

Corruptie, straf en code

Prof. Dr. H.G. van de Bunt

THEMA

1 Inleiding

Een kop uit de krant: 'Corruptie in Frankrijk krijgt steeds Italiaanser trekken' (NRC 9/9/94). In het bericht wordt niet alleen verslag gedaan van de laatste onthullingen in de Tapie-affaire, maar wordt ook een enquête vermeld onder Franse directeuren van grote ondernemingen. Een ruime meerderheid van deze respondenten erkende dat corruptie aan de orde van de dag is, waarbij vooral de aanbesteding van openbare werken, de banken en de vliegtuigindustrie als corruptiegevoelig werden aangewezen.

De vloed van onthullingen over corruptieschandalen in binnen- en buitenland wekt de indruk dat corruptiepraktijken in toenemende mate in het openbaar bestuur en het bedrijfsleven zijn binnengeslopen. Twee jaar geleden waarschuwde de voormalige minister van Binnenlandse Zaken Dales voor dit gevaar, dat een 'veiligheidsrisico voor de democratische rechtsorde' zou inhouden (Dales 1994, p. 9). Het is nog maar de vraag of de toegenomen publiciteit over corruptie inderdaad wijst op een grotere dreiging in de afgelopen jaren. Wat aan corruptie bekend wordt is vermoedelijk slechts het topje van de ijsberg. Zeker is in ieder geval wel dat er een sterk maatschappelijk tegenoffensief is ingezet om corruptie te bestrijden. Niet alleen staat het thema hoog op de politieke agenda, ook in het bedrijfsleven, het

openbaar bestuur en de professionele beroepsbeoefenaars (accountancy, notariaat, advocatuur) is het probleembesef sterk toegenomen.

In dit artikel zal mede aan de hand van enkele concrete voorbeelden uitleg gegeven worden over de aard en verschijningsvormen van corruptie. Vervolgens zal ingegaan worden op de strafbaarstellingen van corruptie en de beperkte mogelijkheden van strafrechtelijke bestrijding van corruptie. Ten slotte zal een pleidooi gevoerd worden voor bestrijding van corruptie van binnenuit, waarbij met name gewezen zal worden op het nut van ethische gedragscodes.

2 Corruptie: verraad en samenspanning in een driehoeksverhouding

Onthullingen over corruptie roepen gevoelens van verbijstering en ongeloof op, vooral als er politici, bestuurlijke gezagsdragers of captains of industry bij betrokken zijn. Corruptie is in essentie *schending van vertrouwen*. Onthullingen over corruptie schokken het vertrouwen in de integriteit van het openbaar bestuur en het bedrijfsleven. Van personen die staan voor de publieke zaak of voor hun onderneming wordt verwacht dat zij zich daarvoor maximaal inzetten. Aan hen is een grote mate van macht toebedeeld in het vertrouwen dat zij loyaal en naar beste weten en kunnen zullen handelen. Corrupt handelen ontmaskert hen als gewone 'zakkenvullers'.

Ook fraude berust op schending van vertrouwen. Hoewel de overgang tussen fraude en corruptie in concreto soms moeilijk is vast te stellen, bestaat tussen beide een essentieel verschil: corruptie vindt altijd plaats in een driehoeksverhouding, terwijl fraude zich afspeelt in de

Prof. Dr. H.G. van de Bunt (1951) studeerde sociale wetenschappen en rechten. Hij is hoofd van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en als bijzonder hoogleraar criminologie verbonden aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

relatie tussen twee actoren (dader en slachtoffer) hetgeen uiteraard onverlet laat dat bij fraude meerdere slachtoffers en daders betrokken kunnen zijn. Belastingfraude bijvoorbeeld speelt zich weliswaar af in een tweezijdige relatie (belastingplichtige-fiscale overheid), maar op de achtergrond zijn de concurrenten van de belastingfraudeur en de gemeenschap als geheel slachtoffers. Zo is het mutatis mutandis ook met het bedrijf dat faillissementsfraude pleegt waardoor handelspartners worden benadeeld of de tandarts die meer verrichtingen declareert dan er hebben plaatsgevonden.

Bij corruptie is altijd sprake van een samenspanning tussen twee partijen ten koste van een derde. Het archetype van corruptie: bedrijf A koopt inkoper X van bedrijf B om. X spant uit oogpunt van zelfverrijking samen met A en verloochent zijn relatie met werkgever B. Sterker nog: hij misbruikt zijn positie als werknemer door de belangen van bedrijf A te dienen ten koste van de eigen werkgever.

Corruptie behelst derhalve naast schending van vertrouwen (in het concrete voorbeeld: van het vertrouwen dat zijn principaal in X stelde) aanwezigheid van een derde. Deze heimelijke verhouding berust op een (*ongeoorloofde*) *ruilrelatie* (vgl. Hoetjes 1991, pp. 14-15). In ruil voor giften aan X persoonlijk, is de zakelijke besluitvorming in een voor de andere partij gunstige richting beïnvloed.

