

# Corruptie bij de Nederlandse overheid

## Geschenken, relaties en onkreukbaarheid

DR. B.J.S. HOETJES\*

De Nederlandse overheidsdienaar gaat in het algemeen door voor onkreukbaar. Toch komen er via de media zo nu en dan gevallen van ambtelijke omkoping en corruptie aan het licht. In dit artikel wordt nader op het verschijnsel corruptie bij de Nederlandse overheid ingegaan. Behalve de omvang van het verschijnsel bespreekt de auteur factoren die er toe kunnen leiden dat corruptiegevoelige situaties ontstaan. Naast zuiver economische overwegingen van geldelijk gewin voor de betrokkene spelen factoren zoals de groeps cultuur, de organisatie en de werkomstandigheden meestal een belangrijke rol bij het ontstaan van situaties waarin corruptie voorkomt. De auteur wijst er verder op, dat naarmate overheid en particuliere sector meer vervlochten raken, de kans op corruptie toeneemt. Dit noopt tot waakzaamheid.

### Inleiding

De aandacht voor de witteboordencriminaliteit als maatschappelijk probleem is de laatste tijd duidelijk toegenomen. Justitie en politie trachten fraude, zwartgeldcircuits, premie- of belastingontduiking actief tegen te gaan. Binnen dat kader komt niet alleen het gedrag van de particuliere witteboordendrager, maar ook dat van de ambtenaar, misschien wel symbool bij uitstek van de witteboordensector in de samenleving, onherroepelijk onder de schijnwerpers. Daarnaast zijn er ook vanuit de politiek belangrijke impulsen gekomen om het gedrag van overheidsfunctionarissen aan nader onderzoek te onderwerpen. De nasleep in Nederland van de Amerikaanse Lockheed-affaire, de problemen rond het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, het Rijn-Schelde-Verolme-complex – het zijn evenzovele bewijzen geweest dat ook in Nederland een omvangrijk schemergebied bestaat tussen het algemeen belang, dat de overheid geacht wordt te dienen, en een scala van al dan niet geoorloofde particuliere belangen die in de beleidsvorming voortdurend meespelen.

Naast deze zeer grote, in de media breed uitgemeten „affaires”, is er echter ook – en misschien wel belangrijker – de aanhoudende aandacht in de media, vooral in de landelijke en regionale pers, voor „klein” ambtelijk wangedrag, of het nu gaat om een frauderende postgiroambtenaar, een inlichtingen verkopende politieman, een hoofd van een afdeling Algemene Zaken op een ministerie die zich door een schoonmaakbedrijf ca. vijf ton laat toeschuiven, of een gemeentebestuur dat een weiland gratis in bruikleen gaf en van de betreffende boer voor honderden gulden aan drank ontving. Deze voorbeelden – het is slechts een selectie uit de kranteberichten van oktober en november 1984 – maken duidelijk dat er vanuit de media voortdurend en op alle niveaus scherp wordt gekeken naar het glazen huis dat „openbaar bestuur” heet.

De kritische aandacht voor het gedrag van ambtenaren is in Nederland – anders dan in de Verenigde Staten bij voorbeeld – van vrij jonge datum. Het respectvol zwijgen van de burger tegenover de overheid en het accepteren van een zekere standemoraal – quod licet Iovi, non licet bovi – is eigenlijk pas doorbroken in de jaren zestig, toen de eis tot democratisering steeds luider klonk en het aanschoppen tegen gezagsdragers van een

schokkende nieuwigheid tot een vaste gewoonte werd. Nu onder druk van de economische recessie en de aanstormende jongste, „postdemocratiseringsgeneratie” vele ideeën uit die jaren alweer op de achtergrond zijn geraakt, is de houding van scepsis, wantrouwen en kritische aandacht jegens de overheid evenwel nog duidelijk aanwezig.

