



een beetje corrupt bestaat niet

een onderzoek naar omkoping
van ambtenaren door het bedrijfsleven

M. Gorsira, MSc

REEKS CRIMINOLOGIE NR. 11

JULI 2017

Dit onderzoek is uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam, Afdeling Strafrecht en criminologie in opdracht van de Rijksrecherche.

Een beetje corrupt bestaat niet – een onderzoek naar omkoping van ambtenaren door het bedrijfsleven

Amsterdam, Vrije Universiteit
Reeks Criminologie: nr. 11

© 2017 Auteursrechten voorbehouden.

ISBN 9789082198928

Voorwoord

Het rapport dat voor u ligt is het resultaat van een dossieronderzoek naar corruptie in Nederland. Dit onderzoek maakt deel uit van een promotieonderzoek naar mogelijke oorzaken van corruptie, verricht door de afdeling Strafrecht en criminologie van de Vrije Universiteit. Allereerst een woord van dank aan de Rijksrecherche, die dit onderzoek heeft gefinancierd en hieraan heeft meegewerkt. In het bijzonder dank aan Harm Trip, Henk Hummel en Erik Hoenderkamp, respectievelijk de directeur, de plaatsvervangend directeur en mijn contactpersoon bij de Rijksrecherche. Naast de Rijksrecherche heeft ook de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst medewerking aan dit onderzoek verleend. Hartelijk dank daarvoor, in het bijzonder aan Roel Klein en Erwin Schaaf, voor hun medewerking en de gezelligheid. Dat laatste geldt ook zeker voor de medewerkers van de Rijksrecherche, voor de gezamenlijke lunches, en de vrijdagmiddagen. Ook een woord van dank aan de begeleiders¹ van mijn promotieonderzoek, aan prof. dr. Wim Huisman en dr. Adriaan Denkers, en aan Ingrid Gorsira en Lenn Stiekema, voor hun feedback als ‘leken’ op dit rapport.

De titel van dit rapport is geïnspireerd op een zin uit een toespraak van oud-minister van Binnenlandse Zaken Len Dales, die het onderwerp integriteit eind vorige eeuw nadrukkelijk op de kaart zette door te stellen: “Een beetje integer kan niet.”², vaak verbasterd tot ‘een beetje integer bestaat niet’³. Het beeld dat oprijst uit de bestudeerde zaken⁴ is dat ‘een beetje corrupt’ evenmin lijkt te bestaan⁵. De omkopende ondernemers en omgekochte ambtenaren hielden het bijna nooit bij één corrupte uitruil, en lieten zich niet alleen in met omkoping, maar ook met tal van andere integriteitschendingen, zowel voorafgaand als ten tijde van het plegen van de omkopingsdelicten. Dat laatste komt in één van de zaken wel heel letterlijk naar voren. De ambtenaar uit deze zaak laat zich omkopen door golflessen en een golfreis naar het buitenland aan te nemen van een zakelijk contact. Deze ambtenaar wordt door andere deelnemers aan de golflessen en het uitje “corrupt” genoemd, zo blijkt uit de mailwisseling over het golfuitje. Niet omdat zij wisten dat de ambtenaar als enige niet hoefde te betalen, maar omdat hij vals speelde tijdens het golfen – *terwijl* hij werd omgekocht dus.

¹ Onder wiens begeleiding en verantwoordelijkheid ik dit rapport heb geschreven.

² <http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Speeches%20en%20presentaties/speechministerdalescongresvngjuni1992.pdf>

³ https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjv2ic1urwtu/een_beetje_integer_waarom_niet

⁴ Zaken dus die zijn ontdekt en strafrechtelijk onderzocht.

⁵ Hoewel mijn persoonlijke mening afwijkt van die van Len Dales, omdat ik niet geloof dat iemand altijd en overal geheel integer is of kan zijn.

Een aantal weken nadat ik de titel had opgeschreven deed een woordvoerder van het Openbaar Ministerie dezelfde uitspraak⁶ naar aanleiding van de zaak Van Rey, oud-wethouder van Roermond, die in juli 2016 in eerste aanleg is veroordeeld voor onder meer omkoping⁷. Puur toeval dus.

