

## 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*,<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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, gevangenen 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*.