3 Verschijningsvormen van corruptie

Corruptie doet zich uiteraard in meer vormen voor dan in het eenvoudige voorbeeld is geschetst. Aan de hand van de driehoeksrelatie zal ik enkele relevante verschijningsvormen onderscheiden. Eerst zal de geschonden relatie (de relatie tussen X en zijn werkgever) onder de loep worden genomen, daarna de ongeoorloofde (ruil-)relatie waarin de corruptieve, wederzijdse bevoordeling plaatsvindt.

3.1 De geschonden relatie

In deze relatie kunnen twee vormen van corruptie worden onderscheiden, die beide de uitersten van een continuüm zijn. Aan de ene kant de corruptie die het beste te vergelijken valt met de rotte appel in de mand vol gaaf fruit. Dat wil zeggen dat het initiatief en het ontstaan van het

'kwaad' volledig bij de gecorrumpeerde ligt. Aan de andere kant van het continuüm de situatie dat corruptie een uitingsvorm is van een 'zieke' organisatie, waarin de onderlinge loyaliteit en verantwoordelijkheid zwak ontwikkeld zijn.

De rotte appel

Van een 'echte' vertrouwensschending is sprake wanneer de pleger van corruptie volledig tegen de cultuur en ethiek van zijn organisatie in handelt. Het corrupte gedrag is dan a-typisch voor de organisatie of de branche.

Een voorbeeld. De chef van de afdeling Bijzondere Wetten (onder meer belast met de controle op de exploitatie van kansspelen) van een politiekorps blijkt regelmatig grote geldbedragen te hebben geaccepteerd van gokbazen. Hij gaf in ruil hiervoor waarschuwingen voor politie-invalen, verstrekte adviezen en zorgde ervoor dat hun (illegale) gokhuizen ongemoeid werden gelaten. Dit geval van corruptie bleek op zichzelf te staan. De betrokken corrupte politiemans was de enige ontstoken appel.

De mogelijkheden om deze vorm van corruptie te ontdekken en effectief te bestrijden zijn betrekkelijk gunstig. Immers de corrupte eenling zal zijn handelwijzen voortdurend verborgen moeten houden voor zijn (integere) collega's en superieuren. Hij zal daartoe moeten manipuleren met mondelinge en schriftelijke gegevensverstrekking, en vroeg of laat door een fout de verdenking op zich laden. Meestal laat dit corrupte gedrag sporen na in de administratieve organisatie, in de vorm bijvoorbeeld van verdwenen schriftelijke stukken of valselijk opgemaakte verslagen.

Veel ontdekte gevallen van corruptie worden voor rotte appels aangezien. Het is erg verleidelijk om dit te doen omdat het probleem bij een dergelijke interpretatie gelokaliseerd en gepersonificeerd wordt, waardoor het zonder al te veel ingrijpende acties onschadelijk gemaakt kan worden. Maar bestrijders van corruptie kunnen zich door een al te lichtvaardige aanname van de rotte appel in een mand vol gaaf fruit volledig op het verkeerde been laten zetten.

Een voorbeeld. In een zeer geruchtmakende corruptie-affaire in ons land concentreerde de verdenking zich aanvankelijk op de topman in de organisatie. Men ging ervan uit dat hij het kwade genius was die alle (integere) medewerkers uit de organisatie zou hebben misleid. Het onderzoeksteam ging op zoek naar sporen van misleiding,

zoals het verstrekken van onvolledige informatie of niet in acht genomen controleprocedures. Ook werden naaste medewerkers van hem als getuigen gehoord. Na maanden van intensief onderzoek bleek dat de corruptie niet op zichzelf stond en dat men naar de verkeerde dingen had gezocht en ten onrechte vertrouwen had gesteld in naaste collega's. De corruptie bleek anders van vorm te zijn: niet alleen de topman maar ook de betrokken afdeling waaraan hij leiding gaf was door het corruptie-virus aangestoken.

Van Duynge gebruikt voor het veronachtzamen van de verspreiding van corruptie de beeldspraak van de paddestoel, die als verschijningsvorm de aandacht trekt, terwijl het mycelium en het daarmee aangetaste hout netjes verborgen blijft (1993, p. 29).

'Zieke' organisaties en systemen

Organisaties, en soms zelfs gehele bedrijfssectoren of politieke systemen, kunnen 'verziekt' zijn. Corruptie is dan niet alleen oorzaak maar ook het gevolg van deze verzieking. Ik doel hier op organisaties of systemen waarin de deelnemers slechts een zwak ontwikkeld loyaliteitsgevoel hebben ten opzichte van het geheel. Dit kan diepere sociaal-economische en culturele achtergronden hebben, zoals bijvoorbeeld het geval is met het openbaar bestuur en het (ontbrekend) staatsgezag in Italië. Maar het kan ook, en dan komen we dicht bij huis, te wijten zijn aan de wijze waarop organisaties worden geleid of aan het ontbreken van duidelijk gespecificeerde functieverplichtingen. Een niet integere organisatieleiding bijvoorbeeld vormt de voedingsbodem (het mycelium) van corruptie in alle geledingen van de organisatie. Er gaat van het management een belangrijke voorbeeldwerking uit. Zij zouden bij het ontvangen en verstrekken van giften duidelijke grenzen in acht dienen te nemen. Machtsbederf aan de top sluit bovendien elk slagvaardig optreden tegen corruptie uit. In een 'zieke' organisatie houden de organisatieleiding en de overige medewerkers, die beide aangestoken zijn door het corruptievirus, elkaar stilzwijgend de hand boven het hoofd. Wanneer het wankel evenwicht tussen de beide partijen wordt verstoord, door bijv. een reorganisatie of ontslag, kunnen corruptiezaken aan het licht komen.

