

Vergaderjaar 2004–2005

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

28 244

Enquête Bouwnijverheid

Nr. 305

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2005

Hierbij doe ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties toekomen, de resultaten van het onderzoek inzake de omvang, aard en afdoening van corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur¹. Dit onderzoek is in mijn opdracht uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie-centrum van het ministerie van Justitie.

Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties doe ik u voorts een korte beleidsreactie op het onderzoek toekomen. In deze reactie is de beantwoording van de vragen van de leden van uw Kamer Depla en Boelhouwer (beiden PvdA) over het corruptie-onderzoek (Aanhangsel Handelingen nr. 2269, vergaderjaar 2004–2005) opgenomen.

Inleiding

In de media is naar aanleiding van een publicatie in NRC Handelsblad van 13 augustus jl. veel aandacht besteed aan het onlangs afgeronde onderzoek van het WODC naar de omvang, aard en afdoening van corruptie in het openbaar bestuur. Verder is in de Elsevier van 27 augustus een stuk geplaatst naar aanleiding van een enquête over corruptie die dat blad heeft laten uitvoeren.

Het WODC-onderzoek is in opdracht van de minister van Justitie verricht ter invulling van de toezegging aan de Kamer in de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (Kamerstukken II, 28 244, nr. 24, p. 31) en in de vervolgnoot over het beleid ter bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit (Kamerstukken II, 17 050, nr. 250, p. 18). De opdracht aan het WODC luidde onderzoek te verrichten naar de aard, omvang en afdoening van ambtelijke corruptie. Onder ambtelijke corruptie wordt verstaan corruptie onder ambtenaren, politici en bestuurders. Het onderzoek is in de periode 2004–2005 uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam en is onlangs afgerond.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het lag in de bedoeling het onderzoeksrapport met een reactie van het kabinet op de resultaten van het onderzoek eind september aan uw Kamer aan te bieden. De reactie zou onderdeel uitmaken van de eveneens aangekondigde alomvattende beleidsnota ter bestrijding en voorkoming van corruptie (de corruptienota). Doel van deze corruptienota is het verschaffen van inzicht in de nationale en internationale aanpak van corruptie en het weergeven van de lijnen waarlangs het kabinet de bestrijding de komende jaren vorm zal geven. Daartoe is in de nota ook een aantal actiepunten opgenomen.

Door de aandacht die de media hebben gegeven aan een beperkt en ook volgens de onderzoekers weinigzeggend aspect van het rapport dat is uitgelekt, te weten de perceptie van het vóórkomen van corruptie onder Nederlandse ambtenaren en politici, is besloten het rapport samen met de antwoorden op de door uw Kamer gestelde vragen nu reeds aan te bieden. In deze brief zal eerst worden ingegaan op de resultaten van het WODC onderzoek naar de omvang, aard en afdoening van ambtelijke corruptie en daarna zal een korte kabinetsreactie worden geformuleerd en zullen de kamervragen die n.a.v. het rapport zijn gesteld worden beantwoord. De corruptienota zelf zal conform planning eind september volgen.

WODC-onderzoek naar de omvang, aard en afdoening van ambtelijke corruptie

Het WODC-onderzoek is breed opgezet. Het hoofddeel wordt gevormd door een cijfermatige schatting van de omvang van ambtelijke corruptie in Nederland. Dit geschiedt door middel van enquêtes uitgezet onder alle overheidsorganisaties en door vergelijking van resultaten met uit andere onderzoeken bekende gegevens. Aldus ontstaat voor de eerste maal een volledig beeld van de jaarlijks verrichte interne onderzoeken naar mogelijke signalen van ambtelijke corruptie (ongeveer 130), alsmede het aantal strafrechtelijke onderzoeken (jaarlijks ongeveer 50). Dit is van groot belang voor de onderbouwing en het richting geven van de bestrijding van corruptie.

Deze gegevens over het aantal interne onderzoeken naar mogelijke signalen van corruptie en het aantal strafrechtelijke onderzoeken, leiden tot relativerende conclusies over de omvang van ambtelijke corruptie in Nederland.

