

Vergaderjaar 2008–2009

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2008

Inleiding

Graag bied ik u hierbij het rapport «Ambtscriminaliteit aangegeven?» aan¹, een onderzoek dat de Advies- en Onderzoeksgroep Beke in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft verricht naar de werking van artikel 162 Strafvordering² (Sv), de strafvorderlijke aangifteplicht voor ambtenaren.

In deze brief ga ik eerst in op de aanleiding en reikwijdte van het onderzoek. Vervolgens komen de bevindingen van de onderzoekers aan de orde. Tot slot geef ik op basis van deze bevindingen aan hoe ik, waar relevant met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verder ga met de inzichten van dit onderzoek.

2. Aanleiding en reikwijdte van het onderzoek

In de Nota Corruptiepreventie³ is al aangegeven dat uit eerder onderzoek van Justitie inzake de aard en omvang van ambtelijke corruptie⁴ bleek dat niet altijd helder is hoe wordt omgesprongen met integriteitsschendingen in de publieke sector. In het bijzonder is het de vraag hoe de overgang van een intern onderzoek binnen de ambtelijke organisatie naar het eventuele doen van aangifte van een misdrijf op grond van artikel 162 Sv verloopt. Om duidelijk te maken dat het kabinet corruptiebestrijding serieus neemt, moet er aandacht zijn voor het herkennen, signaleren en aangeven van corruptie. Destijds is aangekondigd dat de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties middels voorlichting de aangifteplicht beter onder de aandacht zullen brengen. Hierin zou ook de relatie met de klokkenluidersregeling worden meegenomen.

Het ministerie van Justitie heeft besloten om alvorens deze voorlichting vorm te geven, eerst een onderzoek in te stellen naar artikel 162 Sv teneinde een beter beeld te krijgen van de redenen waarom de aangifteplicht in de praktijk weinig wordt gebruikt. De uitkomsten van het onder-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Voor volledige tekst artikel 162 Sv zie bijlage.

³ TK 2005–2006, 30 374, nr. 2 en nr. 6.

⁴ Huberts, L.W.J.C en Nelen, J.M. Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening. VU/WODC 2005.

zoek kunnen zorgen voor sturing bij de verwezenlijking van het streven naar verhoging van de bekendheid en het gebruik van de aangifteplicht.

De onderzoeksvragen waren de volgende:

1. Wat kan gezegd worden over de aangiften van misdrijven die vallen onder artikel 162 Sv?
2. Hoe wordt door openbare colleges en ambtenaren omgegaan met de aangifteverplichting?
3. Hoe wordt door opsporende instanties omgegaan met aangiften op grond van artikel 162 Sv?
4. Hoe zou de werking van de aangifteplicht kunnen worden verbeterd?

Belangrijkste conclusies van het onderzoeksrapport

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van interviews, een enquête, jurisprudentie, Rijks-recherche dossiers, interne onderzoeksdossiers en externe opsporingsdossiers.

De belangrijkste conclusies van het rapport zijn gegroepeerd aan de hand van de onder 1 genoemde onderzoeksvragen:

Ad 1: Aangiften van misdrijven die vallen onder artikel 162 Sv

De onderzoekers plaatsen deels kanttekeningen bij de representativiteit van de onderzochte bronnen omdat de cijfers een onduidelijk en diffuus beeld geven. Zij gaan ervan uit dat artikel 162 Sv jaarlijks op minimaal 150 gevallen van ambtscriminaliteit van toepassing is, maar onduidelijk is of in deze gevallen ook aangifte op grond van 162 Sv is gedaan. Dit wordt niet als zodanig bijgehouden.

Ad 2: Hoe wordt door openbare colleges en ambtenaren omgegaan met de aangifteverplichting?

Om inzichtelijk te maken in hoeverre ambtenaren bekend zijn met het artikel en hoe met (potentiële) integriteitsschendingen wordt omgegaan, is onder andere een enquête uitgezet bij twee ministeries, drie gemeenten en een zelfstandig bestuursorgaan. Vanwege de lage respons op de enquête is de vraag gerechtvaardigd of de cijfers wel betrouwbaar zijn en of hier conclusies aan kunnen worden verbonden.