Met de corruptie in de organisatie van onze topman was het niet anders gesteld. Hij kreeg lange tijd stilzwijgende steun van zijn medewer-

kers. Zijn werkwijze kwam erop neer dat hij heimelijk een deel van de provisie ontving van 'bemiddelaars' die door hem in zakelijke transacties werden tussengeschoven. Hij kreeg daarvoor de gelegenheid omdat alle controlerende schakels in de besluitvorming een grote mate van meegaandheid vertoonden. Marktrapporten, rendementsprognoses, taxatierapporten, e.d. waren niet door simpele, opzettelijke verschrijvingen vervalst, maar waren – veel subtieler – door de welwillende, lakse houding van de verantwoordelijken in de organisatie gunstiger gekleurd en naar het gewenste resultaat toe geschreven. In de organisatie golden twee belangrijke ongeschreven codes: 'leven en laten leven' en 'wat niet weet wat niet deert'. In deze verziekte organisatiecultuur bleken ook in de lagere echelons vele vormen van corruptie voor te komen: sommigen bleken goed betaalde adviseursfuncties te vervullen bij bedrijven waarmee zakelijke banden werden onderhouden, anderen lieten werkzaamheden thuis verrichten door zakenrelaties, die uiteraard nooit betaald werden. De affaire kwam aan het licht toen enkele medewerkers, die zich in hun carrière mogelijkheden beknot voelden bij een voorgestelde reorganisatie, hun verhaal naar buiten brachten.

Hoewel corruptie welig tiert onder dergelijke omstandigheden zullen politie en justitie vermoedelijk slechts moeizaam slagen in het verkrijgen van een sluitende bewijsvoering. Deze vormen van corruptie laten namelijk minder zichtbare sporen na in de organisatie dan de 'rotte appel'; betrouwbare getuigen ontbreken en kenmerkend voor dergelijke organisaties is dat de eisen en voorschriften met betrekking tot nevenfuncties, belangenvermenging en het aannemen van relatiegeschenken nauwelijks geëxpliciteerd of gehandhaafd zijn.

3.2 De heimelijke ruilrelatie

Zoals eerder gesteld onderscheidt corruptie zich van fraude door de aanwezigheid van een derde, die mede profijt trekt uit het corrupte gedrag. De heimelijke relatie tussen de beide corrupte actoren 'omkoper' en 'omgekochte' berust op wederzijds voordeel (bij eenzijdige voordeeltrekking is sprake van afpersing of chantage).

Op basis van de aard van de ruilrelatie kunnen twee typen van corruptie worden onderscheiden. Aan de ene kant de ruilrelatie waarin over en weer expliciet is gemaakt welk profijt de corruptie

beiden oplevert en welk nadeel wordt berokkend aan de principaal. Aan de andere kant de vormen van corruptie waarin het ruil karakter en het aan de principaal toegebrachte nadeel veel diffuser van aard zijn.

Voor wat, hoort wat

De chef van de afdeling Bijzondere Wetten onderhield een voor beide partijen duidelijke relatie met enkele gokbazen: in ruil voor informatie verkreeg hij geld. Over het ongeoorloofde karakter van deze betrekkingen en het nadeel dat de chef aan zijn werkgever berokkende, bestond bij niemand onduidelijkheid.

Het feit dat er sprake is van een ruilrelatie impliceert niet dat op voet van gelijkwaardigheid goederen van gelijke waarde worden geruild. Dikwijls berust de ruilrelatie op a-symmetrische verhoudingen, waarbij het initiatief en het overwicht soms zelfs sterk aan de zijde van de omgekochte liggen (Van de Bunt 1993).

Een voorbeeld van omkoping waarin de omgekochte bij de andere partij provisie bedingt (of: afdwingt). Een chef inkoper van firma X weet dat een leverancier een grote partij mappen heeft geproduceerd met de opdruk van de firma. De leverancier gaat er op basis van de jarenlange zakenrelatie van uit dat hij de mappen aan de firma kan verkopen. De inkoper buit deze situatie uit door van de leverancier 6000 gulden op zijn privé rekening te verlangen, waarbij hij te kennen geeft de relatie te zullen continueren in geval van betaling. De leverancier betaalt, niet alleen om de bedrukte mappen nog te kunnen slijten aan de firma, maar ook vanwege de wetenschap dat hij in de toekomst op opdrachten kan rekenen.

