

7 | 05

Justitiële verkenningen

Ambtelijke corruptie

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 31 november

Bju | Boom Juridische uitgevers



Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
dr. M. Croes
prof. dr. F. L. Leeuw
mr. dr. M. Malsch
mr. drs. M.B. Schuilenburg
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker
mr. drs. P.B.A. ter Veer
drs. M.A.V. Klein-Meijer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
tel.: 070-370 71 47
fax: 070-370 79 48
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

WODC-documentatie

Voor inlichtingen:
Infodesk WODC, tel.: 070-370 65 53
(09.00 uur-13.00 uur). E-mail:
wodc-informatiedesk@minjus.nl
Internet-adres: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie. Degenen die in-aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot-bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot Boom Juridische uitgevers.

De abonnementenadministratie voor betalende abonnees wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-330 70 33, fax: 070-330 70 30, e-mail: info@bju.nl, internet: www.bju.nl. De abonnementsprijs bedraagt € 78,- (inclusief BTW en verzendkosten). Prijs losse aflevering € 15,-.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de-abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-33 070 33, fax: 070-33 070 30, e-mail: info@bju.nl, internet: www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Omslagillustratie

Truus van Gog/Hollandse Hoogte

Opmaak

Textcetera, Den Haag

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de minister van justitie weergeeft.


Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----|
| Voorwoord | 4 |
| <i>L.W.J.C. Huberts en K. Lasthuizen</i> Tussen corruptie en corruptieparadox; over de omvang van corruptie in Nederland | 9 |
| <i>E. Sikkema</i> Ambtelijke corruptie in de strafwetgeving | 26 |
| <i>J.M. Nelen</i> De strafrechtelijke afdoening van ambtelijke corruptie | 37 |
| <i>G. de Graaf</i> De corrupte functionaris, zijn omkoper en hun relatie | 49 |
| <i>J.H. Maat</i> Buitenlandse corruptie en de aanpak door de Rijksrecherche | 64 |
| <i>T.K. Sissener</i> De vele gezichten van corruptie; een antropologische kijk | 76 |
| <i>M. de Jong</i> De strijd van de Wereldbank tegen fraude en corruptie | 90 |
| Boekrecensie M. van Hulten over <i>Syndroms of corruptions</i> door Michael Johnston | 104 |
| Summaries | 113 |
| Jaarboek | 117 |
| De WODC-rapporten | 124 |

Voorwoord

Afgelopen maand werd bekend dat Nederland sinds 2003 vier plaatsen is gezakt op de lijst van minst corruptiegevoelige landen, waarschijnlijk onder invloed van de bouwfraude. Met een elfde plaats op de zogeheten corruptieperceptie-index van de organisatie *Transparency International* (TI) scoort Nederland nog altijd beter dan veel andere Europese landen. Maar de vraag blijft of de index een goede graadmeter is voor de werkelijke omvang van corruptie.

Empirisch onderzoek in eigen land op dit terrein is schaars en stuit op tal van obstakels. Door de aard van corruptie is het probleem van het zogeheten 'dark number' groter dan bij andere typen delicten. Het slachtoffer van corruptie is vaak abstract ('de gemeenschap'), onbekend en/of onwetend van ondervonden nadeel. Vaak heeft zowel de actieve (de omkopende) als de passieve partij (de omgekochte) belang bij geheimhouding. Opgemerkt zij dat corruptie niet noodzakelijk de betaling van een geldsom hoeft in te houden. Soms is er sprake van een 'vriendendienst'.

In het rapport van de *Groupe d'Etats contre la Corruption* van de Raad van Europa (Greco, 2003) werd geconcludeerd dat het beeld van ambtelijke corruptie in Nederland versnipperd en incompleet was. Eén van de aanbevelingen van deze werkgroep was dat de Nederlandse autoriteiten onderzoek moesten bevorderen dat meer licht kon werpen op de aard en omvang van corruptie. In deze aflevering van *Justitiële verkenningen* zijn drie artikelen opgenomen die geschreven zijn op basis van het onderzoek *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur*,¹ uitgevoerd door de VU-wetenschappers Huberts en Nelen in opdracht van het WODC.

Uit deze artikelen wordt duidelijk dat bestraffing van corruptie relatief weinig voorkomt en dat rechters bovendien vaak milde straffen opleggen. Daarnaast blijkt bestrijding van ambtelijke corruptie veelal geen hoge prioriteit te hebben. De vaak onuitgesproken gedachte dat het in Nederland allemaal wel meevalt, lijkt te worden weersproken door de bevinding dat het aantal corruptiegevallen beduidend hoger is binnen organisaties waar men werk maakt van opsporing en bestrijding van corruptie.

¹ De volledige titel luidt: *Corruptie in het Nederlands openbaar bestuur: omvang, aard en afdoening*. Uitgeverij Lemma, Utrecht.

Behalve voor de Nederlandse situatie is er in dit themanummer ook aandacht voor de inspanningen op internationaal niveau in de strijd tegen corruptie, alsmede voor de vraag in hoeverre er bij de bestrijding van corruptie rekening moet worden gehouden met culturele verschillen.

'Hoe corrupt is Nederland?' is de centrale vraag van het openingsartikel, geschreven door Huberts en Lasthuizen. Zij doen verslag van de resultaten van intern onderzoek van overheidsinstanties naar corruptie en fraude. Het artikel biedt informatie over gemeenten, ministeries, provinciebesturen, waterschappen, rechtbanken en justitieparketten, de politie, gevangenissen en semi-overheidsorganisaties. In deze sector worden jaarlijks 130 interne onderzoeken verricht. De meeste vinden plaats binnen gemeenten (61 onderzoeken). Een cruciaal en paradoxaal aspect om rekening mee te houden is dat deze gegevens lijken weer te geven welke prioriteit organisaties geven aan de strijd tegen corruptie en dus niet zonder meer een indicator zijn van de omvang van corruptie.

Sikkema behandelt vervolgens de wijze waarop de strafbaarstelling van corruptie is geregeld. In 2001 zijn de artikelen over corruptie in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht ingrijpend gewijzigd. De auteur stelt de vraag hoe deze herziening moet worden beoordeeld. Hij constateert dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van ambtelijke corruptie als gevolg van deze wetswijziging aanzienlijk is uitgebreid. De Nederlandse wetgever is daarbij veel verder gegaan dan uit hoofde van internationale verdragsverplichtingen noodzakelijk was. Als gevolg van de herziening is de wettelijke regeling zeer complex en onduidelijk – en daarmee moeilijk hanteerbaar – geworden. In dit artikel wordt daarom een voorstel gedaan om de wettelijke regeling te vereenvoudigen.

De strafrechtelijke afdoening van corruptie wordt geanalyseerd door Nelen. Jaarlijks resulteert eenderde van de 130 corruptie-onderzoeken in de vervolging van een van de hoofdverdachten. De belangrijkste reden voor het Openbaar Ministerie om corruptiezaken te seponeren is dat de corrupte ambtenaar al gestraft is door zijn of haar werkgever. In negen van de tien gevallen leidt de vervolging van een verdachte tot een strafrechtelijke veroordeling. Het vonnis behelst dan meestal een taakstraf en/of een boete. In tien jaar tijd hoefden slechts 77 mensen daadwerkelijk het gevang in wegens corruptie, veelal voor een betrekkelijk korte periode. Opvallend is verder de kloof die er bestaat tussen de eis van het O.M. en

het vonnis. De rechter houdt met allerlei omstandigheden rekening, bijvoorbeeld publiciteit over de zaak of een chaotische organisatie op de werkplek van de betreffende ambtenaar. Dit leidt doorgaans tot een lagere straf dan geëist.

In de bijdrage van De Graaf staat de corrupte ambtenaar als individu centraal. Het artikel is gebaseerd op de uitkomsten van een casusonderzoek, waarin getracht wordt een profiel te schetsen van de corrupte ambtenaar in Nederland en zijn of haar relatie met de omkoper. De tien casussen werden geselecteerd uit de archieven van de Rijksrecherche. Behalve financieel gewin waren belangrijke motieven voor corrupte handelingen: vriendschap, liefde, status en indruk maken op collega's en vrienden. Een opvallende uitkomst was voorts dat het doorgaans om dominante en sterke persoonlijkheden gaat, die weten hoe je 'dingen gedaan krijgt'. De relatie tussen de omkoper en de corrupte ambtenaar is meestal structureel: corruptie maakt deel uit van een voortdurende relatie. In dit verband wijst de auteur op de hechte relaties tussen ambtenaren en particuliere belanghebbende partijen, die in het Nederlandse poldermodel als vanzelfsprekend worden beschouwd.

Maat gaat vervolgens in op het verschijnsel buitenlandse corruptie, waaronder hij verstaat 'het tot misbruik van middelen of bevoegdheden bewegen van buitenlandse ambtenaren of bestuurders voor persoonlijk gewin'. Buitenlandse corruptie is een lastig en op het eerste gezicht ongrijpbaar fenomeen. Het kan een domino-effect veroorzaken als het verlies van het vertrouwen in de overheid, bijvoorbeeld tot uiting komend in het terugtrekken van investeerders, uiteindelijk leidt tot economische en maatschappelijke ontwrichting. In 1997 werd daarom in Parijs door de lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Oeso) de 'Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials' getekend. Dit leidde in Nederland in 2001 tot een aanpassing van het Wetboek van Strafrecht en sindsdien is ook het omkopen van buitenlandse ambtenaren en bestuurders strafbaar. De Nederlandse Rijksrecherche heeft de opdracht gekregen de aanpak van buitenlandse corruptie voor haar rekening te nemen. De auteur beschrijft de maatregelen die nationaal en internationaal genomen zijn, de projectmatige aanpak door de Rijksrecherche en de kansen en bedreigingen in de strijd tegen grensoverschrijdende corruptie. De Noorse antropologe Sissener geeft in haar artikel inzicht in de wijze waarop corruptie in verschillende culturen wordt gedefini-

eerd en beleefd. De algemeen geldende definitie van corruptie als 'het misbruik van een publiek ambt voor eigen gewin' gaat uit van een eenduidige scheiding tussen de staat of overheidsinstellingen enerzijds, en de maatschappij anderzijds. Corruptie is daarmee een afwijking van de legaal-rationele norm, zoals omschreven door Max Weber. Tot ten minste halverwege de negentiende eeuw werd in grote delen van West-Europa het publieke ambt gezien als privé-eigendom waarop een hypotheek gevestigd kon worden, dat kon worden weggegeven of kon worden verkocht. Pas later, toen de democratie zich ontwikkelde, begon men onderscheid te maken tussen publiek ambt en privé-eigendom. In Afrika en Zuid-Azië daarentegen, is het bestaande wettelijke kader vaak een erfenis uit het endogene kolonialistische verleden. Aan de hand van voorbeelden gaat de auteur in op de vraag of het zinvol is een onderscheid te maken tussen privé en publiek bij het definiëren van corrupt gedrag in een niet-westerse context.

In het laatste artikel beschrijft De Jong hoe de strijd tegen corruptie en fraude langzamerhand een kerntaak is geworden van de Wereldbank. Het startschot daarvoor werd gegeven in een verklaring van de toenmalige president James D. Wolfensohn in 1996. Corruptie ondermijnt het vermogen om de doelen te bereiken die essentieel zijn voor armoedevermindering, zo stelde hij. In de jaren daarna werd gewerkt aan een anti-corruptiestrategie, uitmondend in de oprichting in 2001 van het Department of Institutional Integrity. Sindsdien zijn vijftienhonderd corruptiezaken onderzocht. De bank heeft een jaarlijks budget van tien miljoen dollar vrijgemaakt voor dit werk, dat is meer dan enige andere internationale organisatie die zich bezighoudt met corruptiebestrijding. Het Sanctions Committee heeft inmiddels honderden zaken behandeld van partijen die betrokken waren bij projecten van de Wereldbank. Dit heeft geleid tot de uitsluiting van meer dan driehonderd bedrijven en individuen. Voorts werden zaken doorverwezen naar nationale opsporingsinstanties. In 24 gevallen heeft dit geresulteerd in een strafrechtelijke veroordeling.

J.M. Nelen*

M.P.C. Scheepmaker

* Hans Nelen is universitair hoofddocent bij de sectie criminologie van de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. Tot voor kort was hij tevens lid van de redactieraad van *Justitiële verkenningen*.

Tussen corruptie en corruptieparadox

Over de omvang van corruptie in Nederland

*L.W.J.C. Huberts en K. Lasthuizen**

'Nederland fraudeland', zo concludeerde de Socialistische Partij in maart 2004 naar aanleiding van een aantal affaires dat zich de maanden daaraan voorafgaand had voorgedaan: de slepende bouw-fraudeaffaire met steeds meer informatie over de betrokkenheid van de hele sector op alle niveaus, de discussie over bonussen en salarisverhogingen van bestuurders van ondernemingen, affaires rond politici zoals wethouder Oudkerk van Amsterdam, de commotie over de inrichting van het nieuwe gebouw van het Uitvoeringsorgaan Werknemers Verzekeringen enzovoort.¹ De SP initieerde een debat met het kabinet in de Tweede Kamer. De meningen verschilden. Wie de affaires en schandalen achter elkaar opsomt, bekruipt het gevoel dat er sprake is van aanzienlijke fraude en corruptie. Toch staat Nederland bekend als een van de minst corrupte landen van de wereld. Op een ranglijst van Transparency International met de corruptiereputaties van 133 landen neemt ons land in 2003 de zevende plaats in, zo benadrukten andere parlementariërs. Welk beeld van Nederland is het juiste? Is ons land corrupt of integer, nemen corruptie en fraude feitelijk toe of tonen de affaires juist hoe

* Beide auteurs maken respectievelijk als hoogleraar en als senioronderzoeker deel uit van de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de afdeling Bestuur en Organisatie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam (zie www.fsw.vu.nl/integriteit). Het artikel is gebaseerd op en maakt gebruik van met name Nelen en Nieuwendijk, 2003; Huberts, Hulsebosch, Lasthuizen en Peeters, 2004; Huberts, Lasthuizen, Oppenhuis en Peeters in Huberts en Nelen, 2005. Het VU-onderzoek staat dus centraal. Zie het laatstgenoemd boek voor een meeromvattend overzicht van de *state of the art* van onze kennis met ook aandacht voor andere typen onderzoek en analyse. Dat boek is het resultaat van onderzoek dat is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie.

¹ Van de uitgebreide literatuur noemen we Van den Heuvel e.a., 2002 over corruptie in de bouw als endemisch fenomeen en Dohmen en Verlaan, 2003, 2004.

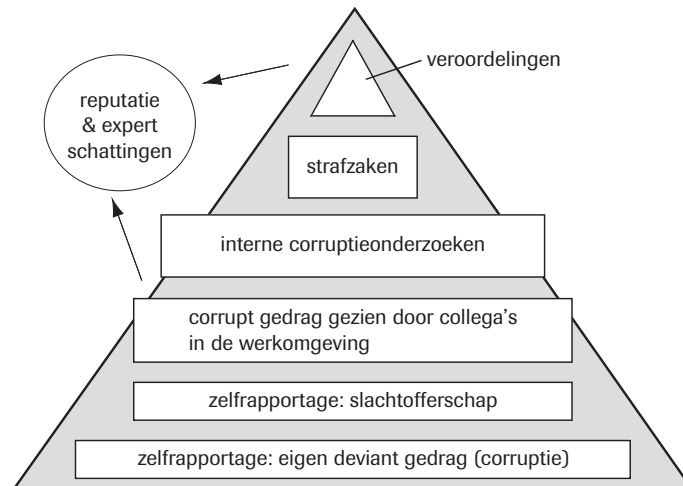
alert we zijn op alles wat misgaat? Die alertheid wijst op de mogelijkheid van een integriteitsparadox, zo stelde het kabinet Balkenende: 'In een samenleving die integriteit hoog in het vaandel heeft, worden wellicht eerder en vaker mogelijke schendingen besproken, zodat het lijkt alsof deze zich vaker voordoen dan elders, terwijl dat niet het geval is.'² Daar staat weer tegenover dat veel analyses een gebrekkige kennis over de precieze omvang van corruptie en fraude signaleren. Sterker nog: instanties als de groep van staten tegen corruptie van de Raad van Europa (Greco, 2003) spreken openlijk hun twijfel uit bij al te gemakkelijke veronderstellingen over het uitzonderlijke van het corruptiefenomeen in ons land.

In dit artikel gaan we in op de kennis over het aantal corruptieonderzoeken in Nederland, mede om te achterhalen of er sprake zou kunnen zijn van een integriteits- of corruptieparadox. Onmiddellijk past daarbij het relativerende besef dat zich bij onderzoek naar de omvang van corruptie het onoplosbare probleem van het *dark number* voordoet. Daarbij gaat het om het gegeven dat een (groot) deel van de corruptiegevallen niet aan de oppervlakte komt. Dat wordt ook wel verbeeld met de metafoer van de ijsberg. Vaak wordt gesteld dat we slechts 'het topje van de ijsberg' in beeld hebben en dat onderzoek nodig is om de contouren van die berg zichtbaar te maken. Zo zou duidelijker worden welk deel van de ijsberg zich onder of boven water bevindt. In figuur 1 wordt het onbekende gesymboliseerd met een groot grijs gebied. Dat illustreert dat het de moeite waard is om op diverse manieren te proberen iets meer te weten te komen over de *omvang* van de ijsberg. De figuur verduidelijkt een aantal typen onderzoek en informatieverzameling.³ Er kan gekeken worden naar het aantal strafzaken en de veroordelingen voor corruptie die daaruit voortvloeien, ander onderzoek richt zich op het aantal interne onderzoeken, ook van disciplinaire aard. Via interviews of enquêtes kan worden gevraagd hoeveel corrupt gedrag medewerkers in hun werkomgeving waarnemen, hoe vaak ze pogingen tot omkoping meemaken en of ze zelf betrokken zijn geweest bij vormen van

² Zie Minister-president, Minister van Algemene Zaken 2004, p. 1 (een brief over de publieke moraal aan de Tweede Kamer).

³ Het gaat louter om een illustratie; de oppervlakte van de opgenomen figuren is onbekend. Dat geldt ook voor onderdelen zoals de omvang van het aantal interne onderzoeken. Omdat die onderzoeken ook tot de conclusie kunnen leiden dat er geen sprake was van corruptie, ligt een deel van de rechthoek met de interne onderzoeken buiten de ijsberg (hetzelfde geldt voor wat wordt signaleerd door derden).

Figuur 1: Typen onderzoek naar de omvang van corruptie en fraude



corruptie. De laatste vorm die in de figuur is opgenomen, is reputatieonderzoek. Dan wordt buitenstaanders gevraagd de omvang van de corruptie in een land, sector of organisatie te schatten. Natuurlijk kent elk type onderzoek beperkingen wat betreft de geldigheid en betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens.

Elders is uiteengezet wat er bekend is over corruptie in Nederland op basis van de genoemde vormen van onderzoek (Huberts en Nelen, 2005). In dit artikel beperken we ons tot één type onderzoek: de inventarisatie van het aantal interne corruptieonderzoeken dat feitelijk in bestuurlijke organisaties plaatsvindt. Het doel is tweeledig. Enerzijds is het nuttig te weten hoeveel van die onderzoeken plaatsvinden. Anderzijds biedt dit type onderzoek de mogelijkheid iets te zeggen over de plausibiliteit van de integriteits- of corruptieparadox. De belangrijkste bron zijn enquêtes onder gemeentesecretarissen in 1991, 1995 en 2003 en een enquête onder departementen, provincies, waterschappen, de rechterlijke macht en zelfstandige bestuursorganen in 2004.

De opbouw van het artikel is eenvoudig. Eerst wordt gerapporteerd over de onderzoeken en de uitkomsten daarvan. Dat leidt tot conclusies over de omvang van interne corruptieonderzoeken binnen het Nederlandse openbaar bestuur. Daarna staan we stil bij de gemenoteerde paradox.

Interne corruptie- en fraudeonderzoeken

In 1991 werd aan de Vrije Universiteit onderzoek gestart om het inzicht in 'bestuurlijke corruptie en fraude' te vergroten. Een honderdtal gemeentesecretarissen werd aangeschreven om te achterhalen hoe vaak er in gemeenten onderzoek naar bestuurlijke corruptie en fraude was gedaan (Huberts, 1993). Het onderzoek werd in alle grote gemeenten en in een aselechte steekproef van de kleinere gemeenten gehouden. De vragenlijst werd aan de gemeentesecretaris voorgelegd in de veronderstelling dat deze functionaris met alle of bijna alle meer serieuze gevallen van corruptie en fraude waarbij gemeentelijk personeel betrokken is, te maken heeft. Vanzelfsprekend werd anonimiteit gegarandeerd. De respons was hoog: 82 van de in totaal 107 gemeentesecretarissen reageerden, een score van 77%.

Corruptie en fraude werden in dit onderzoek als volgt omschreven: 'ambtenaren of politici zijn corrupt wanneer ze de kennis of macht die met hun functie verbonden is misbruiken om van derden financiële of andere gunsten te verwerven. Ze doen iets of ze laten iets na met het oog op het verkrijgen van gunsten van particulieren, van bedrijven, van organisaties of instanties of van andere ambtenaren of politici. Fraude levert eveneens persoonlijk profijt op voor de frauderende politicus of ambtenaar maar er zijn daarbij geen partijen van buiten het openbaar bestuur in het geding. Hierbij zijn geen derden betrokken; het gaat om "intern misbruik"'. Verder werd onderscheid gemaakt tussen vermeende en werkelijke fraude en corruptie. Bij *vermeende* gevallen ging het om geruchten en verdenkingen die serieus genoeg waren om er enige aandacht aan te besteden. *Werkelijke* fraude en corruptie hadden betrekking op gevallen waarbij naar de persoonlijke overtuiging van de functionaris fraude of corruptie in het geding was (los van de vraag of er uiteindelijk een overtuigend bewijs te leveren was). Ook werd gevraagd of de gevallen van daadwerkelijke fraude of corruptie *intern* waren afgehandeld (intern onderzoek, eigen maatregelen) en/of *politie en justitie* waren ingeschakeld.

Uit de omrekening van de gegevens uit de steekproef werd afgeleid dat de Nederlandse gemeenten ongeveer 100 keer *per jaar* door een nieuw geval van corruptie of fraude werden opgeschrikt. Meer speculatief was een ander gegeven. Aannemende dat andere

Tabel 1: Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland 1992

| Bestuurlijke <i>corruptie en fraude</i> in Nederland (geëxtrapoleerde uitkomsten) | aantal gevallen per jaar |
|--|-----------------------------|
| Vermeende en werkelijke corruptie en fraude binnen het openbaar bestuur | 367 |
| Werkelijke corruptie en fraude | 240 |
| Politie en justitie worden ingeschakeld | |
| - Bestuurlijke fraude | 58 |
| - Bestuurlijke corruptie | 52 |
| - Totaal | 110 |

overheidsorganisaties, zoals departementen, provincies, de onderwijssector en de politie, gemiddeld in ongeveer gelijke mate door fraude en corruptie worden getroffen, resulteerde een schatting van het jaarlijks aantal gevallen van bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland van 367. Daarbij ging het om werkelijke én vermeende gevallen. Tabel 1 geeft die cijfers weer.

Niet in alle gevallen leidde de bemoeienis van het politieke of ambtelijke management tot het inschakelen van politie en justitie. Ook de gevallen waarvan het management ervan overtuigd was dat er fraude of corruptie in het geding was, werden in meerderheid intern afgehandeld. Politie en justitie werden in 46% van de werkelijke gevallen ingeschakeld.

Onderzoek 1996

Midden jaren negentig werd opnieuw onderzoek onder gemeentesecretarissen gedaan, dit keer door criminologen met iets andere omschrijvingen van corruptie en fraude (Niemeijer, Huisman e.a., 1997). Ook bij dit onderzoek was de respons hoog (67%). Er werd gevraagd naar de omvang van zeven typen integriteitsschendingen. De conclusie was dat het in gemeenten ging om tussen 450 en 650 integriteitsaantastingen per jaar. Twaalf procent betrof corruptie en fraude en het aantal corruptiegevallen week niet af van eerdere bevindingen, zo concludeerden de auteurs (Huberts, 1993).

Onderzoek 2003

In 2003 heeft de VU-onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur het onderzoek van 1991 herhaald (Huberts, Hulsebosch e.a., 2004).

De gemeentesecretarissen van alle Nederlandse gemeenten werden aangeschreven. De respons bedroeg 46%, met een goede spreiding naar gemeentegrootte. Wat is er tussen 1991 en 2003 veranderd?

Een grote meerderheid van de gemeentesecretarissen stelt dat er in de eigen gemeente niet erg veel is veranderd. Komt hun perceptie overeen met het aantal corruptie- en fraudeonderzoeken dat in de Nederlandse gemeenten plaatsvindt?

Tabel 2 geeft duidelijkheid over de onderzoeksresultaten over 1991 en 2003. Omgerekend⁴ blijkt het aantal onderzochte gevallen met 75% te zijn toegenomen. Ging het in 1991 nog om 102 zaken per jaar, in 2003 is dit aantal gestegen naar 179 nieuwe onderzoeken van corruptie en fraude elk jaar. Daarbij gaat het verhoudingsgewijs vaker om fraude en minder om corruptie. Er blijken in 2003 verhoudingsgewijs minder politici onderwerp van onderzoek te zijn geweest (voorzover ze worden onderzocht is dat bijna steeds in kleine gemeenten) en de neiging om politie en justitie in te schakelen is afgenomen (van 52% naar 39% van de gevallen).

Daar moet een belangrijk feit aan worden toegevoegd. De toename van het aantal onderzoeken is geheel terug te voeren op de door één gemeente gemelde stijging van de onderzoeken. Het verschil tussen de derde kolom van de tabel met Amsterdam en de vierde kolom zonder Amsterdam, laat dat zien. We komen daar nog op terug. Eerst rapporteren we over onderzoek in andere delen van het openbaar bestuur.

Onderzoek 2004

Om iets meer te weten te komen over de *omvang van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is in 2004 onderzoek gedaan naar departementen, provincies, de rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Bij die laatste categorie, de ZBO's, gaat het veelal om organisaties die relatief zelfstandig publieke taken uitvoeren.

⁴ Het door de deelnemende gemeenten gemelde aantal interne onderzoeken naar corruptie en fraude is omgerekend, rekening houdend met de respons, de verdeling van de respons naar gemeentegrootte en de lengte van de periode waarover men meldde.

Tabel 2: Jaarlijks aantal gemeentelijke corruptie- en fraudeonderzoeken: 1991 en 2003 (geëxtrapoleerd⁵)

| | 1991 gemiddelde over voorafgaande jaren | 2003 gemiddelde over voorafgaande jaren (incl. Amsterdam) | 2003 gemiddelde over voorafgaande jaren (excl. Amsterdam) |
|-----------------------------|---|--|--|
| Aantal onderzoeken per jaar | 102 | 179 | 103 |
| Verhouding | | | |
| - corruptie | 46% | 34% | 47% |
| - fraude | 54% | 66% | 53% |

De centrale begrippen 'corruptie' en 'fraude' werden gedefinieerd in de lijn van eerder onderzoek onder gemeenten. De vragenlijsten zijn als 'verzoeken om informatie' begin oktober 2004 verstuurd naar alle departementen, provincies, waterschappen, organen binnen de rechterlijke macht en zelfstandige bestuursorganen (341 overheidsorganisaties⁶). Het geformuleerde doel was een respons van ten minste 50% en dat is voor alle categorieën ruimschoots gehaald.⁷

Tabel 3 laat zien hoeveel onderzoeken de departementen, provincies, waterschappen, rechterlijke macht en ZBO's hebben gerapporteerd. Het aantal onderzoeken naar fraude is als verwacht groter dan het aantal corruptieonderzoeken. De verhouding 'fraude/corruptie' is 70%-30% (bij gemeenten vonden we eerder een verhouding 66%-34%).

5 Er is in de enquêtes gevraagd naar de corruptie- en fraudeonderzoeken die gemeenten de jaren daaraan voorafgaand deden. De extrapolatie houdt in dat wordt omgerekend naar het aantal onderzoeken per jaar in alle Nederlandse gemeenten, waarbij dus rekening wordt gehouden met de periode waarover is gerapporteerd en met de respons (ook naar gemeentegrootte).

6 Per categorie is bepaald welke organen en organisaties het best konden worden aangeschreven om een adequaat beeld te krijgen. Zo zijn van de departementen de Secretarissen-Generaal, de Directeuren-Generaal en de directeuren van in de Staatsalmanak opgenomen diensten en dergelijke aangeschreven.

7 De rechterlijke macht reageerde het meest met een respons van 81% (47 van de 58 organisaties waarvan 25 uit de staande en 22 uit de zittende magistratuur), de zelfstandige bestuursorganen met 64% (in organisaties) het minst, maar de verschillen zijn niet enorm groot.

Tabel 3: Aantal corruptie- en fraudeonderzoeken 1999-2003 per onderzochte sector

| | Aantal gemelde onderzoeken naar corruptie | Aantal gemelde onderzoeken naar fraude |
|--------------------|---|--|
| Departementen | 155 | 305 |
| Provincies | 7 | 37 |
| Rechterlijke macht | 5 | 8 |
| Waterschappen | 6 | 11 |
| ZBO's | 8 | 61 |
| Totaal | 181 | 422 |

In totaal ging het om 181 corruptie- en 422 fraudeonderzoeken (met ten dele een overlap wanneer naar beide delicten onderzoek werd gedaan).

Rekenen we het aantal gemelde onderzoeken om naar het aantal opgegeven medewerkers, dan plaatst dat het absolute aantal onderzoeken in perspectief. De aantallen zijn klein: gemiddeld 0,8 corruptieonderzoek en 1,9 fraudeonderzoek per 1.000 medewerkers over een periode van (ongeveer) vijf jaren.

Ook relativeert de berekening die de omvang van de bestuurlijke organisaties meeneemt het beeld als zouden de onderzoeken binnen de ministeries veel vaker voorkomen. Departementen kennen gemiddeld 0,9 intern corruptieonderzoek per 1.000 medewerkers, de waterschappen kennen er 0,8, de provincies 0,6. In het aantal fraudeonderzoeken zit wat meer variatie (van 0,8 bij de rechterlijke macht tot 3,3 fraudeonderzoeken per 1.000 medewerkers bij de provincies). Een belangrijk ander gegeven betreft de spreiding van het aantal onderzoeken over de organisaties die rapporteerden. Net zoals dat het geval was in eerder onderzoek onder gemeenten, meldt een grote meerderheid geen enkel onderzoek naar corruptie (158 van de 188 ingeleverde vragenlijsten, 84%) en voor fraudeonderzoeken is dat cijfer 66% van de lijsten. De ongelijke verdeling geldt voor alle categorieën organisaties.⁸

⁸ Zo is op 30 van de 45 departementslijsten terug te vinden dat men de laatste vijf jaren 0 corruptieonderzoeken deed, hetgeen ook geldt voor 5 van de 9 provincies, voor 45 van de 47 organisaties binnen de rechterlijke macht, voor 21 van de 25 waterschappen en voor 57 van de 62 zelfstandige bestuursorganen.

Tabel 4: Schatting van het aantal interne corruptieonderzoeken per jaar

| | Interne corruptieonderzoeken | | Corruptieonderzoeken per 1.000 medewerkers per jaar |
|--------------------|------------------------------|-------------------|---|
| | aantal per jaar | onderzoeksperiode | |
| Departementen | 43 | (1999-2003) | 0,19 |
| Provincies | 2 | (1999-2003) | 0,13 |
| Rechterlijke macht | 1 | (1999-2003) | 0,10 |
| Waterschappen | 2 | (1999-2003) | 0,17 |
| ZBO's | 3 | (1999-2003) | 0,06 |
| Gemeenten | 61 | (1998-2002) | 0,31 |
| Politie | 13 | (1999-2000) | 0,22 |
| Gevangeniswezen | 5 | (1997-1999) | onbekend |
| Totaal | 130 | | |

De gepresenteerde gegevens betreffen het aantal onderzoeken in de periode 1999-2003. Worden de gemelde aantallen omgerekend of geëxtrapoleerd naar het aantal corruptieonderzoeken per jaar, dan moet rekening gehouden worden met de respons.⁹ Er blijken gemiddeld per jaar 43 interne corruptieonderzoeken door de departementen gedaan te worden.

Worden de totalen verbonden met die uit het onderzoek naar gemeenten, de politie en het gevangeniswezen¹⁰, dan ontstaat het totaalbeeld van tabel 4. Het gaat daarbij dus alleen om de corruptieonderzoeken.

Conclusies

In Nederland vinden jaarlijks naar schatting 130 interne onderzoeken naar corruptie in de overheidssector plaats. Binnen het

⁹ De extrapolatiefactor is gebaseerd op de responspercentages van de organisaties. Omdat niet is verdisconteerd dat door sommige respondenten over iets minder dan vijf jaar is gerapporteerd, is de schatting wat aan de lage kant.

¹⁰ Zie Algemene Rekenkamer, 2000; Lamboo, Naeyé e.a., 2002; Naeyé e.a. 2004; Van Hulten, 2002.

openbaar bestuur worden de meeste interne onderzoeken naar corruptie door gemeenten en departementen gedaan. 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 wat meer, de zelfstandige bestuursorganen de minste interne corruptieonderzoeken. Bij de interpretatie van deze gegevens moet steeds voor ogen gehouden worden dat het hierbij gaat om gerapporteerde corruptieonderzoeken. Dat beeld is beperkt door de gebrekkige registratie (er wordt decentraal noch centraal goed bijgehouden hoeveel meldingen gedaan worden en hoeveel onderzoeken er gebeuren) en het eerder genoemde *dark number*. Bovendien geeft corruptie, meestal in de zin van omkoping, geen goed beeld van de totale integriteitsproblematiek. Gegevens over integriteitsschendingen die medewerkers in de eigen werkomgeving zien, suggereren bijvoorbeeld dat ook corruptiegerelateerde gedragingen zoals vriendjespolitiek en belangenverstremgeling vaker voorkomen.