De onderzoekers concluderen dat rond het artikel op een aantal punten onduidelijkheid bestaat, onder andere met betrekking tot de reikwijdte van het begrip ambtenaar en de categorieën misdrijven waarvoor de aangifteplicht geldt. Tevens blijkt dat weinig ambtenaren bekend zijn met het bestaan van het artikel.

De onderzoekers schetsen vervolgens hoe de aangifteplicht zich verhoudt tot het integriteitsbeleid binnen organisaties en bijv. de klokkenluidersregeling en concluderen dat behoefte aan informatie bestaat over de relatie met de klokkenluidersprocedure. Desalniettemin lijken de meeste ambtenaren bij een mogelijke schending naar hun leidinggevende te stappen. Dit is ook de wenselijke situatie.

Ad 3: Hoe wordt door opsporende instanties omgegaan met aangiften op grond van artikel 162 Sv?

De onderzoekers concluderen dat de bevroegde organisaties over het algemeen redelijk tevreden zijn over de onafhankelijkheid van opsporende instanties alhoewel de indruk bestaat dat verschillende officieren van justitie verschillend omgaan met aangiften. Voor veel overheidsorganisaties is het onduidelijk in hoeverre het Openbaar Ministerie aandacht geeft aan de opsporing en vervolging van gevallen van ambtscriminaliteit die

niet onder de noemer corruptie vallen. Ook blijkt dat bevroegde organisaties wisselende ervaringen hebben met de terugkoppeling door het Openbaar Ministerie over de vervolging van medewerkers die worden verdacht van ambtscriminaliteit.

Ad 4. Hoe zou de werking van de aangifteplicht kunnen worden verbeterd?

Afhankelijk van wat men wil bereiken met de aangifteplicht, bijvoorbeeld een beter functionerende aangifteplicht of een meer integer ambtenarenapparaat, beschrijven de onderzoekers een aantal scenario's. Deze variëren van het huidige artikel handhaven tot afschaffen danwel niet naleven ervan sanctioneren.

3. Reactie op het onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport is naar mijn mening evenwichtig en geeft een nuttig inzicht in de werking van artikel 162 Sv. Wel sluit ik me aan bij een kanttekening die de onderzoekers zelf plaatsen bij het onderzoek, namelijk dat bepaalde uitkomsten vertekend kunnen zijn door de lage respons op onderzoeksvragen.

Niettemin geeft het rapport een beter inzicht in de werking van artikel 162 Sv en komt naar voren dat rondom de te volgen procedure van de aangifteplicht en de relatie met de klokkenluidersregeling onduidelijkheid bestaat en dat de aangifteplicht weinig bekendheid geniet.

Ik zie daarin reden om door middel van voorlichting meer bekendheid te geven aan de aangifteplicht en om daarbij ook de relatie met de klokkenluidersregeling te verduidelijken. Ik ben in overleg met mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om hieraan vorm te geven.

Ook met betrekking tot de door de onderzoekers geconstateerde onzekerheid in de praktijk over de reikwijdte van het begrip ambtenaar in artikel 162 Sv, is betere voorlichting nodig. Ik zal bezien op welke wijze de reikwijdte van artikel 162 Sv kan worden verduidelijkt, wat betreft de organen of organisaties waarop de aangifteplicht van toepassing is. Hierbij kan worden gedacht aan een vernieuwing en eventuele aanvulling van de algemene maatregel van bestuur bij artikel 162, vierde lid, Sv (Stb. 1987, 141) (gewijzigd bij besluit van 23 december 1999, Stb. 2000, 23).

Uit het onderzoek komt daarnaast naar voren dat het Openbaar Ministerie onvoldoende prioriteit geeft aan ambtscriminaliteit en dat kennelijk niet duidelijk genoeg is wat aangevende instanties (bestuursorganen) van het Openbaar Ministerie kunnen en mogen verwachten. Ook de terugkoppeling over de strafrechtelijke afdoening van ambtscriminaliteit wordt als onvoldoende ervaren.