In wetenschappelijke kring is de aandacht voor ambtelijk wangedrag, in het bijzonder corruptie, weliswaar bescheiden, maar toch van vrij oude datum. Toen na de tweede wereldoorlog aan de Universiteit van Amsterdam de z.g. zevende faculteit (de politieke en sociale faculteit) werd opgericht en de Amsterdamse Gemeenteraad zich in 1947 bezon over de vraag met welke zaken deze nieuwe faculteit zich zou moeten bezighouden, werd als één van de gewenste onderzoeksobjecten het verschijnsel corruptie genoemd, naast o.a. bureaucratisering. En zowaar, dertig jaar later zag het eerste proefschrift over corruptie het licht, weliswaar verdedigd aan de Rijksuniversiteit Leiden, maar dan toch geschreven door een afgestudeerde van diezelfde zevende faculteit 1). Inmiddels hadden, in artikel- of essayvorm, ook anderen aan de UvA en de VU zich met het verschijnsel beziggehouden 2) en was verder vanuit persoonlijke ambtelijke ervaring, over corruptie gepubliceerd 3).

Daarna volgde een toespitsing van het tot dusverre vooral vergelijkende onderzoek op Nederland. Het theoretische kader dat ter verklaring van corruptie is ontwikkeld, werd toegesneden op de Nederlandse situatie 4) en voorzien van enige globale gegevens, zoals criminele statistieken e.d. Thans wordt, in een nog lopend onderzoek, het globale beeld over corruptie bij de Neder-

\* De auteur is wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Rijksuniversiteit Leiden.

1) B.J.S. Hoetjes, *Corruptie in ontwikkelingslanden*, 1977.

2) H. Brasz en W.F. Wertheim, *Corruptie*, 1961.

3) H. Bouman, *Corruptie en ambtelijke willekeur*, 1978.

4) B.J.S. Hoetjes, *Corruptie bij de overheid*, Vuga, 1982; en idem, Geschenken, relaties en corruptie bij de Nederlandse overheid; een beschouwing naar aanleiding van recente omkopingszaken, in: A.C. Berghuis, C.H. Brants en H.M. Willemse (red.), *Witteboordencriminaliteit*, serie Strafrecht en Criminologie nr. 3, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1984.

landse overheid nader verrijnd door een bestudering van de strafzaken betreffende ambtelijke omkoping in Nederland gedurende de afgelopen tien jaar, vergezeld van een globaal onderzoek van de persberichten over corruptie in dezelfde periode. Vanuit dit – nog niet afgeronde – onderzoek worden in dit artikel enige voorlopige mededelingen gedaan over het verschijnsel corruptie bij de Nederlandse overheid, de vormen waarin het zich voordoet, de oorzaken en achtergronden ervan, de mogelijke rol van economische factoren – met inbegrip van het z.g. grijze c.q. zwarte circuit – alsmede de wenselijkheid/mogelijkheid van bestrijding ervan.

### Corruptie bij overheidsdienaren

Laat ons beginnen met een omschrijving van corruptie bij overheidsdienaren. Hoewel het verleidelijk kan zijn om het net zeer ruim uit te werpen en te spreken van corruptie, zodra een niet-algemeen belang in het spel lijkt te zijn, geven wij nadrukkelijk de voorkeur aan een begripsomschrijving die een spaarzaam gebruik van de term corruptie gebiedt. Onder corruptie verstaan wij de omstandigheid dat zich in het bewuste besluitvormingsgedrag van de drager van een openbaar ambt een transactie voordoet die verbonden is met ongeoorloofde loyaliteiten, d.i. een transactie die ten goede komt aan ongeoorloofde belangen. De term corruptie is, anders gezegd, pas gerechtvaardigd wanneer er sprake is van een koop of verkoop van ambtshandelingen door een ambtsdrager, zodanig dat diens loyaliteit aan de openbare dienst wordt geschonden en dat een verboden belang (m.n. de privéportemonnaie van de ambtsdrager) ervan profiteert. Niet iedere transactie in de beleidsvorming is per definitie ongeoorloofd – integendeel, uitruil of compromis vormen onmisbare en moreel neutrale mechanismen voor het afwickelen van beleidszaken; evenmin kan „het algemeen belang” als bruikbaar richtsnoer fungeren waartegen corruptie kan worden afgezet. Pas wanneer specifieke, niet-algemene belangen, zoals het financiële eigenbelang van een ambtsdrager of diens familiebelang, de doorslag geven bij het ambtshandelen, is de term corruptie op zijn plaats.