Op zoek naar de paradox

Een belangrijk punt van discussie in het maatschappelijke en politieke debat over corruptie en fraude is de vraag of en hoe de toegenomen aandacht voor deze fenomenen samenhangt met de toename van schendingen. Klopt de suggestie dat toename te maken heeft met het toenemen van de problemen? Of is misschien het tegendeel het geval: er is meer aandacht voor corruptie en integriteit waardoor het lijkt dat de problemen groter zijn dan vroeger terwijl het tegendeel het geval is. Meer aandacht wijst op meer strijd tegen corruptie, niet op meer corruptie (de corruptieparadox). De gepresenteerde onderzoeken bieden aanknopingspunten voor een aanzet tot een antwoord.

Gemeente Amsterdam

Eerder vermeldden we dat de toename van het aantal interne fraude- en corruptieonderzoek in gemeenten in de periode 1991-2003 geheel valt toe te schrijven aan de gegevens van de gemeente Amsterdam. Wat is daar aan de hand?

Tabel 5: Onderzoeken naar corruptie, fraude, diefstal en verduistering in Amsterdam 1997-2003

| Type schending | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | totaal |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Corruptie | 4 | 4 | 3 | 6 | 4 | 11 | 12 | 44 |
| Fraude | 6 | 14 | 2 | 10 | 22 | 23 | 15 | 92 |
| Diefstal & verduistering | 5 | 8 | 7 | 16 | 11 | 22 | 36 | 105 |
| Totaal | 15 | 26 | 12 | 32 | 37 | 56 | 63 | 241 |

De gemeente Amsterdam is sinds het midden van de jaren negentig actief met het bevorderen van ambtelijke en bestuurlijke integriteit. Nelen (2003) analyseerde die activiteiten. Vanaf 1997 is er een Registratiepunt fraude en corruptie, later omgedoopt tot Centraal Registratiepunt integriteitsschendingen. Ook werd een project *Correct ... of corrupt* in gang gezet dat inhield dat alle 54 gemeentelijke diensten een zelfevaluatie met een risicoanalyse uitvoerden en aanbevelingen kregen ter verbetering van de weerbaarheid. Er kwamen in de loop van de jaren een gedragscode en een klokkenluidersregeling, en – belangrijk – in februari 2001 werd het Bureau Integriteit opgericht, dat binnen enkele jaren tot een eenheid met een vijftiental formatieplaatsen (onderzoekers, analisten, adviseurs) uitgroeide. De integriteitsmeldingen bij het Registratiepunt betreffen naast corruptie en fraude bijvoorbeeld ook verspilling en wanprestatie, informatiemisbruik en wangedrag in de vrije tijd. Het totaal is groter dan de in de tabel genoemde totalen voor corruptie en fraude (in verschillende vormen). De trend is evenwel identiek: het aantal integriteitsmeldingen neemt duidelijk toe met in 1999 nog 19 meldingen (waarvan 12 voor corruptie, fraude, diefstal en verduistering), in 2000 en 2001 in totaal 61 en in 2002 in totaal 97 integriteitsmeldingen.¹¹ De toename van het aantal meldingen zette in 2003 door met in dat jaar 106 meldingen (waaronder de in de tabel opgenomen 12 corruptie-, 15 fraude- en 36 diefstal en verduisteringsonderzoeken).¹²

¹¹ Nelen, 2003, p. 8.

¹² www.amsterdam.nl/contents/pages/00000393/2ehalfjaarrapportage2003cri.pdf.

De cijfers over 2004 laten een trendbreuk zien: het aantal meldingen en onderzoeken daalt.

De gegevens laten zien dat het aantal *corruptie*onderzoeken in de periode 1997-2001 vrij constant is (gemiddeld 4 onderzoeken per jaar) en dan stijgt naar respectievelijk 11 en 12 onderzoeken in 2002 en 2003.

Verandering

Wat leert het gegeven dat het aantal Amsterdamse interne onderzoeken naar corruptie, fraude, diefstal en verduistering in de periode 1997-2003 fors stijgt, in combinatie met de bevinding dat het gemiddelde aantal onderzoeken in de andere gemeenten in de periode 1991-2003 ruwweg gelijk blijft? Omdat het niet aannemelijk is dat de corruptie- of fraudegeneigdheid van de Amsterdamse politicus of ambtenaar sinds 1997 flink is toegenomen, moet de verklaring liggen in wat deze stad op dit terrein doet of nalaat, zo kan worden geconcludeerd. Amsterdam lijkt wakker geworden en de meeste andere gemeenten dommelen.

Departementen

Het onderzoek van 2004 naar onder andere departementen biedt geen gegevens over de veranderingen in het aantal onderzoeken in de loop van de tijd. Toch is de verdeling over de departementen vanwege de ongelijke spreiding van onderzoeken wel interessant. Het Ministerie van Defensie is met voorsprong koploper wanneer het om corruptieonderzoeken gaat. Van de 155 corruptieonderzoeken die alle departementsactoren melden, zijn er 80 afkomstig van Defensie. Daarna volgen Justitie (met name immigratie en naturalisatie en gevangeniswezen), Verkeer en Vervoer en Financiën en Belastingen (met respectievelijk 21, 19 en 16 onderzoeken).

Deze erg ongelijke verdeling over de departementen doet denken aan de uitkomsten van de enquête onder gemeenten, met Amsterdam als koploper. Dezelfde alertheid zou voor Defensie kunnen gelden. Nader onderzoek zou duidelijkheid kunnen brengen.

Conclusie: tussen corruptie en corruptieparadox

De vraag naar de omvang van corruptie is in onderzoek met name geoperationaliseerd in vragen naar het aantal interne corruptie-

onderzoeken dat overheidsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen hebben gedaan. Worden de data omgerekend naar het aantal corruptieonderzoeken per jaar, dan komen we voor de provincies, departementen, waterschappen, rechterlijke macht en zelfstandige bestuursorganen uit op 51 onderzoeken per jaar. Eerder onderzoek leverde voor gemeenten een aantal van 61 corruptieonderzoeken per jaar op en voor de politie en het gevangeniswezen respectievelijk 13 en 5 onderzoeken per jaar. In totaal vinden er dus ongeveer 130 corruptieonderzoeken per jaar plaats voor het gehele Nederlandse openbare bestuur.

ZBO's kennen verhoudingsgewijs wat minder corruptieonderzoeken en een met de anderen overeenkomend aantal fraudeonderzoeken. Ze verschillen in dit opzicht minder van de klassieke overheidsorganisaties dan we verwachtten. De verzelfstandiging en het veronderstelde daarmee gepaard gaande meer bedrijfsmatige functioneren heeft niet geleid tot meer corruptieonderzoeken. Wel past ook hier voorzichtigheid. De rechterlijke macht kent iets minder onderzoeken dan de anderen, hetgeen in de lijn ligt van de reputatie van die sector.

Het aantal bestuurders en politici dat subject van onderzoek is, is veel kleiner dan het aantal ambtenaren. Enerzijds ligt dat voor de hand: er zijn nu eenmaal veel minder bestuurders en politici dan ambtenaren. Een alternatieve verklaring is dat politici en bestuurders zich beter weten af te schermen, ook omdat ze zeggenschap hebben over het starten van onderzoek.

De beoordeling van het geschetste beeld hangt af van de maatstaf die wordt gehanteerd en van de interpretatie van corruptieonderzoeken in relatie tot de onderliggende corruptie. De discussies over de ernst hebben iets ongrijpbaars. Degenen die zich veel zorgen maken over de integriteit van ons bestuur wijzen erop dat elk geval er één te veel is en dat we met ons onderzoek slechts het topje van de ijsberg laten zien. Anderen neigen tot een ontspannen achteroverleunen: waar hebben we het over met maximaal 0,31 onderzoeken per 1.000 medewerkers per jaar? Zelf neigen we tot de tussenweg. Het glas is driekwart leeg maar ook voor een kwart vol. Het Nederlandse openbaar bestuur is absoluut niet te vergelijken met dat in landen zoals Indonesië, Suriname en Roemenië en ook niet met meer nabije landen zoals Italië. Tegelijk is beeld van integriteit- en corruptieloosheid illusoir. Het onderzoek leert dat bestuurlijke corruptie en fraude van alle tijden en alle plaatsen zijn en dat ook

in Nederland aandacht voor corruptie op zijn plaats is. Sterker nog: de omvang en aard van corruptie in de zin van omkoping wijst op de noodzaak beter in kaart te brengen hoe omvangrijk de integriteitsproblematiek in bredere zin is. Verschijnselen als belangenverstrengeling, smeren en fêteren en collusie liggen dichtbij corruptie als omkoping, maar worden zelden onder die noemer onderzocht of afgedaan (zeker niet strafrechtelijk). Corruptie en integriteit dienen al met al relevante thema's te zijn in de maatschappelijke discussie over de overheid (en zeker in het debat over de 'andere overheid': www.andereoverheid.nl), in het beleid gericht op de professionaliteit en kwaliteit van ons bestuur en in het dagelijkse management van publieke organisaties (en natuurlijk in het wetenschappelijk onderzoek).

Cruciaal voor de interpretatie van de ernst van (de toename van) het aantal interne onderzoeken is de aannemelijkheid van de integriteits- of corruptieparadox. Met name is dan van belang dat uit het gemeenteonderzoek bleek dat de gemeenten met meer corruptieonderzoeken dat te 'danken' hadden aan alert zijn en beter zoeken en niet aan het meer corrupt zijn van de medewerkers. Een soortgelijke analyse van de departementen is nog niet mogelijk omdat we de veranderingen in de tijd niet kennen. Wel blijkt dat veel organisaties geen enkel onderzoek naar corruptie of fraude melden en dat de verdeling over de departementen erg ongelijk is. Defensie is met voorsprong koploper. Dat gegeven lijkt niet te verklaren op basis van alleen de kwetsbaarheid van het beleidsveld. Defensie zou samen met enkele anderen alerter op corruptie kunnen zijn, net zoals Amsterdam dat is onder de gemeenten. Dat zou tegelijk betekenen dat veel andere departementen of departementsonderdelen verhoudingsgewijs weinig doen aan het onderwerp.

Vooralsnog duiden de gegevens over interne corruptieonderzoeken op de aanwezigheid van een integriteits- of corruptieparadox, waaruit consequenties voortvloeien voor de wetenschappelijke analyse, het maatschappelijk debat en het overheidsbeleid.

Ten eerste zijn er de gevolgen voor de visie op de ernst van het corruptieprobleem. Het kabinet Balkenende gebruikte de paradox om het probleem wat te relativiseren: ons land is niet corrupt, we zoeken beter. Onderzoek laat weliswaar zien dat het klopt dat beter zoeken leidt tot meer vinden, maar even overtuigend is het bewijs voor passiviteit in eigen land. Veel gemeenten, provincies, departementen en andere overheden melden geen enkel fraude-

of corruptieonderzoek over de laatste vijf jaren. Afgezet tegen de duizenden medewerkers van veel van deze organisaties, is dat niet geloofwaardig. Wat wordt gevonden hangt samen met het zoeken, maar omdat maar zo weinigen zoeken, past geen relativering van de daadwerkelijke omvang.

Ten tweede is het van enorm belang dat realistisch wordt omgegaan met de reputatie van overheden die veel corruptieonderzoeken doen. De neiging bestaat om de gemeente, het politiekorps of het directoraat-generaal aan de schandpaal te nagelen dat een onderzoek naar een corrupte ambtenaar of politicus meldt. Dat kan terecht zijn, omdat men niets deed aan integriteits- en anticorruptiebeleid. Het kan evenwel ook erg onheus en contraproductief zijn indien affaires voortvloeien uit beleid en alertheid. Ondertussen lacht een luie en naïeve buurgemeente, korps of DG in zijn vuistje. Passiviteit en domheid worden zo beloond, alertheid en integriteitsbeleid worden gestraft, en het zou goed zijn wanneer die situatie doorbroken zou worden. Dat kan alleen door te belonen dat een bestuur alert en actief is. In de Verenigde Staten is dat ook strafrechtelijk neergelegd in regelingen die leiden tot strafverhoging of -verlaging, afhankelijk van de aanwezigheid van beleid en instituties ter voorkoming van het delict. In de Nederlandse situatie zou een goed startpunt zijn wanneer dit element een belangrijker rol zou gaan spelen in de discussie over het opstappen van de ambtelijk manager of de politiek verantwoordelijke die te maken krijgt met corruptie in de eigen organisatie. Een functionaris die beleidsmatig geen aandacht heeft besteed aan het thema, valt meer te verwijten dan de verantwoordelijke die erover nadacht en preventief bezig was. Dat zou moeten gelden voor elke minister, SG, DG, burgemeester, wethouder, gemeentesecretaris, afdelingshoofden enzovoort. Kortom: er is bewijs voor de corruptieparadox, maar dat biedt niet het fundament voor tevredenheid, meer voor wantrouwen over wat er werkelijk aan de hand is. Dat zou moeten leiden tot nieuwe beleidsinitiatieven die de paradox productief maken: het belonen van alertheid en het afstraffen van achteroverleunen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer**
*Integriteitsbeleid bij gevangenis-
nissen*
Tweede Kamer 27 080, nrs. 1-2,
's-Gravenhage, Sdu, 2000
- Algemene Rekenkamer**
*Zorg voor integriteit; een nulme-
ting naar integriteitszorg in 2004*
Tweede Kamer 30 087, nrs. 1-2,
's-Gravenhage, Sdu, 2005
- Bossaert, D. en Chr. Demmke**
*Main challenges in the field of
ethics and integrity in the EU
member states*
Maastricht, European Institute
of Public Administration, 2005
- Bovens, M.**
*De integriteit van de bedrijfs-
matige overheid*
In: M. Bovens en A. Hemelrijk,
Het verhaal van de moraal,
Amsterdam Meppel, Boom,
1996, p. 150-170
- Cooper, T.L. (red.)**
*Handbook of administrative
ethics*
New York & Basel, Marcel
Dekker, 2001 (2e druk)
- Dohmen, J. en J. Verlaan**
*Kreukbaar Nederland; van
bouwput tot beerput*
Amsterdam/Rotterdam,
Prometheus/NRC Handelsblad,
2003
- Dohmen, J. en J. Verlaan**
De bouwbeerput
Amsterdam/Rotterdam,
Prometheus, 2004
- Fijnaut, C. en L. Huberts (red.)**
*Corruption, integrity and law
enforcement*
Dordrecht, Kluwer Law
International, 2002
- Greco (Groupe d' Etats contre
le corruption)**
*First evaluation round; eva-
luation report on the Nether-
lands. Adopted by GRECO 24-28
March 2003. Council of Europe,
Directorate General I – Legal
Affairs, Department of Crime
Problems*
Strasbourg, GRECO Secretariat,
2003 (www.greco.coe.nl).
- Heuvel, G.A.A.J. van den,
H.M.J. Quaedvliege e.a.**
*De maat van het onregelmatige;
een rapport over aard en omvang
van de onregelmatigheden in de
bouwnijverheid*
In: Parlementaire enquête
Bouwnijverheid, *De bouw uit
de schaduw 4. Bijlage 2. Aard en
omvang van onregelmatigheden
in de bouwnijverheid*, Tweede
Kamer 2002-2003, 28 244, nr. 9,
's-Gravenhage, Sdu, 2002
- Huberts, L.W.J.C.**
*Omvang en bestrijding van
bestuurlijke criminaliteit*
Justitiële verkenningen, 19^e jrg.,
nr. 1, 1993, p. 51-69
- Huberts, L., H. Hulsebosch e.a.**
*Nederland fraude- en corruptie-
land? De omvang, achtergronden
en afwikkeling van corruptie- en*

fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003

Amsterdam, Vrije Universiteit, 2004

Huberts, L.W.J.C. en J.M. Nelen
Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur; omvang, aard en afdoening

Utrecht, Lemma, 2005

Hulten, M. van
Corruptie; onbekend, onbemind, alomtegenwoordig

Amsterdam, Boom, 2002

Lamboog, M.E.D., J. Naeyé e.a.

Politie neemt integriteits-schendingen serieus

Tijdschrift voor de politie, 64^e jrg., nr. 10, 2002, p. 4-11

Minister-president, Minister van Algemene Zaken

Publieke moraal

Brief van 5 maart 2004 van de Minister-president, Minister van Algemene Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer vergaderjaar 2003–2004, 29 454, nr. 1

Naeyé, J., L.W.J.C. Huberts e.a.

Integriteit in het dagelijkse politiewerk; meningen en ervaringen van politiemensen

Zeist, Kerckebosch, 2004

Nelen, H. en A. Nieuwendijk

Geen ABC; analyse van rijks-rechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003

Nelen, H.

Integriteit in publieke functies; het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003

Niemeijer, E., W. Huisman e.a.

Gemeentelijk integriteitsbeleid; een blik op de praktijk

Amsterdam, Vrije Universiteit, Vakgroep Criminologie, 1977

Ambtelijke corruptie in de strafwetgeving

*E. Sikkema**

In deze bijdrage staat de strafrechtelijke wetgeving op het terrein van ambtelijke corruptie centraal. Daarbij zal ik me vooral richten op de herziening van deze corruptiewetgeving, die in 2001 heeft plaatsgevonden. Het is de vraag hoe de daardoor bewerkstelligde verruiming van de strafbaarheid moet worden gewaardeerd. Daarnaast zal ik me afvragen of de wetgever deze verruiming in een leesbare en begrijpelijke wettelijke formulering heeft weten te gieten. In dit artikel zal ik om te beginnen ingaan op de betekenis die in dit verband aan de termen corruptie, omkoping en integriteit moet worden toegekend. Vervolgens wordt kort geïnventariseerd welke vormen van omkoping ons Wetboek van Strafrecht (Sr) kent en op welke punten deze regeling is aangepast als gevolg van de Wet herziening corruptiewetgeving van 2001. De herziene wetsartikelen worden aan een kritische analyse onderworpen, die zal uitmonden in een voorstel tot vereenvoudiging van de huidige wet. Het artikel wordt afgesloten met een conclusie.

Corruptie, omkoping en integriteit

Corruptie is als zodanig geen juridisch begrip; de term komt in het Wetboek van Strafrecht niet voor. In de literatuur worden vele verschillende definities van corruptie gehanteerd. In dit artikel wordt onder corruptie *omkoping* verstaan (corruptie in enge zin). Een belangrijk kenmerk van omkoping is de wederkerigheid; er is sprake van een transactie (ruilrelatie), waarbij de omgekochte ambtenaar zich verplicht tot het verrichten of nalaten van een handeling als tegenprestatie voor steekpenningen of andere gunsten. Bij omkoping zijn altijd drie partijen betrokken: de omkoper buiten de

* De auteur is als universitair docent verbonden aan de Universiteit Utrecht, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen.

organisatie, de omgekochte binnen de organisatie en de benadeelde organisatie (de principaal). De transactie tussen de omkoper en de omgekochte is gebaseerd op wederzijds voordeel en gaat ten koste van de belangen van de principaal (Sikkema, 2005, p. 3-10).

Het begrip corruptie wordt ook wel opgevat als *machtsbederf* (corruptie in ruime zin). Alle vormen van ongepaste of zelfzuchtige machtsuitoefening in openbare posities worden dan tot corruptie gerekend (Hoetjes, 1982, p. 25). Machtsbederf omvat dus veel meer dan alleen omkoping. Het kan gaan om ambtenaren die hun functie misbruiken om er zelf beter van te worden (zelfverrijking), maar volgens sommigen kan ook van corruptie worden gesproken als daar geen persoonlijk voordeel voor de ambtenaar uit voortvloeit. Het begrip 'machtsbederf' omvat ook allerlei gedragingen die niet strafbaar zijn gesteld, maar wel een aantasting vormen van de 'politiek-bestuurlijke zeden'. Machtsbederf gaat dus niet altijd gepaard met het schenden van een formele regel of wet (Huberts, 1994, p. 2). Corruptie en integriteit zijn spiegelbeeldige begrippen, in de zin dat integriteit zoveel wil zeggen als de afwezigheid van corruptie. Het begrip integriteit ziet op eigenschappen als onkreukbaarheid, rechtschapenheid, loyaliteit, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. Men zou dan ook kunnen spreken van de afwezigheid van machtsbederf; in elk geval omvat integriteit veel meer dan onomkoopbaarheid (Sikkema, 2005, p. 11-14).

Het is van belang om hier te benadrukken dat niet elke schending van 'de' integriteit hoeft te leiden tot (strafrechtelijke) aansprakelijkheid. Het omgekeerde geldt uiteraard ook: als geen sprake is van strafbare feiten, betekent dat nog niet dat ook integer is gehandeld. De integriteit is een ethische notie, die in het recht onbruikbaar is (Roef en De Roos, 1995, p. 412-414). Dat neemt niet weg dat het beschermd belang of rechtsgoed van de strafrechtelijke corruptiebepalingen in het algemeen wordt gezocht in de integriteit van het overheidsgezag. Meer specifiek kan het doel of de ratio van de strafbaarstelling van ambtelijke omkoping (art. 362 Sr en art. 363 Sr) worden omschreven als het beschermen van het publieke vertrouwen in de objectiviteit (zakelijkheid) van de beslissingen van ambtenaren. Daarnaast spelen de loyaliteit van het ambtenarenapparaat en in verband daarmee het effectieve functioneren van de overheid een rol (Sikkema, 2005, p. 201-203). De reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid dient in beginsel te worden beperkt tot gevallen waarin dit rechtsgoed daadwerkelijk wordt geschonden of

bedreigd. Anderzijds is slechts sprake van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor zover de betreffende schending van de integriteit onder een wettelijke delictsomschrijving valt te brengen.

De wettelijke regeling

Aan de hand van de kwaliteit (hoedanigheid) van de omgekochte functionaris wordt in de strafwet onderscheid gemaakt tussen *ambtelijke* en *niet-ambtelijke* omkoping. De omkoping van anderen dan ambtenaren blijft in dit artikel verder buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor de omkoping van rechters, die is geregeld in art. 178 Sr en art. 364 Sr.¹

Binnen de ambtelijke omkoping moet nader worden onderscheiden tussen actieve en passieve omkoping. *Actieve omkoping* is de gedraging van de omkoper: het doen van een gift of belofte of het verlenen of aanbieden van een dienst aan een ambtenaar (art. 177-178a Sr). Het gaat hier om 'algemene' delicten, die door iedereen gepleegd kunnen worden. Bij *passieve omkoping* gaat het om de gedraging van de omgekochte ambtenaar: het aannemen of vragen van de gift, belofte of dienst (art. 362-364a Sr). Hier gaat het om kwaliteitsdelicten (ambtsdelicten), die alleen strafbaar zijn als ze worden gepleegd door iemand die over de kwaliteit van ambtenaar beschikt.

Voor de strafbaarheid van ambtelijke omkoping is telkens vereist dat er een verband bestaat tussen de gift, belofte of dienst enerzijds en een doen of nalaten in de ambtelijke bediening anderzijds. Dit doen of laten van de ambtenaar wordt veelal als de 'tegenprestatie' aangeduid. De gift, de belofte en de dienst worden ook wel de 'omkopingsmiddelen' genoemd. In deze structuur van de omkopingsdelicten zijn de eerder genoemde kenmerken van corruptie (in enge zin) tot op zekere hoogte te herkennen. Ook de wet gaat uit van een transactie (ruilrelatie) tussen omkoper en ambtenaar. Enerzijds is vereist dat de omkoper een gift, belofte of dienst (omkopingsmiddel) aan de ambtenaar verschaft, anderzijds moet daar een doen of nalaten van de ambtenaar in diens bediening (tegenprestatie) tegenover staan. Er is dus sprake van wederzijds voordeel, hetgeen ook verklaart dat zowel de omkoper (op grond van actieve omkoping) als de ambte-

¹ Zie over de omkoping van rechters en de niet-ambtelijke omkoping nader mijn proefschrift (Sikkema, 2005, p. 383-426).

naar (op grond van passieve omkoping) strafbaar is. Geen van de partijen is aan te merken als slachtoffer van de omkoping; het gaat in zoverre om een 'slachtofferloos delict'. De derde 'partij' die bij ambtelijke omkoping betrokken is, is de overheid (de principaal). De overheid kan in zekere zin wél als 'slachtoffer' van de omkoping worden beschouwd, zij het dat de delictsomschrijvingen niet uitdrukkelijk eisen dat de overheid daadwerkelijk is benadeeld. Aan de hand van het tijdstip en de aard van de tegenprestatie zijn verschillende varianten van actieve en passieve ambtelijke omkoping te onderscheiden. Ten eerste kan men kijken naar het tijdstip van de omkoping: wordt de gift, belofte of dienst *vooraf* of *achteraf* gedaan of verleend? In het eerstgenoemde geval wordt met de steekpenningen (en dergelijke) een toekomstige ambtshandeling beoogd. In het tweede geval wordt iets gegeven naar aanleiding van een handeling die reeds eerder door de ambtenaar is verricht. Bij omkoping vooraf gaat het dus om toekomstgericht gedrag, terwijl de omkoping achteraf betrekking heeft op gedrag uit het verleden (Doorenbos, 1998, p. 347).

Ten tweede kan worden gekeken of de ambtenaar door de tegenprestatie te verrichten al dan niet 'in strijd met zijn plicht' handelt. De omkoping tot een *geoorloofde* of *rechtmatige* prestatie is strafbaar gesteld in art. 177a Sr en art. 362 Sr; de omkoping in verband met een *ongeoorloofde* of *onrechtmatige* ambtsgedraging is te vinden in art. 177 Sr en art. 363 Sr. Indien het gaat om een ongeoorloofde tegenprestatie wordt de maximale gevangenisstraf volgens de wet verdubbeld van twee tot vier jaren gevangenisstraf. Door de bedoelde perspectieven (vooraf of achteraf, rechtmatig of onrechtmatig) te combineren ontstaan er vier mogelijke omkopingsvormen. Nu deze vormen telkens zowel actief of passief kunnen worden begaan, bestaan er in totaal dus acht denkbare 'basisvarianten' van omkoping. Vóór de hierna te bespreken herziening van de corruptiewetgeving in 2001 waren slechts vijf van deze varianten ook daadwerkelijk strafbaar gesteld. De acht basisvarianten kunnen vervolgens weer verder worden onderverdeeld in 'subvarianten', zoals omkoping van een Nederlandse of van een buitenlandse ambtenaar, omkoping door middel van een gift of door middel van een belofte of dienst, opzettelijke omkoping of 'schuldomkoping', enzovoort.

De Wet herziening corruptiewetgeving (2001)

Op 1 februari 2001 trad de Wet herziening corruptiewetgeving in werking (Wet van 13 december 2000, Stb. 616). Deze wetswijziging was onder meer noodzakelijk in verband met een aantal internationale verdragsverplichtingen en had tot doel om een meer adequaat strafrechtelijk optreden tegen corruptie mogelijk te maken (Kamerstukken II, 1998-1999, 26 469, nr. 3, p. 1-3). Daartoe is de regeling in het Wetboek van Strafrecht onder meer op de volgende punten aangepast:

- In de eerste plaats is de strafbaarheid van actieve omkoping uitgebreid. Voortaan is de omkoper niet alleen strafbaar als het gaat om omkoping tot een ongeoorloofde tegenprestatie, maar ook als de gift, belofte of dienst verband houdt met een *geoorloofde* prestatie van de ambtenaar (art. 177a Sr).
- Ook de strafbaarstelling van passieve omkoping is verruimd. In het geval van een geoorloofde prestatie (art. 362 Sr) was de ambtenaar in het verleden alleen strafbaar als de gunst werd aangenomen voorafgaand aan het verrichten van die prestatie. Sinds deze wetswijziging is ook het *achteraf* aannemen van beloningen voor een rechtmatige tegenprestatie strafbaar. Daarmee zijn de eerder genoemde acht basisvarianten van omkoping nu dus ook daadwerkelijk allemaal strafbaar geworden.
- Naast het doen of aannemen van giften en beloften is nu ook het verlenen, aanbieden of aannemen van *diensten* strafbaar gesteld. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanbieden van snoepreijes, decoraties, commissariaten of seksuele gunsten.
- De reikwijdte van de strafbaarheid van omkoping is uitgebreid tot *voormalige, toekomstige, buitenlandse* en *internationale* ambtenaren. De strafbaarstelling van omkoping van personen in de openbare dienst van een vreemde staat (buitenlandse ambtenaren) of van een volkenrechtelijke organisatie (internationale ambtenaren) was noodzakelijk op grond van de eerder genoemde verdragsverplichtingen.
- De wettelijke *strafmaxima* zijn in enkele gevallen verhoogd, respectievelijk van twee tot vier jaar (art. 177 Sr) en van drie maanden tot twee jaar gevangenisstraf (art. 362 Sr). Dit heeft tot gevolg dat actieve omkoping enerzijds en passieve omkoping anderzijds voortaan even zwaar kunnen worden gestraft.
- Behalve het aannemen van een gift, belofte of dienst is ook het

- enkele *vragen* daarvan strafbaar geworden. Ook deze wijziging vloeit volgens de wetgever voort uit internationale verplichtingen.
- Voorheen was de ambtenaar alleen strafbaar als hij *wist* dat hij het geschenk kreeg in ruil voor een bepaalde tegenprestatie (opzet). Tegenwoordig is hij al strafbaar als hij redelijkerwijs moet *vermoeden* met welk doel die gift hem wordt gedaan (schuld).
 - Tot slot is een *strafverzwaringsgrond* ingevoerd voor het geval de omgekochte het feit begaat in zijn hoedanigheid van minister, burgemeester, parlementariër, enzovoort. De maximale gevangenisstraf wordt in deze gevallen met twee jaren verhoogd.

De verruiming van de strafbaarheid

Geconstateerd kan worden dat de strafbaarheid van ambtelijke omkoping als gevolg van deze wetswijziging aanzienlijk is verruimd. Het staat buiten kijf dat corruptie algemeen als een ernstig delict wordt beschouwd. Naarmate 'corruptie' ruimer wordt gedefinieerd, kunnen echter ook gedragingen strafbaar worden waarvan de strafwaardigheid (ernst) minder vanzelfsprekend lijkt. Neem bijvoorbeeld het geval dat een ambtenaar een fles wijn van iemand krijgt, en hij in ruil daarvoor één dag eerder dan hij anders had gedaan aan die persoon een vergunning verleent. Vanouds is in deze situatie al sprake van strafbaarheid. In 2001 is de maximale gevangenisstraf voor dit soort gevallen echter verhoogd van drie maanden naar twee jaar (en als het bijvoorbeeld gaat om een burgemeester zelfs tot vier jaar). Bovendien is de ambtenaar voortaan tevens strafbaar als hij achteraf voor de spoedige vergunningverlening wordt beloond. Degene die de fles wijn geeft is nu zelf ook strafbaar op grond van actieve omkoping. De ruime reikwijdte van de nieuwe wet is dan ook zeker niet onomstreden. Volgens sommigen omvat deze ook maatschappelijk geaccepteerde en op zichzelf volstrekt rechtmatige gedragingen (Doorenbos, 1998, p. 345-346, 358-359; Boek, 1998, p. 1181-1183).

Als een ambtenaar achteraf beloningen aanneemt voor een geoorloofde prestatie, zoals in het bovenstaande voorbeeld, wordt het beschermde rechtsgoed – het publieke vertrouwen in het objectief en zakelijk functioneren van ambtenaren – naar mijn mening wel degelijk geschonden. Dat vertrouwen wordt immers aangetast (of in elk geval bedreigd) als de indruk ontstaat dat een ambtenaar

zich in zijn ambtsuitoefening laat beïnvloeden door het vooruitzicht van eventuele beloningen (Sikkema, 2005, p. 282-287). Deze concrete uitbreiding van de strafbaarheid lijkt mij dan ook goed verdedigbaar.

Men zou zich nog kunnen afvragen of het bedoelde gedrag niet afdoende via het ambtenarentuchtrecht kan worden bestraft. Het strafrecht – in het bijzonder de mogelijke gevangenisstraf – dient immers een laatste redmiddel te blijven en dient alleen te worden ingezet als andere (bijvoorbeeld tuchtrechtelijke) middelen tekortschieten. Via het tuchtrecht kunnen disciplinaire maatregelen worden getroffen tegen ambtenaren die giften (boven een bepaald bedrag) aannemen; uiteindelijk kan de ambtenaar zelfs worden ontslagen. Toch is het de vraag of een tuchtrechtelijke handhaving onder alle omstandigheden de voorkeur verdient boven het strafrecht. Het strafproces biedt meer rechtsbescherming dan het tuchtrecht en de grote morele autoriteit van het strafrecht kan bijdragen aan een verheldering van de normen rond integriteit en corruptie. Strafrechtelijke handhaving kan in die zin een belangrijke meerwaarde hebben ten opzichte van andere vormen van handhaving (Sikkema, 2005, p. 570-571).

Zoals gezegd had de herziening van de corruptiewetgeving tot doel om een meer adequaat strafrechtelijk optreden tegen corruptie mogelijk te maken. Het was met andere woorden de bedoeling om de effectiviteit van de strafrechtelijke corruptiebestrijding te verbeteren. Het is echter de vraag of dat doel kan worden bereikt door middel van een verruiming van de wettelijke delictsomschrijvingen. In het algemeen is het inderdaad erg lastig om het strafrechtelijke bewijs te leveren van corruptie. Dit wordt echter primair veroorzaakt door factoren die weinig te maken hebben met de formulering van de wet. Zo is er bij corruptie geen sprake van een concreet slachtoffer, dus wordt er ook weinig aangifte gedaan. Verder zal een overheidsorganisatie niet snel geneigd zijn om de vuile was buiten te hangen. Men zal veelal de voorkeur geven aan een interne (tuchtrechtelijke) afdoening. In het licht van de effectiviteit valt dan ook meer te verwachten van preventieve en organisatorische maatregelen, alsmede van maatregelen in de sfeer van de opsporing en vervolging (Sikkema, 2005, p. 331-337 en p. 567-570).