Juli 2017,

Madelijne Gorsira

⁶ <http://nos.nl/artikel/2117253-om-een-beetje-corrupt-bestaat-niet-van-rey-moet-celstraf-krijgen.html>

⁷ Een zaak die niet in de analyse is opgenomen omdat deze ten tijde van de dossierstudie nog niet aan de rechter was voorgelegd.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	5
Inleiding	9
Verklaringen voor corruptie	10
Verklaringen op persoonsniveau	10
Verklaringen op organisatieniveau	14
Verklaringen op interactieniveau	16
Achtergrondgegevens	18
Methode	22
De Rijksrecherche	22
De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	23
De geselecteerde zaken.....	23
Resultaten	26
Casusbeschrijvingen	26
De betrokkenen & functie	27
Persoonskenmerken	28
Aanleiding corruptieonderzoek	30
Eerdere signalen	32
Afdoening	35
Verklaringen op persoonsniveau	36
Verklaringen op organisatieniveau	56
Verklaringen op interactieniveau	63
Discussie	71
Samenvatting & conclusie resultaten	71
Kanttekeningen	73
Aanbevelingen voor interventies	76
Geraadpleegde literatuur	79
Bijlage: Scoringsformulier	82

Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in verklaringen voor de omkoping van ambtenaren door ondernemers, waarbij deze studie zoekt naar verklaringen op het niveau van de betrokkenen zelf, hun organisatie, en hun (corrupte) relatie. Voor het onderzoek zijn strafdossiers bestudeerd afkomstig van zowel de Rijksrecherche als de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Hieronder volgt, na enige achtergrondinformatie over de daders en de zaken, een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten.

Achtergrondkenmerken betrokkenen

De zeven ambtenaren en achttien ondernemers uit de geanalyseerde omkopingszaken zijn allen van het mannelijk geslacht en van middelbare leeftijd. De ambtenaren onderhielden vanuit hun functie intensieve contacten met het bedrijfsleven, en beslisten over zaken die voor ondernemers van (groot) belang waren. Zowel binnen hun eigen organisatie als bij hun zakelijke contacten stonden de ambtenaren te boek als zeer ervaren, deskundig en resultaatgericht. Noch door zichzelf, noch door anderen werden zij gezien als 'typische ambtenaren'. Integendeel, zij worden getypeerd als 'fikkers', als hardwerkende en handige regelaars die veel voor elkaar wisten te krijgen, daarbij volop van hun bevoegdheden gebruikmakend en die tot het uiterste oprekkend. De ambtenaren stonden er daarnaast om bekend warme contacten te onderhouden met het bedrijfsleven, en zich daar graag in te bewegen.

Achtergrond omkopingszaken

De informatie die de directe aanleiding vormde voor de corruptieonderzoeken kwam in alle gevallen van buitenaf. Geen van de onderzoeken is dus gestart naar aanleiding van directe acties van de overheidsorganisaties zelf. Over elk van de ambtenaren waren er eerdere signalen die betrekking hadden op omkoping of andere integriteitschendingen. In vijf van de zeven zaken waren hun organisaties van deze signalen op de hoogte. Één van de ambtenaren was al eerder voor omkoping veroordeeld.

Verklaringen op persoonsniveau

Persoonlijke normen: Weinig betrokkenen tonen zich bewust van de schadelijke gevolgen van hun corrupte gedrag. Nog minder lijken zij zich hiervoor verantwoordelijk te voelen. Slechts één van de 25 betrokkenen, een ondernemer, geeft aan het erg te vinden wat hij heeft gedaan. Ook de rechtbank merkt op dat de betrokkenen de ernst en laakbaarheid van hun corrupte gedrag niet lijken in te zien. Wat opvalt is dat de ambtenaren en ondernemers ook op andere gebieden blijf geven van niet-integer gedrag, van onethisch gedrag op kleinere schaal, zoals het vertellen van leugens, tot andere strafbare gedragingen, zoals belastingfraude. Dit zou erop kunnen duiden dat zij behalve van omkoping ook van andere integriteitschendingen het laakbare niet inzagen.