Het smeren van de goede relaties

In de meeste gevallen van corruptie ligt niet zo duidelijk wat in de relatie 'omkoper'-'omgekochte' wordt uitgeruild. Geen van beide partijen heeft er bovendien belang bij om de aard van de ruil nader te specificeren. Het karakter van de ruilrelatie is dikwijls zo diffuus dat de betrokkenen hun handelen in alle oprechtheid niet als corrupt zouden willen definiëren. Dit gevoel kan soms worden gerationaliseerd door erop te wijzen dat niemand door de goede relatie wordt benadeeld. Sterker nog: om slagvaardig te kunnen opereren is het, zo wordt gesteld, nodig om een hecht netwerk van relaties te ontwikkelen. De term 'smeergeld' drukt deze functie van het oliën van doorgaans

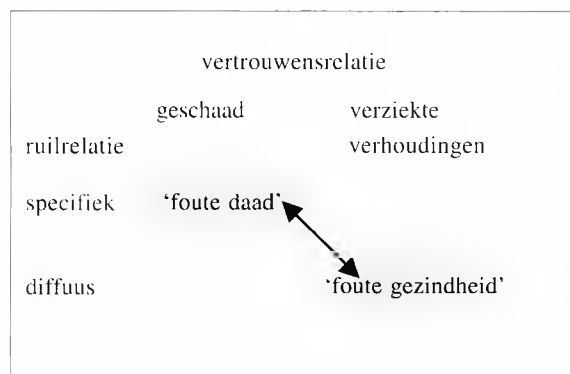
stroeve relaties tussen organisaties treffend uit. Een voorbeeld. Op de afdeling van de eerder genoemde topman bleken enkele lagere functionarissen een aantal keren van enkele grote bouwbedrijven geld te hebben ontvangen. De functionarissen die voor deze bedrijven overigens van ondergeschikt belang waren, ontvingen deze bedragen zonder dat zij een wederprestatie behoeften te leveren. De giften werden over en weer gezien als de bezegeling van de goede zakelijke contacten tussen de bouwondernemingen en de afdeling. Overigens wisten alle betrokkenen blijkens de heimelijke wijze waarop de overdracht van het geld plaatsvond dat hun handelen onrechtmatig was.

De grens tussen ongeoorloofde ruilrelaties en geoorloofde goede zakenrelaties is, wanneer een duidelijk verband tussen gift en wederprestatie ontbreekt, bijzonder diffuus. Waar ligt de grens tussen smeergeld en de sociaal geaccepteerde verschijningsvormen van het smeren van relaties in de vorm van relatiegeschenken en fooien? Het is eigenlijk een gewetensvraag. Iedereen kan voor zichzelf de lakmoesproef nemen door zich de volgende twee vragen te stellen: Durf ik openlijk over de ontvangen giften te praten? Ben ik nog volledig vrij om op zakelijke gronden de relatie met de ander te beoordelen en zo nodig te verbreken?

Het wordt veel ingewikkelder én gevaarlijker wanneer ook de 'gift' onduidelijk van karakter is. Ik doel hier niet op de situaties waarin het geven van geld gemaskeerd wordt door constructies als 'honorariumadviezen' of volledig verzorgde 'studiereizen', maar op het toespelen van voordeeltjes aan de ander, vanuit een *welwillende gezindheid*. Het is zo vaag als ik het formuleer. In de heimelijke samenspanning tussen de beide partijen wordt als het ware een bepaalde gezindheid, een bepaalde attitude uitgeruild. De Amerikaanse hoogleraar Anechiarico stelde onlangs dat invloed van de georganiseerde misdaad in New York op het bestuur en sommige bedrijfstakken *niet* berust op het geven van steekpenningen. Het gaat verder dan dat (beyond bribery); Anechiarico geeft aan dat de georganiseerde misdaad zich in sommige sectoren van het economische leven zo'n sterke positie heeft verworven en in de plaats van een falende overheid ook zo'n belangrijke regulerende rol vervult dat velen ook zonder dreiging met geweld of het aannemen van steekpenningen 'om' zijn: 'the intriguing thing about the construc-

tion industry in New York City is that organized crime has been able to maintain its authority without paying much more than incidental bribes to inspectors because the pre-existing, official regulatory structure has eroded to negligibility' (p. 98).

Samenvattend, corruptie vindt altijd plaats in een driehoeksrelatie. Corruptie betekent schending van vertrouwen in de relatie tot de principaal en het aangaan van een heimelijke ruilrelatie met een derde. Op basis van beide kenmerken zijn enkele vormen van corruptie onderscheiden, die schematisch als volgt weergegeven kunnen worden:



Voor de beoordeling van de ernst en de bestrijdingsmogelijkheden van corruptie is dit mijns inziens een zinvol kader. De gearceerde cellen zijn elkaars tegenpolen. De corruptie uit de cel linksboven is het meest tastbaar en daardoor zijn de mogelijkheden voor bestrijding gunstig. De cel rechtsonder daarentegen bevat de corruptie die als zand door de vingers glipt. De corruptie is zozeer integraal onderdeel geworden van de 'gewone' gang van zaken dat het onderscheid tussen 'goed' en 'kwaad' intern nauwelijks valt te trekken.