Het voorgaande betekent overigens niet dat een wetswijziging niet wenselijk zou kunnen zijn op grond van andere argumenten dan het vergroten van de effectiviteit. Een zekere verruiming van de

strafrechtelijke aansprakelijkheid lijkt mij wel gerechtvaardigd, als formele erkenning van het toegenomen maatschappelijke en politieke belang dat aan de integriteit van de overheid wordt gehecht (Sikkema, 2005, p. 566-567). Het is echter opvallend dat de Nederlandse wetgever in dit opzicht veel verder is gegaan dan op grond van internationale verdragsverplichtingen noodzakelijk was. Is het werkelijk zo moeilijk om te bewijzen dat de ambtenaar 'weet' dat de gift verband houdt met een bepaalde tegenprestatie, dat ook een strafbaarstelling van het 'vermoeden' geboden is? Bestaat er, bovenop de verhoging van de 'algemene' strafmaxima, inderdaad ook nog behoefte aan een afzonderlijke strafverzwaringsgrond voor bestuurders en volksvertegenwoordigers? Dat de strafbaarheid op grond van internationale verplichtingen moet worden uitgebreid tot buitenlandse ambtenaren is evident, maar is het echt nodig om ook omkoping van voormalige en toekomstige ambtenaren strafbaar te stellen?² Zelfs als met alle afzonderlijke verruiming op zichzelf nog wel zou kunnen worden ingestemd, kan de cumulatie van de verschillende aanpassingen ertoe leiden dat de regeling als geheel wel heel erg ruim uitvalt. Een dergelijk resultaat staat op gespannen voet met het zogenoemde ultimum remedium-karakter van ons strafrecht, dat meebrengt dat de strafbaarheid niet verder mag reiken dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (Roording, 2002, p. 156; Sikkema, 2005, p. 338-340 en p. 571-573).

De (on)duidelijkheid van de wettelijke regeling

In het voorgaande is gebleken dat ik op zichzelf wel kan instemmen met een (beperkte) verruiming van de strafbaarheid van corruptie. Een geheel andere vraag betreft echter de wijze waarop de wetgever aan deze verruiming vorm heeft gegeven. Een heldere en overzichtelijke wettelijke regeling is om verschillende redenen van groot belang. In de eerste plaats is dat het geval met het oog op de rechtszekerheid voor de individuele ambtenaar. In beginsel moet een ambtenaar met de tekst van de wet in de hand kunnen bepalen of hij in een concrete situatie nu strafbaar handelt of niet. Ook vanuit een oogpunt van generale preventie is dat uiteraard wenselijk. Daarnaast hebben ook

² Zie over de genoemde punten uitgebreid mijn proefschrift (Sikkema, 2005, p. 237-242, p. 314-316 en p. 297-305).

politie, justitie en rechters behoefte aan heldere regels, als houvast bij de opsporing, vervolging en berechting. De wetgeving moet met andere woorden in de praktijk hanteerbaar zijn.

De herziening van de corruptiewetgeving heeft echter geleid tot een zeer gecompliceerde en onduidelijke regeling. Dit wordt in de eerste plaats veroorzaakt door de forse toename van het aantal wettelijke varianten van omkoping. Een ambtenaar die gunsten aanneemt of vraagt, kan tegenwoordig bijvoorbeeld te maken krijgen met maar liefst veertien verschillende vormen van (passieve) corruptie, terwijl dat er voor 2001 nog maar drie waren. In de tweede plaats is ook de formulering van de afzonderlijke delictsomschrijvingen niet steeds duidelijk. In sommige gevallen kan deze zelfs onleesbaar en onbegrijpelijk worden genoemd. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op art. 362 lid 1 sub 3^o Sr, dat spreekt over de ambtenaar 'die een gift, belofte of dienst vraagt teneinde hem te bewegen om, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn bediening iets te doen of na te laten'. Het is een lastige opgave om te bepalen of een concrete gedraging hier nu wel of niet onder valt (Sikkema, 2005, p. 340-341 en p. 576-578).

Op betrekkelijk simpele wijze zou de wettelijke regeling aanzienlijk kunnen worden vereenvoudigd. Vanouds wordt in de wet onderscheid gemaakt tussen omkoping van een ambtenaar om iets te doen of na te laten 'in strijd met zijn plicht' (art. 363 Sr) enerzijds en omkoping om iets te doen of na te laten 'zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen' (art. 362 Sr) anderzijds. Dit onderscheid tussen geoorloofde en ongeoorloofde tegenprestaties kan naar mijn mening vervallen. De grens tussen de beide omkopingsvormen is in de rechtspraak in de loop der tijd vervaagd, waardoor het verschil in strafbedreiging (twee jaren tegenover vier jaren gevangenisstraf) in bepaalde gevallen vrij willekeurig is geworden. De woorden 'in strijd met zijn plicht' worden daarbij dermate ruim uitgelegd, dat voor art. 362 Sr nauwelijks nog een zelfstandige rol van betekenis lijkt te zijn weggelegd. Door het bedoelde onderscheid op te heffen en art. 362 Sr en art. 363 Sr simpelweg samen te voegen kan het aantal wettelijke varianten van omkoping al aanzienlijk worden teruggebracht. De zes delictsvarianten die thans in art. 363 Sr worden genoemd kunnen dan immers vervallen. Een vergelijkbaar resultaat kan aan de actieve kant worden bereikt door het samenvoegen van art. 177 Sr en art. 177a Sr. In combinatie met een aantal andere tekstuele en technische aanpassingen kan aldus een belangrijke vereenvou-

diging en verduidelijking van de regeling worden bewerkstelligd (Sikkema, 2005, p. 573-578).³

Conclusie

In 2001 is de strafrechtelijke corruptiewetgeving ingrijpend herzien. In dit artikel heb ik me afgevraagd hoe deze herziening moet worden gewaardeerd, waarbij ik me meer specifiek heb gericht op de reikwijdte en de duidelijkheid van de nieuwe wet. In de eerste plaats is geconstateerd dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid ter zake van ambtelijke corruptie als gevolg van deze wetswijziging aanzienlijk is uitgebreid. De Nederlandse wetgever is daarbij veel verder gegaan dan uit hoofde van internationale verdragsverplichtingen noodzakelijk was. Zelfs als met alle afzonderlijke uitbreidingen wel zou kunnen worden ingestemd, leidt de cumulatie van verschillende aanpassingen per saldo toch tot een zeer ruime regeling. In de tweede plaats is de wettelijke regeling als gevolg van deze herziening zeer complex en onduidelijk – en daarmee moeilijk hanteerbaar – geworden. Dat is het gevolg van het grote aantal wettelijke omkopingsvarianten en van de wijze waarop sommige van die varianten in de wet zijn omschreven. Naar mijn mening is het dan ook dringend gewenst om de wettelijke regeling te vereenvoudigen. In het bovenstaande heb ik aangegeven hoe door de samenvoeging van een aantal wetsartikelen reeds een aanzienlijke vereenvoudiging zou kunnen worden bereikt.

³ Zie voor een overzicht van deze andere mogelijke aanpassingen Sikkema, 2005, p. 576-577.

Literatuur

Boek, J.L.M.

Strafbaarheid van ambtelijke corruptie

Nederlands Juristenblad, 1998,
nr. 27, p. 1179-1184

Doorenbos, D.R.

Ambtelijke corruptie

Delikt en Delinkwent, 1998,
nr. 4, p. 344-364

Hoetjes, B.J.S.

Corruptie bij de overheid

's-Gravenhage, Vuga, 1982

Huberts, L.W.J.C. (red.)

Machtsbederf ter discussie

Amsterdam, VU Uitgeverij, 1994

Roef, D., Th.A. de Roos

Strafrecht als discussie – over corruptie

Bestuurswetenschappen, 1995,
nr. 6, p. 411-425

Roording, J.F.L.

Corruptie in het Nederlandse strafrecht

Delikt en Delinkwent, 2002,
nr. 2, p. 106-161

Sikkema, E.

Ambtelijke corruptie in het strafrecht

Groningen, Boom Juridische uitgevers, 2005 (diss.)

De strafrechtelijke afdoening van ambtelijke corruptie

*J.M. Nelen**

Afgelopen voorjaar moest een aantal natuurlijke personen en rechtspersonen uit de bouwnijverheid zich voor de strafrechter verantwoorden voor hun rol in de 'bouwfraude'. Uit de parlementaire enquête bouwnijverheid was reeds het beeld gerezen van een bedrijfstak waarin het maken van ongeoorloofde prijsafspraken, verrekensystemen met behulp van valse facturen, alsmede het omkopen van ambtenaren tot de gangbare handelspatronen bleken te behoren. Het strafrechtelijke onderzoek dat later volgde naar de handelwijze van zowel de aannemers als de ambtenaren bevestigde dit beeld. Het merendeel van de voorgeleide verdachten werd uiteindelijk strafrechtelijk veroordeeld. Dit gegeven leidde enerzijds tot tevredenheid, maar anderzijds viel in de maatschappelijke commentaren ook enige ontevredenheid te bespeuren over de relatief lage straffen die de rechters hadden opgelegd: geen enkele verdachte – noch uit de ambtenarij, noch uit het bedrijfsleven – werd veroordeeld tot een vrijheidsstraf, zelfs niet voorwaardelijk. Een werkstraf en/of geldboete bleek het maximaal haalbare.

In hoeverre is de strafrechtelijke afwikkeling van het corruptieonderzoek in de bouwfraude typisch of atypisch voor de afdoening van ambtelijke corruptie in Nederland in het algemeen?

In dit artikel staat deze vraag centraal. Op basis van literatuuronderzoek en een recentelijk afgeronde empirische studie wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze aanwijzingen van ambtelijke corruptie een vervolg krijgen in de sfeer van onderzoek en, in het verlengde daarvan, een strafrechtelijke afdoening. Allereerst wordt beschreven welke typen van onderzoek zoal te onderscheiden zijn. Vervolgens wordt ingezoomd op het opsporingsonderzoek, de resultaten die daarmee worden geboekt en de problemen die zich daarbij

* De auteur is als universitair hoofddocent verbonden aan de sectie criminologie van de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij is één van de auteurs van het zojuist verschenen onderzoeksrapport *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur* (Huberts en Nelen, 2005).

voordoen. Het vervolgingsbeleid en hoe daaraan in de praktijk gestalte wordt gegeven staat centraal in de volgende paragraaf. Tot slot wordt aandacht besteed aan de berechting en straftoemeting in corruptiezaken.¹

Typen van onderzoek

Geruchten over, dan wel aanwijzingen van ambtelijke corruptie leiden in eerste instantie niet zelden tot een inventariserend onderzoek in eigen kring. Strafrechtelijk onderzoek brengt in een organisatie immers veelal de nodige commotie teweeg en kan, indien gebaseerd op ondeugdelijke gronden, voor de betrokkenen aanzienlijke schade met zich brengen. Vandaar dat door middel van een inventariserend onderzoek getracht wordt om enig inzicht te verwerven in de ernst van de situatie en in de noodzaak om de zaak onder de aandacht te brengen van politie en justitie.

Afhankelijk van de complexiteit van de zaak zal de verkennende inventarisatie worden uitgevoerd door vertegenwoordigers van de ambtelijke instelling zelf of door een daartoe speciaal in het leven geroepen afdeling/orgaan. Zo beschikt de gemeente Amsterdam sinds enkele jaren over een eigen Bureau Integriteit. Behalve dat vanuit dit bureau op uiteenlopende wijzen getracht wordt om het thema integriteit op de agenda van de 54 gemeentelijke diensten en stadsdelen te krijgen en te houden, beschikt het bureau ook over een aantal ex-rechercheurs die in geval van vermoedens van ernstige integriteitschendingen een onderzoek kunnen instellen.

Een andere optie is om het inventariserend onderzoek uit te besteden aan een externe instantie. Vaak gaat het daarbij om private instellingen, zoals particuliere recherchebureaus of de afdelingen forensic services van de grote accountantskantoren. Door laatstgenoemde afdelingen wordt een breed scala aan activiteiten verricht, waarbij grofweg een onderscheid kan worden gemaakt tussen

¹ In de wetenschap dat strafrechtelijke procedures in de regel veel tijd in beslag nemen, zeker wanneer alle rechtsmiddelen worden benut die de verdachte ter beschikking staan, heeft de analyse zich beperkt tot de gerechtelijke afdoening in eerste aanleg. Deze keuze brengt met zich dat niet in alle gevallen sprake is van een onherroepelijke gerechtelijke uitspraak en dat het onderzoek geen licht kan werpen op de vraag in hoeverre gerechtelijke uitspraken in eerste aanleg stand houden in hoger beroep en/of cassatie.

preventieve en repressieve werkzaamheden. Onder de tweede categorie valt het zogenoemde toedrachtonderzoek. Dit is onderzoek naar aanleiding van concrete vermoedens van fraude of andere onrechtmatige gedragingen of situaties.

De overgang van een toedrachtonderzoek naar een strafrechtelijk onderzoek is diffuus. Vaak is niet geheel duidelijk welke processen of mechanismen er precies toe hebben bijgedragen dat een vermeend corruptiegeval in de strafrechtelijke sfeer getrokken wordt. Er is in zekere zin sprake van een continuüm, waarbij aan het ene uiteinde de zaken kunnen worden geclusterd waarin de corruptie onomstotelijk is vast komen te staan en aan het andere uiteinde de zaken waarin na een vluchtige inventarisatie al zonneklaar is dat de aanwijzingen van corruptie op drijfzand zijn gebaseerd. In het laatste geval zal de zaak snel terzijde worden gelegd, terwijl in het eerste geval in de regel aangifte zal worden gedaan van strafbare feiten. De problemen zitten niet aan deze beide uitersten, maar in het gebied dat daartussen ligt. Wanneer zijn met andere woorden de aanwijzingen van corruptie zo sterk dat vanuit de ambtelijke organisatie besloten wordt de zaak bij politie en justitie aanhangig te maken? De afweging in dezen is subjectief van aard, waarbij in geval van twijfel in het ene geval het belang van de interne organisatie ('niet onnodig onrust zaaien') en anderzijds het belang van de publieke zaak ('de burger moet te allen tijde op de integriteit van de overheid kunnen vertrouwen') zal prevaleren.

Cijfermatige gegevens over de aangiftebereidheid van de diverse ambtelijke instanties zijn schaars. Een inventarisatie van de meldingen aan het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam maakte duidelijk dat in 38% van de gevallen die in de stadsdelen of gemeentelijke diensten naar boven waren gekomen, aangifte van een strafbaar feit was gedaan (Nelen, 2003). Dit onderzoek concentreerde zich overigens niet uitsluitend op corruptie, maar ook op andere integriteitschendingen. Vrijwel alle aangiften hadden betrekking op diefstal, verduistering, corruptie en fraude. Van de 32 zaken die bezien over de periode 1996-2002 in het zakenbestand van het Centraal Registratiepunt werden geregistreerd onder de noemer 'corruptie' kwam in acht gevallen onomstotelijk vast te staan dat er sprake was van corruptie. In de overige 24 zaken bleken de vermoedens hetzij onterecht, hetzij konden zij niet hard gemaakt worden, hetzij konden zij niet gerelateerd worden aan een aanwijsbare dader.

Een zaak kan ook aan het rollen komen door een melding van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). De AIVD beschikt over een Meldpunt integriteitsaantastingen. Een ieder kan vermeende inbreuken op de ambtelijke en bestuurlijke integriteit hier melden.

Met betrekking tot integriteitschendingen of corruptie binnen de politie is de kans niet denkbeeldig dat een aantal van deze zaken wordt afgedaan door de bureaus interne onderzoeken (Bio's) van de regiokorpsen.² In het kader van de Monitor Integriteitschendingen wordt jaarlijks geïnventariseerd welke integriteitschendingen zich binnen de Nederlandse politiekorpsen voordoen en hoe deze intern – onder meer met behulp van de BIO's – worden afgehandeld. Corruptie komt in dat overzicht – zij het op bescheiden schaal – ook aan bod: over de periode 1999-2000 werden 25 corruptiegevallen geregistreerd die voorwerp van intern onderzoek waren (Van der Steeg e.a., 2000).

Opsporingsonderzoek naar corruptie

Hoewel het opsporen van gevallen van ambtelijke corruptie niet het exclusieve domein is van de Rijksrecherche, speelt de dienst op dit terrein wel een vooraanstaande rol. Zo zal op grond van de *Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche*³ 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.⁴ 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

2 In de meeste korpsen worden deze eenheden aangeduid als Bio's, maar ook de afkortingen BIZ (Bureau Interne Zaken) en BIV (Bureau Interne Veiligheid) komen voor.

3 Aanwijzing van 8 januari 2002, registratienummer 2002A001.

4 Hoewel de Rijksrecherche zich in beginsel richt op functionarissen in dienst van de (semi-)overheid, zullen de door haar ingestelde opsporingsonderzoeken naar ambtelijke corruptie zich uiteraard niet beperken tot de omgekochte ambtenaar, maar zich ook richten op de omkoper, ondanks het feit dat dit veelal geen ambtenaar zal zijn.

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 beslist de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR) over de daadwerkelijke inzet van de Rijksrecherche.⁵

Uit het recentelijk afgeronde empirische onderzoek kan worden afgeleid dat in de periode 1994-2003 bijna een kwart van de proces-verbaal met betrekking tot ambtelijke corruptie afkomstig was van de Rijksrecherche (Nelen, 2005). De dienst die het meest frequent werd ingeschakeld was de reguliere politie. Bijna tweederde deel van de processen-verbaal kwam voor rekening van de regiokorpsen en de nationale recherche. Afgezien van de Fiod-ECD bleken de bijzondere opsporingsdiensten nauwelijks geïnvolveerd te zijn in corruptieonderzoek. Overigens moet hierbij wel worden aangetekend dat het regelmatig voorkomt dat verschillende opsporingsdiensten de handen ineenslaan en gezamenlijk onderzoek naar ambtelijke corruptie doen.

Complexiteit van opsporingsonderzoek

Corruptieonderzoek behoort tot de meest complexe vormen van opsporingsonderzoek. Dat heeft een aantal redenen. Een belangrijke complicatie in dit type zaken is dat vaak onduidelijk blijft of er iets tussen de vermeende omkoper en omgekochte is uitgeruild, en zo ja wat. Het feit dat geen van beide partijen er belang bij heeft om de aard van de ruil te specificeren, laat staan dat zij de behoefte voelen aangifte van het delict te doen bij een opsporingsinstantie, impliceert dat het rechercheonderzoek in sterke mate afhankelijk is van de aanwezigheid en bereidwilligheid van andere getuigen. De indirect betrokkenen moeten echter vaak een enorme drempel over om als getuige of 'klokkenluider' te fungeren. Ondanks verbeterde regelgeving, als gevolg waarvan de positie van de klokkenluider beter wordt beschermd, zetten loyaliteit jegens collega's en de werkgever, angst voor sociale repercussies (zoals uitstoting uit de

⁵ De bovenstaande tekstpassage is ontleend aan de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* van het openbaar ministerie, die op 15-11-2002 is werking is getreden (publicatie in *Stcr.*, 25-10-2002, nr. 206).

werkkring) en tal van andere organisatorische en (vooral) culturele facetten onverminderd een belangrijke rem op de bereidwilligheid van eventuele getuigen om 'uit de school te klappen'. Wanneer ook niet de hand kan worden gelegd op administratieve bescheiden die het vermoeden van corruptie kunnen onderbouwen, is de kans op een succesvolle afronding van het onderzoek gering.

Wat bovendien in het nadeel van opsporingsambtenaren is, is het feit dat er vaak veel tijd verstrijkt voor signalen van corruptie in een organisatie opborrelen en het feitelijke onderzoek begint. Er moet daardoor vaak een aantal jaren worden teruggerechercheerd in de tijd, met alle bezwaren van dien. Het gebrekkige geheugen is voor verdachten vaak een welkom gelegenheidsargument, maar feit is dat naarmate meer tijd verstrijkt het menselijk geheugen meer feilbaar en onbetrouwbaar wordt. Dit gegeven is een complicerende factor in verhoorsituaties.

Het verhoren van dit type verdachten vereist – zeker wanneer het gaat om verbaal begaafde bestuurders of topambtenaren – de nodige deskundigheid. Daarnaast dient in een opsporingsteam dat is belast met onderzoek naar ambtelijke corruptie voldoende deskundigheid in financieel-economisch opzicht gewaarborgd te zijn. Het gaat daarbij niet uitsluitend om kennis die benodigd is om te achterhalen of de werkelijkheid die wordt gepresenteerd op papier en tijdens verhoren van verdachten en getuigen correspondeert met de werkelijke gang van zaken, maar ook om kennis van de mores en gebruiken in een bepaalde branche. Het aantal cases en interviews in het door ons verrichte onderzoek is te klein om vergaande uitspraken te doen over de vraag in hoeverre de hierboven genoemde deskundigheid binnen de opsporingsinstanties voldoende aanwezig is. In ander onderzoek is wel vastgesteld dat het financieel rechercheren, waar het hier in de kern om draait, binnen de reguliere opsporing – met uitzondering van de Fiod/ECD – nog onvoldoende wortel heeft geschoten.⁶ Er is gedurende de afgelopen jaren weliswaar behoorlijk geïnvesteerd om de opsporing op dit punt naar een hoger niveau te tillen, maar de resultaten van deze inspanningen zijn vooralsnog niet erg hoopgevend. De interviews die in het kader van het onderhavige onderzoek zijn gehouden, bevestigen dit beeld.

6 Zie bijvoorbeeld het rapport van Faber en Van Nunen (2002).

Vervolging

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. In voorkomende gevallen geeft hij ook zelf leiding aan opsporingsonderzoeken naar gevallen van corruptie.

Bij het bepalen van de opportuniteit van de vervolging van de omkoper en de omgekochte spelen verschillende factoren een rol, zo blijkt uit de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* van het O.M. Met nadruk wordt gesteld dat niet gekozen is voor een scorelijstje aan de hand van objectieve indicatoren, omdat een dergelijk min of meer absoluut model kan leiden tot beslissingen en (standaard)motiveringen die onvoldoende recht doen aan het concrete geval. De strafrechtelijke aanpak van ambtelijke corruptie is, aldus de *Aanwijzing*, nu eenmaal meer maatwerk dan confectie. Bij het nemen van de maat wordt gelet op een scala aan factoren, die betrekking hebben op de aard en omvang van de gift, de gewenste tegenprestatie, de persoon, functie en intentie van de omkoper en omgekochte, de aard en duurzaamheid van hun relatie, de mate waarin de rechtsorde door de zaak is geschokt, enzovoort.

Een belangrijk aspect bij de afweging of al dan niet tot vervolging van een verdachte ambtenaar moet worden overgegaan is de vraag of binnen de ambtelijke organisatie arbeidsrechtelijke maatregelen genomen zijn of dat het voornemen bestaat om deze te treffen. Is het laatste het geval en laten de aard en ernst van de vermeende corruptie een dergelijke beslissing toe, dan is de kans groot dat het O.M. zal besluiten tot een – al dan niet voorwaardelijk – sepot.

Ook de organisatorische context speelt een rol in de afdoeningsbeslissing. Wanneer de vermeende corruptie mede het gevolg is van ernstige gebreken in de organisatiestructuur of cultuur, zal de afweging moeten worden gemaakt of 'enkele barbertjes moeten hangen' of dat een zaak op een andere wijze moet worden afgedaan. Het empirische onderzoek laat zien dat minder dan de helft van de opsporingsonderzoeken uiteindelijk leidt tot een strafrechtelijke

vervolgning van één of meer van de hoofdverdachten (Nelen, 2005). Het merendeel van de corruptieonderzoeken kent met andere woorden geen strafrechtelijk vervolg. Afgezien van de hierboven reeds vermelde omstandigheden waaronder het O.M. een vervolging niet opportuun acht, komt het natuurlijk ook regelmatig voor dat het onderzoek uitwijst dat de vermoedens van corruptie onterecht zijn, niet geschraagd kunnen worden met bewijsmiddelen, dan wel niet gerelateerd kunnen worden aan een aanwijsbare dader. Uit de gegevensbestanden van het O.M. is afgeleid dat jaarlijks gemiddeld 33 personen – daartoe behoren niet alleen de (vermeende) omgekochte ambtenaren maar in een aantal gevallen ook de (vermeende) omkopers – worden gedagvaard (Nelen, 2005). In vergelijking met het onderzoek dat Hoetjes (1991) dertien jaar geleden uitvoerde, is het aantal vervolgingen bijna verdubbeld. Het O.M. blijkt zich, analoog aan de uitgangspunten in de *Aanwijzing*, bij het seponeren van zaken in belangrijke zin te laten leiden door de afweging of de mogelijkheid bestaat van een ander dan strafrechtelijk optreden; in geval dat het bevoegd gezag reeds disciplinaire maatregelen jegens de betrokken ambtenaar heeft getroffen of van plan is dat te doen en de overtuiging bestaat dat daarmee maatschappelijk gezien kan worden volstaan, wordt geseponeerd. Voor de strafrechter verschijnen derhalve uitsluitend die personen te wier aanzien – naar het oordeel van het O.M. – het maatschappelijk belang een gerechtelijke afdoening eist en de bewijspositie sterk genoeg wordt geacht.

Berechting

Een secundaire analyse van de databestanden van het O.M. heeft duidelijk gemaakt dat een eenmaal in gang gezette strafrechtelijke vervolging in zaken waarin de dagvaarding is geënt op (ten minste) één van de ‘klassieke’ corruptieartikelen⁷ in negen van de tien

⁷ Met de term klassieke corruptieartikelen wordt bedoeld op respectievelijk de artikelen 177 Sr (omkoping van een ambtenaar), art. 177a Sr. (omkoping niet met ambtsplicht strijdige handeling), art. 178 Sr (omkoping van een rechter), of één van de artikelen van titel XXVIII (ambtmisdrijven) van het Wetboek van Strafrecht; wat de laatste categorie misdrijven betreft is speciale aandacht gewijd aan art. 362 Sr (aannemen van steekpenningen door een ambtenaar in ruil voor een niet met de ambtsplicht strijdige handeling), art. 363 Sr (aannemen van steekpenningen door een ambtenaar in ruil voor een met de ambtsplicht strijdige handeling) en art. 364 Sr (aannemen van steekpenningen door een rechter).

gevallen resulteert in een strafrechtelijke veroordeling (Nelen, 2005). Enige voorzichtigheid ten aanzien van deze bevinding is wel geboden. Uit de aanvullende dossieranalyses blijkt namelijk dat partiële vrijspraken in corruptiezaken geen ongebruikelijk verschijnsel zijn. Het is een bekend gegeven dat in veel strafzaken allesbehalve op één paard wordt gewed en dat diverse strafbare feiten ten laste worden gelegd. Het is in dat licht bezien ook zeker niet zorgwekkend dat een verdachte van een deel van hetgeen hem of haar ten laste is gelegd wordt vrijgesproken. Frappant is wel dat in een aantal van de bestudeerde strafrechtsdossiers juist de corruptieaanklacht niet wettig en overtuigend bewezen werd geacht en de bewezenverklaring uitsluitend betrekking had op een ander deel van de tenlastelegging, bijvoorbeeld het valselijk opmaken van documenten. De moeilijkere bewijslast die bestond voor februari 2001 speelde hierbij ongetwijfeld een rol.⁸

Hoe dit verder ook zij, feit blijft dat een percentage van 90% schuldigverklaring en strafoplegging in eerste aanleg een alleszins respectabel gegeven is. De voor de hand liggende conclusie die aan deze bevinding kan worden verbonden is dat de zaken die het O.M. de rechter voorlegt in bewijsrechtelijk opzicht stevig zijn onderbouwd. Bezien vanuit een iets ander gezichtspunt doemt evenwel ook een alternatieve verklaring op. Niet uitgesloten moet worden geacht dat het O.M. in dit type zaken op *safe* speelt door uitsluitend die zaken aan de rechter voor te leggen waarin succes op voorhand vrijwel verzekerd is. Het hoge veroordelingpercentage is in deze verklaring een artefact van het selectieproces dat het O.M. zelf hanteert. Hierboven is reeds toegelicht waarom corruptieonderzoek tot de meest gecompliceerde typen van opsporingsonderzoek behoort en in dat licht bezien is de kans niet denkbeeldig dat het O.M. bij de vervolgingsbeslissing aan de bewijskracht hogere eisen stelt dan in andere zaken het geval is.

⁸ Aangezien in andere artikelen in dit nummer al uitgebreid aandacht aan dit juridische probleem wordt geschonken, zij hier slechts gewezen op het feit dat het sinds 1 februari 2001 voor strafbaarheid van de ambtenaar niet langer noodzakelijk is dat hij wetenschap heeft over het doel van de gift, maar dat een redelijk vermoeden hiervoor voldoende is. Verder is ook het achteraf ontvangen van een gift strafbaar gesteld, zelfs voor de ambtenaar die niet in strijd met zijn plicht heeft gehandeld. Wanneer de strafbare feiten zich uitstrekken over de periode vóór februari 2001 moet feitelijke wetenschap van de ambtenaar worden aangetoond.

Straftoemeting

Behalve het hoge percentage verdachten dat strafrechtelijk wordt veroordeeld springt nog een facet van de gerechtelijke afdoening in het oog, te weten de straftoemeting. Bij de beslissing over de strafmaat houdt een gerechtelijke instantie in de regel altijd rekening met de aard en ernst van het bewezenverklaarde en met de omstandigheden waaronder dit is begaan. Tevens worden in de straftoemetingsbeslissing de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde meegewogen.

De dossieranalyse die in het kader van ons onderzoek is verricht, maakt duidelijk dat rechters in hun straftoemetingsbeslissingen geneigd zijn een aantal facetten zwaarder mee te laten wegen dan het O.M. bereid is te doen. Vooral in de sfeer van de vrijheidsstraffen leidt dit ertoe dat in plaats van de door het O.M. geëiste onvoorwaardelijke straffen meestal wordt gekozen voor voorwaardelijke sanctiemodaliteiten. Aan veroordeelden in een corruptiezaak wordt slechts in uitzonderlijke gevallen een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. In een periode van tien jaar hebben 77 personen, onder wie 49 ambtenaren, enige tijd achter de tralies gezeten. Hun vrijheidsstraf was bovendien meestal van korte duur. De meest frequent opgelegde onvoorwaardelijke straf is de werkstraf. Combinaties met andere straffen komen regelmatig voor, waarbij de vrijheidsstraf of de geldboete vaak voorwaardelijk wordt opgelegd. Ten aanzien van de straftoemeting in corruptiezaken blijkt de rechter zowel oog te hebben voor de organisatorische context waarbinnen de corruptieaffaire kon ontstaan en gedijen, als voor de arbeidsrechtelijke gevolgen die de betrokkene boven het hoofd hangen. Het feit dat iemand zal worden (of reeds is) ontslagen en bedolven is geraakt onder een vloed aan negatieve publiciteit lijkt voor menige rechter aanleiding te zijn om de door het O.M. gevorderde straffen enigszins te matigen. Dit gegeven contrasteert met de overweging in de meeste vonnissen waarin de ernst van het corruptiedelict wordt beklemtoond. De gedachte dat – om een deel van deze standaardmotivering te parafraseren – ‘de verdachte door het aannemen van deze giften het in hem gestelde vertrouwen heeft beschaamd, waardoor het vertrouwen dat de burger in het overheidsapparaat moet kunnen stellen is geschaad en de waardigheid van de overheid is aangetast’ komt in de strafmaat van de meeste bestudeerde zaken slechts in beperkte mate tot uitdrukking.

Een ander opmerkelijk gegeven is dat bijzonder weinig gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Hoewel de tegenprestatie die ambtenaren voor hun diensten (of voor het nalaten daarvan) ontvangen niet altijd in geld kan worden uitgedrukt, lenen corruptiezaken zich in de regel wel voor toepassing van art. 36e Sr. Deze bevinding bevestigt de conclusies uit eerdere evaluaties (onder anderen Nelen, 2000; Faber en Van Nunen, 2002) dat het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel in de handhavingspraktijk onvoldoende wortel heeft geschoten.

Tot slot

Dit artikel begon met de vraag of de strafrechtelijke afdoening van de corruptiezaken in de zogeheten bouwfraude past in het algemene patroon van de afdoening van ambtelijke corruptie in Nederland. Het antwoord op deze vraag is bevestigend. Zowel het feit dat vrijwel alle verdachten in de bouwfraude die op basis van de corruptieartikelen zijn vervolgd ook zijn veroordeeld, als ook het gegeven dat de opgelegde straffen werkstraffen en vermogenssancties betroffen, corresponderen met de bevindingen van het empirische onderzoek waarvan in dit artikel verslag is gedaan.

Het aantal strafrechtelijke vervolgingen in corruptiezaken is in ruim een decennium verdubbeld en daarmee heeft het O.M. aan de samenleving een signaal gegeven dit type criminaliteit ernstig te nemen. Beduidend minder komt die ernst tot uitdrukking in de straftoemeting van gerechtelijke uitspraken. Het feit dat in corruptiezaken vrijwel geen enkele verdachte wordt veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf roept in het publieke debat al snel het beeld op van ambtenaren en ondernemers die hun straf kunnen 'afkopen'. Het verwijt van *klassenjustitie* is dan snel gemaakt. Hoewel dit beeld in een aantal opzichten eenzijdig en ongenueanceerd is, zou het voor een beter begrip en maatschappelijke acceptatie van een gerechtelijk oordeel aanbeveling verdienen wanneer de vonnissen, en in het bijzonder de opgelegde straf, beter aan het publiek worden uitgelegd.

Literatuur

Faber, W., A. van Nunen

Het ei van Columbo? Evaluatie van het project financieel onderzoeken

Oss, Faber organisatie-
vernieuwing, 2002

Hoetjes, B.J.S.

Over de schreef; het schemergebied tussen ambtenaar en burger

Justitiële verkenningen, 17^e jrg.,
nr. 4, 1991, p. 8-32

Nelen, J.M.

Gelet op de wet; de evaluatie van strafwetgeving onder de loep

Amsterdam, Vrije Universiteit
Amsterdam, 2000

Nelen, H.

Integriteit in publieke functie; het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht

Den Haag, Boom Juridische
uitgevers, 2003

Nelen, J.M.

Onderzoek naar de afdoening van corruptie

In: L.W.J.C. Huberts en

J.M. Nelen, *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur; omvang, aard en afdoening; deel IV*, Utrecht, Lemma BV, 2005

Steeg, M. van der,

M.E.D. Lamboo e.a.

Als zich een integriteitsschending voordoet

Tijdschrift voor de politie,
9^e jrg., 2000, p. 23-30

De corrupte functionaris, zijn omkoper en hun relatie

*G. de Graaf**

Veel onderzoek naar corruptie is gericht op de vraag hoe omvangrijk het probleem is. Minder aandacht is er voor de aard en achtergronden van corruptie. In dit artikel staat de corrupte overheidsfunctionaris zelf centraal. Wat valt er te zeggen over zijn of haar profiel, en wat over de relatie met de omkoper?

