



## Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in Nederland

*Categorie: Opsporing, vervolging*

*Rechtskarakter: Aanwijzing in de zin van artikel 130, lid 4 Wet RO*

*Afzender: College van procureurs-generaal*

*Adressaat: Hoofden van parketten, Directeur Rijksrecherche*

*Registratienummer: 2011A014*

*Datum vaststelling: 11-07-2011*

*Datum inwerkingtreding: 01-08-2011*

*Geldigheidsduur: 31-07-2015*

*Publicatie in Stcrt.: PM*

*Vervallen: Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in Nederland (2007A004)*

*Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie (2002A009)*

*Relevante beleidsregels: Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in het buitenland (2011A015)*

*Aanwijzing taken en inzet rijksrecherche (2010A033)*

*Aanwijzing ontneming (2009A003)*

*Aanwijzing witwassen (2008A006)*

*Wetsbepalingen: Artikelen 177, 177a, 178, 178a, 362, 363, 364 en 364a Wetboek van Strafrecht en artikel 162 Wetboek van Strafvordering*

*Jurisprudentie: –*

*Bijlage(n): –*

### Samenvatting

Deze Aanwijzing schrijft voor met welke factoren rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de opportuniteit van de opsporing en de vervolging van corruptie in Nederland, waaraan zich aan de omkopende zijde zowel natuurlijke als rechtspersonen schuldig kunnen maken en aan de omgekochte zijde alleen ambtenaren. De aanwijzing ziet op zowel de omkopende partij (burgers en bedrijven) als de omgekochte partij (ambtenaren). De opsporing en vervolging van in het buitenland gepleegde corruptie, waarvoor een wetswijziging in 2001 de Nederlandse rechtsmacht aanzienlijk heeft vergroot, vormt voorwerp van regeling in de Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in het buitenland.

### Achtergrond

Corruptie is een fenomeen met vele verschijningsvormen. Corruptie vormt een ernstige aantasting van de integriteit van de overheid, met grote morele en politieke gevolgen. Bovendien leidt corruptie in het zakenleven tot grote economische schade en valse concurrentie. Voor een overheid die integer en transparant wil zijn is het zaak om zo krachtig mogelijk tegen corruptie op te treden. In november 2005 is in de Nota corruptiepreventie van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken langs vijf lijnen geschetst op welke wijze het toenmalige kabinet de bestrijding van ambtelijke corruptie vorm wilde geven. Deze nota is in het huidige beleid nog steeds actueel.

Het openbaar ministerie draagt vanuit een strafrechtelijke invalshoek bij aan de bestrijding van corruptie. In deze Aanwijzing worden factoren beschreven die bij de opsporing en vervolging van ambtelijke corruptie relevant zijn.

In het Wetboek van Strafrecht is in de artikelen 177, 177a en 178 het omkopen van ambtenaren en rechters strafbaar gesteld (actieve omkoping). De artikelen 362, 363 en 364 Sr stellen de ambtenaar of de rechter die zich heeft laten omkopen strafbaar (passieve omkoping).

Het strafrechtelijk instrumentarium heeft een ruim werkingsgebied. Een ieder die een ambtenaar een gift, belofte of dienst aanbiedt met het doel hem te bewegen tot enig ambtelijk handelen of nalaten en elke ambtenaar die een gift, belofte of dienst aanvaardt, terwijl hij weet of moet vermoeden dat van hem een tegenprestatie wordt verwacht, kan onder de werking van de strafwet vallen<sup>1</sup>. De wet geeft namelijk geen onderscheidend criterium voor strafwaardige en niet-strafwaardige giften. De wetgever heeft het stellen van grenzen overgelaten aan het openbaar ministerie, dat zelf door toepassing van het opportuniteitsbeginsel en/of 'door het afkondigen van richtlijnen, welke eenvoudiger dan de wet

<sup>1</sup> Waar in deze aanwijzing vanaf nu over 'gift' wordt gesproken wordt steeds bedoeld: gift, belofte of dienst.



zijn aan te passen aan de maatschappelijke, steeds veranderende, werkelijkheid<sup>2</sup> sturend kan optreden. In dit verband heeft de minister van justitie ook nog overwogen dat een wettelijk onderscheid inzake strafwaardige en niet-strafwaardige giften het onwenselijke effect zou kunnen hebben dat situaties waarbij sprake is van relatief geringe voordelen voor ambtshandelingen die zeker als onwenselijk moeten worden beschouwd, per definitie buiten het bereik van de strafbepalingen zouden komen te vallen<sup>3</sup>.