4 Het botte strafrechtelijke wapen

Geconstateerde gevallen van corruptie kunnen verschillende juridische gevolgen hebben. Vaak zal een affaire binnenskamers worden opgelost, waarbij arbeidsrechtelijke gevolgen (degradatie, ontslag) of civielrechtelijke sancties (schadevergoeding, ontbinding contract met derde) op de ontdekking van corruptie volgen. Het strafrecht bezit de meest ingrijpende sancties (vrijheidsstraf) en de meest vergaande mogelijkheden (dwangmiddelen) om onderzoek naar de feiten te verrichten. Het lijkt dan ook – op het eerste gezicht – in de

rede te liggen om een belangrijke rol toe te kennen aan het strafrecht in het maatschappelijk offensief tegen corruptie. In deze paragraaf zal worden aangegeven wat de grenzen en mogelijkheden zijn van de strafrechtelijke bestrijding van corruptie.

De wettelijke regels

De Nederlandse strafwetgever onderscheidt twee soorten corruptie: de *niet-ambtelijke* en de *ambtelijke*. Het bijzondere hiervan is dat in de twee strafbaarstellingen verschillende accenten worden gelegd, die overeenkomen met de zojuist aangebrachte onderscheidingen. Blijkens de delictomschrijving van niet-ambtelijke corruptie wordt het maken van *misbruik van de vertrouwenspositie* als het meest wezenlijke kenmerk van corruptie beschouwd. Dit komt duidelijk naar voren in de redactie van de strafbaarstelling (art. 328 ter Sr) die verkort weergegeven als volgt luidt: 'strafbaar is hij die het aannemen van een gift *in strijd met de goede trouw tegenover zijn werkgever verzwijgt*' (eigen cursivering; m.m. dezelfde formulering voor de omkoper). Voor de strafbaarheid van omkoper of omgekochte is het dus niet van belang of er enig nadeel is ontstaan voor de werkgever of voor de concurrent. Het enige dat telt is de verheimelijking ten opzichte van de werkgever.

In de strafbaarstelling van ambtelijke corruptie staat daarentegen de *ruilrelatie* centraal. De kernbepaling is art. 363 Sr waarin de ambtenaar wordt gestraft die een gift aanneemt wetende dat deze wordt gedaan om hem te bewegen *in strijd met zijn plicht* te handelen. De Officier van Justitie (OvJ) dient derhalve te bewijzen dat de verdachte ambtenaar een gift heeft aangenomen en in ruil daarvoor een verrichting heeft gedaan, die in strijd was met zijn plicht. Van essentieel belang is voorts dat bewezen wordt dat de ambtenaar wetenschap had van de relatie tussen de gift en de handeling die daarbij werd beoogd.

Uiteraard is ook de zgn. 'actieve' omkoping strafbaar gesteld. Strafbaar is hij die een ambtenaar een gift doet om hem te bewegen iets te doen dat in strijd is met zijn plicht, dan wel naar aanleiding van hetgeen door deze in strijd met zijn plicht is gedaan. De OvJ dient te bewijzen dat bij de verdachte het oogmerk bestond om de ambtenaar iets te laten doen dat in strijd is met zijn plicht. Dit impliceert dat bewezen moet worden dat de beoogde handeling ook werkelijk strijdig met de ambtsplicht was.¹

Met een minder zware straf wordt de ambtenaar bedreigd die weliswaar een gift aanneemt, waarvan hij weet dat deze hem gedaan wordt om hem tot iets te bewegen, maar daarbij *niet* in strijd met zijn plicht handelt (art. 362 Sr). De tippende politiemans handelt in strijd met zijn (zwijg)plicht; de surveillant daarentegen die tegen betaling extra oplettend is, handelt niet in strijd met zijn plicht. Blijkens deze delictomschrijving is de ambtenaar alleen strafbaar indien hij de gift aanneemt nog voordat de handeling is verricht. De wetgever heeft indertijd aangenomen dat de bestraffing van het ontvangen van giften (fooiën) na de (vrijwillige) verrichting voorzover nodig beter langs disciplinaire weg zou kunnen geschieden.

Bewijsproblemen

Men heeft weinig voorstellingsvermogen en juridisch inzicht te hebben om te kunnen inzien dat de bewijsvoering voor zowel de ambtelijke (met name art. 363 Sr) als de niet-ambtelijke corruptie erg zwaar is. Wanneer is het handelen van de ambtenaar in strijd met zijn ambtsplicht? Het enkel aannemen van giften kan niet als zodanig worden aangemerkt. Aangevoerd dient te worden dat hij als ambtenaar iets heeft gedaan wat hij als goed ambtenaar niet had behoren te doen. In de eenvoudige gevallen van corruptie waarbij sprake is van een 'echte' schending van vertrouwen (de rotte appel) en van een duidelijk te definiëren wederprestatie valt het bewijs nog wel te leveren.