In de media is de meeste aandacht echter uitgegaan naar een relatief klein onderdeel van het onderzoek, dat handelt over de perceptie van corruptie in Nederland. In de marge van het cijfermatige onderzoek is één paragraaf van meer subjectieve aard opgenomen. Aan respondenten binnen overheidsorganisaties is de vraag gesteld hoe corrupt ambtsdragers in Nederland volgens hen zijn. De respondenten die deze vraag hebben beantwoord, dachten dat 3,2 procent van de Nederlandse ambtenaren en 5,2 procent van de Nederlandse politici corrupt zouden zijn. In het rapport wordt echter expliciet vermeld dat het een onderdeel van subjectieve aard is en dat het gaat om intuïtieve en subjectieve schattingen van de respondenten. Volgens de onderzoekers suggereren de percentages verder een precisie die weinig over de werkelijkheid zegt. De antwoorden zijn alleen relevant als «reputatiescore».¹ Desalniettemin zal later dit jaar door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een rondetafelgesprek worden georganiseerd met een aantal topfunctionarissen om in een gesprek proberen te achterhalen wat aan deze opvattingen ten grondslag zou kunnen liggen.

¹ Een vergelijkbare methode wordt door de organisatie Transparency International gebruikt voor de jaarlijkse «perception index» van 100 minst corrupte landen.

Omvang van ambtelijke corruptie

Om zicht te krijgen in de omvang en de aard heeft er door de onderzoekers een inventarisatie plaatsgevonden van het aantal interne onderzoeken naar ambtelijke corruptie dat in Nederland wordt verricht. Hierover was al het nodige bekend voor gemeenten en de politie en dus was het zaak ook voor andere delen van het openbaar bestuur in kaart te brengen hoeveel corruptieonderzoeken binnen die overheidsinstellingen werden uitgevoerd. Daartoe hebben de onderzoekers een enquête uitgezet binnen departementen, provincies, de rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. In totaal werden 341 organisatie(niveau)s aangeschreven. Van 241 (71%) daarvan werd informatie verkregen. De uitkomsten van de enquête werden vergeleken met de resultaten van eerdere onderzoeken onder gemeenten en politie.

De onderzoekers concluderen wat betreft de omvang van ambtelijke corruptie dat hoewel de beleidsmatige aandacht voor corruptie in het openbaar bestuur is toegenomen, dit zich niet heeft vertaald in een toename van het aantal interne corruptieonderzoeken. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat binnen het onderzochte openbaar bestuur jaarlijks tot ongeveer 130 interne onderzoeken en 50 strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie worden verricht. Het totale aantal verrichte interne corruptieonderzoeken hangt samen met het aantal medewerkers van de overheidsorganisatie. Er zijn wel verschillen tussen overheidsniveaus en sectoren, maar die zijn minder groot dan gedacht. Gemeenten kennen verhoudingsgewijs meer, de zelfstandige bestuursorganen minder interne corruptieonderzoeken.

Gedrag dat niet binnen de definitie van corruptie valt zoals gehanteerd in het onderzoek, maar daar wel dicht tegen aankruipt, zoals het genoemde «smeren en fêteren», vriendjespolitiek en belangenverstrengeling, lijkt vaker voor te komen, dan concrete signalen van corruptie. Verder lijkt het er volgens de onderzoekers op dat op vermoedens van corruptie serieuzer wordt gereageerd dan op signalen van gedragingen die daar dicht tegenaan liggen.

De onderzoekers hebben alle informatie over de omvang in een figuur samengevat (zie pagina 39 van het rapport).

Aard van ambtelijke corruptie

De aard van corruptie in Nederland is door de onderzoekers bestudeerd aan de hand van een aantal (10) concrete strafzaken. Bestudeerd zijn kenmerken als: betrokken personen, sectoren en activiteiten, motieven en kenmerken ambtenaren, relatie met omkoper, samengaan met andere schendingen, en ontdekking en afhandeling. Een aantal kwetsbare sectoren, zoals sociale zekerheid, natuur en milieu en volkshuisvesting, kent relatief weinig corruptieonderzoeken.