## Ambtenaar

In artikel 84 Sr is het begrip 'ambtenaar' niet omschreven. Slechts de omvang ervan is aldaar verwijd, door daaronder nog twee categorieën van personen te scharen: leden van algemeen vertegenwoordigende organen en scheidsrechters, terwijl als ambtenaar mede worden beschouwd allen die tot de gewapende macht behoren (waarmee is beoogd de lageren in rang zonder ambtelijke status, onder het begrip 'ambtenaar' te brengen). In de jurisprudentie is de term 'ambtenaar' aldus omschreven dat daaronder 'tevens is begrepen degene die onder toezicht en verantwoording van de overheid is aangesteld in een functie waarvan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd<sup>4</sup>. Die verruiming betekent dat corruptie niet altijd tot gevolg heeft dat de integriteit van de overheid als zodanig is aangetast. Dat zal per geval moeten worden vastgesteld.

De onderhavige aanwijzing geeft een aantal aanknopingspunten aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of strafrechtelijk optreden al dan niet geïndiceerd is; niet alleen de waarde van de in het geding zijnde gift is daarbij relevant, ook andere omstandigheden kunnen hierbij een rol spelen.

## Opsporing

Onderzoeken naar ambtelijke corruptie richten zich zowel op de omkoper, als op de omgekochte ambtenaar. Afhankelijk van de beschikbare informatie zal de opsporing ofwel van begin af aan op beide bij de corruptie betrokken partijen zijn gericht, ofwel – althans in aanvang – op één van beide partijen. Bij corruptieonderzoeken behoort in de regel financiële recherche een vast onderdeel te zijn. Enerzijds ten behoeve van een eventuele ontnemingsprocedure, anderzijds omdat financieel onderzoek waardevolle gegevens kan opleveren voor de bewijsvoering in de corruptiezaak zelf.

Hoewel het opsporen van gevallen van ambtelijke corruptie niet het exclusieve domein is van de Rijksrecherche, speelt de Rijksrecherche op dit terrein wel een vooraanstaande rol. Zo zal op grond van de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche de Rijksrecherche vrijwel per definitie worden belast met onderzoeken naar gevallen van ambtelijke corruptie waarbij (leidinggevende) politieambtenaren, leden van de rechterlijke macht en vooraanstaande bestuurlijke ambtsdragers zijn betrokken. In dergelijke gevallen is inzet van de Rijksrecherche aangewezen, omdat bij inzet van het regiokorps al snel de vraag kan worden opgeworpen naar de onpartijdigheid van het onderzoek; juist op het terrein van de ambtelijke corruptie moet dit soort discussies worden vermeden. Bovendien is op dit terrein een zekere bundeling van expertise wenselijk. Bij andere gevallen van ambtelijke corruptie zal ook door de reguliere politie met voldoende distantie het onderzoek kunnen worden verricht. (Denk bijvoorbeeld aan het door een slopersbedrijf omkopen van een gemeenteambtenaar, teneinde een met de milieuwetgeving strijdige milieuvergunning te verkrijgen). Uiteindelijk is het de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (de CCR) die beslist over de daadwerkelijke inzet van de Rijksrecherche.

## Vervolging

Hiervoor is reeds gesignaleerd dat de strafwet geen onderscheidend criterium geeft voor strafwaardige giften en niet-strafwaardige giften.

