vanuit zijn rol als werkgever voor de sector Rijk is de Staatssecretaris van BZK verantwoordelijk voor de coördinatie van het rijksbrede integriteitsbeleid. Integriteit vormt een belangrijk uitgangspunt voor het professioneel handelen van rijksambtenaren (zie de Gedragscode Integriteit Rijk³). Het uitgangspunt hierbij is dat de ministeries en andere overheidsorganisaties primair verantwoordelijk zijn voor de invulling van het integriteitsbeleid binnen de eigen organisatie. Het bevorderen van de integriteit en het functioneren van het decentraal bestuur is een belangrijk onderdeel van het beleid van de Minister van BZK. In de brieven van de Minister van BZK aan uw Kamer van 18 oktober 2019⁴ en 2 juli 2020⁵ bent u geïnformeerd over de voortgang van de acties en maatregelen op het gebied van bestuurlijke integriteit en weerbaarheid.

Lokaal bestuur

Naast aandacht voor de integriteit van de individuele overheidsdienaar is de weerbaarheid van de gehele organisatie van groot belang. In dat kader heeft de Minister van BZK samen met relevante netwerkpartners zoals mijn ministerie, eind vorig jaar de pilot Integrale beveiligingsplannen opgezet.⁶ Met deze pilot wordt de weerbaarheid binnen gemeentelijke organisaties in brede zin ondersteund en handelingsperspectieven ontwikkeld. Daarnaast loopt er, zoals beschreven in de Kamerbrief van 2 juli 2020, een verkenning naar de praktijken en behoeften rond lokale meldpunten waardoor registratie, opvolging en steun na incidenten beter gewaarborgd is.

Integriteit binnen rechtshandhavingsorganisaties

Rechtshandhavingsorganisaties spelen een belangrijke rol waar het gaat om de bestrijding van georganiseerde misdaad. Uit deze rol volgt dat integriteit binnen deze organisaties van groot belang is, zeker wanneer het wordt gezien als opmaat naar schendingen van integriteit of eventueel corruptie. Collega's moeten elkaar in dit werkveld volledig kunnen vertrouwen en moeilijke thema's moeten daarbij ook bespreekbaar zijn. In 2019 is uw Kamer geïnformeerd⁷ over de vijfde evaluatieronde door de Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (hierna: GRECO). Onderwerp van de evaluatie was de preventie van corruptie en versterking van integriteit bij de hoogste uitvoerende functies in de centrale overheid en bij de rechtshandhavingsinstanties (dit tweede deel van deze evaluatie richtte zich op de Politie en de KMar). Uit deze evaluatie volgt ook dat er in Nederland geen algemene strategie of

² Afbakening conform WODC onderzoek «Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandhavingsorganisaties». <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2748-georganiseerde-criminaliteit-versus-integriteit-handhavers.aspx>

³ Stcrt. 2019, nr. 71141.

⁴ Kamerstukken 28 844 en 28 684, nr. 190.

⁵ Kamerstuk 28 844, nr. 218.

⁶ Kamerstuk 28 844, nr. 218.

⁷ Kamerstuk 35 000 VII, nr. 91.

wettelijk kader bestaat die specifiek op beleid inzake integriteit dan wel corruptiebestrijding zijn gericht. Volgens GRECO vormt de huidige wet- en regelgeving als geheel echter een wettelijk kader waarin dat beleid wel tot uitdrukking komt. Op de specifieke organisaties⁸ en de maatregelen die zij treffen, ga ik hieronder nader in.