Om meer over de corrupte functionaris in zijn of haar omgeving te weten te komen is gekozen voor casestudieonderzoek, een onderzoeksstrategie die inhoudt dat een naar tijd en plaats afgebakend deel van de sociale werkelijkheid relatief intensief en weinig reducerend wordt beschreven en geanalyseerd (Huberts en De Vries, 1995, p. 60). Casestudies bieden het voordeel van aandacht voor de vele details van het bestudeerde fenomeen en de mogelijkheid aandacht te besteden aan de context (De Graaf, 2006) waarin het zich voordoet.

Voor dit artikel zijn in totaal tien corruptiegevallen bestudeerd. Er is met andere woorden sprake van een 'multiple case study research design'. De focus ligt daarbij op het begrijpen van de dynamiek van elke casus, met als doel te achterhalen wat op gekozen onderwerpen de verschillen en overeenkomsten inhouden (Eisenhardt, 1989; Yin, 1989; Herriott en Firestone, 1983). Er is gezocht naar de aan- of afwezigheid van gekozen aspecten en kenmerken van de corrupte functionaris en zijn of haar relatie met de omkoper(s).

Omdat we over de aard van corruptie nog maar weinig weten, is het kennisdoel van de vergelijkende gevalstudie vooral exploratief. Daarbij mag nooit uit het oog worden verloren dat het in dit artikel

* De auteur maakt als post-doc deel uit van de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de afdeling Bestuur en Organisatie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam (zie www.fsw.vu.nl/integriteit). Het artikel is gebaseerd op en maakt gebruik van met name onderzoek dat uitgebreid is beschreven in De Graaf en Huberts (2005), een boekhoofdstuk in Huberts en Nelen (2005). Zie dit boek voor een overzicht van de *state of the art* van onze kennis over de aard van corruptie. Dat boek is het resultaat van onderzoek dat is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie.

gaat om een beeld op basis van de cases, om het patroon dat zich vanuit dat materiaal aandient; een profiel. Dat wil uiteraard niet zeggen dat elke corruptiecasus in Nederland aan dit profiel voldoet. Het is wezenlijk dat de beperkingen voor ogen gehouden worden. In dit artikel wordt een ambtenaar of politicus in het openbaar bestuur als 'corrupt' beschouwd, indien hij of zij betrokken is bij het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat de betrokkene in functie deed, doet of zal doen. Dat doen of nalaten gebeurt met het oog op het belang van een derde partij.

Populatie en selectie cases

De selectie van cases is een belangrijk onderdeel van casestudie-onderzoek. Aselect kiezen uit het totale aantal corruptiegevallen in Nederland is niet mogelijk. Die 'populatie' is onbekend en moeilijk te kennen. Voor dit onderzoek is de keuze gevallen op de corruptiezaken die op landelijk niveau in aanmerking zijn gekomen voor onderzoek door de Rijksrecherche, via de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR).

Wanneer een hoofdofficier of officier van justitie ergens in het land geconfronteerd wordt met een enigszins serieuze corruptiezaak, ligt het voor de hand dat die zaak aan de CCR wordt voorgelegd. De CCR bestaat uit een daartoe aangewezen procureur-generaal, de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket en de directeur Rijksrecherche. De CCR wordt bijgestaan door de landelijk coördinerend officier van justitie. De commissie moet bepalen of onafhankelijk en deskundig onderzoek geboden is, cq. of de Rijksrecherche wordt ingezet en voor hoe lang (waarvoor de inzetcriteria een handvat vormen en corruptie heeft daarbinnen prioriteit). Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat het huidige stelsel inhoudt dat alle enigszins belangrijke bestuurlijke en ambtelijke corruptiezaken worden voorgelegd aan de CCR. In die zin gaat het bij de CCR-zaken om 'het neusje van de zalm' van bekend geworden Nederlandse corruptiezaken. Aangezien de hier bestudeerde cases een selectie zijn uit deze zaken, betekent dat dus ook dat dit onderzoek zich richt op het profiel van corruptie van bekendgeworden corruptiezaken. Voor de selectie van de te bestuderen cases heb ik allereerst alle onderzoeken van de Rijksrecherche over de periode 2000-2003

geïventariseerd waarbij wellicht sprake was van corruptie (dertig dossiers). Uiteindelijk bleken tien cases, tien corrupte functionarissen, relevant voor het onderzoek.¹

Bij de tien functionarissen ging het om twee vrouwen en acht mannen, van verschillende leeftijden. Eén zaak speelde op een ambassade (in West-Europa), de andere zaken in vijf verschillende provincies. Daarvan zijn de dossiers bij de Rijksrecherche bestudeerd. Met name de verslagen van de verhoren van de verdachten en getuigen bleken een belangrijke bron van informatie voor dit onderzoek. Ook werden andere bronnen bij deze dossierstudie betrokken, zoals krantenberichten en verslagen van de zaak en gerechtelijke uitspraken. Verder zijn over elke zaak medewerkers van de Rijksrecherche geïnterviewd.

Daarnaast zijn zeven expertinterviews gehouden.² Deze interviews hadden tot doel informatie te verzamelen over de achtergronden – in de ogen van de respondenten – van corruptiegevallen in Nederland. Ook zijn uit het casestudieonderzoek voortvloeiende ideeën en hypothesen aan geïnterviewden voorgehouden om daarop bij de analyse van de cases te kunnen reflecteren.

Het onderzoek betreft de volgende tien functionarissen of ‘cases’:

- medewerker Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND);
- medewerker IND (beslismedewerker);
- politiemans (rechercheur B, in de rang van brigadier van politie);
- politiemans (rechercheassistent);
- gemeenteambtenaar (directeur sector Ruimte);
- ambtenaar Rijkswaterstaat (hoofd realisatie werken);
- ambtenaar Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Orde en Milieubeheer (medewerker Rijksgebouwendienst);
- ambassadelid in het buitenland (consulaire afdeling);
- twee wethouders.

¹ Voor meer details over de selectie van cases, zie De Graaf en Huberts (2005).

² Het betrof een interview met een advocaat die veelvuldig van corruptie verdachte ambtenaren heeft verdedigd, twee journalisten die veelvuldig over corruptie hebben geschreven, een criminoloog die ervaring heeft met onderzoek naar corruptie in Nederland, een medewerker van een commercieel adviesbureau met veel ervaring in onderzoek naar integriteitsschendingen in organisaties, een klokkenluider en een medewerker van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat die nauw bij de parlementaire enquête bouwrijverheid was betrokken.

Een profiel van de corrupte functionaris

Motieven

Wat betreft de motieven van de corrupte functionarissen valt op dat in twee gevallen de corruptie gebeurde vanwege de liefde voor of vriendschap met de 'externe actor'. In de corruptiezaken waarin het ging om visa's, paspoorten en/of verblijfsvergunningen, noemden de betrapte ambtenaren ook als motieven het 'helpen van de medemens' en 'onvrede met politieke beslissingen' ('humanitaire motieven').

In één geval speelde de liefde en een beetje de 'humaniteit'. Zoals een Rijksrechercheur het in dit geval in een interview uitdrukte: 'Ambtenaar X heeft het uit liefde gedaan en misschien nog een beetje uit humanitaire overwegingen. Ze heeft gewoon een verkeerde vriend getroffen die haar van alles beloofde, zoals een huwelijk dat er nooit van gekomen is. Voor de corrupte handelingen was niet geld, maar alleen liefde de tegenprestatie, als je dat tenminste zo kan noemen.'

In de acht andere gevallen speelde 'materieel gewin' een rol. Wel moet daar meteen aan worden toegevoegd dat de materiële baten in de gevallen die buiten de bouwwereld spelen, vaak (zeer) gering zijn. In vijf gevallen speelden er naast geld ook andere motieven mee. Meestal ging het om de combinatie met 'status' en het 'indruk willen maken' op de directe omgeving. Eén casus biedt daarvan een mooi voorbeeld, waarin geld het mogelijk maakte om indruk te maken op vrienden. Een ambtenaar, schaal 10, had tekenbevoegdheid voor het besluit tot opdrachtverstrekking, de keuze voor de aannemer en het goedkeuren van het uiteindelijk geleverde werk. Hij gebruikte die bevoegdheden om binnen twee jaar tijd de staat voor zo'n 1,3 miljoen euro op te lichten. Over een andere functionaris werd gezegd: 'Ambtenaar X was dubbel in zijn omgang met vrienden. Hij was erg gedreven en wilde graag indruk maken op anderen. Hierin werd hij ook niet geremd door zijn leidinggevenden. Men liet hem begaan. Hij was gewoon erg naïef en het streelde zijn ego als hij werd geprezen. En toen hij eenmaal verboden informatie had doorgespeeld naar vrienden, om indruk te maken, werd hij chantabel en was het helemaal moeilijk te stoppen.'

Wat daarnaast opvalt is dat alle gevallen met (financiële) steekpenningen mannelijke verdachten kennen. In de twee zaken met

vrouwelijke verdachten waren er geen indicaties van financieel gewin. In één geval is een vrouw de fout in gegaan uit liefde en kostte de relatie de functionaris veel geld (in plaats van dat het financieel iets opleverde). In het andere geval ging het om een (gratis) dienst voor een goede vriendin.

De bevindingen met betrekking tot het corruptiedelict sluiten aan bij wat al voor meer vormen van criminaliteit is vastgesteld. Het is niet louter het materiële gewin dat aan het handelen van de omgekochte ten grondslag ligt. Liefde en vriendschappen en vooral status en indruk maken spelen aanvullend een belangrijke rol. Een bewuste afweging van financieel gewin versus de pakkans en straf wordt vooraf meestal niet gemaakt.

Karakter en persoon

Hoewel het ondoenlijk is om de persoonlijkheid van iemand in een notendop te vangen, is in de dossiers wel uitdrukkelijk gezocht naar typering van de persoonlijkheden van de tien van corruptie verdachte functionarissen. Het is vanzelfsprekend lastig uit deze typering gemeenschappelijkheden af te leiden. Desalniettemin valt op dat in zeven dossiers een sterke en dominante persoonlijkheid naar voren komt. In twee gevallen om wat minder sterke persoonlijkheden die graag indruk maken en gevoelig zijn voor status. Een afwijkend geval lijkt de eerste functionaris in de bovenstaande opsomming te zijn: iemand die binnen een nieuwe liefdesrelatie volgens haar omgeving 'totaal veranderde'. Deze casus wijkt in veel opzichten af van de andere.

Vaak worden de corrupte functionarissen omschreven als 'snelle en goede praters' en 'harde werkers' die hun omgeving gemakkelijk meekrijgen. Andere steekwoorden zijn: communicatief, heel direct, flamboyant, open, met flair. Binnen de eigen organisatie opereren ze vaak nogal solistisch; ze krijgen veel vrijheid van handelen. Het zijn ook types waar intern in de organisatie altijd een beroep op kan worden gedaan omdat ze het imago hebben dingen 'voor elkaar te krijgen'. Ze geven vaker dan anderen als antwoord: 'dat regel ik voor je'. Een typerende uitspraak uit één van de dossiers: 'Ambtenaar X was goud waard voor het team. Hij had zeer veel contacten en wist rap hoe zaken in elkaar zaten.'

De van corruptie verdachte functionarissen regelen nogal eens

zaken buiten geldende procedures om. Zo zoeken ze de grenzen op van hun beslissingsbevoegdheid. Overigens is opvallend dat vaak bij de verdediging wel weer de formele bevoegdheden erbij worden gehaald, om aan te geven dat de corruptie niet plaats kan hebben gevonden 'omdat het niet binnen mijn bevoegdheid lag om dat te doen'.

Achteraf blijken er in de organisaties waarin zich het corruptiegeval voordeed vrijwel altijd interne signalen te zijn geweest dat er iets niet in de haak was. In één geval is een ambtenaar geschorst geweest wegens integriteitsschendingen, maar krijgt deze door een nieuwe leidinggevende, mede vanwege productiedruk in de organisatie, toch belangrijke nieuwe takenbevoegdheden, zonder een goede controle. Een voorbeeld uit een verhoor in een dossier: 'Ik hoorde dat de jongen van de Vreemdelingenpolitie aan mijn collega vertelde dat ze verbaasd waren dat X nog in onze dienst was. Dat men bij de Vreemdelingenpolitie sprak over de vele positieve ontzettingen van X, inzake machtigingen tot voorlopig verblijf in Nederland. Uit het gesprek merkte ik dat de Vreemdelingenpolitie dit had gemeld via de officiële kanalen bij onze organisatie, en er niet meer van had gehoord.'

In enkele gevallen geven collega's achteraf in politieverhoren aan wel vermoedens met andere collega's te hebben besproken, maar toch niet naar de leidinggevende te zijn gestapt omdat het uiteindelijk als oncollegiaal wordt gezien. Uit een politieverhoor van een medewerker van een verdachte: 'Wel vond ik het vreemd en heb daar vervolgens een andere collega over aangesproken. Ik zei hem dat wij daar misschien wel wat aan moesten doen, omdat wij anders misschien zelf wel iets fout deden. Hij was het toen niet met me eens en zei mij dat het de verantwoording van ambtenaar X zelf was. Hierna heb ik niets meer gedaan. Ik merk hierbij op dat drie andere toen aanwezige collega's, te weten ..., dat ook hebben gezien. Ook zij zeiden dat het de verantwoordelijkheid van X zelf was.'

Een ander voorbeeld betreft een ambtenaar die veelvuldig op zijn mobiel wordt gebeld op het werk. De collega's vinden het vreemd, helemaal omdat bij binnenkomst op de kamer de gesprekken soms abrupt ophouden, maar uiteindelijk wordt de ambtenaar er niet op aangesproken: 'Zijn mobiele telefoon ging vaak over op het werk waarin hij in een voor de rest onverstane taal sprak. X vertelde dat zijn telefoon aanstond voor zijn bijbaan en voor eventuele calamiteiten in zijn familie. Iedereen dacht daar het zijne van, maar X

werd er nooit op aangesproken. Iedereen wist het, tot de unitmanager aan toe.'

Een Rijksrechercheur stelde: 'We horen vaak bij onderzoek in een zaak van collega's van de verdachte: "het verbaast me niks."'

Wat verder opvalt is dat corrupte functionarissen zeker niet de slechtste functionarissen in termen van efficiëntie en effectiviteit worden gevonden.

Het type medewerker dat zich niet beperkt tot het deskundig en neutraal uitvoeren van beleid maar beleidsvrijheid en resultaatgerichtheid voorop zet, past bij veranderingen in de richting van een meer 'bedrijfsmatige overheid' (met managementstijlen en -instrumenten die aan de marktsector zijn ontleend). In de wetenschappelijke literatuur wordt wel gesteld dat meer bedrijfsmatigheid een risico inhoudt wat betreft bestuurlijke corruptie en andere integriteitsschendingen.³ In het licht hiervan is het interessant dat blijkt dat de vlotte resultaatgerichte manager nogal eens voorkomt bij de hier bestudeerde corruptiegevallen.

Relatie tussen omkoper en omgekochte

Wat typeert de relatie tussen 'omkoper' en de 'omgekochte' in de tien onderzochte cases? De relatie tussen de omkoper en de omgekochte is in de bestudeerde gevallen vaak van langere duur. In negen van de tien cases is sprake van een langdurige relatie tussen de omkoper en omgekochte en in één geval beschreven geval gaat het om een kortstondig contact.⁴ Verder valt op dat de corruptie in negen van de tien gevallen niet tot één corrupte daad beperkt blijft (ook niet wanneer het chantage-element geen rol speelt). Kennelijk is het zo dat als eenmaal een bepaalde drempel 'succesvol' is genomen, het ook zonder mogelijke chantage gemakkelijk(er) of vanzelfsprekender wordt opnieuw corruptie te plegen. Bij de meeste gevallen van corruptie die in dit onderzoek zijn bestudeerd, is er

3 Bijvoorbeeld: Bovens, 1996; Frederickson, 1997; Wittmer, 2000; Jacobs, 1992; Gregory, 1999.

4 In één van de gevallen verschaftte een ambassadefunctionaris vele visa, op ontrecte gronden. Het gaat hier dus om een grote deelnemerskring. Echter, de aanvragers waren allen gelieerd aan de partner van de functionaris. Het motief lijkt in dit geval ook niet het geld maar de liefde voor die partner te zijn. Omdat er echter duidelijk meerdere omkopers zijn, die zich bewust waren van het wederrechtelijk verkrijgen van een visum, is er hier voor gekozen deze case bij een 'grotere deelnemerskring' in te delen.

sprake van een glijdende schaal, de 'slippery slope'. Eerst moet een drempel overwonnen worden door de ambtsdrager. Daarna blijkt het moeilijk te zijn om te stoppen met corruptie. In één van de hier onderzochte cases legt de Rijksrecherche de verdachte ook letterlijk het beeld voor van een ambtenaar die stap voor stap steeds verder afglijdt. De verdachte herkent zichzelf in dit beeld.

Om de relatie verder te typeren, gebruik ik de volgende driedeling: situationele corruptie, netwerkcorruptie en intieme corruptie (zie tabel 1).

Tabel 1: Typologie van corruptierelaties omkoper-ambtsdrager⁵

| | Stabiliteit gering: corruptie bij vluchtige interactie | Stabiliteit hoog: corruptie deel van duurzame relatie (structureel) |
|--|--|--|
| Corruptie als afwijkend gedrag (geïsoleerde corruptie) | situationele corruptie (incidentele geïsoleerde corruptie) (1 geval) | intieme corruptie (duurzame geïsoleerde corruptie) (6 gevallen) |
| Corruptie als de norm (systematische corruptie) | dagelijkse corruptie (systematische geïsoleerde corruptie) | netwerkcorruptie (duurzame systematische corruptie) (3 gevallen) |

Van de tien gevallen zijn er geen die in tabel 1 onder dagelijkse corruptie vallen te plaatsen, waarbij de stabiliteit van de corrupte relaties gering is en de graad van institutionalisering hoog (corruptie als norm). Deze vorm van corruptie kan zich alleen voordoen in een alledaagse en openlijke praktijk. We zouden kunnen denken aan een douanier die geld eist om iemand het land binnen te laten. Deze vorm van openlijke corruptie doet zich in Nederland niet of nauwelijks voor. In de Engelstalige literatuur wordt deze vorm van corruptie wel met 'petty corruption' aangeduid. In het algemeen wordt aangenomen dat petty corruption in Westerse landen nauwelijks voorkomt.

5 De dimensies en terminologie zijn gebaseerd op Höffling (2002, p. 78).

Situationele corruptie

Bij situationele corruptie gaat het om corruptie die zich kenmerkt door een geringe graad van institutionalisering van de corruptie en een geringe stabiliteit van de relatie. Deze vorm van corruptie laat zich typeren door het risico dat is verbonden aan het initiatief nemen tot corruptie. Het gaat immers om afwijkend gedrag in de sociale omgeving waarin corruptie voorgesteld wordt, zonder dat er vertrouwen is binnen de corrupte relatie.

In één van de tien gevallen was er sprake van veelvuldige vluchtige interacties zonder dat een meer structurele relatie tussen omkoper en omgekochte bestond. Het ging hier om een beslismedewerker van de IND die tegen betaling schijnhuwelijken regelde en op onterechte gronden verblijfsvergunningen verleende. Het is niet helemaal duidelijk of deze ambtsdrager steeds door de omkopers benaderd is om steekpenningen te accepteren of dat hij ook zelf heeft 'aangeboden' positief te beslissen mits aan bepaalde 'voorwaarden' zou zijn voldaan. Waarschijnlijk ging het om een wisselwerking. Op het moment dat een medewerker in bepaalde kringen bekend staat als iemand die oneigenlijk te beïnvloeden is, zal dat gemakkelijk bredere bekendheid krijgen en zal die medewerker met het oog daarop benaderd worden.

Het feit dat de IND-casus louter vluchtige relaties kent, heeft natuurlijk te maken met het type tegenprestatie (verblijfsvergunning) dat door de omkoper wordt verwacht. Anders dan bij bijvoorbeeld een ambtenaar die beslist welke aannemer een bouwopdracht krijgt, hebben de omkopers die een verblijfsvergunning willen geen belang bij duurzaamheid. Iemand die eenmaal een verblijfsvergunning heeft, heeft geen behoefte om de corrupte relatie te institutionaliseren. In alle gevallen waarin de omkoper wel belang had bij een vaste relatie, is die relatie ook totstandgekomen.

Netwerkcorruptie

Drie van de onderzochte corrupte ambtsdragers maken deel uit van 'corrupte netwerken'. Daarbij gaat het om een vorm van corruptie met twee kenmerken (Höffling, 2002). Ten eerste gaat het om duurzame relaties tussen de omkoper en de omgekochte waarin beide partijen elkaar kunnen 'vertrouwen'. Ten tweede is het 'verband van relaties' van belang. Het gaat om sociale systemen of verbanden

waarbinnen corruptie is geaccepteerd en wordt verontschuldigd, en vaak zelfs wordt verwacht of geëist (Dohmen, 1996). Als een ambtsdrager uit zo'n netwerk stapt en een opvolger krijgt, zal het sociale subsysteem zijn best doen de nieuwe ambtsdrager in te voegen in het netwerk, als het ware in het netwerk te socialiseren. Dit zagen we bijvoorbeeld in de bouwfraudeaffaire (Dohmen en Verlaan, 2004). Er bestaan binnen corrupte netwerken vaak ook vormen van sancties voor personen die niet mee wensen te werken.⁶ Aangezien binnen zo'n netwerk corrupte praktijken geaccepteerd en verontschuldigd worden, hoeven ze binnen het netwerk niet altijd geheimgehouden te worden.

Bij de drie gevallen van netwerkcorruptie uit het onderzoek gaat het om de bouwwereld. Steeds gaat het om netwerken waarin (soms grote) bedragen aan steekpenningen worden uitbetaald maar tevens sprake is van een algemene cultuur van smeren en fêteren van de corrupte ambtsdragers. De omkopers zijn in die gevallen vertegenwoordigers van private ondernemingen, met name aannemers. De conclusies van de commissie enquête bouwnijverheid gaan met name over corruptiezaken die in dit soort corrupte netwerken zijn te plaatsen. De corrupte ambtsdragers zijn altijd de – vaak hoger geplaatste – ambtsdragers die beslissingen ten aanzien van aanbestedingen en bouwprojecten kunnen beïnvloeden. Wat opvalt wat betreft de ruil van prestatie en tegenprestatie is dat er bijna nooit sprake is van een gift waarvoor direct een expliciete tegenprestatie wordt verwacht. Zo'n één-op-éénrelatie lijkt niet alleen te ontbreken in de drie gevallen waarin omkoper en omgekochte in een netwerk zijn verbonden, maar in vrijwel elk van de tien cases van dit onderzoek.⁷ Het klassieke beeld van corruptie is de ambtenaar die met zijn ene hand een envelop met steekpenningen aanneemt en met zijn andere een (op verkeerde gronden beïnvloed) besluit ondertekent. Zo blijkt het dus niet te werken. Een klokkenluider typeert de ruilrelatie als volgt (citaat uit de bestudeerde archieven): 'Met meneer X was een gentleman's agreement. Hij mocht op kosten van ons allerlei leuke dingen doen

6 Vergelijk het verhaal van klokkenluider Zinhagel (Schiphol tunnel) in *Zand erover* van Meeus en Schoorl (2002) of de chantage en geweldsbedreigingen in Amsterdam zoals beschreven in *Chaos aan de Amstel* (Verlaan, 1999).

7 Overigens hangt dit uiteraard wel af van de specifieke ambtelijke dienst waar we het over hebben. In het geval van de IND ging het bijvoorbeeld vaak om een verblijfsvergunning, wat wel een duidelijke tegenprestatie is.

en onuitgesproken was het de bedoeling dat meneer X hierdoor voor ons gunstige beslissingen zou nemen. Ik heb nooit dat soort dingen concreet met hem afgesproken.'

Een dergelijke onuitgesproken overeenkomst maakt het dus ook moeilijk definieerbaar waarin de tegenprestatie zit. Vanouds speelt dat de justitie ook parten bij het bewijzen van omkopingsdelicten, het oorzakelijke verband tussen gift, dienst of belofte en wat de functionaris in bediening doet of nalaat.⁸

De recente wetwijziging van artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht maakt het gemakkelijker voor de Officier van Justitie om tot vervolging over te gaan. De functionaris moet redelijkerwijs kunnen vermoeden dat de gift, dienst of belofte wordt verkregen met het oog op een tegenprestatie.

Intieme corruptie

Bij intieme corruptie gaat het om corruptie die een geringe graad van institutionalisering en een hoge stabiliteit van de corrupte relatie combineert; corruptie is onderdeel van een duurzame relatie, binnen een bredere sociale omgeving waarin dit niet wordt geaccepteerd. Er is ook geen sprake van een netwerk. Als een corrupte functionaris al meerdere omkopers heeft, kennen ze elkaar niet, of weten althans niets van elkaars onoorbare praktijken. Het kenmerk van dit type corruptie is vertrouwelijkheid binnen de eigen relatie en afscherming naar buiten toe. We zullen zo zien dat het vertrouwen op verschillende zaken kan zijn gebaseerd.

Er was één casus waarbij het om een langdurige (vriendschaps)relatie tussen de omkoper en omgekochte ging, maar de corruptie betrof (vermoedelijk) een éénmalig verzoek van de 'omkoper'.

Omkoper staat hier tussen aanhalingstekens omdat hier, voor zover bekend, geen steekpenningen zijn betaald (de zaak is geseponeerd). Binnen de vriendschapsrelatie deed zich opeens de situatie voor dat de functionaris zich voor haar vriendin in kon zetten. En dit heeft ze ook gedaan. Dezelfde vriendin heeft, voor zover bekend, daarna geen beroep meer gedaan op de functionaris. De uitzondering ten opzichte van de andere cases zit er dus in dat er weliswaar sprake is van een structurele duurzame relatie tussen beiden, maar dat zich hier geen structurele *corrupte* relatie heeft ontwikkeld. De tegen-

⁸ Zie bijvoorbeeld Van der Lugt (1992) en Nelen en Nieuwendijk (2003).

prestatie was eenmalig en het betrof een zeer kleine deelnemerskring (één persoon dus).

Het is moeilijk te zeggen wie het initiatief heeft gehad bij het tot stand brengen van de overige meer structurele corrupte relaties, juist omdat het omkopen gebeurt binnen de langdurige relatie. In sommige gevallen ging het initiatief duidelijk uit van de ambtsdrager, in andere van de omkoper, maar in de meeste gevallen was het onduidelijk. Tegen de twee van corruptie verdachte wethouders uit dit onderzoek, waarvan het zeer aannemelijk is dat ze een langdurige relatie hadden met één of meerdere omkopers, bestonden ook ernstige vermoedens dat er actief werd gevraagd om steekpenningen wanneer ze een burger konden helpen aan een bijzondere vergunning of beschikking.⁹ In deze gevallen ging het om een kleinere gemeente met een wethouder die al langere tijd in functie was, dominant was in het bestuur van de gemeente, en gedurende een langere tijd met succes steekpenningen heeft ontvangen (in welke vorm dan ook). Dan lijkt de stap naar het zelf vragen om steekpenningen gemakkelijker te nemen.

Het vertrouwen in de relaties van 'intieme corruptie' kan op verschillende zaken gebaseerd zijn. De affectieve component in de relatie kan daarvoor de basis vormen, zoals seksuele relaties, liefde en vriendschap, ook de familieband. Al deze vormen kwam ik tegen in de bestudeerde cases. Maar een omkoper kan er bijvoorbeeld ook op vertrouwen dat de omgekochte blijft meewerken omdat deze chantabel is geworden, bijvoorbeeld door bordeelbezoek. Stoppen is dan moeilijk. Ook dat is aangetroffen in de tien cases.

Vriendschap en vertrouwen lijken ertoe te doen, maar uit het onderzoek wordt ook duidelijk dat met affectiviteit kan worden 'gespeeld'. In enkele dossiers wordt door voormalige collega's en in een interview wordt door een onderzoeker gesignaleerd dat de omkoper de functionaris alleen maar 'gebruikte' en er dus geen sprake van een hechte vriendschap zou zijn: 'Het waren zijn vrienden in de zin dat hij geen andere vrienden had, maar hij ging er niet mee stappen of zo, of mee op vakantie. Hij had ze leren kennen via het werk. En nu heeft hij er geen contacten meer mee. Je kunt je dus afvragen hoe goed die vriendschappen waren.'

We hebben ook geprobeerd uit de dossiers en de interviews op te maken hoe het contact tussen de omkoper en omgekochte tijdens

⁹ In één van deze gevallen achtte de rechter dit bewezen.

(en na) de corruptieaffaire was. Het lijkt erop dat er in acht van de tien cases na het onderzoek geen of nauwelijks contact meer tussen de twee partijen is.

Tot slot

Wat uit het materiaal opvalt, is toch wel de vanzelfsprekendheid van de hechtheid van de band tussen corrupte functionarissen en hun omkopers. Veel cases laten zien dat het in het openbaar bestuur in Nederland heel normaal wordt gevonden dat er hechte relaties met belanghebbenden worden onderhouden. Een geïnterviewde merkte op dat waar er bij de politie duidelijke regels zijn over de omgang met externe partijen, zoals het in privé-tijd omgaan met criminelen, er voor hogere ambtenaren vrijwel geen regels bestaan. En dat, bijvoorbeeld, het regelmatig golfen, binnen en buiten de diensttijd, met aannemers door ambtenaren die beslissen over aanbestedingen vaak niet als een probleem wordt ervaren: het is 'natuurlijk belangrijk dat er goede contacten met externe partijen worden onderhouden' (zie ook Van den Heuvel, 1998). Onduidelijk is of dat beeld van de verstrengeling tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland algemeen is en of ons land daarin verschilt van andere landen. Mocht dat zo zijn, dan zou de aard van corruptie in Nederland daarmee te maken kunnen hebben. Het zogenoemde 'poldermodel' houdt per slot in dat de relaties tussen het openbaar bestuur en de marktsector hecht en gericht op consensus en samenwerking zijn. Daar zouden nadelen uit voort kunnen vloeien die met belangenverstrengeling en corruptie te maken hebben ('corruptie in de polder'), zoals Van den Heuvel, Quaadvlieg e.a. (2002) dat eerder suggereerden.

Referenties

- | | |
|--|--|
| <p>Bovens, M.A.P. <i>De integriteit van de bedrijfsmatige overheid</i> In: Bovens, M.A.P., A. Hemerijck (red.), <i>Het verhaal van de moraal; een empirisch</i></p> | <p><i>onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen,</i> Amsterdam, Boom, 1996</p> <p>Dohmen, J. <i>De vriendenrepubliek</i> Nijmegen, Sun, 1996</p> |
|--|--|

- Dohmen, J. en J. Verlaan**
De bouwbeerput
Amsterdam/Rotterdam,
Prometheus, 2004
- Eisenhardt, K.M.**
*Building theories from case study
research*
Academy of management
review, 14e jrg., nr. 4, 1989,
p. 532-550
- Frederickson, H.G.**
*The spirit of public administra-
tion*
San Francisco, Jossey-Bass,
1997
- Graaf, G. de**
*Causes of corruption; towards a
contextual theory of corruption*
International journal of public
administration, 2006
- Graaf, G. de en L. Huberts**
*Nieuw onderzoek naar de aard
van corruptie*
In: Huberts, L.W.J.C. en J.M.
Nelen (red.), *Corruptie in het
Nederlandse openbaar bestuur*
Utrecht, Lemma, 2005
- Gregory, R.J.**
*Social capital theory and admin-
istrative reform; maintaining
ethical probity in public service*
Public administration review,
59e jrg., nr. 1, 1997, p. 63-76
- Herriott, R.E., W.A. Firestone**
*Multisite qualitative policy
research; optimizing description
and generalizability*
Educational researcher, 12e jrg.,
1983, p. 14-19
- Heuvel, G.A.A.J. van den**
*Collusie tussen overheid en
bedrijf; een vergeten hoofdstuk
uit de organisatiecriminologie*
Maastricht, Universiteit
Maastricht, 1998 (oratie)
- Heuvel, G.A.A.J. van den,
H.M.J. Quaedvlieg e.a.**
*De maat van het onregelmatige;
een rapport over aard en omvang
van de onregelmatigheden in de
bouwnijverheid*
In: *Parlementaire enquête
Bouwnijverheid, De Bouw uit de
Schaduw 4, Bijlage 2. Aard en
Omvang van de Onregelmatig-
heden in de Bouwnijverheid*
Den Haag, Sdu, 2002
- Höfbling, Chr.**
Korruptie als sociale Beziehung
Opladen, Leske + Budrich, 2002
- Huberts, L.W.J.C., J.M. Nelen
(red.)**
*Corruptie in het Nederlandse
openbaar bestuur; omvang, aard
en afdoening*
Utrecht, Lemma, 2005
- Jacobs, J.**
*Systems of survival; a dialogue
on the moral foundations of
politics and commerce*
London, Holder & Stoughton,
1992
- Lugt, B.W.M. van der**
*Justitie; opsporing en vervolging
van corruptie*
In: Huberts, L.W.J.C. (red.)
*Bestuurlijke corruptie in
Nederland*, Arnhem, Gouda
Quint, 1992

Meeus, J., J. Schoorl

*Zand ervover; de wereld van de
bouwfraude*

Amsterdam, Meulenhoff/

De Volkskrant, 2002

Nelen, H., A. Nieuwendijk

*Geen ABC; analyse van rijks-
rechercheonderzoeken naar
ambtelijke en bestuurlijke
corruptie*

Den Haag, Boom Juridische

uitgevers, 2003

Verlaan, J.

Chaos aan de Amstel

Nijmegen, Sun, 1999

Wittmer, D.

*Individual moral develop-
ment; an empirical exploration
of public and private sector
differences*

Public integrity, 2e jrg., 2000,

p. 181-194

Yin, R.K.

Case study research

Newbury Park, Sage

Publications, 1989

Buitenlandse corruptie en de aanpak door de Rijksrecherche

J.H. Maat*

'Als wij weten wat iemands drijfveer is, bezitten wij de sleutel tot zijn wil. Wij dienen af te gaan op zijn eerste beweegredenen, die niet altijd de meest verhevene is, omdat er in de wereld nu eenmaal meer bandeloze dan fatsoenlijke mensen zijn. Dan moeten wij eerst zijn karakter doorgronden, vervolgens aftasten hoe intelligent hij is, en hem ten slotte aangrijpen bij zijn speciale voorkeur. Dit is een feilloze methode iemands wil schaakmat te zetten.'