Bij het bepalen van de opportuniteit van de vervolging van de omkoper en de omgekochte spelen verschillende factoren een rol. Zo kan een op het eerste gezicht relatief geringe gift leiden tot een ambtshandeling die naar maatschappelijke opvatting wel degelijk binnen het bereik van de strafbepaling behoort te vallen. Strafrechtelijke aanpak van ambtelijke corruptie is meer maatwerk dan confectie. Bij het nemen van de maat wordt in elk geval gelet op de volgende factoren:

- het initiatief tot de gift; hoewel de wet geen verschil maakt tussen de ambtenaar die vraagt om een gift en de ambtenaar die een gift krijgt aangeboden, is in het eerste geval een vervolging van de ambtenaar meer opportuun dan in het tweede geval;
- de waarde van de gift; evenals in de wet wordt ook in deze aanwijzing geen harde in euro's uitgedrukte grens genoemd, enerzijds niet omdat het meermalen geven / accepteren van giften ter

<sup>2</sup> TK, 1998-1999, 26469, nr. 3, blz. 4-5.

<sup>3</sup> TK, 1999-2000, 26469, nr. 5, blz. 6.

<sup>4</sup> Zie onder meer: HR 13 oktober 2009, LJN BJ6793.



- waarde van bijvoorbeeld 50 Euro vervolgingswaardig kan zijn<sup>5</sup>, anderzijds niet omdat ook een betrekkelijk geringe eenmalige betaling kan leiden tot een ambtelijke gedraging die de zaak maatschappelijk gezien vervolgingswaardig maakt;
- de mate waarin de betreffende ambtelijke organisatie aan het in de Ambtenarenwet voorgeschreven integriteitsbeleid voldoet;
  - de mate van (sociale) acceptatie van de gift; het is sociaal gezien volstrekt geaccepteerd dat ambtenaren ter gelegenheid van bijvoorbeeld een ambtsjubileum of een afscheidsreceptie, cadeaus ontvangen;
  - de al dan niet strijdigheid met de heersende gedragscode; veel organisaties hebben een integriteits- of gedragscode. Voor het nemen van de maat maakt het verschil of al dan niet in strijd met die code wordt gehandeld;
  - de mate van kenbaarheid aan de ambtenaar dat diens handelen verboden was; het maakt verschil of in de ambtelijke organisatie te voren kenbaar is gemaakt wat wel en wat niet aanvaardbaar is op dit terrein;
  - de heimelijkheid van de gift; is de gift heimelijk gegeven en geaccepteerd? Heeft de ambtenaar de gift intern gemeld? Is achteraf getracht de gift te maskeren?;
  - het al dan niet incidentele karakter van de gift; is er sprake van een incident of een meer structurele / stelselmatige gang van zaken?;
  - de aard van de relatie tussen de gever en de ontvanger; gaat het om een meer persoonlijke of een meer zakelijke relatie? Hierbij kan een zekere wederkerigheid in die relatie relevant zijn (nu eens betaalt de een, dan weer de ander);
  - de functie van de begiftigde ambtenaar, zowel qua niveau (is het een ‘hoge’ ambtenaar of een ‘lage’; voor bestuurders en volksvertegenwoordigers gelden hogere straffen), als qua positie ten opzichte van collega’s (gaat het bijvoorbeeld om een mentor van jonge collega’s), als qua inhoud (beschikt iemand over veel vertrouwelijke gegevens, over een grote discretionaire bevoegdheid etc.);
  - de uitwerking op de overheid(sdienst); gaat het om een geïsoleerd geval of straalt de omkopingszaak negatief af op het aanzien van de betreffende dienst of zelfs het aanzien van de gehele overheid?;
  - de mogelijkheid van een ander dan strafrechtelijk optreden; heeft het bevoegd gezag reeds disciplinaire maatregelen jegens de betrokken ambtenaar getroffen en kan daarmee maatschappelijk gezien worden volstaan?;
  - de gevolgen die het handelen van de ambtenaar heeft gehad; is bijvoorbeeld (politie)informatie verstrekt waardoor levens in gevaar zijn gekomen of is tegen geringe betaling een kenteken nagetrokken.

Uiteindelijk zal aan de hand van deze niet limitatieve opsomming van factoren van geval tot geval de opportuniteit van de vervolging worden bepaald.