• Politie

Integriteitsbeleid binnen de politie krijgt continue aandacht. De organisatie draagt zorg voor integriteit als kernwaarde en voor de naleving in de zin van onderzoek naar signalen. Daarbij is ook aandacht voor het bevorderen van een ethisch werkklimaat. Elementen hierbij zijn ruimte krijgen en voelen om zaken aan de orde te stellen, jezelf uit te spreken en waar nodig elkaar aan te spreken. Juist bij een organisatie die verantwoordelijk is voor de veiligheid op straat moet de interne veiligheid namelijk goed geborgd zijn. Naar aanleiding van onderzoek naar de huidige werkwijze bij interne onderzoeken is gebleken dat het huidige stelsel integriteit en interne onderzoeken voor de Politie verbeterd moet worden. In mijn Kamerbrief van 12 november jl.⁹ staan de contouren voor een vernieuwd stelsel beschreven en wordt uitgelegd welke maatregelen de korpschef neemt om het stelsel te vernieuwen. De contouren van het nieuwe stelsel richten zich voornamelijk op de verbetering van kwaliteit van onderzoeken en meer aandacht voor het menselijke aspect; duidelijke organisatiestructuur, helder onderscheid tussen een strafrechtelijk versus disciplinair traject, versterken lerend vermogen organisatie, inzetten op preventie en gedrag en leiderschap. Hierbij is ook aandacht voor de bestrijding van corruptie door bijvoorbeeld een verbeterde signalering en screening¹⁰, de uitrol van atypisch bevragen en ook met een meer heldere organisatiestructuur en protocollering. Uw Kamer zal hierover periodiek worden geïnformeerd in de halfjaarberichten politie. Daarnaast zijn er andere lopende initiatieven, mede naar aanleiding van bovenstaande evaluatie van GRECO.

• FIOD

Het Bureau Integriteit en Veiligheid (BIV) van de FIOD staat opgesteld voor meldingen over integriteitsschendingen met vermoedelijke strafrechtelijke aspecten. De meldingen betreffen medewerkers van het Ministerie van Financiën, dus inclusief Belastingdienst, Toeslagen en Douane. Meldingen met het vermoeden van een (ambts)misdrijf worden gemeld aan het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM) dat uiteindelijk bepaalt of, en door welke opsporingsinstantie onderzoek moet worden gedaan. Het BIV registreert in onderzoek genomen meldingen. Het BIV werkt nauw samen met het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF) dat zich bezig houdt met meldingen, registratie en onderzoek van integriteitsschendingen zonder strafrechtelijke aspecten (plichtsverzuim). De FIOD heeft voor medewerkers van het Ministerie van Financiën (ook) een meldpunt voor meldingen over zware georganiseerde criminaliteit, waaronder ernstige corruptie of drugssmokkel: het meldpunt zware criminaliteit en integriteit van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de FIOD. De identiteit van de melder wordt bij dit meldpunt afgeschermd.

⁸ Zoals op pagina 1 aangegeven wordt hier de afbakening van rechtshandavingsorganisaties gevolgd uit het WODC onderzoek «Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandavingsorganisaties».

⁹ Kamerstuk 28 844, nr. 220.

¹⁰ Wet van 14 oktober 2020 tot wijziging van de Politiewet 2012 en de Wet op de medische keuringen in verband met het screenen van personen die ambtenaar van politie willen worden of zijn en personen die krachtens overeenkomst werkzaamheden voor de politie, de rijksrecherche of de Politieacademie gaan verrichten of verrichten (screening ambtenaren van politie en politie-externen).

De kaders voor integriteit bij de FIOD zijn dezelfde als bij het Ministerie van Financiën, waaronder de Ambtenarenwet 2017 en het Personeelsreglement Financiën. De kaders voor specifiek het BIV zijn het wetboek van strafvordering en het wetboek van strafrecht. Daarnaast geldt de Baseline Intern Persoonsgericht Onderzoek (BIPO)¹¹ en het concept Protocol Persoonsgericht Integriteitsonderzoek Financiën (in wording).

• Douane

De Douane heeft een samenhangend pakket aan integriteitsmaatregelen ter bescherming van medewerkers en de organisatie tegen integriteitsrisico's. De kaders voor integriteit bij de Douane zijn dezelfde als bij het Ministerie van Financiën, waaronder de Ambtenarenwet 2017 en het Personeelsreglement Financiën.

Het integriteitsbeleid van de Douane is gebaseerd op de pijlers beleid, preventie, managementinformatie en repressie. In de brieven van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane van 15 september 2020¹² en 15 oktober 2020¹³ zijn de contouren geschetst van de integriteitsaanpak van de Douane. De Douane kent ten aanzien van integriteit zachte initiatieven, zoals dilemmatrainingen voor medewerkers, en harde initiatieven zoals ingrepen in werkprocessen waarbij bijvoorbeeld douaniers die werkzaam zijn in het proces risicobeheersing en de containers voor controle selecteren niet zelfstandig hun werkvoorraad kunnen bepalen.