Sociale normen: In een viertal zaken zijn er aanwijzingen dat ook collega's van de ambtenaren zich met corrupt, of daaraan gerelateerd, gedrag inlieten. De ambtenaren lijken hiervan te hebben geweten. De perceptie van wat anderen vinden en doen kan van grote invloed zijn op wat men zelf doet: de waarneming dat collega's giften aannamen van zakelijke contacten kan eraan hebben bijgedragen dat ook de ambtenaren over de schreef zijn gegaan. Hierbij moet de rol van die laatste echter niet uit het oog worden verloren: een aantal van hen lijkt zich actief te hebben ingezet om hun omgeving te corrumpen.

Mogelijkheden: Vier van de zeven zaken suggereren dat het voor de betrokken ambtenaren wel erg gemakkelijk was om zich met omkoping in te laten – wat uiteraard tevens van invloed was op de mogelijkheden tot het plegen van omkoping voor de ondernemers. Belangrijk om te vermelden is dat het niet alleen de gelegenheid was die de dief maakte, maar evengoed andersom.

Baten: In elk van de zeven zaken speelde financieel voordeel een rol, voor zowel de ambtenaar als de ondernemer(s). Het verkregen voordeel voor de ambtenaren staat echter vaak niet in verhouding tot dat voor de ondernemers. Voor de ambtenaren lijkt niet alleen financieel gewin een rol te hebben gespeeld, maar ook minder tastbare voordelen, zoals het op goede voet (willen) staan met en het krijgen van waardering van bedrijven uit de branche.

Kosten: Het is lastig met zekerheid te zeggen of de betrokkenen zich realiseerden dat hun gedrag als omkoping was te kwalificeren en zij dus een gevangenisstraf riskeerden. Toch lijkt het er op dat de betrokkenen van beide partijen wel degelijk beseften dat hun gedrag niet was toegestaan. Indien nodig deden zij dan ook moeite om hun daden te verhullen door de sporen uit te wissen of ontdekking op een andere manier te voorkomen, onder andere door het plegen van valsheid in geschrifte, of door collega's te intimideren dan wel te 'smeren'.

Verklaringen op organisatieniveau

Organisatiestructuur: In alle overheidsorganisaties waren bepaalde integriteitswaarborgen, zoals gedragscodes, aanwezig. Maar niet alle relevante maatregelen ter preventie en detectie van omkoping waren genomen, ondanks de toch (zeer) corruptiegevoelige functie van de meeste ambtenaren. Zo vervulden vijf van hen al lange tijd dezelfde functie, was er in een aantal gevallen in het geheel geen sprake van functiescheiding, en werden de werkzaamheden van de ambtenaren niet of nauwelijks gecontroleerd.

Leidinggeevenden: Leidinggeevenden bleken niet zelden op de hoogte te zijn geweest van (mogelijke) overtredingen. In reactie hierop lijken zij de ambtenaren niet te hebben onderworpen aan strengere of zelfs enige controle, of hen hier (adequaat) op te hebben aangesproken. Ook suggereren de dossiers dat een aantal leidinggeevenden geen voorbeeldfunctie vervulde. In geen van de gevallen lijken de leidinggeevenden van de ambtenaren goed te hebben geacteerd op de (nieuwe) signalen die over hun ondergeschikten binnenkwamen. Dit kan hebben bijgedragen aan het ontstaan, maar in elk geval de bestending, van de corrupte samenwerkingen.

Verklaringen op interactieniveau

De relatie: De ambtenaren en de omkopende ondernemer kenden elkaar meestal al lang. Hoewel het contact in bijna alle gevallen zijn oorsprong vond in de zakelijke sfeer, lijkt er in veel gevallen op een gegeven moment een vermenging te zijn ontstaan tussen werk en privé. De frequente en intensieve contacten, zowel op kantoor en tijdens werktijd als daarbuiten, kunnen de weg hebben gebaad voor het ontstaan van een corrupte samenwerking.