Het onderzoek toont aan dat corruptie vaak klein en onbestemd begint. Het persoonlijke profijt is bij aanvang veelal onbetekenend. Vaak vloeit de corruptie veeleer voort uit een verstoring van het evenwicht tussen de morele verplichtingen in de familie- en vriendenkring en de moraal van het openbaar bestuur. Niet zelden neemt het corruptieve gedrag vervolgens grotere vormen aan. Corruptie gaat vaak gepaard met vele andere overtredingen en/of integriteitsschendingen.

Afdoening van ambtelijk corruptie

Voor het deelonderzoek naar de wijze van afdoening werden diverse

methoden toegepast en bronnen geanalyseerd, zoals het registratiesysteem OM-data, 50 dossiers van lopende en afgeronde onderzoeken en 19 interviews. Per jaar worden gemiddeld 50 strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie gestart (40% van de geschatte 130 interne onderzoeken); in de overige gevallen monden de aanwijzingen om diverse redenen niet uit in een concrete verdenking.

Jaarlijks worden gemiddeld 33 personen (omkopers en omgekochten) gedagvaard; in negen van de tien gevallen mondt de vervolging in eerste aanleg uit in een veroordeling. De meest frequent opgelegde onvoorwaardelijke straf is de werkstraf; onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden betrekkelijk weinig opgelegd; hetzelfde geldt voor maatregelen ter ontname van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Aanbevelingen

Aan de onderzoekers is gevraagd met aanbevelingen te komen ten behoeve van het opzetten van een monitorsysteem. De aanbevelingen van de onderzoekers in dit verband, zijn vooral gericht op de verbetering van de beschikbaarheid van gegevens in Nederland, waaruit een goed beeld valt af te leiden van de signalen van corruptie. De belangrijkste aanbeveling van de onderzoekers is om een uniforme registratie van integriteitsschendingen (waaronder corruptie) in het openbaar bestuur te realiseren.

Reactie op hoofdlijnen

Het kabinet hecht grote waarde aan een integere overheid en het leven in een samenleving waarin transparantie in het overheidshandelen norm is. Elke schending van deze regel is buitengemeen schadelijk voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Daarom worden aan ambtenaren en bestuurders hogere eisen gesteld op het gebied van integriteit dan elders in de maatschappij. Het kabinet heeft het voeren van een actief anti-corruptiebeleid nadrukkelijk in het hoofdlijnenakkoord opgenomen.

De potentiële schade die gevallen van corruptie, onzuiver handelen of zelfs slechts de schijn van belangenverstremgeling kunnen aanrichten, is de afgelopen jaren onder meer in de Bouwfraude-zaak, genoegzaam gebleken.

Dit ondersteunt ook de visie van het kabinet dat het corruptie-beleid er op gericht dient te zijn, zowel in preventieve zin om corruptie te voorkomen, als in reactieve zin om eventuele gevallen van corruptie hard te bestraffen. De bestrijding van corruptie dient op continue basis voorwerp te zijn van verbetering en waar mogelijk aanscherping. Dit impliceert het voeren van een actief integriteitsbeleid onder coördinatie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het voeren van een adequaat (strafrechtelijk) handhavingsbeleid, onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

In dit kader vervult de nota over ambtelijke corruptiebestrijding, waarin het kabinet beschrijft langs welke lijnen ambtelijke corruptie de komende jaren zal worden aangepakt, een centrale rol.

Voor het verbeteren van het gevoerde anti-corruptiebeleid, is het kunnen beschikken over een goed beeld van de aard en de omvang van corruptie van essentieel belang. Dit wijst op het belang van het voorliggende WODC-onderzoek.

Onderzoek naar corruptie is allereerst moeilijk vanwege de heimelijke aard van corruptie en de nauwe verbondenheid met andere, kleine normoverschrijdingen. Dat maakt het onmogelijk om tot een precieze opgave van de omvang van corruptie te komen. In de tweede plaats is het lastig

een goed beeld van de omvang te krijgen omdat nog onvoldoende door betrokken organisaties geregistreerd wordt, en als er al geregistreerd wordt zijn de cijfers (in de derde plaats) niet goed vergelijkbaar omdat er geen uniforme definities bij de registratie worden gehanteerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal in het bestuurlijk overleg dat hij met koepelorganisaties in september heeft naar aanleiding van de uitkomsten van de inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie, nagaan op welke wijze een (uniforme) registratie van integriteitsschendingen tot stand kan worden gebracht. Daarbij gelden wel als uitgangspunten, dat registratie geen buitensporige administratieve lasten met zich mag brengen en dat de registratie dient te worden georganiseerd onder de verantwoordelijkheid van ieder overheidsorgaan.