Deze bestuurskundige-politologische omschrijving sluit nauw aan bij de juridische omschrijving van ambtelijke omkoping in het Wetboek van Strafrecht (artt. 177, 362, 363). De vraag welke loyaliteiten en belangen voor een ambtsdrager ongeoorloofd dan wel geoorloofd zijn, tracht het Wetboek van Strafrecht te beantwoorden door twee elementen naar voren te halen, nl. a. het aanbieden/aannemen van giften of beloften door burger resp. ambtenaar en b. het handelen van de ambtenaar in strijd met zijn plicht. Artikel 177 stelt de aanbiedende burger strafbaar, wanneer hij een ambtenaar een gift of belofte doet met het oogmerk om deze aan te zetten tot een handeling in strijd met zijn plicht c.q. als beloning voor een dergelijke handeling. De ambtenaar kan voor het aannemen van een gift of belofte op twee manieren strafbaar worden gesteld, nl. a. wanneer hij dit doet in verband met een ambtshandeling die op zich genomen *niet* in strijd is met zijn plicht (art. 362) en b. wanneer hij dit doet in verband met een handeling die *wel* in strijd is met zijn ambtsplicht (art. 363).

De strafrechtelijke omschrijving suggereert dat alle giften/beloften ongeoorloofd zijn en als omkoping gekwalificeerd moeten worden. Echter, de praktijk van de strafvervolgning op dit punt en ook de bovengenoemde bestuurskundig-politologische omschrijving geven een ander beeld. Alleen die giften/beloften waardoor een ambtsdrager in belangrijke mate wordt beïnvloed (b.v. exorbitant grote giften) en die hem in een zodanige positie van verplichting brengen dat alleen via een ambtshandeling iets kan worden teruggedaan, kunnen als omkoping gelden. Wie een ambtenaar een kop koffie aanbiedt, brengt hem niet in een moeilijke positie – de ontvanger kan immers op gelijk niveau iets terugdoen zonder dat zijn ambtshandelen op enigerlei wijze in het geding komt. Anders ligt het wanneer een groot geldbedrag of zaken als vakantie-reizen worden aangeboden; dan komt de ambtelijke handelingsvrijheid onder druk te staan. Kerstgeschenken vormen een grensgeval en worden gewoonlijk als ongepast beschouwd. Het trekken van de grens tussen wat „nog wel kan” en „niet meer kan” is evenwel niet eenvoudig en zal verschillen al

naar gelang de positie en de situatie waarin de ambtenaar verkeert. Het Wetboek van Strafrecht geeft in dit verband weinig houvast.

Niettemin is het interessant te bezien wat de strafrechtspleging aan feitenmateriaal – in de vorm van strafzaken – oplevert ter zake van ambtelijke omkoping, al was het alleen al omdat het juist bij corruptie buitengewoon moeilijk is om duidelijke onweerlegbare gegevens te verkrijgen.

### Enkele cijfers

De CBS-cijfers betreffende strafzaken in verband met ambtelijke omkoping (zie tabel) laten zien dat het aantal omkopingszaken voor de Nederlandse rechtbanken betrekkelijk gering is: de jaarcijfers komen zelden boven de twintig uit. Over de toename c.q. daling van ambtelijke omkoping kunnen op grond van de tabel geen uitspraken worden gedaan: een hoog jaartotaal hangt steeds samen met één of enkele „grote” zaken (d.i. talrijke verdachten). Bovendien kan het aantal afgehandelde strafzaken niet als een directe kwantitatieve indicatie voor feitelijk corrupt gedrag gelden, gegeven de problemen van opsporing, aangifte en bewijsvoering. Uit een globaal overzicht van berichten in de media is onze indruk dat nogal wat zaken die zich als omkoping laten aanzien, „de rechter niet halen”. Bovenop de tien tot twintig voorgekomen zaken komen er vermoedelijk nog eens zoveel die wel in de krant, maar niet voor de rechter komen. Daarbij dient echter wel te worden opgemerkt dat de media ook weer verschillen in hun alertheid ten aanzien van ambtelijke omkoping. Tussen verschillende dagbladen bestaat duidelijk verschil in aandacht: de regionale pers besteedt vaak meer aandacht aan landelijke „affaires” dan de landelijke pers en iedere krant zal, gegeven de noodzaak tot selectie naar nieuwswaarde, vaak aan andere zaken dan corruptie de voorrang geven. Kwantitatieve conclusies kunnen daarom niet of nauwelijks worden getrokken – zelfs de stelling dat het hier „een topje van de ijsberg” betreft, kan worden tegengesproken met de stelling dat omkopingszaken worden „opgeblazen” ter wille van achterliggende politieke concurrentiestrijd of ter wille van de nieuwswaarde. Geen kwantitatief houvast derhalve, maar wel kwalitatief: het „topje van de ijsberg” vormt zeer nuttig onderzoeksmateriaal voor wie de kenmerken van ijs wil leren kennen.