De chef van de afdeling Bijzondere Wetten zou strafrechtelijk veroordeeld kunnen zijn. Zijn zaak is evenwel disciplinair (ontslag) afgehandeld.

Bij onze corrupte topman, die ambtenaar was, lag het veel moeilijker. Hier wreekte zich dat binnen de organisatie weinig beslisprocedures waren ontwikkeld, waardoor er onvoldoende aanknopingspunten waren om strijd met de ambtsplicht aan te wijzen. Belangrijker nog was dat het onmogelijk bleek om vast te stellen dat betrokkene in ruil voor het ontvangen van geld (dat was komen vast te staan) handelingen had verricht die in strijd waren met zijn plicht als goed belegger van gelden. Om de strijd met deze plicht aan te kunnen tonen zou de OvJ bijvoorbeeld hebben moeten bewijzen dat een winkelcentrum van ettelijke tientallen miljoenen gulden voor een te hoge prijs was aangekocht. Het is bijna het zoeken naar het bewijs uit het ongerijmde.

Wanneer het ambtsstrijdig handelen al bewezen kan worden, dient de OvJ nog de twee volgende bewijsvragen te beantwoorden. Kan aangevoerd worden dat het ambtsstrijdig handelen verband hield met de giften? Wist de ambtenaar dat de gift werd gegeven naar aanleiding van dit handelen?

Art. 363 raakt weliswaar de kern van corruptie (de ongeoorloofde ruilrelatie), maar laadt een zware bewijslast op de schouders van de OvJ. De corrupte topman werd ondanks alle inspanningen van politie en justitie uiteindelijk in hoger beroep op alle punten van de aanklacht vrijgesproken.

De bewijslast van art. 362 Sr (het aannemen van een gift in ruil waarvoor een handeling wordt verricht die geen ambtsstrijdig handelen oplevert) is vergeleken hierbij lichter. Maar ook voor dit misdrijf dient de OvJ te bewijzen dat er een relatie tussen de gift en de ambtshandeling bestond, en dat de ambtenaar van deze relatie op de hoogte was. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat het aantal veroordelingen voor ambtelijke corruptie tot dusverre altijd erg laag is geweest. Het afgelopen jaar was een uitschieter met 11 veroordelende vonnissen.

Bij de niet-ambtelijke corruptie zijn de bewijsmogelijkheden al niet veel beter. Hoe te bewijzen dat de werknemer de gift heeft verzwegen in strijd met de goede trouw? Wanneer in een bedrijf onvoldoende expliciet is gemaakt hoe de werknemer zich inzake giften of bijverdiensten heeft te gedragen, kan deze zich gemakkelijk verweren door te stellen dat hij niet in strijd met de goede trouw heeft gehandeld. Een tweede sterke verdedigingslinie is het verweer dat er geen sprake is geweest van een gift, maar van een honorarium voor verleende adviezen (De Doelder 1983, p. 18). Dit wetsartikel leidt een slapend bestaan; sedert de totstandkoming van de strafbepaling in 1968 is, voorzover valt na te gaan, nauwelijks een vonnis geweest (Van de Bunt 1993). Vermoedelijk speelt hierbij ook een rol dat de aangiftebereidheid voor dit misdrijf in het bedrijfsleven erg laag is.

De grenzen en mogelijkheden van het strafrecht

De corruptiegevallen uit de cel 'foute draad' lopen de grootste kans op strafrechtelijke veroordeling. Het gaat hier immers om zaken waarin de verdachte duidelijk in strijd handelt met de goede trouw (een

politieaanpak weet dat hij geen geld kan aannemen van criminelen) en waarin ondubbelzinnig in ruil voor geld fout (ambtsstrijdig) gehandeld wordt.

Corruptiegevallen uit de cel 'foute gezindheid' zijn voor de bewijsvoering het meest problematisch. Wat is de goede trouw in een 'verzielde' organisatie en hoe kun je een 'foute' gezindheid aantonen als geleverde wederprestatie voor een gift die al even diffuus van karakter is? De grenzen van het strafrecht komen in zicht op het moment dat corruptie een echt bedreigende vorm voor de samenleving aanneemt!

Het strafrecht is dus een betrekkelijk bot wapen. Hiermee is niet gezegd dat strafrechtelijk reageren, hoe incidenteel het ook plaatsvindt, ineffectief is. Het strafrecht heeft een grote morele autoriteit en kan, ook al loopt het op een vrijspraak uit, een belangrijke symbolische functie vervullen. Incidentele strafzaken, zoals de ABP-affaire en de recente zaken tegen enkele Limburgse bestuurders, markeren en bezegelen veranderingen in maatschappelijke definities over de ernst van corruptie. Ook als 'stok achter de deur' kan het strafrecht nuttige diensten bewijzen. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het strafrecht als dreiging op de achtergrond vormen van zelfregulering kan ondersteunen. Dit veronderstelt overigens wel dat het initiatief vooral van binnenuit dat wil zeggen uit de betrokken organisaties, vrije beroepsgroepen en bedrijfstakken zelf komt. In de volgende paragraaf zal beknopt op de aard van deze bestrijding van binnenuit worden ingegaan.