## Tenslotte

Ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel

Per 1 april 2010 is voor artikel 177a Sr de geldboetecategorie verhoogd van de vierde naar de vijfde categorie<sup>6</sup>. Tegenwoordig zijn dus de artikelen 177 en 177a Sr beide gesanctioneerd met een geldboete van de vijfde categorie en is de aanwijzing ontneming in volle omvang op deze feiten van toepassing. Het uitgangspunt is dat een ontnemingsvordering wordt ingediend wanneer het verkregen voordeel is geschat op een bedrag van minimaal € 500.

Ook aan de omkopende partij kan het wederrechtelijk verkregen voordeel worden ontnomen. Voor een bedrijf dat door het betalen van steekpenningen een aanbesteding weet binnen te halen kan de winst die daardoor behaald wordt als wederrechtelijk verkregen voordeel beschouwd worden. Artikel 36<sup>e</sup> Sr strekt immers tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel dat veroordeelde met de schending van een wettelijk voorschrift heeft verkregen en aan de oplegging van de maatregel staat niet in de weg dat de veroordeelde eenzelfde voordeel had kunnen verkrijgen zonder zodanige schending (NJ 1993, 12).

Gezien de complexiteit van deze zaken is het aan te bevelen van de expertise van het BOOM gebruik te maken.

## ***De aangifteplicht van art. 162 Sv***

Openbare colleges, ambtenaren en zelfstandige bestuursorganen kunnen in de uitoefening van hun functie kennis krijgen van misdrijven met de opsporing waarvan zij niet zijn belast. Voor een aantal van die misdrijven geldt dat die openbare colleges en ambtenaren daarvan aangifte moeten doen.

<sup>5</sup> Zie: Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk, Staatscourant 24 maart 2006, nr. 60.

<sup>6</sup> Wet van 26 november 2009, Stb 525, i.w.t. op 1 april 2010, Stb. 2010, 139.



---

Deze (bijzondere) aangifteplicht is geregeld in art. 162 Sv.

De plicht tot het doen van aangifte geldt onder meer voor de misdrijven als omschreven in de artikelen 362, 363, 364 en 364a Sr (zie art. 162 lid 1 sub a Sv). Strikt genomen bestaat deze verplichting niet voor de omkopingsbepalingen van de artikelen 177, 177a, 178, 178a Sr, nu art. 162 Sv daar niet expliciet naar verwijst. In de praktijk zal het college of de ambtenaar die ontdekt dat iemand zich mogelijk heeft schuldig gemaakt aan omkoping van een ambtenaar, zich echter toch vrij snel geconfronteerd zien met de aangifteplicht van art. 162 Sv, indien er aanwijzingen zijn dat de omkoping succesvol is geweest; de omstandigheid dat het betrokken college of de betrokken ambtenaar mogelijk niet weet welke concrete ambtenaar is omgekocht, lijkt voor art. 162 Sv niet relevant. In een aantal gevallen zal die verplichting ook bestaan op grond van art. 162 lid 1 sub c Sv; daar is bepaald dat aangifte moet worden gedaan indien door het betreffende misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik is gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan het ontdekkende college of de ontdekkende ambtenaar is opgedragen.

### ***De landelijk corruptieofficier van justitie***

Op het Landelijk Parket te Rotterdam is een officier van justitie aangewezen als landelijk corruptieofficier. Deze officier heeft specialistische deskundigheid op het terrein van de opsporing en vervolging van corruptiezaken. Hij draagt er zorg voor dat deze specialistische kennis ook voor andere leden van het openbaar ministerie toegankelijk is. De landelijk corruptieofficier verleent het lokale openbaar ministerie gevraagd en ongevraagd bijstand aan de opsporing en vervolging van corruptiezaken. De landelijk corruptieofficier is ook verantwoordelijk voor projectvoorbereiding, screening van signalen, en onderzoek naar criminaliteitsbeeld, zoals dit gebeurt door de Rijksrecherche. In voorkomende gevallen geeft hij ook zelf leiding aan opsporingsonderzoeken naar gevallen van corruptie. Voorts heeft de landelijk corruptieofficier een initiërende rol bij het ontwikkelen of aanpassen van nieuwe wetgeving en relevant beleid.

### **Overgangsrecht**

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.