Tabel. *Strafzaken in verband met ambtelijke omkoping a)*

Jaar	Aanbieden van giften of beloften aan een ambtenaar (art. 177 WvS)			Aannemen van giften of beloften door een ambtenaar (art. 362, 363 WvS)			Jaar-totaal
	alleen proces-verbaal b) (a)	veroordeling (b)	seponering (c)	alleen proces-verbaal b) (d)	veroordeling (e)	seponering (f)	
1975			( 7)		1	(2)	1
1976		(9)	( 2)		1 (3)	(5)	1
1977		3 (5)	1 ( 7)	2	9 (4)	(4)	15
1978	4	2 (4)	1 (13)		3 (5)	2 (3)	12
1979	6	6 (4)	1 ( 7)		2 (2)	1 (3)	15
1980	2	3	4	2	3	6	20
1981		6	3	2	11	7	29
1982			7			12	19

Bron: B.J.S. Hoetjes, *Corruptie bij de overheid*, VUGA, 1982, blz. 148-149.

- a) Het betreft hier de parketnummers van de dossiers, zoals geregistreerd bij het Centraal bureau voor de Statistiek. De vraag of deze cijfers als volledig, exact en definitief kunnen gelden, kan vooralsnog niet eenduidig worden beantwoord. De cijfers uit Hoetjes (1982), blz. 148-149, die eveneens op CBS-gegevens berusten, geven voor de jaren 1975-1979 een ander beeld (tussen haakjes vermeld).
- b) Het betreft hier zaken, waarin het proces-verbaal de artt. 177, 362, 363 vermeldt, doch waarbij vrijspraak of veroordeling op een ander artikel is gevolgd.

Hoe zien nu de Nederlandse strafzaken op grond van de artikelen 177, 362 en 363 WvS eruit? Eerst enige treffende kenmerken qua gerechtelijke afhandeling. Ambtelijke omkoping blijkt een juridisch moeilijk staande te houden aanklacht: het aantal „alleen proces-verbaal”-zaken (vrijspraak) is vrij hoog (zie de tabel, kolommen a en d) en het aantal seponeringen (kolommen

c en f) is nog hoger, vaak zelfs veel hoger dan het aantal veroordelingen. In 1980 werden van de twintig zaken er 10 geseponeerd, in 1981 tien van de 29, in 1982 zelfs alle (19) zaken. Verder valt op dat omkoping meestal niet op zich zelf staat, doch meestal verbonden is met een ander strafbaar feit, zoals diefstal, smokkel of schending van de geheimhoudingsplicht. Van de 6) zaken die voor de rechter kwamen, vermeldt het proces-verbaal c.q. het vonnis in 52 gevallen een ander strafwetsartikel naast de omkopingsartikelen. Omkoping blijkt een handeling te zijn die wordt begaan b.v. als „zwijgmiddel” in verband met een ander strafbaar feit. Omgekeerd komt het vaak pas tot aangifte en vervolging van omkoping wanneer de andere ermee verbonden zaak „aan het rollen gaat” of „uit de hand loopt” – de berechting van omkoping-sec is betrekkelijk zeldzaam.

Uit de strafzaken gedurende de periode 1975-1982 – totaal ca. 110 – is vervolgens een eerste selectie gemaakt: ter wille van een vruchtbare en snelle start van het onderzoek zijn bij de drie arrondissementsrechtbanken waar de meeste en grootste zaken hebben gediend (qua aantal verdachten), de aanwezige dossiers (totaal 66) nader bestudeerd. De zojuist genoemde kenmerken van gerechtelijke afhandeling gingen ook in deze 66 gevallen op.