Een betere registratie kan nog meer inzicht verschaffen in de werkelijke omvang van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland. Dan wordt ook duidelijk hoe getallen zoals bijvoorbeeld genoemd in het artikel in Elsevier moeten worden verstaan. Overigens zij er op gewezen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van het Algemene Rekenkamer onderzoek naar de stand van zaken ten aanzien van integriteit in de sector Rijk, mede namens zijn collega-ministers onlangs al heeft laten weten, dat elk ministerie een eigen centrale registratie van integriteitsschendingen dient bij te houden.¹ Hiermee is ook antwoord gegeven op vraag 9 van de leden Depla en Boelhouwer.

De grote verdienste van het WODC-onderzoek is dat de vraag naar de werkelijke omvang van ambtelijke corruptie in Nederland toch voor de eerste maal voor een groot deel wordt voorzien van een antwoord. Op basis van een combinatie van onderzoeksmethoden komen de onderzoekers namelijk tot een schatting van het aantal strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie, alsmede het aantal interne onderzoeken naar gevallen van corruptie. Dit vormt een basis van waaruit verder inzicht in deze problematiek kan worden verkregen en is ook van groot belang voor de huidige aanpak en bestrijding van corruptie.

Het rapport in zijn totaliteit geeft een genuanceerd beeld van de omvang van corruptie in het openbaar bestuur, voor zover hierover gegevens bekend zijn. Doordat in diverse media de meeste aandacht is geconcentreerd op de paragraaf over corruptieperceptie – waaraan in het rapport overigens geen conclusies zijn verbonden – is het beeld gecreëerd dat de overheid minder betrouwbaar is.

Dit beeld doet geen recht aan de werkelijkheid op basis van de tot dusver geconstateerde feiten, het totale onderzoek en aan de inspanningen die de openbare sector en het kabinet hebben geleverd en blijven leveren om corruptie tegen te gaan en integriteit te bevorderen. In de corruptienota zal hier nader op worden ingegaan.

Aangezien de uitkomsten van het onderzoek in de corruptienota worden meegenomen en de te nemen maatregelen zullen worden besproken, wordt op deze plaats volstaan met het geven van antwoorden op de gestelde kamervragen, waarbij deels verwezen zal worden naar de nadere uitwerking in de corruptienota.

Op de algemene vragen gesteld onder vraag 1,2 en 3 is reeds ingegaan in de inleiding, de uitleg over het WODC onderzoek en het begin van deze reactie op hoofdlijnen.

¹ Zorg voor integriteit: een nulmeting naar integriteitszorg in 2004. TK 30 087, nr. 1 en 2.

Vraag 4, 5, en 6 zien op het voorkomen van corruptie onder gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders en politieke partijen. In de corruptie-

nota zal worden beschreven welke maatregelen reeds bestaan op deze terreinen en zal tevens een aantal concrete acties worden voorgesteld ten behoeve van transparantie in de financiering van politieke partijen.

Ter beantwoording van vraag 7 of het klopt dat de overheidsinstanties werkzaam op het gebied van landbouw, milieu, sociale zekerheid en volkshuisvesting onvoldoende aandacht besteden aan anti-corruptiebeleid kan het volgende worden gezegd. De onderzoekers hebben geconstateerd dat er relatief weinig onderzoeken naar corruptie zijn, terwijl het wel om kwetsbare sectoren gaat. Hieruit kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat de betreffende organisaties onvoldoende aan corruptie bestrijden doen. Wel roept het volgens de onderzoekers twijfel op over de wijze waarop in die sectoren wordt omgegaan met corruptie. Wij nemen de constatering van de onderzoekers zeer serieus en zullen hier ook in het kader van de corruptienota aandacht aan besteden.