Om het integriteitsbeleid van de Douane te verbeteren heeft de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane in voornoemde Kamerbrieven toegezegd de screening te versterken. Het gaat om screening van medewerkers bij binnenkomst in de organisatie én gedurende hun loopbaan bij de Douane. De voorgestelde maatregelen om screening binnen de Douane te versterken zijn: uitbreiding van vertrouwensfuncties, invoering van het kwetsbaarheidsgesprek, toepassing van de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) politiegegevens en continue screening. Voor een uitgebreide omschrijving van deze maatregelen wordt verwezen naar voornoemde Kamerbrieven van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane.

• KMar

Het Ministerie van Defensie werkt op drie vlakken aan integriteit: bevorderen van integer gedrag, bewaken van normen en waarden en beschouwen wat goed gaat en wat beter kan. Zakelijke integriteit is hier onderdeel van, net als het mitigeren van risico's op ambtelijke corruptie. Defensie is op dit gebied vooral kwetsbaar in haar relatie met externe partijen. Defensie heeft integriteit op verschillende plekken in de organisatie belegd. Als eerste is er een belangrijke rol voor de leidinggevende om de medewerker te begeleiden en coachen op het gebied van integriteit. Daarnaast zijn er vertrouwenspersonen en de Centrale Organisatie Integriteit Defensie om de medewerker en leidinggevende te ondersteunen in het bevorderen en bewaken van de integriteit. Voor vermeende integriteitsschendingen kan de medewerker terecht bij het Meldpunt Integriteit Defensie. Daarnaast heeft Defensie staande regelgeving om de zakelijke integriteit te bevorderen. Hieronder vallen onder andere de regels met betrekking tot het aannemen van geschenken.

De KMar is een politieorganisatie met militaire status en maakt onderdeel uit van het Ministerie van Defensie. De KMar heeft meerdere verantwoor-

¹¹ Zie ook Kamerstuk 28 844, nr. 217.

¹² Kamerstuk 31 934, nr. 34.

¹³ Kamerstuk 31 934, nr. 36.

delijkheden op het gebied van integriteit: Ten eerste binnen de eigen organisatie en naar eigen medewerkers; voor de uitvoering van politietaken is de KMar wat betreft integriteitsvereisten gelijkgesteld met de politie. Daarnaast treedt de KMar op als politie voor alle Defensieonderdelen. De samenloop van taken vereist vakmanschap, zowel vakinhoudelijk als sociaal, en vraagt om een zorgvuldige, integere manier van werken. Het integriteitsbeleid bij de KMar richt zich niet alleen op handhaving (zoals onderzoeken van integriteitsschendingen of ongewenst gedrag), maar ook op een juiste houding, morele competenties en een veilige context. Dit moet de morele fitheid van de KMar vorm geven, in een snel veranderende wereld. De KMar beschikt over een Cluster Integriteit dat adviseert, onderzoek doet en klachten behandelt, en hanteert het integriteitsmanagementmodel dat integriteit bekijkt vanuit het beschermen, (stimu)leren en handhaven. Het model geeft handvatten aan risico-inventarisaties, preventie, voorbeeldgedrag, leren van incidenten, aanspreken en, waar nodig, ook op het vlak van corrigeren en sanctioneren.

Opsporing en vervolging ambtelijke corruptie

Wanneer een integriteitsschending zover gaat dat er sprake is van vermoedens van zeer ernstige schendingen of corruptie, waarvoor strafrechtelijke vervolging van ambtenaren moet plaatsvinden, valt dit onder mijn verantwoordelijkheid. De Rijksrecherche is dan in beginsel belast met het opsporingsonderzoek naar vermeende strafbare feiten en gedragingen die de integriteit van de overheid ernstig kunnen aantasten. Dat gebeurt in opdracht van de Coördinatie Commissie Rijksrecherche (CCR) op verzoek van de hoofdofficier van justitie. Het gaat bijvoorbeeld om onderzoeken naar corruptie, het lekken van informatie, fraude of schending van de geheimhoudingsplicht door ambtenaren. In de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche staat omschreven met welke zaken de Rijksrecherche is of kan worden belast en op welke wijze de Rijksrecherche moet worden ingeschakeld.¹⁴