Baltasar Gracián

De aan het Spaanse hof verblijvende jezuïet Baltasar Gracián heeft het in zijn in 1647 verschenen *Oráculo manual y arte de prudentia* goed verwoord: voor iedereen is een duimschroef op maat te maken, oftewel, iedereen heeft zijn prijs. Voor de een ligt die prijs wat hoger dan voor de ander, maar het is een gegeven dat omkoping of corruptie – het misbruiken van middelen of bevoegdheden van de organisatie voor persoonlijk gewin – al duizenden jaren plaatsvindt, zowel in de publieke als in de private sector. In deze bijdrage wordt ingegaan op corruptie in de publieke sector en dan specifiek buitenlandse corruptie.

Bij buitenlandse corruptie kan aan uiteenlopende situaties gedacht worden: vijftig euro in het paspoort om sneller langs de paspoortcontrole te komen of het omkopen van een buitenlandse ambtenaar om een vergunning te krijgen waar men eigenlijk geen of niet zo snel recht op heeft. Ook ondernemers kunnen met corruptie te maken krijgen: een vrachtwagenchauffeur die gedwongen wordt wat smeergeld te betalen om zijn bederfelijke lading op tijd door de douane te krijgen, een hoogwaardigheidsbekleder die in het geheim tegen vergoeding wil bemiddelen bij leveranties van defensiematerieel, een bedrijf dat een aantal lokale ambtenaren

* De auteur is jurist en bestuurskundige met als specialisatie veiligheidsvraagstukken. Hij is als beleidsmedewerker werkzaam bij de Rijksrecherche en schrijft dit artikel op persoonlijke titel.

wat toeschuift om zwaar chemisch afval illegaal te kunnen lozen of een overheidsopdracht die naar de concurrent gaat omdat deze de behandelend ambtenaar wél wat 'commissieloon' toegestopt heeft. Soms komt het initiatief tot corruptie vanuit de ondernemer, soms vanuit de ambtenaar of bestuurder. Neem de volgende situatie: een staatssecretaris van een Oost-Europees land ontvangt een vertegenwoordiger van een Amerikaanse firma die zich graag in dat land wil vestigen. De bewindsman geeft aan dat het bedrijf welkom is in zijn land en laat wetgeving ontwerpen waar 'toevallig' alleen die ene Amerikaanse firma aan kan voldoen. Nadat het bedrijf zich daadwerkelijk vestigt, ontvangt de staatssecretaris via de vertegenwoordiger een aanzienlijke 'fee'. De staatssecretaris vroeg er niet expliciet om maar de vertegenwoordiger voelde aan dat deze wel degelijk verwacht werd. Ook dit is een vorm van corruptie.

Al deze voorbeelden hebben gemeen dat misbruik van overheidsmacht gemaakt wordt voor persoonlijk gewin. In sommige van de genoemde gevallen is 'slechts' sprake van smeergeld om ambtenaren legale, toelaatbare taken wat sneller te laten verrichten, ook wel 'petty corruption' of 'facilitating payments' genoemd. Het smeergeld is dan daadwerkelijk bedoeld om te bewerkstelligen dat een ambtenaar het systeem wat soepeler laat werken. In andere gevallen is sprake van het – soms tegen aanzienlijke bedragen – daadwerkelijk omkopen van ambtenaren om hen illegale, niet-toelaatbare activiteiten te laten verrichten. Onder buitenlandse corruptie wordt in dit kader verstaan het tot misbruik van middelen of bevoegdheden bewegen van buitenlandse ambtenaren of bestuurders voor persoonlijk gewin.

Omvang problematiek buitenlandse corruptie

Met deze definitie komen direct twee belangrijke problemen naar boven. In de eerste plaats de term *buitenlandse* corruptie. In de huidige tijd van globalisering zijn heel veel grote bedrijven internationaal actief, waardoor de kans op grensoverschrijdende of buitenlandse corruptie toeneemt. Er is voor de term *buitenlandse* corruptie gekozen omdat in het verleden het omkopen van 'eigen' ambtenaren en politici wel al verboden was, maar het omkopen van buitenlandse ambtenaren en politici werd 'toegestaan'. In Nederland is de bestrijding van dit tot voor kort niet strafbare fenomeen dus nieuw.

Het tweede probleem bestaat uit de vraag wanneer er nu sprake is van corruptie. Deze vraag laat zich lastig beantwoorden, het is een typisch juridisch geval van 'dat ligt eraan'. Wat voor de ene persoon een acceptabel cadeau is, lijkt bij de ander al op een vorm van commissie en wordt bij weer een ander als regelrechte zelfverrijking en dus corrupt gedrag gezien. Corruptie bevindt zich op een glijdende schaal en is deels cultureel bepaald. In sommige culturen begint het zakendoen met het uitwisselen van cadeaus en ook in interstatelijke betrekkingen worden door hoogwaardigheidsbekleders soms kostbare geschenken uitgewisseld die wel eens de eigen werk- of slaapkamer sieren. Wat dit alles nog gecompliceerder maakt, is dat er veelal een dubbele moraal op nagehouden wordt. Eigen werknemers mogen geen cadeaus aannemen, maar men geeft wel grote relatiegeschenken aan derden. Er zijn veel factoren die meewegen om te bepalen of een bepaald handelen corrupt is: wie neemt het initiatief, gebeurt het heimelijk, wat is de waarde van de gift, hoe luidt de gedragscode, wat is de intentie, welke publieke handeling wordt verricht enzovoort? Een goede vuistregel is dat zolang men openlijk met collega's, leidinggevenden, vrienden én journalisten over de handeling kan praten, het in beginsel wel goed zit. Anders gesteld: valt het handelen uit te leggen als het de volgende dag in de krant staat?¹

Een van de kenmerken van corruptie is dat het geen daglicht kan verdragen. Hierdoor is de werkelijke omvang van (buitenlandse of grensoverschrijdende) corruptie niet bekend. Door deze ondoorzichtigheid zijn betrouwbare schattingen nauwelijks te geven. Volgens sommige deskundigen zou systematische corruptie bij publieke aanbestedingen bijvoorbeeld tot een kostentoeename van 20 tot 25 procent leiden en veelvuldig resulteren in onnodige uitgaven, onrendabele investeringen en ondermaatse kwaliteit van geleverde diensten of producten.² De moeilijkheid om betrouwbare schattingen te geven is ook de reden dat de op corruptiebestrijding gerichte non-gouvernementele organisatie Transparency International spreekt van een *Corruption Perception Index*. In deze index

1 Maar ook dan zijn natuurlijk situaties denkbaar waarin deze vuistregel niet opgaat. In de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie* van het College van procureurs-generaal van 8 oktober 2002 (*Stcr.* 2002, 206, p. 9) worden de factoren opgesomd die meewegen of iets 'corrupt' gedrag is.

2 CORIS, *Integrity Pact and Public Contracting*, www.corisweb.org/article/archive/264/ (geraadpleegd 31 augustus 2005).

wordt een rangorde aangegeven van corruptiegevoeligheid van ambtenaren en politici op basis van indrukken van geselecteerde (ervarings)deskundigen zoals ondernemers, academici en risico-analisten.³ Deze rangordelijst bestaat ruwweg uit drie categorieën landen. Er is een vrij stabiele kopgroep van ruim twintig landen die vrijwel corruptievrij zijn. In de staart van de lijst staan meestal dezelfde twintig landen die als 'zeer corrupt' het laagst geklasseerd zijn. Daartussen komt een wat onbestemde groep (Van Hulst, 2002, p. 153-156). Nederland staat stevast in de top twintig maar heeft ook met fluctuaties te maken, bijvoorbeeld door de Bouwfraude. In de rangordelijst worden geen feiten genoteerd, maar meningen. Dat maakt het riskant om vergaande conclusies aan de rangordelijst toe te kennen. Ook al is de Corruption Perception Index niet ideaal, deze is wel indicatief en beter dan niets. Bovendien heeft de index nogal wat invloed op het beleid van regeringen. Geen land vindt het aangenaam om publiekelijk aan de schandpaal genageld te worden. Een slechte score kan daarbij leiden tot daling van buitenlandse investeringen. In een ander rapport van Transparency International, het Global Corruption Report 2005, wordt een aantal interessante voorbeelden van corruptie genoemd. Een daarvan is de bouw van de Bakun-stuwdam in Maleisië waarvoor 700 km² tropisch regenwoud gekapt moest worden. Dit kappen werd uitgevoerd door een bevriende aannemer van de gouverneur van het gebied. Naderhand bleken er geen afnemers te zijn voor de elektriciteit die de stuwdam zou opwekken; een onrendabele investering waarbij 'voor niets' een groot stuk tropisch regenwoud gekapt is. Corruptie kan tot meer schade leiden dan alleen economische. Het illegaal kappen van tropisch regenwoud of op een andere wijze op onverantwoorde wijze winnen van natuurlijke bodemschatten kan ook leiden tot milieuschade zoals overstromingen of vervuiling. Zodra hierbij buitenlandse afnemers of investeerders betrokken zijn – en dat is regelmatig het geval – kan sprake zijn van buitenlandse corruptie. Een ander kenmerk van corruptie is dat er drie partijen bij betrokken zijn: een omkopende partij, een omgekochte partij en een benadeelde partij. Deze benadeelde partij kan een benadeelde concurrent of staat zijn, maar indirect is de benadeelde partij het publiek dat het vertrouwen in de rechtsstaat en haar functionarissen verliest

³ Zie voor meer informatie over Transparency International de internetsite www.transparency.org.

na een omkopingsschandaal en bovendien ziet dat belastinggeld verspilld wordt ten gunste van corrupte ambtenaren. Corruptie leidt ertoe dat landen die tot de welvarendste ter wereld zouden kunnen behoren door de aanwezigheid van natuurlijke rijkdommen als olie, diamanten en goud – bijvoorbeeld Angola en de Democratische Republiek Congo – door opeenvolgende regimes volledig leeggezo-gen zijn waarbij de bevolking in geweld en armoede achter wordt gelaten. Corruptie leidt er ook toe dat eerlijke handel niet mogelijk is. Niet de ondernemer met de scherpste prijs, de best geleverde dienst of het mooiste product krijgt de opdracht, maar de onderne-mer die het meest geschoven heeft. De ondernemer die de opdracht misloopt, kan dan voor het gevoel in het vervolg slechts nog kiezen tussen meedoen of failliet gaan. Dit probleem speelde overigens ook al ten tijde van de Verenigde Oost-Indische Compagnie. Hoewel de eerste 150 jaar werden gekenmerkt door Voorspoed Ondanks Corruptie, is onze Loffelijcke Compagnie in de laatste vijftig jaar van het bestaan uiteindelijk toch mede Vergaan Onder Corruptie (Gaastra, 2002, p. 173; Van Gelder en Wagenaar, 1988, p. 22). Corruptie, in grote en kleine vorm, gaat niet alleen ten koste van individuele bedrijven en burgers, maar ook van een maatschappij als geheel. Corruptie maakt de overheid tot een onbetrouwbare partner. Bedrijven willen immers de zekerheid hebben dat de door hen gedane investeringen veilig zijn en dat zij in een eerlijke omge-ving kunnen meedingen naar overheidsopdrachten. Corruptie leidt tot een domino-effect, waarbij verlies van het vertrouwen in de overheid, via bijvoorbeeld het terugtrekken van investeerders, uit-eindelijk leidt tot economische en maatschappelijke ontwrichting.

Internationale maatregelen tegen buitenlandse corruptie

Hoewel de visie op corruptie deels cultureel bepaald is en derhalve in sommige landen een non-issue is, zijn er internationaal steeds meer maatregelen genomen tegen corruptie. Zo werd in 1977 in de Verenigde Staten de 'Foreign Corrupt Practices Act' van kracht. Deze werd in de loop der tijd gevolgd door diverse maatregelen zoals de 'Civil Law Convention on Corruption' van de Raad van Europa, de 'Richtlijnen voor Goed Bestuur' van het Internationaal Monetair Fonds en het 'Southern African Development Community Protocol on Corruption'. De Europese Unie ontwikkelde eigen maatstaven en

ook wordt vanuit de Verenigde Naties en in de ontwikkelingssamenwerking steeds meer aandacht besteed aan corruptiebestrijding als een van de belangrijkste elementen van 'good governance'. Donorlanden eisen steeds meer verantwoording voor de wijze waarop met ontvangen hulp is omgegaan.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Oeso), waar ook Nederland lid van is, ontwikkelde beleid met name gericht op het bevorderen van eerlijke internationale concurrentieverhoudingen. De Oeso heeft als doelstelling bij te dragen aan duurzame economische groei en werkgelegenheid, zowel binnen als buiten haar lidstaten. Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken is door de lidstaten van de Oeso op 17 december 1997 in Parijs het 'Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties' (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) ondertekend, kortweg aangeduid als het 'Oeso-verdrag 1997'. In de preambule van dit verdrag werd expliciet overwogen dat omkoping een wijdverbreid probleem is, dat dit het overheidsfunctioneren en de economische ontwikkelingen ondermijnt en dat omkoping desastreus is voor de internationale concurrentie.

Nederlandse maatregelen tegen buitenlandse corruptie

De bepalingen van dit Oeso-verdrag 1997 zijn door uitbreiding van het begrip ambtenaar met een wetswijziging per 1 februari 2001 ook in Nederland van kracht geworden.⁴ Een ieder die een ambtenaar een gift aanbiedt en elke ambtenaar die een gift aanvaardt, kan onder de werking van de strafwet vallen. Hierbij is geen onderscheidend criterium tussen strafwaardige en niet-strafwaardige giften. De minister van Justitie heeft het stellen van grenzen overgelaten aan het openbaar ministerie, dat zelf sturend kan optreden door toepassing van het opportunititeitsbeginsel en/of 'door het afkondigen van richtlijnen, die eenvoudiger dan de wet zijn aan te passen aan de maatschappelijke, steeds veranderende werkelijkheid.'⁵

⁴ Het gaat om de artikelen 177, 177a, 178, 178a, 362, 363, 364 en 364a Wetboek van Strafrecht en artikel 162 Wetboek van Strafvordering.

⁵ *Kamerstukken II, 1999-2000, 26 469, nr. 3, p. 4-5.*

De minister van Justitie overwoog hierbij 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.⁶ Door de wetwijziging kunnen kortweg gesteld alle Nederlandse rechtssubjecten die betrokken zijn bij buitenlandse corruptie worden vervolgd. De buitenlandse ambtenaar die in het buitenland door een Nederlander wordt omgekocht, kan niet in Nederland worden vervolgd, tenzij die ambtenaar in dienst is van een in Nederland gevestigde volkenrechtelijke organisatie.⁷

In Nederland is de uitvoering van het verdrag middels een aanwijzing⁸ van het College van procureurs-generaal opgedragen aan de Rijksrecherche.⁹ Halverwege 2004 is binnen de Rijksrecherche een tweejarig project van start gegaan met drie opdrachten: het opzetten van een landendatabank, het draaien van een pilotonderzoek in het buitenland en het verwerven van nationale en internationale bekendheid.

Het uiteindelijke doel is door middel van gerichte inzet mogelijk strafbare feiten te ontdekken, te onderzoeken en te vervolgen. De nadruk van de activiteiten in dit project ligt op het onderzoek naar Nederlanders of Nederlandse rechtspersonen die buitenlandse ambtenaren of politici door middel van omkoping proberen te bewegen tot illegale, niet-toelaatbare activiteiten. Hierbij is ook aandacht voor 'schone' Nederlandse bedrijven die elders via stro mannen het vuile werk laten opknappen. Het betalen van smeergeld

⁶ *Kamerstukken II, 1999-2000, 26 469, nr. 5, p. 6.*

⁷ Zie voor de exacte opsomming de *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie*, van het College van procureurs-generaal van 8 oktober 2002, *Stcrt. 2002, 206, p. 9.*

⁸ *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie*, van het College van procureurs-generaal van 8 oktober 2002, *Stcrt. 2002, 206, p. 9.*

⁹ De Rijksrecherche is een onderdeel van de Nederlandse politie maar wordt uitsluitend justitieel aangestuurd vanuit het College van procureurs-generaal. De Rijksrecherche doet feiten- en strafrechtelijk onderzoek bij de overheid als haar integriteit in het geding is. De Rijksrecherche is onpartijdig en heeft geen eigen belang bij welke onderzoeksuitkomst dan ook. Voorbeelden van onderzoeken door de Rijksrecherche zijn schietincidenten met dodelijke afloop of zwaar lichamelijk letsel, zedendelicten, (buitenlandse) corruptie, omkoping, valsheid in geschrifte, schending van het ambtsgeheim en celdoden in politiebureaus. Voor inzet van de Rijksrecherche geldt steeds dat hierbij overheidsfunctionarissen betrokken moeten zijn.

om aan te sporen tot het sneller verrichten van legale activiteiten – de eerder genoemde facilitating payments, ook wel ‘kleine’ of ‘petty’ corruptie genoemd – heeft ondanks de strafbaarheid niet de aandacht in het project, maar is een aangelegenheid voor de politiek en justitie in het land waar dit plaatsvindt.

Veel corruptieonderzoek is reactief van aard. Pas na een aangifte vindt er onderzoek en vervolging plaats. Binnen de Rijksrecherche is gekozen om pro-actief op te treden. Met behulp van Deloitte is een model ontwikkeld om situaties te detecteren waarin een grote kans is dat corruptie zich daadwerkelijk voordoet. Door middel van een risicoanalyse in vier fasen en daarna zonodig een strafrechtelijk verkennend onderzoek wordt getracht corruptiegevallen aan het licht te brengen die tot strafrechtelijk onderzoek en vervolging moeten leiden. De eerste twee fasen van de risicoanalyse zijn inmiddels voltooid.

In de eerste fase van de risicoanalyse vond een landen-/regio-analyse plaats. Hierin werd geïnventariseerd welke landen corruptiegevoelig zijn en in welke mate. Dit vond plaats door analyse van documentatie, interviews met deskundigen en het opzetten van een kennisdatabank. Uit praktische overwegingen – men moet bij een dergelijk onderzoek immers altijd met een andere staat samenwerken – is gekozen om het onderzoek eerst te richten op Europese landen. Inmiddels is besloten een pilot te laten draaien met Roemenië, aangezien de Roemeense regering de corruptie graag wil aanpakken omdat ze af wil van alle nadelen van corruptie. Bovendien wil ze graag toetreden tot de Europese Unie en helpt het corruptie-imago daarbij niet. Door deze wens wordt een goede internationale samenwerking verwacht. Inmiddels hebben de Rijksrecherche en de Roemeense centrale anti-corruptie politiedienst een samenwerkingsconvenant getekend.

In de tweede fase zijn de handels- en industriële sectoren van dat land – in casu Roemenië – bepaald. Hierbij werd gekeken welke handelsrelaties er tussen Nederland en het te onderzoeken land bestaan. Ook in deze fase vond dat plaats door analyse van open documentatie, interviews met deskundigen, het opzetten van een lokaal informatienetwerk en het aanvullen van de kennisdatabank. Het College van procureurs-generaal is inmiddels akkoord gegaan met de keuze voor Roemenië, toegespitst op de sector bouw en infrastructuur. Deze sector heeft ook in Nederland haar ‘sporen verdiend’. De gemaakte keuzen voor land/regio en sector betekenen

overigens niet dat men elders rustig corrupt zijn gang kan gaan en zich geen zorgen hoeft te maken over eventuele aandacht van de Rijksrecherche. Het vergaren van informatie in andere landen/ regio's en sectoren gaat gewoon door en als zich elders een mogelijk corruptiegeval aandient, zal dit ook zeker aangepakt worden.

In de derde fase worden processen en procedures binnen een sector geanalyseerd. Hierbij valt te denken aan vergunningen, aanbestedingsprocedures, voorschriften en subsidieregelingen. Door deze te toetsen wordt geprobeerd te bepalen waar de corruptiegevoelige plekken en momenten zitten. Ook deze informatie wordt in de kennisdatabank opgenomen.

De vierde en laatste fase van de risicoanalyse moet feiten en omstandigheden opleveren die aanwijzingen geven dat bepaalde rechtssubjecten corruptie beramen of reeds plegen. Hierop kan de officier van justitie een strafrechtelijk verkennend onderzoek laten instellen wat vervolgens tot een strafrechtelijk opsporingsonderzoek door een tactisch team van de Rijksrecherche kan leiden. Kort samengevat: afhankelijk van de informatie kan het onderzoek van de Rijksrecherche zich richten op een bepaalde regio in Roemenië waar zich in een bepaalde handelssector een ambtenaar bevindt die een vergunning moet afgeven, waarbij de kans groot is dat corruptie zich zal voordoen of zich voorgedaan heeft.

Kansen en bedreigingen in de strijd tegen buitenlandse corruptie

Politieke, maatschappelijke, publicitaire en economische druk zijn van groot belang voor het slagen van de strijd tegen buitenlandse corruptie. Politieke druk bestaat bijvoorbeeld uit lidmaatschapsvoorwaarden voor organisaties als de Wereldhandelsorganisatie of de Europese Unie. Met name de wens tot toetreding tot de Europese Unie heeft veel Midden- en Oost-Europese landen mede onder druk gezet om juridische, bureaucratische en economische hervormingen door te voeren. Momenteel is dit duidelijk zichtbaar in Roemenië. Dit wordt onder meer verwezenlijkt door 'twinning' projecten. Onder twinning wordt verstaan dat twee EU-lidstaten een (aspirant-)lidstaat helpen om aan de voorwaarden van toelating – waaronder corruptiebestrijding – te voldoen. Soms is deze twinning niet alleen een pre- maar ook een post-accessie

activiteit.¹⁰ Ook het onderling visiteren van verdragsstaten is een middel. In het Oeso-verdrag 1997 is bijvoorbeeld bepaald dat de lidstaten elkaar monitoren teneinde te controleren of zij zich wel aan de verdragsbepalingen houden. Tijdens een werkbezoek wordt een lidstaat door twee andere lidstaten en deskundigen van de Oeso bezocht en wordt de praktische implementatie van het verdrag gerapporteerd. Op basis van deze rapportage worden tijdens een bijeenkomst in het Oeso-hoofdkwartier in Parijs de bevindingen van de rapporteurs getoetst door de permanente anti-corruptiewerkgroep van de Oeso. Hierbij kan de betreffende lidstaat zich verdedigen ten opzichte van haar 'examinatoren' en de permanente anti-corruptiewerkgroep van de Oeso over de concreet getroffen maatregelen, waarbij ook aangegeven moet worden hoe de aanbevelingen uit de monitoring geïmplementeerd zullen worden. De Oeso-monitoringrapporten worden openbaar en lidstaten hechten zeer aan een goed rapport.¹¹ Ook de Raad van Europa heeft in het kader van de nationale aanpak van corruptie een dergelijke onderlinge visitatie in de vorm van Greco (Group of States against Corruption). Maatschappelijke en publicitaire druk bestaat tevens vanuit de noodzaak tot maatschappelijk verantwoord ondernemen. Met name schandalen rond omkoping en illegale activiteiten met grote milieu- en maatschappelijke schade brengen betrokken bedrijven en overheden in grote verlegenheid. Economische druk kan bestaan uit consumentenboycots en door overheden of intergouvernementele organisaties opgelegde handelsbeperkingen.

De bestrijding van buitenlandse corruptie wordt met name bedreigd door ontkenning van het probleem, de complexiteit daarvan, onkunde en onwil. Het is daarbij niet alleen van belang te focussen op het land waar de vermeende corruptie groot is, maar ook op personen en bedrijven in Nederland die meewerken aan het instandhouden van de corruptie aldaar. Dat men om zaken te doen wel gedwongen wordt om met corruptiepraktijken

¹⁰ In samenwerking met de Metropolitan Police van Londen heeft de Rijksrecherche bijvoorbeeld in 2002 een 'twinning project' gedaan met Polen om de nationale corruptiebestrijding te ondersteunen en in 2004 met Hongarije om daar te helpen bij de oprichting en training van de Rendvédelmi Szervik Védelmi Szolgáta (RSZVSZ), een nationale anti-corruptie-eenheid van het Hongaarse ministerie van Binnenlandse Zaken.

¹¹ Spanje en Nederland waren in 2004 de 'examinatoren' van Mexico. Nederland werd vertegenwoordigd door de directeur Rijksrecherche.

mee te doen is een wat al te gemakkelijk excuus. Ontkenning kan zowel bestaan uit een politieke of handelscultuur waar corruptie als iets 'normaals' wordt beschouwd of het gevoel dat men boven dergelijke praktijken staat. Ook Nederland heeft recent corruptieschandalen gehad die men voordien vooral in zuidelijker gelegen landen had verwacht. Onkunde bestaat vooral uit een gebrek aan kennis over de problematiek en een gemis aan middelen, mensen en bevoegdheden om corruptie op een adequate wijze en 'EVRM-proof' – met inachtneming van de mensenrechten, zonder te vervallen in de 'botte bijl-methode' – te bestrijden. Bij onwil valt te denken aan boter op het eigen hoofd, regimes die na een omwenteling de praktijken van de voorgangers erop nahouden of gewoon niet-coöperatief gedrag. Samenwerking is van groot belang, de omkoper zal in de regel in Nederland vervolgd worden, de omgekochte buitenlandse ambtenaar in zijn eigen land. Een niet nader te noemen westers land heeft ooit eens in een niet nader te noemen groot 'ontwikkelingsland' een poging gedaan een buitenlandse corruptiezaak te draaien, maar liep stuk op de onwil van de autoriteiten in dat 'ontwikkelingsland'. Ook kan de angst bestaan dat men de eigen ondernemers tekort doet. Handhaaft elk land de regelgeving ook voor de 'eigen' bedrijven, of alleen voor bedrijven uit andere landen? Leidt de strijd tegen buitenlandse corruptie tot een nieuwe vorm van valse concurrentie? Te vaak komt een mentaliteit naar voren waaruit blijkt dat men van oordeel is dat zakendoen in het buitenland nu eenmaal met corruptie gepaard gaat, een mentaliteit van 'helaas, maar het kan niet anders, want anders prijs je jezelf uit de markt'. Dit 'prisoners' dilemma' kan wat de Nederlandse praktijk betreft voorkomen worden doordat de eerder genoemde 'facilitating payments' buiten het strafrechtelijk opsporings- en vervolgingskader gehouden worden om zo te voorkomen dat de Nederlandse opsporings- en vervolgingspraktijk uit de pas loopt met die van andere bij het Oeso-verdrag 1997 aangesloten landen. Door toepassing van het opportuniteitsbeginsel wordt bereikt dat het Nederlandse bedrijfsleven in het buitenland op gelijk niveau kan opereren als het bedrijfsleven uit de overige Oeso-landen. Maar internationaal is het 'prisoners' dilemma' wellicht de grootste bedreiging van de strijd tegen buitenlandse corruptie.

Tot besluit

Corruptie is een oud en wijdverbreid fenomeen. Corruptie kan een domino-effect veroorzaken, waarbij verlies van het vertrouwen in de overheid, bijvoorbeeld tot uiting komend in het terugtrekken van investeerders, uiteindelijk leidt tot economische en maatschappelijke ontwrichting. In een tijd van globalisering is de aanpak van grensoverschrijdende, buitenlandse corruptie des te belangrijker. Volgens Baltasar Gracián waren er in zijn tijd 'in de wereld nu eenmaal meer bandeloze dan fatsoenlijke mensen'. Misschien dat daarom in de *Instructie* van zijn eeuwenoot Johan de Witt – de staatsman wiens buitenlandse politiek sterk op het Hollandse handelsbelang gericht was – het volgende stond: 'Ende zal den Raedt-Pensionaris Eedt doen dat hij ook geen Giften, gaven ofte GeSchenken mogen ontfangen, genieten nochte profiteren van eenige dingen, hoe kleyn die oock souden moghen wesen.'

De visie van Gracián is misschien wat te pessimistisch, de instructie van De Witt alleen zal tegenwoordig niet meer volstaan. Maar door een breed gedragen besef van de gevaren van corruptie, een gezamenlijke aanpak en voldoende middelen en bevoegdheden moet het mogelijk zijn corruptie terug te dringen tot 'acceptabele' proporties.

Literatuur

College van procureurs-
generaal
*Aanwijzing opsporing en vervol-
ging ambtelijke corruptie*
Staatscourant, 8 oktober 2002,
p. 9
Gaastra, F.S.
De geschiedenis van de VOC
Zutphen, Walburg Pers, 2002
Gelder, R. van, L. Wagenaar
*Sporen van de Compagnie;
de VOC in Nederland*
Amsterdam, De Bataafsche
Leeuw, 1988

Gracián, B.
*Handorakel en kunst van
de voorzichtigheid (Oráculo
manual y arte de prudentia 1674,
vertaald door T. Kars)*
Amsterdam, Athenaeum, 1994
Hulten, M. van
*Corruptie; onbekend, onbeminde,
alomtegenwoordig*
Rotterdam, Boom, 2002
Rijksrecherche
Jaarbericht 2004
Den Haag, 2005

De vele gezichten van corruptie

Een antropologische kijk

*T.K. Sissener**

De afgelopen jaren is de belangstelling voor de kwestie van corruptie door multilaterale organisaties als de Wereldbank (zie het artikel van De Jong in dit themanummer), het IMF en het OECD, en non-gouvernementele organisaties, bilaterale donoren en academici, toegenomen. Ofschoon corruptie binnen de overheid geen nieuw fenomeen¹ is, wordt corruptie vandaag de dag wel gezien als de voornaamste rem op de sociale en economische groei in ontwikkelingslanden. In veel beleidsnota's en corruptieanalyses uit de jaren negentig lag de nadruk nog op de negatieve effecten van corruptie. Zelfs al zijn er argumenten te geven vóór de positieve effecten van corruptie, dan nog is het algemeen heersende beeld in de geïndustrialiseerde landen er één van totale verwerping (Theobald, 1990). Zo hindert corruptie bijvoorbeeld een eerlijke en voor iedereen gelijke toegang tot publieke goederen en diensten. Hierin ligt de kern van de nadruk die ontwikkelingsorganisaties momenteel leggen op het terugdringen van armoede en op een rechtmatige ontwikkelingsaanpak. Echter, een effectieve bestrijding van corruptie is alleen mogelijk met een beter inzicht in de manier waarop culturele normen worden gehanteerd en in de verschillende middelen die worden gebruikt bij het toegang verkrijgen tot publieke goederen en diensten.

Economen en politieke wetenschappers lopen voorop in hun onderzoek naar corruptie wereldwijd (Price, 1999). In de vele internationale debatten over de aanpak van dit fenomeen delen theoretici een algemeen en breed aanvaarde definitie van corruptie, namelijk 'misbruik van een publiek ambt voor het eigen gewin' (Andvig e.a.,

* De auteur is als onderzoeker verbonden aan het Chr. Michelsen Instituut te Bergen, Noorwegen. Dit artikel, waarvan een eerdere versie als working paper bestaat (Sissener, 2001), is mede gebaseerd op onderzoek dat de auteur verricht voor een PhD-project over corruptie. De huidige versie is aanzienlijk gewijzigd, waarbij dankbaar gebruik is gemaakt van inhoudelijk commentaar gegeven door Bruce Kapferer, Wendy Belcher en Lars Gjelstad.

¹ Zie bijvoorbeeld Ruud (2000) over corruptie in de geschiedenis van India.

2001; Rose-Ackerman, 1999; Gray en Kaufmann, 1998). Net als bij de meeste andere definities van corruptie gaat ook deze definitie uit van een eenduidige scheiding tussen de staat of haar 'agents' enerzijds, en de maatschappij anderzijds. Met andere woorden: ambtenaren dienen hun persoonlijke en publieke belangen streng gescheiden te houden. Lopen de belangen in elkaar over, dan is er sprake van corrupt gedrag.

Bij antropologen heerst echter al langere tijd het idee dat deze tweedeling tussen publiek en privé vaak van arbitraire en dus ambigue culturele aard is. In dit artikel behandel ik allereerst de tweedeling tussen publiek en privé als zijnde een West-Europees model. Daarna kijk ik in hoeverre dit van belang is bij het definiëren van corrupt gedrag in niet-westerse contexten. In de veronderstelling dat het onderscheid legitimiteit/illegitimiteit het resultaat is van particularistische overwegingen, stel ik dat wij ons bij het behandelen van corruptie af dienen te vragen hoe de belangrijkste actoren zelf hun eigen gedrag verklaren en rationaliseren. Door te kijken naar hoe de publieke diensten feitelijk worden beheerd, en dus niet hoe zij naar westerse maatstaven beheerd zouden moeten worden, kunnen wij objectief bepalen wie bij deze lokale praktijken baat heeft en wie niet. Het antropologische inzicht in de directe context – de etnografie – helpt daarbij de focus te verschuiven, weg van de uitgangspunten die reeds tot op zekere hoogte zijn bepaald door de institutionele structuren die zij dienen te onderzoeken. De doelstelling van dit essay is het onderwerp corruptie te behandelen als iets dat vele malen complexer is dan een simpel gebrek aan respect voor het onderscheid tussen publiek en privé.