De corrupte samenwerking: In de meeste bestudeerde zaken lijkt het contact tussen de ambtenaar en ondernemer niet meteen te zijn overgegaan in een corrupte samenwerking. Het precieze beginpunt aanwijzen is echter lastig. De omkoping lijkt in sommige zaken te zijn begonnen met kleine diensten en giften waarvoor niet direct iets werd terugverwacht – of hier althans om werd gevraagd. De diensten en wederdiensten namen in sommige zaken in de loop van de tijd zowel in frequentie als omvang toe. In de meeste casussen was dan ook sprake van meerdere corrupte uitwisselingen. De omkopingshandelingen zelf vonden plaats zowel op de werkplek van de betrokkenen als daarbuiten, en zowel binnen als buiten kantoor tijden. Vaak blijft onduidelijk wie het initiatief tot de omkoping nam, wie de bedenker van de omkopingsconstructie was, en wat de precieze volgorde van dienst en wederdienst was – wellicht ook voor de corruptieplegers zelf. Hoewel sommige zaken suggereren dat het de ondernemer was die de stap tot omkoping zette, zouden de ambtenaren wel eens bepaalde signalen kunnen hebben afgegeven die een dergelijk oneerbaar voorstel ‘uitlokten’.

Toxische mix

Afzonderlijk zouden deze factoren waarschijnlijk niet tot omkoping hebben geleid: het ontbreken van gevoelens van morele verplichting om van omkoping af te zien; de perceptie dat collega's dit gedrag goedkeuren of zich hier eveneens mee inlaten; waargenomen gelegenheden om dit delict te plegen; verwachte financiële en niet-financiële baten; het zien van mogelijkheden om de pakkans te verkleinen; het ontbreken van structurele anti-omkopingsmaatregelen binnen de organisatie, zoals functiescheiding en functieroulatie; een leidinggevende die niet goed toezicht houdt, die niet of niet adequaat reageert op

waarschuwingssignalen en/of die niet het goede voorbeeld geeft; een langdurige en steeds intensievere relatie tussen de ambtenaar en ondernemer; kleine giften die langzamerhand in omvang toenemen, een indirecte en onuitgesproken relatie tussen dienst en wederdienst, en onduidelijkheid over wie de initiatiefnemer is, en wanneer de corrupte samenwerking precies is begonnen. Maar [gecombineerd](#) kunnen deze factoren wel eens een [toxische mix](#) zijn (geweest).

Inleiding

Een ambtenaar die steekpenningen aanneemt van bedrijven biedt overheidsbeslissingen ‘te koop’ aan, en steekt het geld in eigen zak. Beide betrokkenen, de ambtenaar en het bedrijf, laten zich daarmee in met gedrag dat zowel onethisch als illegaal is (Kish-Gephart, Harrison, & Treviño, 2010; Pendse, 2012). Corruptie heeft allerlei schadelijke gevolgen, zoals oneerlijke concurrentie, ongelijke toegang tot overheidsmiddelen en -diensten, en ondermijning van het vertrouwen in de overheid (Chan, 2000). Hoewel de Nederlandse publieke sector te boek staat als een van de minst corrupte wereldwijd (Transparency International, 2015), kent ook Nederland voorbeelden van overheidsfunctionarissen die voor de verleiding zwichten, zoals de recente casussen Ton Hooijmaijers en Willem Scholten illustreren (Kreling & Logtenberg, 2013; van der Velden, 2015). Het doel van dit onderzoek is op zoek te gaan naar verklaringen voor deze ontoelaatbare ‘publiek-private samenwerking’.