5 Bestrijding van binnenuit

Wie heeft het tegenwoordig niet over de bescherming van klokkekluiders, het instellen van meldpunten en het ontwerpen van gedragscodes? In het voorjaar van 1994 werd zelfs een landelijke campagne gestart door de stuurgroep 'Beroepsmoraal en Misdaadpreventie' onder het motto 'Werk jezelf niet in de problemen' om afwijkend gedrag in en rond het werk tegen te gaan. Ook de accountancy is volop in beweging. Zoals bekend werd op 1 september 1994 een richtlijn van kracht, waarin een meldingsprocedure wordt voorgeschreven in de gevallen waarin registeraccountants tijdens hun werkzaamheden op fraude stuiten. Een ommekeer in vergelijking met de tijd (nog geen 10 jaar geleden!) dat accountants zich voorstonden op een vermeend verschoningsrecht.

Deze gebeurtenissen duiden erop dat in de afgelopen periode een toenemende bereidheid is

ontstaan bij organisaties en vrije beroepen om mede verantwoordelijkheid te dragen voor de bestrijding van criminaliteit, waaronder corruptie, op de werkplek. De inspanningen concentreren zich bij de meeste organisaties momenteel op het (her-)formuleren van gedragscodes. Voldoende reden om het mogelijk nut van dergelijke codes in de strijd tegen de corruptie nader onder de loep te nemen.

Gedragscodes

Het is van oorsprong een Amerikaans verschijnsel. Beroepsgroepen, bedrijven, branches die hun eigen ethische code hebben. Ongeveer 90% van de grootste ondernemingen in de VS hebben zo'n code. Uit een recente overzichtsstudie over bedrijven in Engeland blijkt dat ook daar in toenemende mate codes worden ontwikkeld. In ons land heeft Kaptein in 1990 een inventarisatie verricht onder de 100 grootste ondernemingen. Hieruit bleek dat (slechts) 22 bedrijven een dergelijke code bezaten (Kaptein en Klamer 1991). In 1993 verrichtte ik een enquête onder bedrijfsbeveiligers, waaruit naar voren kwam dat een kwart (24%) van de bedrijven zowel ter normering van bijverdiensten als van giften gedragscodes hadden (Van de Bunt 1993).

Toch zijn codes ook in ons land geen nieuw verschijnsel. Registeraccountants kennen bijvoorbeeld al jaren hun gedrags- en beroepsregels. Nieuw is wel dat organisatie-ethiek en ethische codes in verband gebracht worden met de bestrijding van criminaliteit. Van Luijk omschrijft codes als '(...) ethisch geïnspireerde uitgangspunten, waarin gedragsregels worden geformuleerd voor werknemers en waarin (...) de verantwoordelijkheid wordt omschreven ten opzichte van groepen van belanghebbenden' (1993, p. 175). Hij noemt een aantal uiteenlopende motieven voor het ontwerpen van dergelijke codes, zoals het ontwikkelen van een corporate identity na bijv. een fusie of het anticiperen op (dreigende) overheidsreguleringen (pp. 178 e.v.). In het overzicht van Van Luijk ontbreekt echter het motief 'misdaadbestrijding', hetgeen illustratief is voor het recente karakter van de koppeling van organisatie-ethiek aan misdaadbestrijding.

De grenzen en mogelijkheden van codes

De kracht van codes ligt niet in de eerste plaats in de code zelf maar in het daaraan voorafgaande

proces van de totstandkoming. Het maken van codes ter bestrijding van corruptie maakt expliciet wat doorgaans impliciet blijft. Het proces van het maken brengt een aantal kwestie uit de taboesfeer, zoals het hebben van bijverdiensten, nevenfuncties en het aannemen van relatiegeschenken. Eerder is gesteld dat corruptie vooral kans krijgt in een 'verziekte' organisatie waarin onvoldoende duidelijk wordt gemaakt hoe de werknemers behoren te handelen; corruptie is het meest bedreigend wanneer deze verzieking samengaat met volstrekt diffuse, heimelijke bevoordelingsrelaties. Het zou wat al te naïef zijn om te beweren dat codes een patent antwoord zijn op deze gecorrumpeerde verhoudingen. Een code is namelijk vooral een steun in de rug voor de goedwillenden; het is niet waarschijnlijk dat andersgezinden zich door een code laten bekeren. Niettemin zijn codes ook voor deze moeilijke corruptiegevallen van belang.

