

# **Georganiseerde criminaliteit en integriteit van rechtshandavingorganisaties**

Hans Nelen  
Emile Kolthoff

met medewerking van

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

## **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 rechtshandavings-organisaties 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 rechtshandavingsorganisaties 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 handavingsorganisatie.

## Aantal en typen zaken

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat binnen de vier rechtshandhavings-organisaties 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 beschikbaar

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.

### **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 reesteren 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. Bevragingen 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 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.

In gesprekken met politiemedewerkers was het tekortschietende functioneel toezicht van leidinggevenden 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.