De meest gehanteerde definitie van corruptie, ook in wetenschappelijk onderzoek, is het misbruik maken van toevertrouwde macht voor persoonlijk gewin (Aguilera & Vadera, 2008; Tanzi, 1998). Dit is een nogal ruime definitie, die een breed palet aan onethische en criminele gedragingen bevat, zoals belangenverstrengeling en valsheid in geschrifte. Dit onderzoek richt zich op de vorm van corruptie die nauw gerelateerd is aan de strafrechtelijke term omkoping. Bij omkoping zijn altijd tenminste twee personen betrokken, een omkoper en een omgekochte. De eerste pleegt actieve omkoping, de tweede passieve omkoping. Dit onderzoek verstaat onder actieve omkoping het aanbieden, verlenen of beloven van geld, goederen of diensten aan een ambtenaar in ruil voor het krijgen van een voorkeursbehandeling, en onder passieve omkoping het vragen, aannemen of verwachten daarvan in ruil voor het geven van een voorkeursbehandeling aan een ondernemer en/of diens bedrijf⁸. Omkoping ontstaat vooral in interacties tussen de publieke en de private sector: *“Whenever a public official has discretionary powers over distribution to the private sector of a benefit or cost, incentives for bribery are created”* (Rose-Ackerman, 1997, p. 31). Dit onderzoek richt zich daarom op omkoping waarbij tenminste één ambtenaar en één ondernemer betrokken is⁹. In dit geval is het waarschijnlijk dat de ambtenaar wordt omgekocht door de ondernemer. Onderzoekers richten zich doorgaans of op de actieve, of op de passieve kant van dit delict (Beets, 2005; Martin, Cullen, Johnson, & Parboteeah, 2007). Dit onderzoek richt zich expliciet op verklaringen voor het gedrag van beide betrokkenen.

⁸ Dit onderzoek richt zich, kortom, op omkopingsgerelateerd gedrag. Omdat hieronder een aantal studies worden besproken die verschillende definities van corruptie hanteren, en de definitie zoals die in dit onderzoek wordt gebruikt niet exact overeen komt met de strafrechtelijke definitie van omkoping, wordt bij de bespreking van de resultaten uit eerdere onderzoeken gesproken van corruptie, en niet van omkoping.

⁹ Het onderzoek beperkt zich daarbij tot de Nederlandse context.

Verklaringen voor corruptie worden gezocht door verschillende academische disciplines en op verschillende analyseniveaus (de Graaf, von Maravić, & Wagenaar, 2010). Het overgrote deel van het onderzoek focust zich op het vinden van verklaringen op nationaal niveau (Dong, Dulleck, & Torgler, 2012; Svensson, 2003) en, in mindere mate, op organisatieniveau (de Graaf, 2007). Aangezien het uiteindelijk individuen zijn die corrupte beslissingen nemen, is deze eenzijdige focus opvallend (Collins, Uhlenbruck, and Rodriguez (2009, p. 89). Studies op nationaal- of organisatieniveau kunnen immers wel verklaringen bieden voor verschillen in corruptie tussen landen en organisaties, maar niet daarbinnen. Waarom gaat de ene persoon wel tot corruptie over, en zijn collega die binnen dezelfde organisatie werkzaam is en in hetzelfde land woonachtig is niet? De focus van dit onderzoek ligt daarom vooral op het persoonsniveau, op kenmerken van corruptieplegers zelf en hun perceptie van hun omgeving. Om deze perceptie enigszins te staven met de werkelijkheid schenkt het onderzoek echter ook, zij het in mindere mate, aandacht aan kenmerken van de organisaties waarbinnen de corruptieplegers werken. Daarnaast richt dit onderzoek zich op kenmerken van de relatie en corrupte samenwerking tussen de ambtenaar en ondernemer. Immers: *it takes two to tango*.