Corruptie en het rationeel legale paradigma

Binnen de sociale wetenschappen wordt het begrip van wat een publiek ambt precies inhoudt sterk beïnvloed door Max Weber's rationeel legale bureaucratische bepaling hiervan. Dit rationeel legale model is cruciaal in het beschouwen van corruptie als gebrek aan respect voor het onderscheid tussen publiek en privé. Volgens Weber zijn bureaucratieën doelgerichte instellingen die volgens rationele principes zijn opgezet om op een efficiënte manier hun doel te bereiken. Ambten zijn hiërarchisch gerangschikt, waarbij informatie van beneden naar boven wordt gestuurd, en opdrachten

van boven naar beneden. Organisaties hanteren onpersoonlijke regels met expliciete omschrijvingen van de taken, verantwoordelijkheden, standaardprocedures en het gedrag van degenen die de functies bekleden. De ambten zijn bijzonder gespecialiseerd. Benoemingen in deze ambten vinden plaats aan de hand van specialistische kwalificaties in plaats van specifieke criteria (Weber, 1978). Het rationeel legale model kent een lange traditie in Europa. Handelman ziet een verband tussen vroege organisatorische principes in West-Europese landen en de evolutie van rationeel legale organisaties zoals bureaucratieën. Het verband ligt in de trend om sociale gebeurtenissen te rangschikken in termen van absolute categorieën van in- en uitsluiting, zoals wettig/onwettig, legaal/illegaal, en langs horizontale en verticale lijnen. De grenzen bakenen die elementen af die niet gemengd dienen te worden, terwijl het verleggen van de grenzen van invloed is op de inhoudelijke integratie. 'Daarom', schrijft Handelman (1981, p. 8), 'is de macht grenzen te stellen de sleutel tot het beheren van relaties tussen categorieën en niveaus'. Handelman (1981, p. 12) stelt dat vanuit de veronderstelling dat door 'op een bepaalde manier te denken en te voelen, wellicht in termen van een andere logica, wanneer men zich in een bepaalde, kaderrelevante situatie of omgeving bevindt' bepaalde categorieën als vanzelfsprekend worden gezien, als 'natuurlijk', waarbij geen enkele kanttekening past. Ik stel dat er alle reden is om bij dergelijke categorieën en de omstandigheden waaronder zij totstandkomen, in stand worden gehouden, worden gewijzigd of veranderen, kanttekingen te plaatsen. Gezien de beperkte ruimte kan ik dit onderwerp hier onvoldoende behandelen, maar het idee van een maatschappelijke indeling volgens wederzijds uitsluitende categorieën die een scheiding tussen staat en burger impliceren, moet worden belicht binnen de historische context. Vergeet bijvoorbeeld niet dat tot na halverwege de negentiende eeuw het publieke ambt in veel West-Europese landen werd gezien als privé-eigendom. 'Voor die tijd', aldus Scott (1969, p. 316), 'gingen veel openbare ambten over van vader op zoon – *de facto* zo niet *de jure* – en stonden vrijwel gelijk aan privé-eigendom'. Op publieke ambten kon een hypotheek worden afgesloten, ze konden worden gebruikt als bruidsschat, of bij opbod worden geveild. Pas aan het eind van de negentiende eeuw, toen de overheid verantwoording begon af te leggen aan breed vertegenwoordigende wetgevende instanties, ging men het publiek ambt als iets anders dan privé-eigendom beschouwen.

Volgens Scott hebben ontwikkelingslanden daarentegen 'het complete arsenaal van regels en wetgevingen overgenomen die zijn ontstaan als gevolg van, en een uiting zijn van, de lange politieke hervormingsstrijd in het Westen' (Scott, 1969, p. 319).² Het simpelweg overnemen van een bureaucratisch administratief kader is echter niet automatisch een garantie voor de integrale overname van de bijkomende bureaucratische waarden en praktijken. Zoals een collega-wetenschapper uit India het zegt: 'De grootste zwakte van ons beleid [is dat] we in de constitutie een waardesysteem hebben opgenomen dat nooit is geïnternaliseerd, en dat nooit onderdeel is geweest van de Indiase ethos' (Gill, 1998, p. 230, referentie in Parry, 2000, p. 52).

Dat de logica van een bureaucratische organisatie ver afstaat van de overwegend sociaal-culturele logica buiten West-Europa zal geen verbazing wekken. In Engeland kwamen de politieke en bureaucratische regels en waarden pas na een lang binnenlands proces tot stand. In Afrika en Zuid-Azië, daarentegen, is het wettelijke kader grotendeels ontstaan als nalatenschap van het endogene kolonialisme. Deze Europese nalatenschap combineert een aantal tegengestelde waarden. Vanuit Nigeria vertelt Cohen (1980, p. 81) dat 'Afrikanen leerden hoe zij binnen een bureaucratisch systeem waarin onwettigheid normaal was, geacht werden te leven en te werken'. Aan de ene kant kenden de nieuwe regels en politieke waarden van de kolonisten geen of weinig aansluiting op de realiteit van het leven van alledag. Aan de andere kant was het beheer van de door de Britse koloniale autoriteit ingevoerde publieke diensten op een aantal punten anders dan die in Groot-Brittannië. De inefficiëntie, het wantrouwen en de frustraties van overcentralisatie en de incompatibele logistiek werden onderdeel van de normen en cultuur van de Nigeriaanse publieke diensten, nog ver voordat de macht weer bij de Afrikanen werd teruggelegd. Eenmaal weer aan de macht, namen zij ook de inconsistente managementstijl van de vorige beheerders over, aldus Cohen (1980). Cohens voorbeeld benadrukt nogmaals hoe beheer altijd het gevolg is van sociaal gedrag. Om Lefort (1986, p. 118) aan te halen, kan het slagen of mislukken hiervan 'niet van tevoren worden voorspeld, maar is dit afhankelijk van een groot aantal historische voorwaarden'.

2 Zie Olivier de Sardan (1999) voor een soortgelijke stelling met betrekking tot Afrika.

Terwijl een rationeel legale benadering van het begrip corruptie – dat wil zeggen de overtreding van een regel of van een wet – een aantal heldere inzichten kan verschaffen, roept het ook vragen op. Een dergelijke benadering gaat namelijk uit van regels en wetten die corrupt gedrag verbieden en sluit onderzoek van die activiteiten uit die niet worden gedekt door corruptiebestrijdingswetten (en regelgeving betreffende de scheiding publiek-privé). Door het analyseren van een aantal praktijken die *blat* worden genoemd – informele manieren om aan goederen en diensten te komen – ontdekte Ledeneva (1998) dat hoewel omkoping in Rusland illegaal is, *blat* als zodanig niet is opgenomen in het strafrecht. Bovendien bestaan er niet alleen verschillen tussen de verschillende nationale strafrechtssystemen waarin de wettige en onwettige praktijken zijn vastgelegd, maar veranderen deze wetten ook voortdurend. Een voorbeeld hiervan is de premier van Italië, Silvio Berlusconi, die de wetgeving zodanig heeft aangepast dat eerdere ‘illegale’ boekhoudpraktijken nu legaal zijn (Haller and Shore, 2005).

De dubbelzinnigheid van het rationeel legale principe biedt ruimte voor de veronderstelling dat het idee van publiek ambt op zich een westers idee is. Volgens Price (1999) stuiten bureaucratistische normen met betrekking tot universele verantwoordelijkheid en gelijke behandeling in grote delen van de Indiase gemeenschap op bezwaren omdat ze niet stroken met meer algemene gedragsregels. Ruud (2000) borduurt hierop voort en stelt dat Bengali dorpelingen het niet alleen verstandiger vinden om op kantoor hetzelfde gedrag te vertonen als daarbuiten, maar dat dit zelfs verplicht is omdat loyaliteit aan de familie op de eerste plaats dient te komen. De implicatie van het hebben van een andere mening over wat het betekent om houder van een publiek ambt te zijn, blijkt duidelijk uit Gupta's (1995) analyse van staatsambtenaren in het noorden van India, waar ik later op terug zal komen. Hier is het onderscheid tussen de rol van ambtenaar als iemand in overheidsdienst en burger verdwenen, niet alleen daar waar hij of zij actief is, maar ook in de manier van werken. Volgens deze wetenschapper kent het publieke ambt verschillende kaders en betekenissen, wat van belang is in de studie over corruptie.

Een legalistische benadering van corruptie gaat tot op zekere hoogte uit van neutrale, stabiele, objectieve en niet-politieke wettelijke kaders. Omdat hiervan geen sprake is, is er voor ons geen enkele

reden om uit te gaan van een duidelijke situatie voor wat betreft corruptie. Door ervan uit te gaan dat corruptie een sociale activiteit is, kan de betekenis ervan alleen worden begrepen onder verwijzing naar de sociale verhoudingen tussen mensen in historisch specifieke contexten. Een transactie kan in de ene situatie wettig zijn, maar onwettig in een andere, afhankelijk van de context en betekenis van de transactie. Antropologische sensitiviteit met betrekking tot de directe context – etnografie – helpt daarbij de focus te verschuiven, weg van de uitgangspunten die reeds tot op zekere hoogte zijn bepaald door de institutionele structuren die zij dienen te onderzoeken.

De etnografie van corruptie

Blundo en Olivier de Sardan (2000) stellen dat corruptie vooral een clandestiene of verborgen praktijk is, met sterk normatieve ondertonen, te vergelijken met andere fenomenen als misdaad op grote en kleine schaal, handel op de zwarte markt of drugshandel. Antropologie kent allerlei methodes om normaliter verborgen en niet voldoende gecommuniceerde, meestal illegale en soms onwettige corruptiepraktijken te analyseren. Antropologische veldstudies zijn bijzonder nuttig als eerste stap in een gebied waarin niet veel bekend is over corruptie en waarover ook niet veel is geschreven. Zo kunnen nieuwe hypothesen worden geformuleerd en de toepasselijkheid van bestaande theorieën uit andere studies worden geverifieerd.

In Blundo en Olivier de Sardan's besprekingen van antropologische veldmethodes benadrukken zij dat *observatie* een bruikbaar middel is in de beoordeling van de spanning tussen formele en informele normsystemen en om te bepalen hoe informanten hun handelingen evalueren. Vaak beperkt corruptie zich niet alleen tot de plek waar de onderzoeker op dat ogenblik kijkt; in de dagelijkse praktijk kan corruptie natuurlijk overal optreden. Deze dagelijkse dimensie wordt vaak vergeten in andere sociale wetenschappen en is daarom niet terug te vinden in bestaande literatuur over corruptie.

Zelfs indien corruptie *an sich* nauwelijks zichtbaar is middels 'participerende observatie', dan zijn informele gesprekken en de dagelijkse interacties tussen mensen vaak doorspekt van anekdotes, bekentenissen en beschuldigingen, waarmee corruptiepraktijken

kunnen worden onderbouwd of beoordeeld. Waardevolle informatie over corruptiepraktijken kan ook worden vergaard middels gesprekken met mensen, bij voorkeur informele gesprekken waarin de populaire semiotiek en ethiek over corruptie wordt blootgelegd. Ook kunnen focusgroepsdiscussies in sommige situaties vruchtbaar zijn, evenals casestudies van bepaalde instellingen of specifieke interacties of episodes. Tot slot benadrukken Blundo en Olivier de Sardan het belang van methodologische triangulatie: verschillende aanpakken, benaderingen en methodes dienen te worden gecombineerd en naast elkaar te worden gebruikt – bijvoorbeeld interviews gecombineerd met observaties en krantenartikelen of verslagen uit rechtszaalzittingen – ter onderbouwing en verificatie van de bevindingen.

Gupta leverde in het internationale academische debat reeds vroeg een antropologische bijdrage over corruptie met een artikel uit 1995. Door te kijken naar hoe lagere ambtenaren hun taken uitvoerden, vond Gupta het traditionele onderscheid tussen privé en publiek op de Indiase context niet van toepassing. Volgens Gupta biedt Sharmaji, een lagere Indiase ambtenaar, 'op een aantal zeer duidelijke manieren een interessante uitdaging voor de westerse noties van waar precies de grens ligt tussen 'staat' en 'maatschappij'. De reden, vervolgt hij, is misschien dat 'die [westerse] categorieën de realiteit die zij menen te omschrijven onvoldoende kunnen vastleggen' (Gupta, 1995, p. 384). Sharmaji, de ambtenaar in kwestie, hield kantoor aan huis, besprak de zaken van zijn klanten met alle aanwezigen, en vroeg geld voor het uitvoeren van zijn taken. Toen dorpingen begonnen te klagen over corruptiepraktijken door staatsambtenaren, ging het niet over hoe de ambtenaren kantoor hielden, of zelfs over het feit dat zij steekpenningen aannamen, maar over hun eigen gebrek aan daadkracht (*performative competence*) nodig om op een effectieve manier met staatsambtenaren om te kunnen gaan. *Performative competence* verwijst naar de culturele kennis die dorpingen nodig hebben om goed te kunnen onderhandelen over de door hen gewenste diensten, in dit geval hoe ze mensen moesten omkopen. Gupta's conclusie is dat 'er aanzienlijke nationale verschillen bestaan in de discussie over corruptie, afhankelijk van de individuele historische achtergronden en het specifieke stramien van de publieke cultuur' (Gupta, 1995, p. 392). Met andere woorden, de maatschappelijke grenzen voor aanvaardbaar gedrag zijn niet in alle situaties gelijk, maar cultureel bepaald en door de maatschappij in stand gehouden.

Ruud stelt in een artikel uit 2000 dat er – gezien vanuit de actor – verschil is tussen omkoping en andere vormen van corruptie. Hij zegt dat in het geval van Bengalen de dorpelingen een term kennen voor ‘steekpenningen’ terwijl er voor andere vormen van corruptie geen woorden in de dagelijkse vocabulaire bestaan. Ruud schrijft: ‘Steekpenningen lijken dus een bepaalde betekenis te hebben met een bijzonder negatieve lading’ (Ruud, 2000, p. 283). Ofschoon omkoping ook kan bestaan zonder negatieve betekenis, stelt Ruud dat omkoping pur sang alleen als laatste middel wordt gebruikt omdat er eerst wordt gekeken of een probleem middels contacten opgelost kan worden. In het voorbeeld van een dorpeling op zoek naar een baan in het ziekenhuis, laat Ruud zien hoe lastig het is een baan te ‘regelen’ en hoe klein het verschil is tussen wat wel en wat niet aanvaardbaar is, zelfs wanneer ‘de grens tussen publiek en privé op hetzelfde punt is overschreden’ (Ruud, 2000). Net als bij Gupta’s argument laat Ruud zien dat het niet alleen een kwestie is van corruptie of anderszins, maar ook een kwestie van handelen, dat wil zeggen het zetten van de juiste stap op het juiste moment. Kondos (1987) poogt op eenzelfde manier de betekenis van ‘vriendjespolitiek’ voor Nepalesen in hun dagelijkse contacten met het centrale gezag in kaart te brengen door zich te verdiepen in de etnografie van een aantal culturele Nepalese praktijken die bekend staan als ‘*natabad-crypabad*’.³ Deze vriendjespolitiek wordt weer vergeleken met hoe Westerse intellectuelen corruptie zien. De ideologieën blijken tegenpolen te zijn en Kondos stelt dat wat academici over het algemeen als corruptie aanmerken, betrokkenen zien als verplichtingen aan familie en vrienden. Hij laat zien hoe de stopzetting van een overheidsprogramma waarbij bankleningen werden uitgereikt aan rickshaw wallas in Nepal vlak na de introductie aanleiding was tot tegenstrijdige reacties. De pers en radio spraken over corruptie, omdat de begunstigen ‘ofwel familie waren van de Minister of goede vrienden van deze familieleden of loyale politieke aanhangers van de Minister’ (Kondos, 1987, p. 17). Rickshaw wallas die geen gunstige banklening kregen, weten dit aan hun gebrek aan ‘bronnen’.⁴ Aangezien vriendjespolitiek een legitieme manier is

3 Kondos schrijft dat ‘het helpen van familie “*natabad*” wordt genoemd, en het helpen van anderen “*crypabad*”: *Natabad-crypabad* wordt vertaald als vriendjespolitiek (Kondos, 1987, p. 18).

4 Volgens Kondos verwijst ‘bron’ naar het contact en ‘kracht’ naar de macht van de contactpersoon.

om dingen gedaan te krijgen in de zeer traditionele Hindoecultuur, worden deze praktijken, zo concludeert Kondos, door de mensen in deze cultuur niet als corruptie gezien.

De legalistische definitie van corruptie maakt het lastig een verklaring te geven voor het feit dat gedrag dat volgens Weber de grens overschrijdt van wat in een publiek ambt aanvaardbaar is en wat niet, door de betrokkenen wordt gezien als legitiem, zelfs prijzenswaardig. Om de legitimiteit van de verschillende praktijken te verkennen is inzicht in het fenomeen essentieel. Hierbij horen beoordelingen binnen de betreffende kaders over hoe de praktijken door de betrokkenen worden geëvalueerd.

Corruptie en plaatselijke gewoonten

In veel ontwikkelingslanden ontlenen mensen in een publiek ambt hun administratieve en professionele legitimiteit aan een opleiding in modern Europees beheer. Toch kunnen zij naar aanleiding van hun sociale legitimiteit handelen naar een andere soort socioculturele logica. Hieronder volgt een aantal voorbeelden van socioculturele logica die een rol spelen bij het geven van geschenken en solidariteitsnetwerken. Deze voorbeelden maken duidelijk hoe gewoonten die vanuit een westers oogpunt corrupt zijn, door anderen als legitiem, ja zelfs noodzakelijk, gezien kunnen worden. China kent de zogeheten *guanxi*, letterlijk 'sociale relaties of sociale samenhang' (Yang, 1994). Yang's boek geeft een omschrijving en analyse van een aantal praktijken die meestal onder de rubriek *guanxi* worden geschaard. Bij *guanxi* verplicht het geven van cadeaus tot wederzijdse en brede hulp tussen twee partijen die bekenden van elkaar zijn. De motieven achter het geven van cadeaus en wat hiervoor wordt teruggegeven varieert afhankelijk van de relatie tussen de partijen. Allereerst zijn de verplichtingen die worden ingelost door het geven, ontvangen en belonen van cadeaus tegelijkertijd iets wat goed 'voelt' en een manier om geen 'gezichtsverlies' te lijden. Ten tweede 'kan iemand zich verplicht voelen anderen te helpen met in het achterhoofd een bepaald gevoel van zelfbelang en materieel belang' (Yang, 1994, p. 140). *Guanxi* is een manier om mensen in het dagelijks leven te helpen door het geven en ontvangen van giften.

Yang geeft een aantal voorbeelden van dagelijkse geschenkrituelen waar weigering een geschenk aan te nemen of hiervoor iets terug te

geven zonder uitzondering leidt tot 'gezichtsverlies'. De verplichting een geschenk aan te nemen en hier iets voor terug te geven kan echter leiden tot dilemma's, zoals in het geval van de arbeider die zonder toestemming een paar dagen vrij wilde. Allereerst bood hij de fabrieksmanager privé een geschenk aan, maar deze laatste weigerde. Hij besloot vervolgens het geschenk op een andere manier aan te bieden. In het bijzijn van andere arbeiders bood hij het geschenk op zo'n manier aan, dat de manager niet kon weigeren. Na aanvaarding van het geschenk moest de manager het verzoek van de arbeider wel inwilligen omdat zoveel mensen hadden gezien dat hij het geschenk had aangenomen. Men zou hem anders zien als manager die een geschenk had aangenomen zonder zich verplicht te voelen iets daarvoor terug te geven (Yang, 1994).

In China wordt het geven van geschenken in bepaalde situaties niet alleen gezien als een verplichting, maar ook als legitiem middel bij, bijvoorbeeld, het proberen te krijgen of veranderen van baan, het kopen van voedingsmiddelen en andere producten, en het genieten van een betere opleiding. Familie, vrienden, burens en collega's zijn zo een bron voor het verkrijgen van goederen en diensten. In een artikel stelt Yang dat er in de Chinese culturele omgang 'vaak een klein verschil zit tussen de kunst van *guanxi* en omkoperij' (Yang, 1989, p. 48). Op dit argument volgt een monografie waarin ze stelt dat 'de kunst van *guanxi* niet kan worden gereduceerd tot een moderne, westerse notie van corruptie, omdat de personalistische kwaliteiten van verplichting, verschuldigdheid en wederkerigheid net zo zwaar gelden als transacties waarbij materiële gunsten gemoeid zijn' (Yang, 1994, p. 108). Ofschoon de Chinese culturele omgang verschillende ambivalente en tegenstrijdige begrippen van *guanxi* kent, zien de meeste mensen de kunst van *guanxi* als essentieel onderdeel van het dagelijkse leven. De legitimiteit ervan is echter afhankelijk van de relatie tussen de betrokken partijen. Rusland kent een aantal vergelijkbare gewoonten. Dit zijn de zogeheten *blat*, oftewel 'het gebruik van persoonlijke netwerken en informele contacten voor het verkrijgen van schaarse goederen en diensten en het vinden van een manier om formele procedures te omzeilen' (Ledeneva, 1998, p. 1). Binnen *blat* onderscheidt Ledeneva vormen waarin de gunsten vastliggen in de wederzijdse bruikbaarheid van de actoren, waarin persoonlijke, vriendschappelijke of familiebanden een morele verplichting inhouden om te helpen, en waarin een baas gunsten toewijst ter ondersteuning van zijn eigen

zelfbeeld. Volgens Ledenev wordt het verkrijgen van goederen en diensten middels blat gezien als legitiem. Aan de hand van verklaringen van haar informanten maakt zij een onderscheid tussen blat en omkoperij: 'In tegenstelling tot omkoperij is *blat* een kwestie van het behoren tot een bepaalde kring. *Blat*-gunsten gaan normaliter naar *svoim* (mensen uit eigen kring). In dergelijke langdurige relaties zijn allerlei soorten gunsten mogelijk' (Ledeneva, 1998, p. 40). In blat ligt net als bij *guanxi* de nadruk op de persoonlijke relatie tussen de betrokken partijen. Het geven van steekpenningen wordt slechts gebruikt als laatste redmiddel, omdat 'alles beslist kan worden middels *blat*'. Ledeneva schrijft dat terwijl omkoperij volgens het strafrecht strafbaar is, er geen enkele verwijzing naar blat in staat. De scheidslijn tussen steekpenningen en het gebruik van blat is echter dun en overlapt op vele gebieden.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden van aangeleerde gewoonten en algemene praktijken die van invloed zijn op het leven van alledag. Over het algemeen geldt dat de gewoonte waarbij bekenden elkaar geschenken aanbieden en het gebruik van solidariteitsnetwerken ter verkrijging van goederen en diensten vaak in een ander licht worden beschouwd dan het geven en aannemen van steekpenningen tussen volslagen vreemden. Zelfs als er sprake is van een contante betaling, wordt dit ondergeschikt gemaakt aan het belang dat wordt gehecht aan de aard van de relatie tussen de betrokken partijen. Het onderscheid tussen blat of *guanxi* en corruptie is dus niet zo duidelijk aan te geven.

Slotopmerkingen

Corruptie speelt een grote rol in publieke debatten en de dagelijkse gesprekken in Afrika, Rusland en Zuid-Azië, maar de houding ten opzichte van het fenomeen 'voor wat hoort wat', en de gevolgen hiervan, is afhankelijk van bredere sociale structuren. In West-Europese landen is het idee van een universeel, op het bestaande recht gebaseerd systeem belangrijk geweest bij het scheppen van een kader voor de relatie tussen staat en burger. Sociale problemen worden gedefinieerd als een staatskwestie die opgelost dient te worden door toepassing van instrumentele oplossingen aangedragen door deskundigen. Burgerrechten en -plichten worden gedefinieerd vis-à-vis de staat en dienen door de staat op algemene wijze te worden opgelost; vandaar de scheiding tussen privé- en publieke

belangen. De vraag blijft of de staat en zijn 'organen' een echt alternatief kunnen zijn voor de maatschappelijke rangen waarin de deelnemers verankerd liggen.

Zoals ik gepoogd heb aan te geven, is het onderscheid tussen staat en samenleving nergens eenduidig, net als de vertogen over corruptie. Of de tweedeling tussen privé en publiek het optimale uitgangspunt is voor het bepalen van corrupt gedrag, zelfs in een westerse context, kan hier gezien de geringe ruimte onvoldoende worden behandeld. Zoals ik al eerder aangaf, verschuiven de grenzen tussen de verschillende elementen, of zijn er veranderingen in de betreffende wetgeving. Een ander interessant punt voor discussie zijn de corruptieschandalen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan binnen die contexten die geacht worden de bureaucratische normen en rationele administratieve structuren integraal te hebben overgenomen. Een voorbeeld hiervan is de Europese Commissie (het ambtenarenapparaat van de Europese Unie). Het schandaal – dat leidde tot het vervroegde aftreden van de Europese Commissie in 1999 – betrof nepotisme, fraude en corruptie binnen de Europese Unie. Dit betekende een flinke deuk in het idee dat in Europa, met haar lange traditie op het gebied van de ontwikkeling van rationeel legale modellen, de verhoudingen tussen privé en publiek volledig helder zijn.⁵ Antropologische inzichten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken van corruptie en de verschillende meningen, door het toevoegen van aspecten van regels en normen die daadwerkelijk betrekking hebben op sociaal gedrag. Ik heb gesteld dat sociale grenzen voor acceptabel gedrag niet in alle contexten hetzelfde zijn. In plaats daarvan zijn zij historisch gekleurd, cultuurafhankelijk en maatschappelijk gevormd. Tenzij de gewoonten door de mensen die deze praktiseren als onaanvaardbaar worden verworpen, zal het lastig blijven hierin verandering te brengen. Dit is iets waar elk 'anti-corruptie' beleid oog voor dient te hebben.

⁵ Zie Chris Shore in Haller en Shore (2005) voor een bespreking van de gebeurtenissen omtrent het corruptieschandaal in de Europese Commissie.

Literatuur

- Andvig, J. e.a.**
Corruption; a review of contemporary research
Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, Report No. 268, 2001
- Bell, D.**
Guanxi; a nesting of groups
Current anthropology, nr. 41, 2000
- Blundo, G., J.P. Olivier de Sardan**
La corruptie comme terrain; pour une approche socio-anthropologique
In: Giorgio Blundo (red.), *Monnaier les pouvoirs; espaces, mécanismes et eprésentations de la corruptie*, Paris, Presses universitaires de France, Nouveaux cahiers de l'IUED, nr. 9, 2000
- Cohen, R.**
The blessed job in Nigeria
In: G.M. Britan en R. Cohen (red.), *Hierarchy en society; anthropological perspectives on bureaucracy*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1980
- Gray, C.W., D. Kaufmann**
Corruption and development
Finance and development, maart 1998
- Gupta, A.**
Blurred boundaries; the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state
American ethnologist, 22e jrg., nr. 2, 1995
- Haller, D. en C. Shore**
Corruption; anthropological perspectives
London, Pluto Press, 2005
- Handelman, D.**
Introduction; the idea of bureaucratic organisation
Social analysis, 9e jrg., 1981
- Handelman, D.**
Nationalism and the Israeli State; bureaucratic logic in public events
Oxford, Berg, 2004
- Kondos, A.**
The question of 'corruption' in Nepal
Mankind, 17e jrg., nr. 1, 1987
- Ledeneva, A.V.**
Russia's economy of favours; blat, networking and informal exchange
Cambridge, Cambridge University Press, 1998
- Lefort, C.**
The political forms of modern society
Cambridge, Polity Press, 1986
- Olivier de Sardan, J.P.**
A moral economy of corruption in Africa?
Journal of modern African studies, 37e jrg., nr. 1, 1999
- Parry, J.**
The gift, the Indian gift and the 'Indian gift'
Man, 21e jrg., nr. 3, 1986

- Parry, J.**
The 'crisis of corruption' and 'the idea of India': a worm's-eye view
In: I. Pardo (red.), *Morals of legitimacy; between agency and system*, New York, Berghahn Books, 2000
- Price, P.**
Cosmologies and corruption in (South) India
Forum for development studies, nr. 2, 1999
- Rose-Ackerman, S.**
Corruption and government; causes, consequences and reform
Cambridge, Cambridge University Press, 1999
- Ruud, A.E.**
Corruption as everyday practice; the public-private divide in local Indian society
Forum for development studies, 27e jrg., nr. 2, 2000
- Scott, J.**
The analysis of corruption in developing nations
Comparative studies and history, 2e jrg., nr. 3, 1969
- Theobald, R.**
Corruption, development and underdevelopment
London, The MacMillan Press LTD, 1990
- Weber, M.**
Economy and society
G. Roth en C. Wittich (red.), Los Angeles, University of California Press, 1978
- Yan, Y.**
The flow of gifts; reciprocity and social networks in a Chinese village
California, Stanford University Press, 1996
- Yang, M.**
The gift economy and state power in China
Society for comparative study of society and history, 31e jrg., nr. 1, 1989
- Yang, M.**
Gifts, favours and banquets; the art of social relationships in China
Ithaca/London, Cornell University Press, 1994

De strijd van de Wereldbank tegen fraude en corruptie

*M. de Jong**

Corruptie verhoogt de transactiekosten, verlaagt de doelmatigheid en kwaliteit van de dienstverlening, ruïneert de integriteit van het besluitvormingsproces en ondermijnt onderlinge samenhang in de samenleving. Vanwege de negatieve invloed van corruptie op resultaten van ontwikkelingsprojecten en economische groei in ontwikkelingslanden, besloot de Wereldbank in 1996 fraude en corruptie in haar ontwikkelingsprojecten daadwerkelijk te gaan bestrijden. Dit artikel gaat over the Department of Institutional Integrity en belicht het profiel van de afdeling, de aangifte- en rapportageproblematiek, de werkwijzen en instrumenten, de resultaten en aanbevelingen voor de toekomst. Fraude en corruptiebestrijding is nu core business van de Wereldbank in haar strijd tegen de armoede.

De strijd van de Wereldbank tegen fraude en corruptie werd gelanceerd door de toenmalige President James David Wolfensohn in zijn jaarrede van 1996. Hij wees erop dat door de negatieve invloed van corruptie op de economische, politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, ontwikkelingsprojecten de neiging hebben te mislukken. Het terugdringen van corruptie moet garanderen dat ontwikkelingshulp terecht komt bij arme bevolkingsgroepen. Corruptie is voor hen een illegale extra belasting omdat een ongehoord groot deel van het inkomen als smeergeld moet worden betaald, bijvoorbeeld om toegang tot publieke diensten te verkrijgen. Corruptie vormt een extra belasting voor buitenlandse investeerders en staat daardoor ontwikkeling van het bedrijfsleven in de weg. Door de aanpak van corruptie worden de juiste condities geschapen voor een efficiënt opererend bedrijfsleven dat kan bijdragen aan armoedevermindering door middel van snelle en duurzame groei. Het aanpakken van corruptie is daarom essentieel voor de Bank bij haar overkoepelende missie: het terugdringen van de armoede in de wereld.

* De auteur is directeur van het Institutional Integrity Department van de Wereldbank te Washington.

In september 1997 ging het hoogste orgaan van de Bank – de Board of Executive Directors – akkoord met de beleidsnota *Helping countries combat corruption; the role of the World Bank*¹ waarin de uitgangspunten van het anti-corruptiebeleid van de Bank staan omschreven als vier pijlers:

- hulpverlening aan landen die steun vragen aan de Bank bij hun inspanningen de corruptie te verminderen;
- totale integratie van het anti-corruptiebeleid in de relaties met de lenende landen;
- het met woord en daad ondersteunen van andere internationale activiteiten die gericht zijn op het terugdringen van corruptie;
- het daadwerkelijk en op alle niveaus bestrijden van fraude en corruptie in door de Wereldbank gefinancierde projecten.

De Bank wil dat haar fondsen – alsmede de fondsen die aan haar zijn toevertrouwd – worden gebruikt voor de doelen waarvoor ze zijn bestemd. De Bank's *Procurement and Financial Management Groups* hebben een toezichhoudende functie. De *Public Sector Management Group* en het *World Bank Institute* werken met lenende overheden om hun governance- en accountability-structuren te verbeteren en de voorwaarden voor gezond financieel beleid te versterken. Er is een zero tolerance-beleid ten aanzien van fraude en corruptie in haar eigen organisatie en medewerkers die zich hieraan schuldig maken worden onherroepelijk ontslagen. Het toenmalige *Office of Professional Ethics* voerde het onderzoek naar wangedrag van eigen personeel uit tot 2001.

Aan het eind van de jaren negentig introduceerde de Bank een nieuwe recherchefunctie met het doel wereldwijd aangiftes van fraude en corruptie in Wereldbankprojecten te onderzoeken. Tegelijkertijd richtte de Bank een *Sanctions Committee* op om op basis van de eigen fraude- en corruptieonderzoeken aanbevelingen te kunnen doen aan de President over op te leggen administratieve straffen aan personen en bedrijven die zich aan deze vergrijpen schuldig hebben gemaakt.

1 www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/coridx.htm.

Het profiel van The Department of Institutional Integrity

In 2001 werd de bestaande interne en de nieuwe externe onderzoeksfunctie samengebracht in een nieuwe afdeling genaamd: *the Department of Institutional Integrity*. Het verstrekte mandaat werd gebaseerd op pijler 4 van het anti-corruptiebeleid van de Bank: het daadwerkelijk en op alle niveaus bestrijden van fraude en corruptie in door de Wereldbank gefinancierde projecten. Het eigen rechercheonderzoek naar fraude en corruptie in door de Bank gefinancierde projecten in ontwikkelingslanden kon beginnen.

Bedrijfsproces

Ontvangen aangiftes worden beoordeeld op hun relatieve prioriteit aan de hand van een gestandaardiseerde lijst met criteria. Alle aangiftes met betrekking tot wangedrag van het eigen personeel hebben per definitie een hoge prioriteit en worden onmiddellijk onderworpen aan een voorbereidend onderzoek om de geloofwaardigheid van de aanklacht te testen. Sommige van de interne aangiftes die in eerste instantie bij de integriteitsafdeling binnenkomen worden – na zo'n 'prelim' en beoordeling door het senior management – verwezen naar andere afdelingen van het *Conflict Resolution System* van de Bank voor een doeltreffende maar minder formele behandeling en afdoening.

Alle aangiftes over externe zaken – fraude en corruptie in de ontwikkelingsprojecten van de Bank – gaan eveneens standaard door een voorbereidend onderzoek. Is er sprake van een vage aanklacht zonder aanknopingspunten of betreft het een 'low impact case' waardoor er weinig positieve uitwerking van onderzoek is te verwachten, dan wordt de aangifte met een lage prioriteit gearhiveerd in het onderzoeksinformatiesysteem van de afdeling. De informatie is daarmee on line en direct opvraagbaar voor rechercheurs voor nader en toekomstig onderzoek indien daarvoor aanleiding bestaat of indien nieuwe informatie binnenkomt. De forensische eenheid gebruikt de zaken met lage prioriteit – naast alle andere informatiebronnen van de afdeling – bij het ontwikkelen van criminaliteitsbeeldanalyses.

Zaken die een hoge prioriteit krijgen alsmede de 'medium priority' aangiftes worden meteen in het reguliere werkprogramma van de afdeling opgenomen. Ze komen echter pas aan bod als er onder-

zoekscapaciteit vrijkomt of als er nieuwe informatie beschikbaar komt die de prioriteit van de aangifte van gemiddeld naar hoog doet stijgen.