Omdat de Rijksrecherche als belangrijke partner wordt gezien van het landelijk multidisciplinair interventieteam (MIT), is er vanuit de MIT gelden structureel 3.3 miljoen euro beschikbaar gesteld voor versterking van de Rijksrecherche en de OM inzet in Rijksrecherche onderzoeken¹⁵. Tevens is het per 1 januari 2020 mogelijk om signalen over ambtelijke omkoping te kunnen verwerken in een zogenoemd themaregister. Zachte (opsporings-)informatie kan dankzij dit register langer worden bewaard en opgeslagen. De themaverwerking versterkt de informatiepositie van de Rijksrecherche voor het opsporen van ambtelijke omkoping, met bijzondere aandacht voor de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

Integriteit en georganiseerde criminaliteit

Verschillende partijen binnen de overheid beschikken over nuttige of noodzakelijke informatie of voorzieningen waar criminele groeperingen belang bij hebben. Zo zijn uit het EncroChat onderzoek signalen van ambtelijke en andere vormen van corruptie naar boven gekomen. Een opsporingsonderzoek naar drugsimport via de haven van Vlissingen toont ook aan dat corrupte havenmedewerkers worden ingezet om drugstransporten te faciliteren. Ook mediaberichten over de haven van Rotterdam geven soortgelijke. Dit illustreert nog maar eens dat criminelen actief op zoek zijn naar mogelijkheden om medewerkers van publieke en private diensten te betrekken in hun werkzaamheden of om te kopen. Criminelen

¹⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0029141/2011-01-01>

¹⁵ Kamerstuk 29 911, nr. 281.

proberen in toenemende mate invloed uit te oefenen op de bovenwereld en een positie daarin te verkrijgen. Dit kan variëren van lokaal bestuur waar het gaat om het verlenen van vergunningen, tot de politie die beschikt over informatie over een op handen zijnde inval. Een solide integriteitsbeleid bij deze partijen is één van de schakels van de keten die deze organisaties beschermen. In een integere organisatie krijgen criminele partijen minder kans en minder grip. De wijze waarop het integriteitsbeleid vorm krijgt, hangt af van de positie en taak van een organisatie. De invulling van het integriteitsbeleid van deze organisaties is ook aan verandering onderhevig en moet meebewegen met de maatschappelijke ontwikkelingen die wij signaleren. Bovenstaande voorbeelden tonen des te meer aan hoe belangrijk het is om hier tijdig op in te zetten. Het is ook van belang om beter zicht te krijgen op de risico's die er bestaan om ook te weten of de maatregelen die wij hebben getroffen afdoende zijn. Daarom heb ik het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd om volgend jaar een onderzoek uit te voeren naar de risico's op corruptie in Nederland. In dit onderzoek wordt in lijn met de motie van het lid Omtzigt c.s. (Kamerstuk 31 934, nr. 43) ook gekeken naar signalen van corruptie in de mainports in Nederland, waaronder ook de haven van Rotterdam.

Conclusie

Integriteit vormt een belangrijk uitgangspunt voor een professionele en betrouwbare overheid. Rijksbreed en binnen de individuele ministeries wordt al veel aan integriteitsbeleid en integriteitsbewustzijn gedaan. Daarnaast zijn integere organisaties een belangrijke startpunt bij de weerbaarheid tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Mede in het kader van de aanpak tegen ondermijning zijn al diverse maatregelen geïnitieerd, zoals toegelicht in mijn Kamerbrief over het breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Maar actuele ontwikkelingen tonen aan dat we niet stil kunnen blijven staan. Waar nodig zullen de betrokken organisaties ook nieuwe maatregelen treffen om hier verder uitvoering aan te geven. Zoals aangeven in mijn brief over de evaluatie van Nederland door de Anti-Corruptie werkgroep van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling¹⁶ zal in het voorjaar een beleidsreactie over de opvolging van aanbevelingen uit een aantal internationale corruptie evaluaties volgen. Ook is het WODC gevraagd om in 2021 een onderzoek uit te voeren naar risico's op corruptie in Nederland. De uitkomsten van dit onderzoek zullen, samen met de internationale evaluaties, een basis vormen voor toekomstig beleid op preventie en aanpak van corruptie in Nederland.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

¹⁶ Kamerstuk 29 911, nr. 294.