Verklaringen voor corruptie

Verklaringen op persoonsniveau

Op persoonsniveau zijn door verschillende academische disciplines, en dan met name de sociale psychologie, de criminologie en de economie, verklaringen geopperd als antwoord op de vraag waarom mensen zich inlaten met corruptie (Aguilera & Vadera, 2008; Andvig, Fjeldstad, Amundsen, Sissener, & Søreide, 2001; Ashforth & Anand, 2003; Dimant, 2013; Powpaka, 2002; Prabowo, 2014; Rabl & Kuehlmann, 2008; Wikström, 2004). Vanuit sociaalpsychologisch oogpunt zijn normen, zowel persoonlijke als sociale normen, onmisbare elementen bij het verklaren van corrupt gedrag (Beck & Ajzen, 1991; Cialdini & Goldstein, 2004; Gorsira, Denkers, & Huisman, 2016; Köbis, van Prooijen, Righetti, & Van Lange, 2015). Naast normen is een vast onderdeel van sociaalpsychologische theorieën de waargenomen mogelijkheid om het gewenste gedrag te vertonen. In geval van corruptie dus de mogelijkheid om daarvan af te zien (Ajzen, 1991). Criminologische theorieën kijken juist vooral naar het zien van gelegenheden om het *ongewenste* gedrag te vertonen, naar mogelijkheden om corruptie te plegen (Coleman, 1987; Graycar & Sidebottom, 2012). Vanuit economisch perspectief bezien is corruptie het gevolg van een afweging van de waargenomen kosten tegen de verwachte baten (Becker, 1968; Dong et al., 2012). Dit rapport gaat hieronder dieper in op deze uit de drie disciplines afkomstige corruptiemotieven, alsook wat er bekend is over de verklarende waarde ervan.

Persoonlijke normen

Persoonlijke normen verwijzen naar gevoelens van morele verplichting om bepaald gedrag wel, of juist niet, te vertonen (Schwartz & Howard, 1981). Het zijn diepgewortelde en relatief stabiele overtuigingen, die als persoonlijke standaarden worden gebruikt om het gedrag in kwestie te evalueren (Onwezen, Antonides, & Bartels, 2013; Schwartz, 1977). Volgens een sociaalpsychologische theorie over de relatie tussen persoonlijke normen en gedrag, het *norm activation model* (Schwartz, 1977), worden persoonlijke normen vooral geactiveerd indien iemand zich (enigszins) bewust is van de negatieve consequenties van bepaalde daden, en indien deze persoon (enige) verantwoordelijkheid voor deze daden en de gevolgen daarvan accepteert (Schwartz, 1977; Steg & Groot, 2010). Indien probleembesef en verantwoordelijkheidsgevoel ontbreken, zal een persoon niet beseffen dat hij of zij voor een morele keuze staat, en zullen persoonlijke normen het gedrag van die persoon niet beïnvloeden (Liere & Dunlap, 1978). Op basis van het *norm activation model* is de verwachting dat mensen die de kwalijke gevolgen van corruptie niet inzien en zich hiervoor niet verantwoordelijk voelen, zich niet moreel verplicht voelen hiervan af te zien – waarmee zij dus corruptiegevoeliger zijn. Hoewel er nog weinig onderzoek is gedaan naar de relatie tussen persoonlijke normen en corrupt gedrag, liet een vragenlijstonderzoek in Estland zien dat ambtenaren die corruptie niet als moreel verkeerd zagen, hier meer toe geneigd waren (Tavits, 2010). Dit wordt bevestigd door een vragenlijstonderzoek uit Nederland, dat suggereert dat zowel ambtenaren als ondernemers die beschikken over zwakkere persoonlijke normen gevoeliger zijn voor corruptie (Gorsira et al., 2016).

Verschillen tussen mensen in corruptiegevoeligheid zouden dus deels verklaard kunnen worden door het ontbreken van probleem- en verantwoordelijkheidsbesef. Het ontkennen van schade en verantwoordelijkheid zijn echter tevens neutralisatietechnieken, waarmee overtreders hun eigen gedrag goedpraten (Sykes & Matza, 1957). Zo blijkt uit onderzoek dat corruptieplegers ter rechtvaardiging voor hun daden aandrogen: ‘ik dacht dat ik niemand kwaad deed’, of ‘het is geheel buiten mijn schuld gebeurd’ (Huberts & Nelen, 2005, p. 83). Dit roept de vraag op wat het verband is tussen persoonlijke normen en neutralisatietechnieken, of belangrijker nog, het onderscheid. Eenzelfde uitlating kan immers zowel duiden op zwakke (niet geactiveerde) persoonlijke normen, als op de toepassing van een neutralisatietechniek. Aan de hand van uitlatingen van corruptieplegers is dit onderscheid lastig te maken, zeker als deze uitspraken worden gedaan in een verhoorsituatie. Het onderscheid is echter wel van belang: het hier gebruikte model gaat er vanuit dat zwakke persoonlijke normen een *verklaring* bieden voor corrupt gedrag, terwijl neutralisatietechnieken een *beschermingsmechanisme* zijn tegen (geanticiperde) schuld- en schaamtegevoelens. Over de relatie en het onderscheid tussen persoonlijke normen en neutralisatietechnieken is weinig bekend. Het lijkt echter aannemelijk dat mensen die niet inzien dat ze met een morele keuze worden geconfronteerd (omdat ze niet stilstaan bij de schadelijke gevolgen van het