De als hoog geprioriteerde zaken worden direct voorbereid voor onderzoek, in de meeste gevallen na consultatie van de regionale counterparts. Met name het vaststellen van de impact van een concreet fraudeonderzoek in een bepaalde regio in de wereld in een bepaalde sector van het ontwikkelingswerk wordt nogal eens besproken met de eerstelijns werkers. Maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het al of niet instellen van een onderzoek en de wijze waarop blijft te allen tijde een aangelegenheid van de Integriteitsafdeling.

Organisatie

Sinds haar oprichting is de Integriteitsafdeling gestaag gegroeid. Medio 2004 waren er stafbureaus voor beleid, kwaliteit, bedrijfsmiddelen, interne en externe communicatie en een forensische ondersteuningseenheid. Deze laatste eenheid is belast met het functioneren van het informatiesysteem voor zaken in onderzoek. Deze unit ontwikkelt ook de nieuwe kennismanagementfunctie. Kennismanagement is erop gericht de geleerde lessen van fraude- en corruptieonderzoek beschikbaar te maken voor de gehele organisatie. Er is bovendien een speciale projecteenheid opgericht met verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van pro-actieve werkwijzen ter bestrijding van fraude en corruptie. Ten slotte is er de afdeling die de onderzoeken en operaties uitvoert – zowel in het hoofdkwartier in Washington als in de ontwikkelingslanden zelf. Binnen die afdeling is een aparte groep voor onderzoek naar eigen personeel. Vijf regionaal georiënteerde teams onderzoeken aangiftes aan gaande fraude en corruptie in Wereldbankprojecten en dit geheel staat onder leiding van een senior manager Operaties.

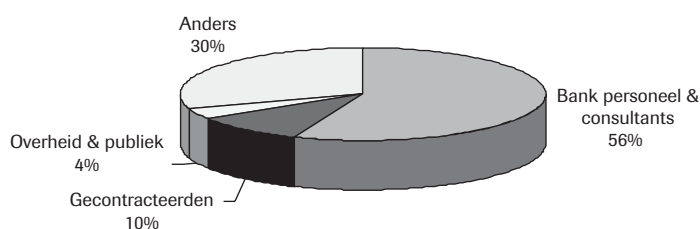
Medio 2005 waren er ruim vijftig personeelsleden: 13 staffeden voor administratieve en klantondersteunende taken, 34 rechercheurs – waaronder juristen en voormalige Officieren van Justitie. De overige staffeden zijn forensische accountants, aanbestedings-specialisten en databasemanagementexperts. Een aantal is ervaren Bankpersoneel afkomstig van het eerstelijns Wereldbankwerk in ontwikkelingslanden. Diversiteit is cruciaal voor de effectiviteit van onderzoeken in de lidstaten. Met name de meertaligheid is

van belang – er wordt tegenwoordig ook Russisch, Chinees, Bahasa Indonesisch, Hindi en Urdu op de afdeling gesproken. Het totale budget voor 2004 was ongeveer US\$ 10 miljoen, hetgeen een toename was met US\$ 2,2 miljoen ten opzichte van 2003.

Aangifte- en rapportagepatronen

Het aantal meldingen van het eigen personeel als percentage van het totale aantal aangiftes is de afgelopen jaren toegenomen van minder dan 25% van het geheel in 2000 tot 56% in 2004. Vooral de *Task Team Leaders* en de aanbestedings- en financiële specialisten in de eerste lijn nemen deze toename voor hun rekening.

Diagram 1: Herkomst van aangiftes

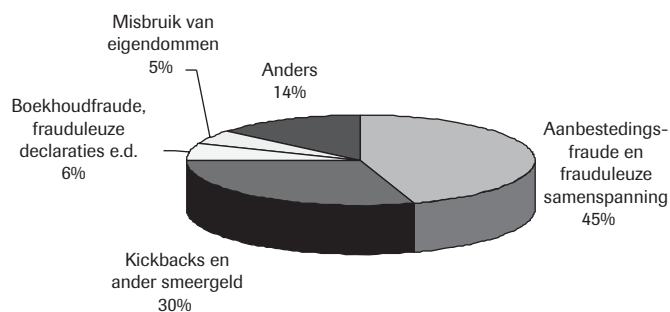


De andere aangiftebronnen waren ‘contractors’ (10%), overheden en publiek (4%) en overigen (30%, waaronder de anonieme meldingen).

De toename van het aantal interne meldingen weerspiegelt vermoedelijk een verhoging van het vertrouwen dat het Bankpersoneel heeft in de eigen organisatie. Stafleden hebben kennelijk sterker dan voorheen de indruk dat ze zonder zichzelf te benadelen in goed vertrouwen aangiftes kunnen doen en dat het instituut hun klachten serieus en professioneel zal behandelen.

De aangiftes over externe projecten die ontvangen werden, varieerden van *bid rigging* (aanbestedingsfraude), *collusion* (frauduleuze samenspanning), *kickbacks* (smeergelddbetaling als tegenprestatie) en *bribes* (smeergelddbetaling om een transactie te vergemakkelijken), boekhoudfraudes, tot frauduleuze voorstelling van zaken aangaande de benodigde kwalificaties om te mogen bieden op projecten.

Diagram 2: Ontvangen aangiftes naar soort



Zoals blijkt uit diagram 2, kwamen aanbestedingsfraude en frauduleuze samenspanning het meeste voor en vertegenwoordigden deze 45% van alle onderzoeken die in 2004 afgehandeld werden. Daarna kwamen *kickbacks* en andere smeergelddbetalingen het meeste voor (30%), vaak gepleegd in samenhang met frauduleuze samenspanning gedurende het aanbestedingsproces. Smeergelddbetalingen zijn meestal niet éénmalig doch dienen veelal te worden herhaald, in veel gevallen als voorwaarde voor de betaling van uitstaande rekeningen. Samen vormen deze delicten 75% van alle aangiftes van externe projecten in 2004. Interessant is dat al deze zaken betrekking hebben op de economische relatie tussen vertegenwoordigers van de lenende overheden (die een project realiseren) en bedrijven die meedoen aan de aanbesteding en realisatie. De conclusie ligt voor de hand dat in bepaalde ontwikkelingslanden het betalen van *bribes* en *kickbacks* door bedrijven aan overheidsvertegenwoordigers een dominante rol speelt bij het aanbesteden en uitvoeren van werken.

Nieuwe werkwijzen en instrumenten

Gedurende de afgelopen jaren is de taak van de integriteitsafdeling verder geëvolueerd. Naast 'reactieve' rechercheonderzoeken die worden ingesteld na ontvangen aangiftes, worden nu ook proactieve onderzoeken ingesteld op basis van risicoanalyses en niet zozeer op basis van reguliere aangiftes.

Ten slotte worden preventieve activiteiten ondernomen om naleving van de voorschriften door bedrijven te bevorderen ter voorkoming van reputatieschade.

Detailed Implementation Review (DIR)

Een DIR omvat een grondige analyse van de totale projectdocumentatie alsmede een fysieke inspectie van de projectonderdelen die al klaar zijn, zonder dat aangiftes met betrekking tot fraude en corruptie zijn gedaan. Deze gerichte, pro-actieve analyses en controles zijn anders van aard dan de standaard projectsupervisie die wordt uitgevoerd door de *Task Team Leaders* en andere eerstelijnsfunctionarissen. Zij vormen de reguliere 'radarsystemen' van de Bank. DIR's zijn erop gericht om pro-actief indicatoren bloot te leggen van fraude- en corruptievormen die niet worden gedetecteerd door de 'radarsystemen' van de Bank. Anders gezegd: een DIR zoekt naar 'rode vlaggen' waar het vermoedelijke fraude en corruptie betreft – en die rode vlaggen kunnen uitmonden in concrete verdenkingen die als aangiftes kunnen worden beschouwd. De *investigators* van de Integriteitsafdeling beginnen daarna hun werk, daarbij voortbouwend op de gevonden 'rode vlaggen' en concrete verdenkingen. De DIR als 'grondradar'-methodiek, is weliswaar arbeidsintensief maar onthult voor de Bank op een systematische wijze veel van de onzorgvuldige en malafide praktijken – per regio en per sector. De resultaten van een DIR hoeven niet alleen te leiden tot administratieve bestrafing en verwijzing naar gerechtelijke instanties voor vervolging en veroordeling. De Bank kan ook besluiten tot opschorting en stopzetting van leningen en in geval van *misprocurement* tot onmiddellijke terugbetaling van het gedeelte van de lening dat is misbruikt. Het ligt in de bedoeling in de komende jaren op deze wijze het 'fraude- en corruptieklimaat' in de verschillende regio's en sectoren nader te peilen.

Voluntary Disclosure Program (VDP)

Een nieuw instrument in de strijd tegen corruptie is het *Voluntary Disclosure Program* (VDP). Nadat de *Detailed Implementation Review* in 2002 met succes was geïntroduceerd als nieuwe en pro-actieve opsporingsmethode, richtte de Integriteitsafdeling in 2003 zich op het aanmoedigen van *Voluntary Disclosure* van informatie door

firma's. De doelstelling van de Bank met VDP is firma's die zijn betrokken bij frauduleuze en/of corruptieve praktijken met betrekking tot door de Bank gefinancierde ontwikkelingsprojecten, de gelegenheid te geven op vrijwillige basis deze malversaties tot in detail aan de Bank mee te delen in ruil voor een lichtere sanctie, in beginsel met uitsluiting van 'black listing'. Bovendien worden er afspraken gemaakt met betrekking tot de geheimhouding van de identiteit van het bedrijf. Bedrijven moeten ervoor tekenen dat ze volledig schoon schip maken en zich niet meer schuldig zullen maken aan fraude en corruptie in Wereldbankprojecten op straffe van een langdurige uitsluiting (*debarment*). Voorts dienen ze een *Business Integrity Management System* (compliance-programma) door te voeren in hun organisatie en ten slotte moeten ze bereid zijn hun kosten die deelname in het VDP met zich meebrengt te dragen.

Een kleine VDP-pilot is in 2003 en 2004 uitgevoerd waarbij uitgangspunten van het programma, interesse van bedrijven en de praktische en juridische mogelijkheden van de Bank zijn getest. De resultaten geven aanleiding tot optimisme. Voor de Bank heeft deze werkwijze de potentie significante aanvullende informatie over fraude en corruptie te verzamelen die anders niet beschikbaar zou komen. En dat tegen relatief lage kosten voor de gemeenschap.

De verkregen informatie over de ins en outs van de wijze waarop fraude en corruptie in ontwikkelingsprojecten plaatsvindt, wordt om te beginnen gebruikt om de *Bank's Systems* en *Internal Control Framework* te versterken. Bovendien dient de informatie om de toekomstige door de Bank te financieren ontwikkelingsprojecten – in termen van ontwerp, voorbereiding, goedkeuring en toezicht – fraudebestand te maken. Ten slotte dienen de klanten – de lidstaten die zakendoen met de Bank – op basis van VDP-informatie over corruptie in hun land, passende maatregelen te nemen ter voorkoming van herhaling.

Een variëteit van *Voluntary Disclosure Programs* zijn tegenwoordig in gebruik in de Verenigde Staten, in de Europese Unie, in verschillende Europese landen en in Australië voor diverse *compliance*-doeleinden. Nu dit pro-actieve instrument wereldkundig is gemaakt, zullen naar verwachting meer bedrijven naar deze vorm van samenwerking met de Wereldbank gaan zoeken. Een eventuele uitsluiting door de Bank – na een onderzoek van de Integriteitsafdeling – is geen aantrekkelijke alternatieve optie. Bovendien kunnen dankzij VDP-methodiek ook andere bedrijven worden opgespoord die de voorschriften van de Bank niet naleven. Het gaat dan om bedrijven die deel uitmaken

van een joint-partner-verband. Bij de controle van de boeken van gelieerde bedrijven die meedoen aan VDP, kunnen ook overtredingen van partners worden ontdekt en administratief bestraft. In dát geval kan *debarment* niet worden uitgesloten.

Preventieve strategieën

In haar communicatiestrategie streeft de Integriteitsafdeling enerzijds naar het verhogen van het publieke bewustzijn met betrekking tot de anti-corruptiemaatregelen van de Bank en anderzijds het bewerkstelligen van afschrikking door de resultaten van onderzoeken en sancties te publiceren. De resultaten van specifieke interne onderzoeken worden bekendgemaakt door middel van publicatie op de Bank's *Intranet Home Page* (bekend als de *Bank Kiosk*) en op de Bank's website. Namen en afdelingen worden niet genoemd in overeenstemming met de Bank's *Staff Rules on Confidentiality*. Een ander belangrijk effect van het publiceren van resultaten is dat de eigen staf wordt aangemoedigd wangedrag te rapporteren – men wil eerst zien dat er professioneel wordt omgegaan met hun klachten en dat er passende disciplinaire maatregelen worden genomen.

De Integriteitsafdeling geeft regelmatig zowel intern als extern een zeer uitgebreide presentatie over de kenmerken en mechanismen van internationale fraude en corruptie. Kennisoverdracht door middel van 'briefings' is ook een belangrijk onderdeel van het werk van de Integriteitsafdeling geworden. In 2004 zijn meer dan vijftig van dit soort bijeenkomsten gehouden. De afdeling verzorgt dit standaard in het oriëntatieprogramma voor nieuw Bankpersoneel, voor nieuwe consultants, voor nieuwe tijdelijke staf en traint de nieuwe *Country Directors* met betrekking tot de anti-corruptie procedures.

Resultaten van onderzoek

De Wereldbank keurt wereldwijd ongeveer 240 nieuwe projecten per jaar goed en heeft een uitstaandeleningenportefeuille van ongeveer 1.400 projecten. Ieder project bevat een veelvoud aan contracten en in sommige gevallen – met name die waarin sprake is van veel kleinere kostenposten op lokaal niveau – kan het aantal contracten in de duizenden lopen. Onderzoeken van de Integriteitsafdeling kunnen dus eveneens enkelvoudige contracten betreffen of een veelvoud aan kleinere contracten in hetzelfde project.

Spreiding van de zaken over de regio's

Het is belangrijk op te merken dat het aantal aangiftes dat wordt ontvangen uit een bepaalde regio niet automatisch de omvang van het corruptieprobleem in die regio weerspiegelt. Immers, de huidige statistieken weerspiegelen vooral rapportagepatronen. Tabel 1 geeft het aantal fraude- en corruptiezaken per regio weer. De tabel laat zien waar de Integriteitsafdeling actief is geweest, hetgeen voor het grootste deel is gebaseerd op uit de regio ontvangen aangiftes. Het aantal zaken per regio wordt ook beïnvloed door de omstandigheid dat enkele regio's een kleine projectenportefeuille hebben, zoals de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika. In de toekomst, als Bankrechercheurs in meer landen pro-actieve onderzoeken hebben ingesteld (DIR's) dan nu het geval is, zal de spreiding over de regio's een uitgebalanceerder beeld te zien geven.

Tabel 1: Aantal fraude en corruptiezaken per regio

| Regio | 2003 | | 2004 | | Eind 2004 |
|----------------------------------|-------|--------------|-----------|------------------|--------------|
| | Saldo | Nieuwe zaken | Subtotaal | Afgesloten zaken | Aantal zaken |
| Afrika | 25 | 34 | 59 | 26 | 33 |
| Oost-Azië/Verre Oosten | 90 | 69 | 159 | 97 | 62 |
| Europa/Centraal-Azië | 49 | 50 | 99 | 38 | 61 |
| Latijns-Amerika/Caribisch gebied | 49 | 20 | 69 | 38 | 31 |
| Midden-Oosten/Noord-Afrika | 2 | 5 | 7 | 3 | 4 |
| Zuid-Azië | 29 | 25 | 54 | 21 | 33 |
| Totaal | 244 | 203 | 447 | 223 | 224 |

De toename van het aantal zaken moet naar mijn stellige indruk eerder worden verklaard uit de toegenomen bereidheid te rapporteren dan dat er sprake zou zijn van een toename van het totale volume delicten. Door de 'ogen en oren' van de eigen staf te mobiliseren neemt het aantal meldingen van reeds gepleegde feiten toe en neemt het 'dark number' (aantal niet-gerapporteerde zaken) van die

categorie gepleegde feiten af. Uit gesprekken met het bedrijfsleven en Wereldbankcollega's die in de eerste lijn werken in ontwikkelingslanden wordt duidelijk dat het anti-fraudewerk van de Bank in de ontwikkelingswereld ondertussen de nodige bekendheid geniet.

Sancties

In 2004 behandelde de *Sanctions Committee* 23 zaken (2003: 15 zaken) met betrekking tot frauduleuze schendingen van de aanbestedingsrichtlijnen. Deze zaken waren aangeleverd door de Integriteitsafdeling. Het was het grootste aantal behandelde zaken in een jaar sinds de oprichting van de Commissie in 1999 en leidde tot plaatsing op de zwarte lijst van 55 firma's (14 in 2003) en 71 personen (8 in 2003) – in totaal dus 104 *debarments* meer dan in 2003. *Debarments* leiden veelal tot verminderde bedrijfsresultaten en uiteindelijk vaak tot faillissement. Bovendien hebben tot op heden 24 gerechtelijke veroordelingen in lidstaten plaatsgevonden naar aanleiding van 'criminal referrals' (zaakverwijzingen) van de Integriteitsafdeling. Door rechtbanken zijn veelal zware gevangenisstraffen opgelegd aan personen die misbruik hebben gemaakt van hun positie door geld van Wereldbankleningen te stelen of te verduisteren en dat aan te wenden voor eigen of andermans gewin. In zeven gevallen volstond de Commissie met het publiceren op de website van reprimandebrieven: vier gericht aan firma's en drie aan individuen. Deze stijging in 2004 is in belangrijke mate veroorzaakt door de eerste forensische of *Fraud Audit* die in 2002 uitgevoerd werd in Sulawesi, Indonesië, door de regio Oost Azië/Verre Oosten² in samenwerking met de Integriteitsafdeling. De regiostaf had door middel van risicoanalyse een infrastructuurproject met vele contracten geselecteerd. Er werden bij deze fraude-audit vele aanwijzingen voor schendingen van de aanbestedings- en financiële richtlijnen gevonden ('rode vlaggen met betrekking tot fraude en/of corruptie'). Het overgrote deel van de verdenkingen kon worden bewezen door de onderzoekers van de Integriteitsafdeling en verwezen naar de *Sanctions Committee* voor administratieve sancties.

² Progress report: fiduciary review of the second Sulawesi urban development project overview report, [http://wbln0018.worldbank.org/acfiu/acfiuweb.nsf/\(intlinks\)/CTON-5PL77Z](http://wbln0018.worldbank.org/acfiu/acfiuweb.nsf/(intlinks)/CTON-5PL77Z) and Appendix 1, p. 5.

Bovendien werden tien zaken verwezen naar nationale justitiële instanties voor gerechtelijke afdoening.

De Integriteitsafdeling voerde met dezelfde regio een tweede DIR uit in Cambodja onder de titel *Fiduciary Review*. Deze DIR was qua methodiek vergelijkbaar met de vorige in Sulawesi in 2002. Het enige verschil is dat de eerste DIR was gericht op een enkelvoudig contract in een hoogrisicosector, terwijl de tweede zich concentreerde op verschillende projecten in verschillende sectoren in een land dat met het oog op het gevaar van fraude en corruptie als risicovol bestempeld wordt. Deze *review* heeft tekortkomingen in *fiduciary control systems* blootgelegd in vier projecten. De Wereldbank en de Cambodjaanse regering zijn overeengekomen maatregelen te nemen om deze tekortkomingen op te heffen. Beide partijen hebben recentelijk een samenvatting van de DIR gepubliceerd.³

Aanbevelingen voor de toekomst

Wat heeft de Wereldbank op basis van de hierboven genoemde activiteiten geleerd in de afgelopen jaren? Met name dat niet alleen de financiële schade van corruptie ons zorgen baart. Het is vooral de reeks negatieve effecten die corruptie in gang zet die een ware ravage aanricht in een ontwikkelingsproject en in het land waar het zich afspeelt. Het smeergeld dat betaald moet worden komt uit het projectbudget. Daardoor wordt enerzijds de prijs van het project verhoogd en gaat anderzijds de kwaliteit en de prestaties ervan naar beneden. Niet-integere bedrijven verkrijgen het project door 'bid rigging' en 'collusion' – geknoei met offertes, illegale prijsafspraken van bedrijven en handjeklap met overheden – terwijl gekwalificeerde en integere bedrijven ontmoedigd worden en niet meer willen meedingen. De minder gekwalificeerde bedrijven die het niet zo nauw nemen, blijven over. Als het publiek ziet dat corruptie niet wordt aangepakt en dat corrumperende bedrijven ermee wegkomen, zal dit het vertrouwen verliezen in de overheid en publieke instanties. Het publiek leert leven met een uiterst magere kwaliteit van publieke diensten en publieke infrastructuur tegen hoge kosten, met als gevolg dat er geen bereidheid meer is fraude en corruptie

³ Samenvatting 'Reduction of fiduciary risks under World Bank funded projects in Cambodia' (www.worldbank.org/kh).

te rapporteren omdat het toch geen zin heeft. En dat betekent nagenoeg vrij spel voor alle bij corruptie betrokken partijen. En dat brengt ons weer terug bij ons uitgangspunt – het doorbreken van de vicieuze cirkel.

De Wereldbank heeft, zoals hierboven is beschreven, significante vooruitgang geboekt in de strijd tegen fraude en corruptie. Er zijn echter nog veel punten die verdere aandacht behoeven. Eén daarvan is de verdere ontwikkeling van de Integriteitsafdeling. De afdeling streeft bij voortduring naar een goede balans tussen enerzijds de hoeveelheid bedrijfsmiddelen – in de zin van mensen en financiën – en anderzijds het gestaag groeiende werkaanbod. De paradox is dat toenemende geloofwaardigheid voor een toenemend werkaanbod zorgt – des te meer vertrouwen medewerkers hebben, des te groter is hun bereidheid te rapporteren. De significante groei van de hoeveelheid bedrijfsmiddelen in de laatste jaren weerspiegelt duidelijk de hoge prioriteit die de Wereldbank geeft aan deze belangrijke nieuwe functie in haar organisatie.

Een ander belangrijk aandachtspunt is het blijven benadrukken van het belang dat de Integriteitsafdeling een onafhankelijke afdeling blijft met slechts één directe rapportagelijn naar de president. Het moet volkomen duidelijk zijn dat alle beslissingen omtrent onderzoeken binnen haar eigen discretie vallen. Dit punt is rechtstreeks gerelateerd aan de gepercipieerde geloofwaardigheid van de afdeling – en dat is dus weer bepalend voor de mate van vrijwillige medewerking die de afdeling krijgt van het eigen Bankpersoneel en van ‘contractors’. Dat die medewerking een groeiende lijn vertoont, is een teken dat de Bank op de goede weg is.

De Bank dient de ‘checks and balances’ in haar systemen voortdurend te herzien. Opgedane kennis uit onderzoeken en proactieve activiteiten dient nog sneller beschikbaar te worden gemaakt. Herziening van intern beleid en interne procedures op basis van gevonden mankementen moet worden verricht voordat nieuwe leningen aan risicolanden worden verstrekt. Ten slotte dient de Bank een goede balans te handhaven tussen de enerzijds meer klassieke, reactieve opsporingsmethoden en de nieuw ontwikkelde, meer proactieve methodieken.

De Wereldbank heeft haar eerste schreden gezet op het gecompliceerde pad van de corruptiebestrijding – en er dienen nog vele te volgen wil de strijd uiteindelijk succes hebben. En de medewerking van het publiek in landen waar corruptie heerst is hard nodig om in

dat land de beoogde verandering te bewerkstelligen. Er ligt vanwege haar wereldomspannende taak een gouden kans voor de Bank om hier een voorbeeldfunctie te vervullen. De essentiële rol van de Integriteitsafdeling werd benadrukt door president Wolfowitz in een statement negen dagen na zijn aantreden in juni 2005: 'Corruption is a terrible disease that eats away at development successes. The work of the Department of Institutional Integrity is part of the core business of the World Bank'.



Boekrecensie

Syndromen van corruptie

*M. van Hulten**

Syndromes of corruption; wealth, power, and democracy

Michael Johnston

Cambridge University Press, November 2005

XIII en 267 p.

**ISBN-13 978-0-521-85334-7 hardback en 61859-5 paperback,
en ISBN-10 0-521-85334-6 hardback/ 61859-2 paperback**

Informatie zie www.cambridge.org/9780521618595.

Michael Johnston mag een van de pioniers worden genoemd op het terrein van corruptieonderzoek. Zijn eerste publicaties over dit onderwerp dateren van eind jaren zeventig, slechts enkele jaren na het Lockheed-schandaal en de invoering door het Amerikaanse Congres in 1977 van de Foreign Corrupt Practices Act. En dat is vijftien jaar voordat in Nederland het denken en schrijven over corruptie in al zijn vormen op gang kwam.

Rijkdom, macht en corruptie horen bij elkaar in Johnstons nieuwste boek, waarin hij zich opwerpt als 'een vriendschappelijk criticus' van het huidige onderzoek. In zijn ogen wordt corruptie ten onrechte beschouwd als een verschijnsel dat overal ongeveer hetzelfde is, maar slechts verschillend in omvang. Hij wijst erop dat uiterst corrupte landen op allerlei kenmerken zeer van elkaar kunnen verschillen. Veel empirisch onderzoek is ten onrechte gericht op vooral eendimensionale statistische analyses, maar niet geïntegreerd in een bredere vergelijkende context. Hij noemt dan in het bijzonder de methodiek ontwikkeld door *Transparency International* in de bekende *Corruption Perceptions Index (CPI)*, die naar zijn smaak al te simpel is door alle landen in één rangorde op te nemen

* Dr. Michel van Hulten is sociaal-geograaf. Hij was politicus in Nederland en werkte vele jaren in Afrika en Azië voor NGO's, UNDP en de Nederlandse regering. Hij schreef onder meer *Corruptie, onbekend, onbemind, alomtegenwoordig*, Boom, 2002. Zie ook www.corruptie.org.

naar de mate van voorkomen van corruptie, alsof het slechts om één verschijnsel gaat. Overigens ziet hij weinig aanleiding te denken dat de CPI helemaal fout zit, en – dat wetend – maakt hij zelf toch beperkt gebruik van deze index.

Opvallend is dat *Transparency International*¹, de in Berlijn zetelende NGO die zich toelegt op de bestrijding van corruptie, verder nauwelijks voorkomt in de onderbouwing van zijn betoog. De TI-Corruptie Jaarboeken, verschenen sinds 2001, worden zelfs niet genoemd. Het TI Source Book uit 2000 komt één keer aan bod, auteurs als Jeremy Pope en Fredrik Galtung komen niet voor, documenten gepresenteerd in de elf 'International Anti-Corruption Conferences', en in de drie 'Global Forums on fighting corruption and safeguarding integrity' (Washington, Den Haag en Seoul), worden niet vermeld. In zijn voorwoord zegt Johnston ook al dat hij de studie van effecten van corruptie niet wil beperken tot de analyse van alleen economische gegevens. Weliswaar vergemakkelijkt die benadering statistisch werken met veel aandacht voor trends in de ontwikkeling van het BNP, maar er is minder oog voor menselijk welzijn en nog minder voor gerechtigheid. Teveel beoordelen onderzoekers corruptie als een overal ongeveer hetzelfde verschijnsel dat slechts verschillend is in maatvoering. Hervormingen die verlangd worden, vragen van de zich ontwikkelende maatschappijen meer op het Westen te gaan lijken (sic).

Hij toont zich niet afkerig van globalisering, maar weigert wel al bij voorbaat corruptie alleen maar te zien als een belemmering van de vrije marktwerking, of als hinderlijk voor de liberalisering van de markten. Evenmin wenst hij politieke liberalisering of democratisering te zien als het spiegelbeeld van vrije marktwerking.

Diepteonderzoek

Johnston streeft naar meer onderscheidende en vergelijkende onderzoekingen om dieperliggende trends te kunnen signaleren. Daartoe kijkt hij naar zowel rijke als arme, zowel snel veranderende als zich langzamer ontwikkelende landen. Dat impliceert voor hem ook het zoeken naar de consequenties van contrasterende corruptie-ervaringen in diverse maatschappijen.

1 www.transparency.org.

Hij erkent de algemeen aangehangen mening dat corruptie ontwikkeling afremt en gevoed wordt door institutionele zwakheden (en omgekeerd die ook versterkt) en door ongelijke verdeling van politieke en economische voordelen. Maar dit levert in zijn ogen een incompleet beeld op van corruptie. Terwijl enerzijds de welvarende vrijmarkt-democratieën die model staan voor liberalisering en hervorming veel met elkaar gemeen hebben, zijn er anderzijds grote verschillen tussen allerlei autoritaire regimes, vormen van armoede, en institutionele zwakheden. Zijn hypothese is dan ook dat corruptie niet een enkelvoudig probleem is, maar dat het verschijnsel is ingebed in diverse omstandigheden en dat het des te gevarieerder is naarmate het dieper en verder verspreid voorkomt. Daarom, denkt hij, is het mogelijk complexe samenhangen tussen corruptie en onderliggende patronen van politieke en economische participatie te identificeren en die samenhangen met elkaar te vergelijken. In verschillende omstandigheden handelen mensen op niet-identieke wijze in het nastreven, gebruiken en uitruilen van rijkdom en macht, en verschillen de sterkte of zwakte van de instituties die deze maatschappelijke activiteiten onderhouden en reguleren. Hij zoekt naar de fundamentele ontwikkelingsprocessen en -problemen waarvan de corruptie in een land de uitkomst is.

Die ontwikkelingen en de corruptie zelf beschrijft hij in de vorm van vier onderscheiden 'syndromen' [syndroom = complex van verschijnselen die kenmerkend zijn voor een bepaalde toestand, een woord gebruikt bijvoorbeeld in de geneeskunde om samenhang aan te geven binnen complexe ziektebeelden]. Zijn vier 'corruptiesyndromen' noemt hij 'suggesties', en ook 'ideaaltypisch', bedoeld om het verschijnsel corruptie te kunnen beschrijven en de onderlinge verschillen te verduidelijken. En hij speculeert voor ieder van deze vier dan over mogelijke remedies. Hij erkent bescheiden bij voorbaat dat niet iedereen overtuigd zal worden door zijn betoog, maar dat vindt hij niet erg want het gaat hem er vooral om nieuw debat aan te zwengelen over de verscheidenheid van het corruptieverschijnsel en over de onderliggende oorzaken van die verscheidenheid. 'Zeer corrupte landen wijken niet alleen af van het ideaaltypische land, maar verschillen juist van elkaar.'

Vier 'syndromen'

Samenvattend typeert Johnston corruptie per syndroom in slechts enkele woorden. Het syndroom *Influence markets* vertoont een ver- vlechting van particuliere belangen met de geïnstitutionaliseerde politieke processen, met de bedoeling toegang en invloed te krijgen, waarbij politici dikwijls de tussenpersonen zijn. Deze vorm van corruptie is karakteristiek voor goedontwikkelde vrijemarktdemocratieën, en bepaalt de agenda voor hervorming overal, ofschoon elders corruptie dikwijls totaal anders van karakter is.

Elite cartel-landen kennen politieke, economische, militaire, bureaucratische en andere elites, bijvoorbeeld etnische en groeps- elites, die elk erop uit zijn, ook door betaling van smeergelden en toekenning van andere voordelen of privileges, hun hegemonie te verdedigen in een klimaat van toenemende politieke wedijver en in een sociale omgeving met niet al te sterke staatsinstellingen.

Oligarch and clan-corruptie is te vinden in landen met zwakke staats- instellingen en snel groeiende economische en politieke kansen. De maatschappij wordt gedomineerd door politici, ambtenaren en ondernemers die tevens sterke persoonlijkheden zijn. Zij schrik- ken niet terug voor acties die riskant en soms geweldgericht zijn. Hun macht is persoonsgebonden en attractief voor volgelingen.

Official moguls zijn de machthebbers of hun beschermelingen die ongestraft een (staats)economie leegplunderen. De staatsinstellingen en politieke rivaliteit zijn zwak, en de economische mogelijkheden zijn beperkt en worden bitter bevochten.

Na deze 'suggesties' stelt Johnston de vraag of zijn vier 'corruptie- syndromen' ook realistisch zijn. Hij beantwoordt die vraag bevesti- gend, gebruikmakend van gegevens betreffende de stand van zaken per land betreffende democratisering, ontwikkeling, politieke en eco- nomische liberalisering en institutionele kwaliteit. Hij laat op gegevens van 168 landen een 'K-means clusteranalyse' los, om te achterhalen welke groepen van landen voldoen aan de beschrijving van kwaliteiten zoals hij die geformuleerd heeft onder de vier 'titels': 98 landen blijven over. Met de clusteranalyse wordt ook, aan de hand van de gekozen variabelen, bepaald welke landen behoren tot welke groep.²

² Voor gegevens en methodiek verwijst hij naar <http://people.colgate.edu/mjohnston/personal.htm>.

Beschikbare en bruikbare variabelen zijn 'trends in politieke participatie' voor de jaren 1992 en 2001 (meer of minder democratisch), 'economische vrijheid' in 1990 en 2001, 'institutionele en sociale capaciteit' van zowel de staat als de niet-gouvernementele instituties in 2002, en de 'veiligheid van eigendomsrechten' in 2002. De laatste twee alleen voor 2002, omdat van eerdere jaren geen gegevens te vinden zijn.

Statistische verwerking van deze gegevens leverde als resultaat op dat 18 landen (o.a. Noordwest-Europa inclusief Nederland, Canada, de VS en Japan) gekwalificeerd bleken voor de cluster 'Influence markets'; 21 landen pasten bij de clusterbeschrijving 'Elite cartel', onder andere België, Chili, Italië, Zuid-Korea, Polen, Spanje, Botswana en Zambia. Voor groep 3, 'Oligarch en clan' kwalificeerden 30 landen, onder andere Albanië, Colombia, Ecuador, Maleisië, Mexico, de Filippijnen, Rusland en Venezuela; en voor groep 4 'Official moguls' 29 landen, onder andere Algerije, Chad, China, Kenia, Indonesië, Jordanië, Nigeria, Syrië, Tanzanië en Zimbabwe. (De volledige lijst van de geclusterde landen staat in een bijlage van zijn boek).