Als bijzonderheden kunnen nog worden vermeld dat de afhandeling meestal binnen een halfjaar zijn beslag kreeg (van aangifte tot uitspraak) en dat de strafmaat relatief mild was (de hoogste opgelegde straf was 4 maanden met aftrek van voorarrest). Op dit laatste punt lijkt overigens na 1982 verzwaring te zijn opgetreden, getuige de veroordeling van een omgekochte ambtenaar in Den Haag tot een jaar gevangenisstraf (november 1984). Daarbij dient men te bedenken dat in alle gevallen naast de gerechtelijke vervolging ook een ambtelijk-tuchtrechtelijke procedure in werking trad: spoedig na aangifte volgt een schorsing van de betrokken ambtenaar (verlies aan inkomsten van 33%), meestal gevolgd door ontslag, vaak nog vóór de uitspraak van de rechter.

Een ander opvallend kenmerk is het vrijwel ontbreken van een crimineel verleden. Voor de ambtenaren ligt dat voor de hand – een strafblad vormt een onoverkomelijke belemmering voor het bekleden van vele overheidsbetrekkingen, zeker als het om corruptiegevoelige posities gaat – , maar ook bij de niet-ambtelijke verdachten was slechts in drie van de veertien gevallen sprake van een substantieel crimineel verleden (valsheid in geschrifte, geweldpleging); van deze drie waren er overigens wel twee nauw betrokken bij zeer omvangrijke omkopingszaken, zowel qua aantal verdachten als qua financieel belang.

### Oorzaken en achtergronden van corruptie

Welke zijn nu de corruptiegevoelige situaties, die een grote kans op omkoping opleveren, en wanneer wordt die kans omgezet in feitelijk corrupt gedrag? Uit de strafzaken komt duidelijk naar voren dat deze situaties zich in zeer uiteenlopende sectoren voordoen: zowel in de grote stad als op het platteland, zowel bij de contacten tussen overheid en prostitutie/gokhuizen/drugs-handel als bij de aanvraag om een versnelde telefoonaansluiting, zowel bij de politie als bij de dienst Bouw- en Woningtoezicht. In het algemeen gaat het om ambtenaren die een frequent contact met het publiek hebben en in hun taakuitoefening geconfronteerd worden met een vijandig, onwillig of onverschillig publiek (wetsafdwinging) dan wel met een burger die zeer grote belangen heeft bij een gunstige ambtelijke beslissing (orders voor een bedrijf, verblijfsvergunningen voor een persoon). Wanneer dan bovendien de afstand tussen ambtenaar en burger zeer klein is (b.v. door familierelatie) is de kans op omkoping nog weer groter.

Hoe komen ambtenaren in deze posities – politiemensen, douaniers, ambtenaren van de burgerlijke stand/vreemdelingenzaken, parkeerwachters, postbestellers of ambtenaren van een gemeentelijke sociale dienst – ertoe om de stap te zetten naar feitelijke omkoping? De omstandigheden die hiertoe leiden, liggen enerzijds aan ambtelijke kant, anderzijds aan de kant van het publiek. Aan ambtelijke kant komen uit de bestudeerde zaken twee „corruptiegeneigde typen” naar voren: a. de individuele, op zich zelf opererende „moneymaker” en b. de collega-onder-collega's die, losgelaten door zijn superieuren en

geprikkeld tot bijverdienste, zijn gedragsgrenzen steeds verder verschuift en de grens tussen acceptabele informele gewoonten en omkoping/afpersing niet weet te trekken. Het eerste type is betrekkelijk zeldzaam (twee gevallen van de 66) en door zijn geïsoleerde werkwijze kwetsbaar en gemakkelijk op te sporen.

Het tweede type komt veel vaker voor en is daarom van groter belang voor een goed begrip van het verschijnsel omkoping; illustratief waren bij voorbeeld enige zeer grote zaken betreffende de douane. Diverse factoren werken corruptie als groepsgedrag in de hand. In de eerste plaats is er de invloed van de omringende burger-omgeving waarin de ambtenaar dagelijks werkt: een ambtenaar die ziet dat in zijn werkomgeving door burgers voortdurend „van de grote hoop genomen” wordt, zal allicht zelf ook willen mee profiteren, al is het maar een beetje. Geldgebrek kan de behoefte aan een extraatje nog vergroten, doch in de onderzochte gevallen was het excuus „geldgebrek” meer uitzondering dan regel. Ook verveling kan een rol spelen – de behoefte om in de dagelijkse routine wat spanning te brengen door dingen te doen, die qua materiële opbrengst plezierig zijn en bovendien door het min of meer ongeoorloofde karakter de binding in de groep versterken. Wie meedoet, hoort erbij en wie niet meedoet staat aan de kant als „uitslover”.