corrupte gedrag, of zich hiervoor niet verantwoordelijk voelen) het in het geheel niet nodig hebben om hun gedrag middels neutralisatietechnieken te rechtvaardigen¹⁰. Dit duidt dan op bijzonder zwakke persoonlijke normen ten aanzien van corruptie. Pas als het corrupte gedrag indruist tegen de eigen (sterkere) persoonlijke normen, ontstaat er een onaangename spanning. Deze onaangename spanning kan op twee manieren worden weggenomen: door het corrupte gedrag niet of niet meer te vertonen, of door de eigen normen te neutraliseren en daarmee af te zwakken (Festinger, 1962). Dit roept de vraag op of zwakke persoonlijke normen een oorzaak zijn van het plegen van corruptie, of een gevolg daarvan. Wellicht is het echter niet zo zwart-wit, en is er sprake van een zichzelf versterkend proces. Zwakke persoonlijke normen gaan dan aan het plegen van corruptie vooraf, en verzwakken verder door de toepassing van neutralisatietechnieken (Fijnaut, 1993). In dit verband is het relevant op te merken dat mensen die zich inlaten met corruptie het daarbij vaak niet laten. Uit onderzoek blijkt dat corruptieplegers zich vaak ook met andere overtredingen en integriteitschendingen inlieten (Huberts & Nelen, 2005). Dit zou erop kunnen duiden dat het moreel kompas van corruptieplegers niet alleen met betrekking tot corruptie niet al te scherp (meer) is afgesteld.

Sociale normen

Sociale normen refereren niet, zoals persoonlijke normen, aan persoonlijke overtuigingen, maar aan iemands perceptie¹¹ van de overtuigingen en gedragingen van anderen (Cialdini, Reno, & Kallgren, 1990). Er zijn twee type sociale normen: de perceptie van wat andere mensen *vinden*, en de perceptie van wat anderen *doen*. Beide type sociale normen lijken van invloed op corrupt gedrag. Uit onderzoek blijkt dat personen die de inschatting maakten dat mensen uit hun omgeving corruptie accepteerden zelf ook meer tot corruptie waren geneigd (Rabl & Kuehlmann, 2008). Een ander onderzoek liet zien dat ambtenaren die dachten dat collega's zich inlieten met corruptie zelf ook corruptiegevoeliger waren (Tavits, 2010). Uit het vragenlijstonderzoek uitgevoerd in Nederland bleek dat zowel ambtenaren als ondernemers die dachten dat hun collega's corruptie relatief 'normaal' vonden en dit niet afkeurden, gevoeliger voor corruptie waren (Gorsira et al., 2016).

Mogelijkheden

Om corruptie te plegen moeten mensen dit gedrag niet alleen willen vertonen, maar hier ook toe in de gelegenheid worden gesteld. Zoals Coleman (1987) opmerkte: "*If there is no opportunity, there will be no crime*" (p. 424). Het bestaan, of belangrijker nog, het opmerken van gelegenheden om criminaliteit te plegen

¹⁰ Dat mensen hun eigen gedrag niet als verkeerd zien verklaart wellicht waarom corruptieplegers veelal een andere kijk op de gebeurtenissen hebben dan de buitenwacht. Hun redentatie is mogelijkterwijs: als ik iets niet moreel verkeerd vind, kán het geen corruptie zijn.