Als antwoord op de vragen over het substantieel hogere aantal interne onderzoeken naar corruptie bij het ministerie van Defensie en de gemeente Amsterdam in vergelijking met andere overheidsinstanties (vraag 8), kan het volgende worden gezegd. Het aantal corruptieonderzoeken binnen organisaties is afhankelijk van verschillende factoren zoals bijvoorbeeld de grootte van de organisatie, de kwetsbaarheid van het beleidsterrein waarop medewerkers werkzaam zijn en de wijze waarop de organisatie omgaat met integriteit(schendingen). Er is geen reden om te veronderstellen dat het ministerie van Defensie en de gemeente Amsterdam corrupter zouden zijn dan andere overheidsdiensten, enkel omdat zij meer onderzoeken naar corruptie verrichten. Net zo min kan worden gezegd dat instanties met minder onderzoeken niet voldoende aandacht voor corruptie zouden hebben. In het algemeen kan worden gesteld dat alle overheidsorganisaties alert dienen te zijn én te blijven op het voorkomen van corruptie. In de corruptienota zullen verschillende handreikingen worden opgenomen om organisaties te ondersteunen bij het blijvend aandacht vestigen op de verschillende facetten van het integriteitsbeleid en het voorkomen van corruptie.

Gevraagd is verder of het wenselijk zou zijn een meldingsplicht voor hoge ambtelijke functionarissen en leden van de rechterlijke macht in te voeren (vraag 10). Een dergelijke meldingsplicht is niet nodig aangezien er voor alle ambtenaren de verplichting bestaat om aangifte te doen van ambtelijke corruptie (artikel 162 Wetboek van Strafvordering). Gelet op haar specifieke taak is deze aangifteplicht voor de rechterlijke macht in de jurisprudentie nader gepreciseerd. Ook op het punt van de aangifteplicht voor ambtenaren zal overigens in de corruptienota nader worden ingegaan.

Ter beantwoording van de vragen naar het aantal van 80 corruptieonderzoeken dat bij het ministerie van Defensie is verricht, is door de ambtsgeenoot van het ministerie van Defensie de volgende informatie verstrekt. Het merendeel van de onderzoeken die het ministerie van Defensie tussen 1999 en 2003 heeft gehouden, pleitte de onderzochte betrokkenen vrij. Slechts in 3 gevallen leidde het onderzoek tot ontslag van de medewerker op wie het onderzoek was gericht. Dit is dan ook de reden dat deze onderzoeken in het jaarverslag niet werden vermeld. M.b.t. de aard van deze corruptieonderzoeken kan worden gemeld dat deze met name inkoop van goederen, diensten, aanbestedingen en omgang met vertrouwelijke informatie betrof. Binnen het ministerie van Defensie heeft integriteit, waaronder onder meer het tegengaan van corruptie en frauduleus handelen, voortdurend de aandacht en wordt alert gereageerd op vermoedens van fraude en corruptie. Naast onderzoeken naar (vermeende) integriteitsschendingen wordt veel aandacht besteed aan het

voorkomen van integriteitschendingen. Het ministerie van Defensie is thans bezig het huidige integriteitsysteem te optimaliseren door een zogenaamd integriteitmanagementssysteem op te zetten.

In antwoord op de vraag 12 over de overheidsorganen en bestuursonderdelen die niet hebben meegewerkt aan de enquête, het volgende. Met name gaat om een aantal ZBO's en de provincies Flevoland, Overijssel en Limburg. De responspercentages van de ZBO's en provincies (beide boven de 60%) zijn alleszins bevredigend, zeker voor onderzoek met schriftelijke vragenlijsten. De methoden die gebruikt zijn in het onderzoek, zijn er op aangepast om de lacunes in de beantwoording te onder-
vangen.

De gesuggereerde conclusie dat directeuren van organisaties die niet geantwoord hebben blijkbaar het belang van bestrijden van integriteit en corruptie onderschatten, kan niet worden getrokken op basis van deze informatie. Er is dan ook geen grond om om deze reden separate actie richting deze organisaties te ondernemen.

De Minister van Justitie a.i.,
M. C. F. Verdonk