Een zeer belangrijke factor is de relatie van de uitvoerende ambtenaar met zijn directe leiding. Wanneer een nieuw aangekomen ambtenaar zonder houvast op het publiek wordt losgelaten of wanneer de leiding in problemsituaties volstaat met de opdracht „soepel te zijn”, dan ligt scheefgroei volstrekt in de lijn der verwachtingen. Wanneer een chef niet op de hoogte is met de „cadeaugewoonten” tussen het publiek en zijn ondergeschikten en niet bereid is om in contact met zijn ondergeschikten, als verantwoordelijke leiding, de grenzen te trekken tussen geoorloofd en ongeoorloofd, dan zullen zijn mensen steeds minder met problemen „naar boven komen” en kunnen informele relaties gemakkelijk uit de hand lopen.

Binnen de ambtelijke organisatie is vervolgens de scheiding en opsplitsing van taken van belang als middel tot interne controle: de „intake” van aanvragen bij een sociale dienst behoort niet in dezelfde handen te liggen als de beslissing over de aanvraag en de feitelijke uitkering. Het overnemen van werk door een collega, in situaties van grote werkdruk bij voorbeeld, levert in dit opzicht duidelijke risico's. Ook het „laten zitten” van een ambtenaar (achterwege blijven van overplaatsing of bevordering) kan de scheefgroei van relaties met het publiek bevorderen.

Aan de kant van het publiek kunnen ook specifieke omstandigheden voorkomen die de stap naar feitelijke omkoping kunnen bevorderen. Allereerst de situatie van „cultureel misverstand”: bij sommige publieksgroepen (vreemdelingen, immigranten) is de gedachte gemeengoed dat een ambtenaar met geld of geschenken zonder meer te beïnvloeden is. In kritieke, kwetsbare situaties (verblijfsvergunning b.v.) zal men dan zeer gemakkelijk komen tot omkoping c.q. het ingaan op afpersingspogingen.

Een tweede situatie is die waarin illegale of criminele groepen in de samenleving in contact komen met de overheid, m.n. de opsporende en toezichthoudende overheid (recherche): omkoping fungeert dan enerzijds als middel waarmee men zich de overheid van het lijf tracht te houden („in te pakken”), anderzijds als rugdekking of zelfs onderdeel van het criminele werk zelf (de tegen betaling meesmokkelende douaniers, de afluisterende telefoonbeampte, de betaalcheques leverende postbode e.d.).

Een derde situatie is die waarin een burger een groot belang heeft bij vriendschappelijke relaties met overheidsdienaren, niet alleen op hoog niveau maar ook op lager uitvoerend niveau, en waarin hij door allerlei gunsten zal trachten de ambtenaren gunstig te stemmen met als doel een voor hem gunstige beslissing. In een democratisch stelsel, waarin de burger met zijn wensen en belangen naar voren mag treden, kan men het leggen van contacten tussen burgers en ambtenaren, inclusief de daaraan verbonden uitwisseling van attenties of geschenken („geschenken onderhouden de relatie...”), op zich niet ontoelaatbaar achten. Wel kan men als eis stellen dat a. deze contacten in alle openheid plaatsvinden en naar buiten toe kunnen worden verantwoord en b. de geschenken en gunsten niet zodanig groot zijn dat de ambtenaar in een verplichting jegens de burger komt te

staan, „verkocht” is aan de burger en „verloren” voor de openbare dienst. Juist in dit soort situaties is openheid en overleg binnen de dienst van essentieel belang om gedragsgrenzen vast te stellen die de ambtelijke loyaliteit garanderen.