Dat niet in iedere zaak ook daadwerkelijk vervolging wordt ingesteld, wil niet zeggen dat het Openbaar Ministerie geen prioriteit aan dit soort zaken geeft. Op basis van de omstandigheden van het geval, bijvoorbeeld omdat de betrokken ambtenaar reeds disciplinair is gestraft, kan de officier van justitie besluiten op grond van het opportuniteitsbeginsel om van verdere strafvervolging af te zien. Het is noodzakelijk dat dit soort mogelijkheden goed met het bestuur/de aangever worden gecommuniceerd. Daarbij is het van belang – voor zowel het Openbaar Ministerie als het bestuur – om te realiseren dat een disciplinair traject en een strafrechtelijk traject naast elkaar kunnen plaatsvinden. Uit het oogpunt van een effectieve en efficiënte aanpak van ambtscriminaliteit is het goed wanneer van tevoren door zowel het OM als het betreffende bestuursorgaan afspraken worden gemaakt over de wijze hoe met een bepaalde zaak rond ambtscriminaliteit wordt omgegaan.

Bij aangifte van relatief «minder ernstige» vormen van ambtscriminaliteit, zoals bijvoorbeeld bij verduistering van goederen in dienstbetrekking, kan de aangever bij het doen van aangifte kenbaar maken of hij op de hoogte wil worden gehouden van het verdere verloop van de zaak. In dat geval vindt terugkoppeling plaats. De meer uitgebreide, individuele terugkoppeling wordt gereserveerd voor de ernstige vormen van ambtscriminaliteit, zoals bijvoorbeeld corruptie. Indien het bestuursorgaan een gemeente betreft, kan de terugkoppeling in de lokale driehoek plaatsvinden. In de opleiding «corruptiebestrijding» die wordt verzorgd door het Stichting Studiecentrum Rechtspleging (het opleidingsinstituut van de rechterlijke macht) zal daarom aandacht geschonken worden aan de communicatie tussen het OM en het bestuursorgaan bij ernstige gevallen van ambtscriminaliteit. Tot slot wordt nog opgemerkt dat de Rijksrecherche in 2009 meer capaciteit zal inzetten voor het opstellen van bestuurlijke adviezen richting het openbaar bestuur. Hoewel hierbij de nadruk ligt op de bestrijding van ambtelijke corruptie zullen daarbij uiteraard ook andere vormen van ambtscriminaliteit worden meegenomen.

4. Ter afsluiting

De bepaling van artikel 162 Sv is bedoeld om de integriteit van de overheid en haar organen te bewaken.

Dit betekent dat het kabinet vanuit haar streven naar een integere overheid, overheidsinstanties en ambtenaren er op wijst wat zij kunnen – en soms moeten – doen bij een vermoeden van ambtscriminaliteit. Ik ben van mening dat de aangekondigde maatregelen in deze brief beantwoorden aan dit streven van het kabinet.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Artikel 162 Sv.

1. Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betrekkelijke stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren,
 - a. indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, dan wel
 - b. indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel
 - c. indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.
2. Zij verschaffen de officier van justitie of de door deze aangewezen hulpofficier desgevraagd alle inlichtingen omtrent strafbare feiten met de opsporing waarvan zij niet zijn belast en die in de uitoefening van hun bediening te hunner kennis zijn gekomen.
3. De bepalingen van het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de ambtenaar die door het doen van aangifte of het verschaffen van inlichtingen gevaar zou doen ontstaan voor een vervolging van zich zelf of van iemand bij wiens vervolging hij zich van het afleggen van getuigenis zou kunnen verschonen.
4. Gelijke verplichtingen rusten op rechtspersonen of organen van rechtspersonen wier taken en bevoegdheden zijn omschreven bij of krachtens de wet, voor zover daartoe bij algemene maatregel van bestuur aangewezen.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven in het belang van een goede uitvoering van dit artikel.
6. De aangifte van misdrijven, bedoeld in het eerste lid onder c, kan in overleg met de officier van justitie en met inachtneming van de voorschriften, als bedoeld in het vorige lid, nader worden beperkt.
7. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het vierde of vijfde lid, wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Nederlandse Staatscourant is bekend gemaakt en sedert de dag waarop de bekendmaking is geschied twee maanden verstreken zijn.