

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, leidinggevendenden, 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 (*Stcrt.* 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 steevast 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 verspild 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 opportuniteitsbeginsel 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 rechts-subjecten 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 stromannen 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