De achtergrond van ambtelijke omkoping, zoals die hierboven is geschetst, kan worden samengevat met de trefwoorden „groepsgedrag”, „groepscultuur” en „werkrelaties”. Zijn er nu ook economische verklaringen voor corruptie en spelen misschien ook economische verhoudingen (inclusief het bestaan van een „zwart-geldcircuit”) een rol? Wat betreft de z.g. economische verklaringen van corruptie zijn er twee het vermelden waard. In de eerste plaats de gedachte dat de beklever van een openbaar ambt voor alles streeft naar maximale opbrengsten tegen minimale kosten, d.w.z. dat het rationele (bedrijfs)economische motief domineert. Bij het hierboven vermelde type van de individuele „moneymaker” zou dit inderdaad op kunnen gaan en ook kan in een samenleving waarin het bedrijfseconomische, materiële denken domineert (bij voorbeeld de Verenigde Staten) ook het openbaar bestuur „gecorrumpemd” worden door allesoverheersende motieven van individueel materieel gewin.

In de tweede plaats is als economische verklaring interessant de gedachte dat corruptie in feite een systeem van prijsvorming is op basis van marktverhoudingen die echter officieel niet tot gelding mogen worden gebracht. De prijs voor de meeste overheidsdiensten, b.v. het schoolgeld voor openbaar onderwijs, komt immers niet tot stand op grond van de aanwezige koopkrachtige vraag en het beschikbare aanbod, maar op grond van politiek vastgestelde en bureaucratisch uitgewerkte rechtvaardigheidscriteria. Wanneer nu de officiële prijs (gratis onderwijs) sterk gaat afwijken van de prijs die de feitelijke schaarste weergeeft (grote vraag, gering aanbod bij voorbeeld), dan kan het marktmechanisme gaan doordringen in de prijsvorming: er ontstaat dan een effectieve „zwarte” prijs voor bij voorbeeld onderwijs of paspoorten (het betreft hier overigens voorbeelden van buiten Nederland) die sterk verschilt van de officiële „witte” prijs. De zwarte marktprijs bezit dan een duidelijke economische rationaliteit.

Deze economische verklaringen zijn onzes inziens vooral waardevol omdat zij de betekenis van de schaarsteproblematiek ook voor de sfeer van het openbaar bestuur naar voren halen. Ten aanzien van de „rationaliteit” van omkoping zijn evenwel enige reserves op hun plaats. Omkopingstransacties hoeven namelijk niet altijd te berusten op de overtuiging van beide partijen dat zij hiermee hun baten maximaliseren. Er kan sprake zijn van een zodanige dwangsituatie (b.v. afpersing) dat voor één partij vrijwel geen alternatief voorhanden is — hooguit kan men stellen dat de betrokkene zijn kosten tracht te minimaliseren („je geld of je leven”-keuze).

Bovendien heeft de economisch-rationele verklaring als beperking dat de gehechtheid aan normen en waarden, loyaliteitsgevoelens e.d. buiten beschouwing worden gelaten. Economische verklaringen vereisen op zijn minst aanvulling met culturele verklaringen — voor een goed begrip van corrupt gedrag is niet alleen de schaarste, welvaart of armoede, van belang, maar vooral de morele verwerking en vertaling daarvan. Het absolute niveau van welvaart lijkt minder belangrijk dan de vraag of de betrokkenen naar hun eigen mening „het goed hebben” of „slecht”.

Uitgaande van een dergelijke economisch-culturele benadering kunnen wij echter wel corruptiebevorderende betekenis toekennen aan enige algemene kenmerken van de huidige economische situatie in Nederland, met name vanwege hun invloed op de economische moraal. De economische recessie en de daarmee gepaard gaande druk op de inkomens en kwetsbaarheid van de bedrijven maken het excuus van „economische noodzaak” voor burger en ambtenaar sterker, ook ter rechtvaardiging van ongeoorloofde beïnvloedingspogingen (incl. het aanbieden van steekpenningen) of bijverdiensten (incl. corrupte extraatjes). Het argument „dat een mens toch aan de kost moet zien te komen”, spreekt een ambtenaar wiens salaris en pensioen sterk daalt, meer aan dan een ambtenaar met een stijgend inkomen. Het groeiend aantal uitkerings- en minimuminkomenstrekkers heeft niet alleen in de particuliere sector de neiging tot „zwarte” of „grijze” bijverdienste vergroot, maar werkt ook door in de houding tegenover de overheid: met een beroep op de bittere eco-

nomische noodzaak wordt gedrag dat officieel ongeoorloofd is, gemakkelijker door de vingers gezien.