Codes geven immers, als ze althans adequaat geformuleerd zijn, duidelijke op de maat van de organisatie of branche geschreven handelingsvoorschriften. Zij zullen kwaadwillenden niet aanspreken, maar de voorschriften zullen de bewijslast van de goedwillende in de organisatie en – indien het tot een strafzaak komt – van de OvJ aanzienlijk verlichten. Codes verschaffen de operationalisering van de abstracte wettelijke begrippen 'goede trouw', 'gift' en 'strijd met de ambtsplicht'. Het is hierbij van groot belang dat de invulling van deze begrippen concreet en reëel is. De volgende zinsnede uit een gedragscode van een grote onderneming voldoet hieraan in elk geval niet: 'het is niet geoorloofd van derden die met de werkgever in een zakelijke relatie staan giften of andere voordelen in geld, goederen of diensten aan te nemen.' Een dergelijke formulering ontwijkt elegant de vraag waar het om gaat, namelijk waar liggen de grenzen tussen het geoorloofde aannemen van attenties, relatiegeschenken en dergelijke en waar beginnen deze het karakter van (ongeoorloofde) steekpenningen aan te nemen?

Wanneer een code geen draagvlak heeft binnen de organisatie, bijvoorbeeld vanwege het onrealistisch gehalte, verwordt deze tot een stuk papier in de bureaula, of kan in het ergste geval gebruikt worden als een façade, waarachter kwalijke praktijken schuil gaan. Dergelijke codes, die uitsluitend voor de buitenwereld zijn bedoeld, bevatten per saldo louter mooie woorden en veel valse schijn. Niet alleen de code maar vooral ook

de *coding practices* zijn onmisbaar voor het op gang brengen en houden van de uitoefening van sociale controle binnen de eigen kring op basis van heldere, voor ieder kenbare afspraken. Naleving van de interne regels kan niet per decreet worden bereikt, maar moet telkens weer opnieuw worden waargemaakt door mensen. Naleving krijgt alleen kans van slagen als mensen elkaar aanspreken en controleren op normen, waarbij de code als stuk van overtuiging nuttige diensten kan bewijzen.

6 Conclusie

Onthullingen over corruptie roepen gevoelens van verbijstering en ongeloof op. Door corruptie is het vertrouwen geschokt in de corrupte persoon en zelfs in de institutie die hij representeert. De gecorrumpeerde is heimelijk een relatie aangegaan met een derde wiens belangen hij op een ongeoorloofde wijze dient. In geval van ontdekking van corruptie wordt de in opspraak geraakte persoon vaak als een rotte appel beschouwd, die verwijderd moet worden. Het gevaar van verdere besmetting lijkt hiermee in de kiem bezworen. Hoe aantrekkelijk een dergelijke interpretatie ook is, bestrijders van corruptie dienen er oog voor te hebben dat de rotte appel-interpretatie het probleem te veel verpersoonlijkt. De meest gevaarlijke vormen van corruptie zijn die waarin het kwalijke gedrag het minst zichtbaar en tastbaar is en waarin ook het kwade genius niet gemakkelijk valt aan te wijzen. Hoe minder het vertrouwen in elkaar is gespecificeerd en hoe minder concreet de prestaties in de ruilrelatie zijn, des te ingewikkelder het voor de (strafrechtelijke) bestrijders van corruptie wordt. Corruptie wordt niet bij de kiem bestreden door rotte appels te verwijderen, maar door intern duidelijk de verwachtingen ten opzichte van elkaar te specificeren. In deze bestrijding van binnenuit kan het ontwikkelen van gedragscodes met ondubbelzinnige afspraken over bijverdiensten, belangenvermenging en het aannemen van giften, effect sorteren.

LITERATUUR

Anechiarico, Frank, (1991), Beyond bribery: the political influence of organized crime in New York City, in: Cyrille Fijnaut en James Jacobs (eds.), *Organized crime and its containment*, Kluwer Law and Taxation, Deventer.

Bunt, H.G. van de, Maatregelen tegen corruptie in het bedrijfsleven; een kwart eeuw na de invoering van art. 328ter Sr., *Justitiële Verkenningen*, Vol. 19, nr. 1, 1993, pp. 35-50

Dales, C.I., (1994), Om de integriteit van het openbaar bestuur, in: L.W.J.C. Huberts, red., *Machtsbederf ter discussie*, VU-uitgeverij, Amsterdam.

Doelder, H. de, (1983), Enige opmerkingen over art. 328ter Sr., in: A.C. 't Hart e.a. (red.), *Strafrecht in balans*, Gouda Quint, Arnhem

Duyne, P.C. van, (1994), Corruptie: sociaal-psychologische mogelijkheden voor georganiseerde misdaad, in: L.W.J.C. Huberts, red., *Machtsbederf ter discussie*, VU-uitgeverij, Amsterdam.

Hoetjes, B.J.S. (1991), Over de schreef. Het schemergebied tussen ambtenaar en burger, *Justitiële Verkenningen*, Vol. 17, nr 4, pp. 8-32.

Kaptein S.P. en H.K. Klamer, (1991), *Ethische bedrijfscodes in Nederlandse bedrijven*, NCW Monografie nr 2, NCW, Den Haag.

Luijk, Henk van, (1993), *Om redelijk gewin. Oefeningen in bedrijfsethiek*, Boom, Amsterdam.

NOOT

1 Of het oogmerk ook daadwerkelijk wordt bereikt doet juridisch niet terzake; evenmin is het van belang of de beoogde ambtelijke verrichting ook *zonder* de gift of belofte zou hebben plaatsgevonden.