Uit ieder van de clusters kiest Johnston vervolgens drie landen als 'casestudy'. Zijn keus werd bepaald door de wens steeds zoveel mogelijk regio's in deze verdergaande studies te betrekken. Maar ook de betekenis van elk land speelde een rol, en de beschikbaarheid van voldoende informatie. Zijn keuze per syndroom valt op de VS, Japan en Duitsland voor de 'Influence markets'; op Italië, Korea en Botswana voor het 'Elite cartel'- syndroom; op Rusland, Mexico en de Filippijnen voor 'Oligarch and clan'; en op China, Kenia en Indonesië voor 'Official moguls'.

Deze landenkeuze biedt al meer inzicht dan de betekenis van de namen gegeven aan de syndromen. Zelfs oppervlakkige krantenlezers krijgen door die gekozen landsnamen al een beeld dat helpt de realiteit te verstaan.

Corruptie gedefinieerd

Ook al legt Johnston in zijn boek veel nadruk op de verscheidenheid in betekenissen die aan 'corruptie' op de wereld gehecht worden, hij ontkomt er toch ook niet aan om het begrip 'corruptie' in een definitie vast te leggen. Hij noemt het '*misbruik maken van publieke*

macht (public roles) *of middelen* (resources) *voor eigen profijt*, maar benadrukt onmiddellijk dat woorden als ‘misbruik’, ‘publiek’, ‘privé’ of ‘eigen’, en zelfs ‘profijt’, op vele verschillende manieren verstaan kunnen worden. Hij geeft als voorbeeld dat een woord als ‘misbruik’ juridisch verstaan kan worden, maar toch bij ons iets anders betekent dan in een maatschappij waar de wetten geschreven worden door machthebbers ten eigen nutte. Hij stelt ook dat corruptie-definities de maatschappelijke en culturele betekenis van het verschijnsel moeten omvatten. Maar tegelijkertijd waarschuwt hij voor het te veel relativeren van het begrip, de wezenlijke betekenis mag niet worden uitgehold.

Het gaat hem dan ook niet zozeer om bepaalde specifieke acties (‘het overhandigen respectievelijk in ontvangst nemen van smeergeld’), maar meer om wat hij noemt ‘systemic corruption problems’: het gebruikmaken van rijkdom en macht (ook in onderlinge wisselwerking) op een zodanige manier dat voor anderen de open toegang tot en het deelnemen aan de economische en politieke instituties in een land belet wordt.

In zijn benadering van het corruptieverschijnsel schept hij ruimte voor ontwikkelingen die centraal staan in enkele van zijn syndromen en casestudies. Hij betoogt dat het ‘openbare domein’ aan het veranderen is (zoals het altijd al deed) en dat de dominantie van de natiestaat onder druk staat, zozeer zelfs dat in sommige landen de claim op regeermacht niet meer overtuigend is. Zelfs waar staatsinstellingen sterk zijn, worden sommige wezenlijke beslissingen genomen in en door markten die minder gebonden zijn aan regels, en waarvoor minder verantwoording hoeft te worden afgelegd. Uiteindelijk, is zijn inschatting, kunnen voortgaande economische liberalisering en veranderingen in de rol van de staat, ertoe leiden dat gedragswetenschappelijke definities van corruptie hun betekenis verliezen.

De VS als casestudy

Zelfs het overigens wettig gebruikmaken van rijkdom en macht kan toch instituties verlammen en deelname door anderen voorkomen. Hij beargumenteert dat dit het geval is in de VS en in vele andere vrijemarktdemocratiën.

Hij benut de VS als casestudy voor de ‘Influence markets’, en gaat

in het bijzonder in op de wijze van financiering van verkiezingen. Hij oordeelt dat de VS-wetgeving openlijke omkoping grotendeels voorkomt, maar dit wil nog niet zeggen dat het politieke systeem open is voor deelname door iedereen.

Voor de VS presenteert hij een 'rogue gallery', een 'boevenlijst', een indrukwekkende lijst van federaal gekozen politici (en dat zijn er slechts 537 tussen de ruim half miljoen gekozenen voor openbare ambten op lokaal en staatsniveau), die veroordeeld zijn voor onetisch gedrag zoals omkoping, afpersing, nepotisme en ontvangen van illegale bijdragen voor eigen verkiezingscampagnes. Hoewel omkopen zonder meer niet algemeen lijkt voor te komen, bevestigen al die veroordelingen toch de publieke opinie, dat gekozenen meer worden beïnvloed door druk van donateurs (77%) dan door landsbelang (19%), en dat verkiezingen te koop zijn. Wie het meeste geld ophaalt, zo vindt 59%, heeft meer kans te winnen dan de beste kandidaat (37%). Het gaat in de VS niet zozeer om het 'kopen' van beslissingen en stemmen, als wel om het verkrijgen van toegang tot degenen die beslissen. En je moet eerst toegang hebben voor je kunt beïnvloeden. Tegen die achtergrond merkt Johnston op dat er een cumulatief effect optreedt. Het krijgen van veel geld van rijke mensen en het daarvoor noodzakelijke omgaan met hen, waaraan politici veel tijd besteden, zorgt ervoor dat de wereld en zijn problemen meer worden gezien door rijkelui's ogen. Dit is schadelijk voor de kwaliteit van de vertegenwoordigende democratie, die het algemeen belang dient na te streven. In de 'Influence markets'-landen koopt 'geld' toegang tot de machthebbers. Dat is een collectief probleem. Waar het optreedt, of waar de burgers tenminste denken dat het optreedt, verliest het politiek systeem het vertrouwen van de burgers.

Hervorming

Uit het voorgaande wordt wel duidelijk dat Johnston diep ingaat op de relaties tussen liberalisering van politieke en economische macht, op de sterkte en zwakte van staten en van politieke en maatschappelijke instituties, en op de variatie in vormen van corruptie die wordt ervaren. Hij presenteert vier typen om aan te tonen dat er grote verschillen zijn. Hij beklemtoont dan ook dat de aanpak van corruptie niet overal gelijk kan zijn.

Hij ziet de 'strijd tegen corruptie' (merkwaardigerwijze nergens samen genoemd met het positieve 'streven naar integriteit') als een zaak van bevordering van gerechtigheid. Burgers moeten bekwaamer worden in de behartiging van hun eigen economische en politieke welzijn, vrij van misbruik en exploitatie door politieke en economische elites. Ieders deelname, en de instituties van staat en maatschappij, moeten op de lange termijn versterkt worden.

Het gaat hem te ver te stellen dat X reductie in corruptie, resulteert in Y meer economische groei, en/of Z verbetering van democratie. Zonder hierbij de Wereldbank te noemen, bekritiseert hij die hiermee wel, want vele publicaties van de Wereldbank leggen deze directe relaties en trachten die cijfermatig te onderbouwen. Hij zegt nog net niet dat dit onzin is.

Zijn aardigste opmerking maakt hij in zijn slothoofdstuk, waar hij schrijft dat als we kijken naar corruptie als een probleem dat ingebed ligt in langetermijntontwikkelingen, 'het meest wonderlijke niet is dat corruptie voorkomt, dan wel dat het hier en daar onder controle is gebracht.'

Toegankelijk

De index met 22 kolommen trefwoorden maakt het boek zeer goed toegankelijk. Nederland en België komen er niet in voor, zelfs niet bij het trefwoord 'Lockheed', dat alleen naar Duitsland en Japan doorverwijst. De literatuurlijst, met zeer veel titels uit de jongste tien jaar, is een goudmijn waarin vele belangrijke schrijvers over het onderwerp corruptie voorkomen.

Uit deze literatuurlijst met liefst 517 titels, waar dit boek op steunt, blijkt dat op één Spaanstalig en één Italiaanstalig artikel na, alleen naar Engelstalige literatuur verwezen wordt (inclusief enige vertalingen). Dat is jammer maar begrijpelijk bij een Amerikaanse auteur. Jammer is met name dat de francophone en lusophone wereld nauwelijks aan bod komen. Het trefwoord 'France' ontbreekt zelfs geheel in de index (ook al niet helemaal terecht want Elf-Aquitaine komt voor). Afrika (behalve Kenia en Botswana) en Latijns-Amerika (behalve Mexico) komen bij Johnston nauwelijks aan bod. Gevolg van de keuze die hij maakte voor de onderbouwing van zijn betoog. Of had het toch meer te maken met zijn specifieke (talen)kennis en ervaring? In Azië neemt hij met name China, Japan, Zuid-Korea,

Indonesië en de Filipijnen wel mee in zijn beschouwing van de feiten. Anderzijds, valt op dat ook het anglophone, (olie)rijke, machtige en corrupte Nigeria helemaal niet genoemd wordt. Taal was overigens kennelijk geen obstakel om China/Hongkong en Rusland veelvuldig te noemen in dit boek.

Aanbeveling

Het zou jammer zijn als Johnstons benadering van het verschijnsel corruptie en de relatie die hij legt tussen corruptie, rijkdom, macht, en het daardoor al dan niet deelnemen aan het economisch en politiek verkeer, alleen bekend zou worden in de kringen van Justitie (inclusief de corruptiewoordvoerders in onze volksvertegenwoordigingen) en het Openbaar Ministerie, en bij wetenschappers die zich met het corruptieverschijnsel bezighouden.

Zijn betoog is minstens even nuttig voor medewerkers en politici op het terrein van Buitenlandse Zaken en voor alle ambassadeurs en hun beleidsmedewerkers die immers werken in al die verschillende culturen, en die overal met de vervlechting van geld, macht en economische en politieke instellingen te maken hebben. We komen dan wellicht af van de primitieve benadering die nu af en toe opklinkt bij Ontwikkelingssamenwerking dat een regering van een land geen, of juist wel, hulp krijgt omdat het betreffende land slecht dan wel goed scoort op de corruptieperceptieindex van Transparency International. Johnston laat duidelijk zien dat zo een directe relatie niet gelegd mag en kan worden.

Ons bedrijfsleven, maar ook Economische Zaken en de Oeso, zouden baat kunnen hebben bij het oordeel van Johnston over de zogenaamde 'facilitation payments', bij ons sinds de bouwfraude bekend als 'de pepernoten' in het corruptiegerecht. Johnston kan niet misverstaan worden: die zogenoemde kleine corruptie faciliteert helemaal niets, zet alleen maar andere bureaucraten aan ook hun dienstverlening afhankelijk te maken van het 'kleine smeren'. Ook de opvatting dat smeergelden niet voor niets zo heten omdat zij de handelsmachine beter zouden laten functioneren, wordt door Johnston afdoende naar de prullenbak verwezen. Helaas zal het nog wel lang duren voor deze waarheden als koeien ook in die kringen onderkend worden en er het zakenbeleid gaan bepalen.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (vol. 31, nr. 7, 2005) is *Administrative corruption*.

Corruption and the corruption paradox; on the size of corruption in the Netherlands

L.W.J.C. Huberts and K. Lasthuizen

How corrupt is the Netherlands? The article reports the results of surveys among government institutions on internal corruption and fraud investigations. Information is offered about municipalities, national ministries, provincial government, polder districts, the courts and offices of the public prosecutor, semi-governmental organisations, the police and the prison system. Within these sectors, 130 *internal investigations* are conducted each year. Most of them are related to municipalities (61 investigations). A crucial aspect to take into consideration is that data about investigations appear to reflect the priority the organisations give to the struggle against corruption instead of being an indicator of the amount of corruption, the 'integrity paradox'.

Corruption of civil servants in Dutch criminal law

E. Sikkema

In 2001, the articles on corruption in the Dutch statute book of criminal law have been seriously modified. The central question in this article is how this revision must be assessed. An overview is given of the statutory regulation and of the modifications which have been carried out in 2001. As a result of this amendment of the law criminal liability has been extended considerably. The Dutch legislature has gone further than was necessary on account of international treaty obligations. In the second place the statutory regulation has become very complex and unclear and consequently very hard to handle. For this reason, the author proposes to simplify the statutory regulation.

Public corruption and law enforcement

H. Nelen

The central question of the article concerns the way public corruption is being dealt with in terms of law enforcement. Annually, one third of the 130 investigations on corruption result in the prosecution of one of the primary suspects. The main reason for the public prosecution department to waive prosecution is the execution of a disciplinary sanction by the employer of the corrupted public servant. In nine out of ten cases the prosecution of a suspect leads to a criminal conviction. Most people who are convicted for a corruption crime are sentenced to probation service and/or a fine. During ten years, only 77 persons were incarcerated, most of them were sent to prison for a relatively short period of time. The article reveals a gap between the sentence that the public prosecutor has in mind and the final decision by the judge. The latter takes several circumstances into account – i.e. publicity, organisational chaos at the workplace of the public servant – and tends to interpret these elements to the advantage of the condemned persons.

The corrupt official, the briber and their relationship

G. de Graaf

In this article the outcome of a ten case multiple case study is discussed, with the main research question: what can we say about the profile of a corrupt official in the Netherlands and what about his or her relationship with the briber? The cases for the research were selected from the files of the National Police Internal Investigation Department. Important motives for officials to become corrupt are, next to material gain: friendship/love, status and making an impression on colleagues and friends. About the personality of the corrupt official, it was confirmed that often, corrupt officials have dominant and strong personalities. They know 'how to get things done'. About the relationship between the briber and the corrupt official, it is noted that the relationship between briber and the official is often structural; corruption is part of an enduring relationship. The way the entanglement between public officials and private interested parties seems to be taken for granted in the Netherlands, may also be a relevant factor.

Foreign corruption and the Dutch National Police Internal Investigation Department approach

J.H. Maat

Foreign corruption – abusing the means or powers of foreign officials or administrators for private profit – is a tricky phenomenon. It is widespread and seems intangible. It has a domino effect, whereby the loss of faith in the government, through for instance investment withdrawals, ultimately leads to an economic and sociological breakdown. Thus, members of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) signed the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in Paris, in 1997. Partly as a result of this, the Dutch penal code was adapted in 2001. Since then, bribing foreign public officials and authorities has been punishable too. The Dutch National Police Internal Investigation Department (Rijksrecherche) has been requested to deal with foreign corruption. This article describes the phenomenon of foreign corruption, the international and national measures that have been taken, the thematic approach of the National Police Internal Investigation Department and the chances and threats in the battle against cross-border corruption.

Faces of corruption; an anthropological perspective

T.K. Sissener

The general and widely accepted definition of corruption as ‘the abuse of public office for private gain’ presupposes a definite separation between the state or its agents and society. Corruption is thus a deviation from the norm of the legal-rational principle, as established by Max Weber. Till at least the mid-nineteenth century, public office was defined as private property in much of Western Europe, which could be mortgaged, passed on as a gift, or sold. It was only later and with the development of democracy that public office came to be seen as separate from private property. In Africa and South Asia, on the other hand, the entire legal framework was for the most part a legacy of endogenous colonialism. The question explored in this article is the usefulness of the private/public dichotomy for deciding corrupt behaviour in non-western contexts.

The fight of the World Bank against fraud and corruption

M. de Jong

The fight against corruption by the World Bank was launched by President James D. Wolfensohn in his 1996 with his statement that corruption directly injures the ability to achieve the goals that have been set for poverty reduction. In 1997, the Board endorsed the framework of the Bank's anti-corruption strategy. Since its establishment in 2001, the Department of Institutional Integrity (INT) has investigated over 1500 cases. The Bank has an annual budget of US\$ 10 million for this work, making it the leader in resources committed among international institutions in the fight against corruption. The Sanctions Committee heard hundreds of cases involving alleged corruption by parties involved in Bank projects, leading to the debarment of over 300 firms and individuals. Referrals to national Criminal Justice authorities have led to 24 convictions by courts of law in multiple jurisdictions in the world.

Journal

Het WODC op Internet:

www.wodc.nl

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is via Internet bereikbaar. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijke bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp:

- trefwoord ABC (zoeken op standaard trefwoorden);
- onderwerpsgebieden.

2. Publicaties

- jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in PDF) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
- aanpak criminaliteit (elektronische publicatie van het WODC en het Openbaar Ministerie over interventie – en preventiestrategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen).

3. Onderzoek

- overzichten van lopend en afgesloten onderzoek (inclu-

sief uitbesteed onderzoek);

- onderzoeksprogramma;
- monitoren en prognoses;
- procedure uitbesteed onderzoek.

4. Cijfers en prognose

- criminaliteit en rechtshandhaving (teksten en tabellen).

5. Informatiedesk

- bibliotheek;
- bronnengids 'Het criminaliteitsvraagstuk'.
- congressenlijst;
- opmerkelijk op tv;
- veelgestelde vragen;
- ik heb een vraag (vraagformulier informatiedesk).

6. Over het WODC (onder andere nieuwsberichten, organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen).

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk (zie: rubriek 'Informatiedesk/Ik heb een vraag' op www.wodc.nl).

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-3 70 69 19

fax: 070-3 70 79 48

e-mail:

c.j.van.netburg@minjus.nl

WODC-Thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk' (3e herziene uitgave, 2003)

Het WODC heeft de derde herziene versie van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt op de website van het WODC. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel, gevangeniswezen, reclassering en vreemdelingen. Als extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. De beide thesauri vindt u op de WODC-website (www.wodc.nl) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003. Tevens is de gedrukte versie in een beperkte oplage gratis beschikbaar op aanvraag per e-mail: a.eind@minjus.nl.

Themanummers Justitiële verkenningen

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de

hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

- JV8, 2005 december: Evaluatieonderzoek en Justitie
JV9, 2005 december: Onderzoeksnummer
JV1, 2006 februari: Coffee-shops en cannabis; de toekomst van het Nederlandse softdrugsbeleid

Congressen

- 4 november 2005: (Quasi-)experimental evaluations and Dutch society; trends and developments in criminal justice and prevention policies, social integration and education
10 november 2005: Prostitutie, escortbranche en mensenhandel
15 november 2005: Mediation, markt & maatschappij

16 november 2005:
(Herhaling) 3e landelijke congres
Assertive Community Treatment;
hoe breed is mijn (F)ACT?

16 november 2005:
Landelijk Middagsymposium:
Voorkomen van Recidive van
Jeugdige Veelplegers

22 november 2005:
NVK-Ledenvergadering

24 november 2005:
Gedeelde verantwoordelijkheid
voor veiligheid

28-30 november 2005:
100 years of child protection

14 december 2005:
CIROC-seminar: Alternatieve
strategieën ter bestrijding van
georganiseerde criminaliteit

1 maart 2006:
CIROC-seminar: Georganiseerde
misdad en de derde
wereld

17 mei 2006:
CIROC-seminar: Internationale
smokkelparadijzen

Hieronder volgen meer uitgebreide beschrijvingen van deze congressen.

(Quasi-) experimental evaluations and Dutch society; trends and developments in criminal justice and prevention policies, social integration and education

Conference objectives: to bring together individuals and organisations interested in pro-

moting evaluations that assess the effectiveness of policies, programmes and interventions by using (quasi-) experimental designs that pay attention to the underlying theories of these interventions; to stimulate the utilisation of theory-driven experimental evaluations by the public sector; and, (quasi-) experimental evaluations, evidence-based policy making and organisations like the Campbell Collaboration are becoming more and more prominent in the fields of criminal justice, social integration and education. This one-day conference will offer an opportunity for exchange between evaluators, policy makers and those who (have to) make use of the results of evaluations. Programme: www.wodc.nl/informatiedesk/congressen/051104_Campbell.asp
Datum: 4 november 2005 van 09.30-17.00 uur

Plaats: National Academy for Finances and Economy, Zeestraat 86-90, Den Haag
Informatie: Carolien Klein Haarhuis (WODC, Research, Statistics and Documentation Centre), P.O. Box 20301, 2500 EH The Hague, tel: 070- 370 / 7402 / 4574/ 6819; fax: 070- 370 7948

Prostitutie, escortbranche en mensenhandel

Met de opheffing van het bor-

deelverbod in 2000 is beoogd onvrijwillige prostitutie tegen te gaan en de positie van prostituees te verbeteren. De redenering daarbij was: als het bordeel legaal wordt, is normaal toezicht en normale wetgeving daarop mogelijk. De veronderstelling was dat men beter zou kunnen optreden tegen ongewenste randverschijnselen zoals uitbuiting en illegaliteit. Op het congres worden vragen beantwoord als: Wat zijn de gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod? Handhaven in de escortbranche: hoe doe je dat? Wat zijn de juridische kaders? Is er een escortwet nodig? Wat kunnen we leren uit de (bestuurs)praktijk van onder andere Amsterdam, Eindhoven en Rotterdam? Is een integrale benadering wenselijk en mogelijk?

Datum: donderdag 10 november 2005

Plaats: Jaarbeurs Utrecht, Beatrixgebouw

Informatie en aanmelden: Reed business informatie: 070-441 51 73.

Thema: Mediation, markt & maatschappij

Het Nederlands Mediation Instituut bestaat tien jaar en viert dit met een Mediation Day voor mediators, bedrijven en overheden. Het congres kent

naast plenaire zittingen ook een groot aantal interactieve parallelsessies. Er zijn drie sessierondes van vijf kwartier. Verder zal Mediation Plaza worden opgezet. Op Mediation Plaza worden allerlei activiteiten aangeboden, waaronder een informatiemarkt, thematafels en een netwerkcafé. Deelnemers aan NMI Mediation Day 2005 ontvangen een (gratis) exemplaar van het boek 'Toolkit voor de mediator' van auteur mr. Manon Schonewille.

Doelgroep: NMI Mediation Day 2005 is bestemd voor NMI-geregistreerde mediators. Ook vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, advocatuur, overheid, onderwijs en andere sectoren met belangstelling voor mediation zijn van harte welkom.

Datum: 15 november 2005

Plaats: Congrescentrum

Orpheus te Apeldoorn

Informatie: mediationday@nmi-mediation.nl.

Derde landelijk congres Assertive Community Treatment; hoe breed is mijn (F)ACT?

ACT is de organisatievorm voor intensieve ambulante (bemoei)zorg aan mensen met langdurige en ernstige (vaak 'dubbele') psychiatrische problematiek. ACT is een intensieve teamaanpak met dagelijkse

gecoördineerde zorg door verschillende disciplines. Het biedt zorg én behandeling én aandacht voor rehabilitatie, herstel en opbouw van sociale steunsystemen. Daarmee is ACT heel 'breed': zorgen voor huisvesting, een woning opruimen, medicatie of cognitieve gedragstherapie of gezinsgesprekken en psycho-educatie of toeleiden naar (betaald) werk. De attitude varieert van verleiden, drang en dwang naar behandelen, ondersteunen van herstel en empowerment. Steeds meer teams werken volgens de Functie ACT: F-ACT. Zij richten zich nóg breder: naast de meest intensief zorgbehoevende groep begeleiden zij cliënten, die na of naast hun psychose relatief stabiel functioneren en werken aan herstel, werk en opbouw van contacten. Dit congres gaat over die 'breedte': hoe zijn die taken en attitudes te combineren? Plenair wordt ook gekeken naar ervaringsdeskundigheid en naar de cijfers.

Datum: 16 november 2005

Plaats: GGZ Noord-Holland-Noord, Kennemerstraatweg 464 te Heiloo

Informatie en aanmelding: www.curecare.nl, 026-368 77 68 of mailen naar curecare@curecare.nl.

**Landelijk middagsymposium:
Voorkomen van recidive van
jeugdige veelplegers**

In tegenstelling tot volwassen veelplegers lijkt de kans om jeugdige veelplegers succesvol te 'behandelen' groter. Naast politie en justitie kunnen ook partijen als de Raad voor de Kinderbescherming, jeugdreclassering en ouders een grote rol spelen in het voorkomen van recidive van criminele jongeren. Op dit interactieve symposium worden diverse praktijkvoorbeelden gepresenteerd die laten zien hoe veelplegende jongeren en hun ouders kunnen worden begeleid. Het symposium is bedoeld voor iedereen die in zijn/haar werk te maken krijgt met jeugdige veelplegers.

Datum: 16 november 2005 van 09.30-16.00

Plaats: Muziekcentrum Vredenburg, Utrecht

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl

NVK-Ledenvergadering

Leden van de NVK worden van harte uitgenodigd om bij de jaarlijkse algemene ledenvergadering van de NVK aanwezig te zijn. Een agenda en de bijbehorende vergaderstukken worden binnenkort beschikbaar op de website van de NVK (www.criminologie.nl)

Datum: 22 november 2005 van
15.00-17.00 uur

**Gedeelde verantwoordelijkheid
voor veiligheid**

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) reikt eenmaal in de twee jaar een prijs uit voor een bijzondere publicatie op het terrein van de veiligheidszorg. De prijs gaat dit jaar naar het boek van Jan Terpstra en Roderik Kouwenhoven, *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. De auteurs trachten antwoord te geven op de vraag hoe lokale veiligheidsnetwerken in de praktijk werken. Met welke fundamentele en praktische problemen hebben deze netwerken te maken en op welke punten is verbetering wenselijk? De conferentie is bedoeld om voort te bouwen op fundamentele die in het boek zijn gelegd. Welke vormen van samenwerking bestaan er op het gebied van veiligheid? Hoe werken relevante actoren in de praktijk samen? Wat is daarbij de rol van burgers, bedrijven, overheid en politie? Welke onderlinge machtsverhoudingen kan men onderscheiden? Welke strategie is effectief: *top-down* of juist *bottom-up*? Wie regisseert wie? Welk leiderschap is wenselijk? Het zijn deze en soortgelijke

vragen die op de conferentie aan de orde komen.

Sprekers: dr. Bas van Stokkom (Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen); mr. Geo Aldershof (Secretaris criminaliteitsbeheersing en veiligheid, VNO-NCW); dr. Gabriël van den Brink (lector Gemeenschappelijke Veiligheidszorg aan de Politie Academie); mevrouw mr. A.H. Brouwer-Korf (burgemeester van Utrecht en lid van de raad van advies van de SMVP); Jelle Kuiper (oud-hoofdcommissaris Politie Amsterdam-Amstelland); prof. mr. Theo de Roos (voorzitter jury Publicatieprijs SMVP, hoogleraar straf- en strafprocesrecht Universiteit van Tilburg); dr. ir. Jan Terpstra (Instituut voor Maatschappelijk Veiligheidsvraagstukken – IPIT, Universiteit Twente).

Datum: donderdag 24 november 2005 vanaf 13.30 uur

Plaats: De Rode Hoed, Keizersgracht 102, Amsterdam

Informatie: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), Postbus 239, 3300 AE Dordrecht, tel.: 078-614 43 62, fax: 078-631 35 80, email: smvp@smvp.nl, Website: www.smvp.nl

100 years of child protection
Children in need are the concern of parents, professionals,

policy makers, society, and last but not least of the children themselves. Children who are in need and children who cause serious problems are entitled to protection and help. What is the future of child protection? In 1905, legislation on children and young people entered into force in the Netherlands: a law concerning the removal of parental authority, a juvenile justice act, and a law on child protection measures. In the same period, similar laws came into force in other European countries. The Century of the Child, declared by Ellen Key, had just begun. One hundred years later it is time for retrospection, for reflection and a new perspective. The Convention on the Rights of the Child is a recent international instrument with standards and procedures that form the basis for the protection of children. The objective of the conference is to formulate a set of inspiring recommendations and principles for everyone working to realise the protection of children. Conference themes: child protection, juvenile delinquency, organisation of youth care services and multiculturalism in youth care.
Datum: 28-30 november 2005
Plaats: Vrije Universiteit Amsterdam

Informatie: www.childprotection2005.nl/index.php

Het Center for Information and Research on Organized Crime (CIROC) kondigt voor het komende half jaar drie seminars aan. Nadere informatie in volgende afleveringen van Justitiële verkenningen en op www.ciroc.nl. De seminars worden gehouden op de Vrije Universiteit in Amsterdam, de onderwerpen zijn:

Alternatieve strategieën ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit

Datum: 14 december 2005

Georganiseerde misdaad en de derde wereld

Datum: 1 maart 2006

'Internationale smokkelparadijzen'

Datum: 17 mei 2006

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-rapporten en Cahiers in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC (www.wodc.nl). Een complete lijst van WODC-rapporten en -cahiers en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten zijn daar ook te vinden. Oudere rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de website beschikbaar komen.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeks Onderzoek & Beleid en de Cahiers gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van onder meer universitaire en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten in de reeks Onderzoek en Beleid (O&B) tegen betaling bestellen bij Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-23 75 55, fax: 0522-25 38 64, e-mail: bdc@bdc.boom.nl.

Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten sinds 2003 en van de in 2005 verschenen cahiers.

Onderzoek en beleid (O&B)

| | |
|---|---|
| Rovers, G.B., E. de Vries Robbé <i>Interne criminaliteit in de logistieke sector</i> 2005, O&B 235 | Broeksteeg, J.L.W., E.M.J. Hardy, S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, L.F.M. Verhey <i>Zicht op wetgevingskwaliteit; onderzoek naar de adviezen van de Raad van State inzake wetgevingskwaliteit</i> 2005, O&B 233 |
| Gritter, E., G. Knigge, N.J.M. Kwakman <i>De WED op de helling; een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de Economische Delicten te herzien</i> 2005, O&B 234 | Erp, J.G. van, M.D. van Ewijk <i>Werklast bestuurlijke boete; determinanten van de werkbelaasting in de bestuursrechtspleging</i> 2005, O&B 232 |

- Lünnemann, K.D.,
M.Y. Bruinsma
Geweld binnen en buiten; aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland
2005, O&B 231
- Wartna, B.S.J., S. el Harbachi,
L.M. van der Knaap
Buiten behandeling; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden
2005, O&B 230
- Wartna, B.S.J., S. el Harbachi,
A.M. van der Laan
Jong vast; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen
2005, O&B 229
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,
A.A.M. Essers
Door na de gevangenis; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden
2005, O&B 228
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar,
M. Blom
Recidive 1997; een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders
2005, O&B 227
- Kogel, C.H. de, C. Verwers,
V.E. den Hartogh
'Blijvend delictgevaarlijk'; empirische schattingen en conceptuele verheldering
2005, O&B 226
- Jong, E. de
Alle regels tellen mee; de ontwikkeling van het aantal wetten, AmvB's en ministeriële regelingen in Nederland
2004, O&B 225
- Moors, J.A., M.Y.W. von Bergh,
S. Bogaerts, J.W.M.J. van Poppel, A.M. van Kalmthout
Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik
2004, O&B 223
- Beijer, A., R.J. Bokhorst,
M. Boone, C.H. Brants,
J.M.W. Lindeman
De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden; eindevaluatie
2004, O&B 222
- Leertouwer, E.C.,
G.L.A.M. Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2008
2004, O&B 221
- Leuw, Ed., R.V. Bijl, A. Daalder
Pedoseksuele delinquentie; een onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies
2004, O&B 220
- Velthoven, B.C.J. van,
M.J. ter Voert
Geschilbeslechtingdelta 2003; over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers
2004, O&B 219
- Faber, W., A.A.A. van Nunen
Uit onverdachte bron; evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties
2004, O&B 218

- Moolenaar, D.E.G., P.P.J. Groen, A.G. Mein, B.S.J. Wartna, M. Blom
Wegenverkeerswet 1994; evaluatie van de wijzigingen 1998
2004, O&B 217
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar
Bekenden van Justitie; een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders
2004, O&B 216
- Bunt, H.G. van de, C.R.A. van de Schoot (eds.)
Prevention of organised crime; a situational approach
2004, O&B 215
- Dijksterhuis, B.M., M.J.G. Jacobs, W.M. de Jongste
De competentiegrens van enkelvoudige kamers in strafzaken
2003, O&B 214
- Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meijer, P.P.J. Groen
Het ophelderingspercentage nader beschouwd
2003, O&B 213
- The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003 (second edition)
2003, O&B 212
- Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (eindred.)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; ontwikkelingen en samenhangen
2003, O&B 211
- Combrink-Kuiter, C.J.M., E. Niemeijer, J.M.M. Kuppens, M.J. ter Voert
Ruimte voor mediation
2003, O&B 210
- Eshuis, R.J.J.
Claims bij de rechtbank
2003, O&B 209
- Kogel, C.H. de, C. Verwers
De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie
2003, O&B 208
- Molenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose
2003, O&B 207
- Kromhout, M., M. van San
Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit
2003, O&B 206
- Tak, P.J.J.
The Dutch Criminal Justice System – Organization and operation – Second revised edition
2003, O&B 205
- WODC-Cahiers 2005
- Bijl, R.V., A. Zorlu, A.S. van Rijn, R.P.W. Jennissen, M. Blom
Integratiekaart 2005; de maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: trend- en cohortanalyses
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-16

- Leertouwer, E.C., F.P. van Tulder, B.J. Diephuis, M. Folkeringa, R.J.J. Eshuis m.m.v. M. van Gammeren, A. van Son, Y. Visser, N. Dijkhoff
Prognosemodellen justitiële ketens; civiel en bestuur – modelversie 1.0
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-13
- Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe, B. Bieleman, A. Kruize, R.V. Bijl
Samenspannen tegen XTC; tussentijdse evaluatie van de XTC-nota
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-12
- Verwers, C., S. Bogaerts
Strafrechtelijke aanpak van jongvolwassenen (18-24 jaar); een verkenning
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-11
- Baas, N.J.
Wegen naar het rechte pad; strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplichte nazorg, en naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, alsmede naar interventiecondities die dat effect beïnvloeden
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-10
- Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap, B.S.J. Wartna
Recidivemeting onder jeugd-reclasseringscliënten
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-9
- Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap, B.S.J. Wartna
Recidivemeting onder de deelnemers aan de Sociale Vaardigheidstraining voor groepen van het Leger des Heils
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-8
- Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan, B.S.J. Wartna
Recidivemeting onder deelnemers van nieuw Positief Initiatief
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-7
- Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan, B.S.J. Wartna
Recidivemeting onder deelnemers Binnenste Buiten
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers-6
- Klein Haarhuis, C.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, E.R. Kleemans, F.L. Leeuw
Kennis voor beleid; een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving
Den Haag, WODC, 2005, Cahiers 2005-5

Klein Haarhuis, C.M.

*Naar een conceptueel kader voor
de spreiding van rechtspraak;
een verkenning aan de hand van
inzichten uit onderwijs en zorg*
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers 2005-4

Mascini, P., M. Verhoeven

*Literatuurstudie naar de facilite-
ring van de gewelddadige jihad*
Den Haag, WODC, 2005,
Cahiers 2005-3

Blom, M. (red.), J. Oudhof

(red.), R.V. Bijl (red.),

B.F.M. Bakker (red.)

*Verdacht van criminaliteit;
allochtonen en autochtonen
nader bekeken*

Den Haag, WODC, CBS, 2005,
Cahiers 2005-2