Daar komt bij dat ook buiten de sfeer van dalende inkomens of minima de houding tegenover niet-officieel, „zwart” of „grijs” gedrag in de jaren zeventig aanmerkelijk lijkt te zijn veranderd. Het verschil tussen „wit” werken (met betaling van sociale premies en belastingen) en „zwart” of „grijs” werken is zo groot geworden dat de keuze voor het witte circuit steeds minder voor de hand ligt. Wie gesteld wordt voor de keus tussen, bij voorbeeld, een tuinaanleg „wit” voor f. 2.000 en „zonder bonnetje” voor f. 1.000, zal slechts met moeite te brengen zijn tot het witte alternatief: met grijs of zwart ben je duidelijk voordeliger uit. De hieruit voortkomende houding dat degene die geheel volgens de regels handelt, een „dief is van zijn eigen portemonnaie”, werkt onverschilligheid tegenover wetgeving in het algemeen in de hand en rechtvaardigt het vooropstellen van het strikte eigenbelang door de burger tegenover de overheid. Corrupt gedrag wordt dan een stap die weinig morele moeite meer kost.

Een derde, in beginsel corruptogeen, kenmerk van de Nederlandse verhoudingen vormt de sterk toegenomen bemoeienis van de overheid met het (particuliere) economisch leven. Niet alleen is daardoor de verantwoordelijkheid en de betrokkenheid van overheid bij particulier bedrijf zeer complex en onoverzichtelijk geworden (en onoverzichtelijkheid is op zich een corruptogene factor), maar vooral is het culturele raakvlak tussen enerzijds de overheid met zijn nadruk op algemeen belang, bureaucratische gelijkheid en rechtvaardigheid en anderzijds het bedrijfsleven met zijn nadruk op erkenning van het particuliere belang, concurrentie en winst, groter geworden; opvattingen in het bedrijfsleven over geoorloofde beïnvloedingsmiddelen, geschenken en belangen verschillen aanzienlijk van die binnen de overheid. Op het raakvlak van deze twee subculturen is de onzekerheid over de te volgen gedragslijn, vooral voor ambtenaren, zeer groot en de kans op misstappen eveneens. In het schemergebied van vervlechting tussen overheid en particulier belang is het zeer moeilijk de grens te trekken tussen geoorloofde en ongeoorloofde loyaliteiten, tussen gepaste en ongepaste beïnvloedingsmiddelen, tussen commercieel bedrijfsbelang en publiekelijk te verdedigen overheidsbelang.

## Slot

De economische situatie in Nederland kent aldus in beginsel een aantal kenmerken die de kans op corruptie in het algemeen vergroten en die in elk geval reden tot waakzaamheid vormen. De onkreukbaarheid van de Nederlandse burger en van de Nederlandse ambtenaar kan in elk geval niet als vanzelfsprekend feitelijk uitgangspunt gelden. De onderzochte gevallen van ambtelijke omkoping tonen echter ook aan dat er meer aan de hand moet zijn voordat ambtenaren de stap naar feitelijke omkoping of afpersing zetten. Het zijn specifieke onderdelen van het apparaat (wetsafdwinging, beslissing over particuliere belangen — politie, belastingdienst, douane, publieke werken, sociale diensten b.v.), en specifieke situaties (gebrekkelig leiderschap, onduidelijke organisatie, nauwe bindingen tussen ambtenaar en cliënt) waarin corruptie kan ontstaan. Wanneer in die specifieke werkomstandigheden verbetering wordt gebracht en corruptieremmen worden aangebracht, kan corrupt gedrag effectief worden bestreden en voorkomen.

Corruptie mag dan in Nederland, naar het zich laat aanzien, betrekkelijk gering van omvang zijn, het tegenaan ervan verdient niettemin een hoge prioriteit. Wie van een rechtvaardig en democratisch bestuursstelsel verwacht dat het aan iedere burger gelijkelijk aandacht geeft en dat het zijn wetten toepast zonder aanzien des persoons, kan corruptie niet anders zien dan als een levensgevaar voor gelijkheid, recht en democratie.

B.J.S. Hoetjes