¹¹ Het gaat bij sociale normen, en ook bij de andere corruptiemotieven (zie hieronder), om de *perceptie* die iemand heeft van zijn omgeving, en niet om de 'werkelijke' omgeving.

speelt dan ook een centrale rol in criminologische theorieën (Agnew, 2014; Becker, 1968; Gottfredson & Hirschi, 1990). Vanuit sociaalpsychologisch oogpunt is het echter evenzeer van belang of mensen denken in staat te zijn het *gewenste* gedrag te vertonen: van corruptie af te zien dus. Beide type mogelijkheden, de waargenomen gelegenheid om corruptie te plegen en de waargenomen gelegenheid om géén corruptie te plegen, kunnen van belang zijn bij het verklaren van corruptie. Uit het vragenlijstonderzoek dat is uitgevoerd in Nederland blijkt dat beide type mogelijkheden gerelateerd waren aan corruptiegevoeligheid. Hoe gemakkelijker ambtenaren en ondernemers dachten dat het was om corruptie te plegen en hoe moeilijker zij dachten dat het was om hiervan af te zien, hoe corruptiegevoeliger ze aangaven te zijn (Gorsira et al., 2016). Een onderzoek van de Rijksrecherche (2010) lijkt het belang van dit corruptiemotief te bevestigen. Uit geanalyseerde corruptiezaken afkomstig van de Rijksrecherche zelf, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD), blijkt dat de ambtenaren die zich met corruptie inlieten vaak meerdere rollen en taken tegelijkertijd vervulden en verrichtten, wat hen in de gelegenheid stelde corruptie te plegen. De rol van de betrokkenen zelf moet hierbij echter niet uit het oog worden verloren: indien van functiescheiding (officieel) wel sprake was, werd deze door de corruptieplegers geregeld omzeild, waarmee zij hun eigen gelegenheden tot corruptie creëerden.

Kosten & baten

De klassieke economische theorie gaat ervan uit dat corrupt gedrag een rationele keuze is, die wordt gemaakt op basis van een kosten-batenanalyse (Andvig et al., 2001; Becker, 1968; Dimant, 2013; Prabowo, 2014; Shover & Bryant, 1993; Svensson, 2005). De waargenomen kosten hebben betrekking op de pakkans en de ernst van de sancties die volgen op ontdekking (Becker, 1968; Klepper & Nagin, 1989). In de economische theorie zijn de baten vaak financieel van aard (Coleman, 1987; Pendse, 2012). Uit onderzoek blijkt dat ook niet-financiële baten een drijfveer voor corruptie kunnen zijn, zoals status, plezier, spanning, of het deel (willen) uitmaken van een bepaalde sociale kring (Huberts & Nelen, 2005; Langsted, 2012; Nelen & Niewendijk, 2003; Prabowo, 2014). Hoewel de economische theorie verwacht dat de kans dat iemand overgaat tot corruptie afhangt van de grootte van het verwachte voordeel is, is hier in een experimentele studie geen bewijs voor gevonden (Rabl, 2011). Ook uit een analyse van tien corruptiecasussen blijkt dat het financiële voordeel voor de omgekochte ambtenaar vaak niet zo groot was (Huberts & Nelen, 2005). De onderzoekers concluderen dat de ambtenaren voorafgaand aan de omkoping vaak niet een bewuste afweging lijken te hebben gemaakt van financieel gewin versus de pakkans en straf (Huberts & Nelen, 2005). Uit het onderzoek blijkt verder dat de baten voor de omkopende kant, indien dit ondernemers waren, vooral betrekking hadden op het verkrijgen van opdrachten en van vertrouwelijke informatie, het verleend krijgen

van subsidies of vergunningen, of om het ontduiken van belastingen of het onrechtmatig terugvorderen van betaalde belasting (Huberts & Nelen, 2005; Rijksrecherche, 2010)¹².

Belangrijkste corruptiemotieven

Uit een vragenlijstonderzoek dat is afgenomen onder 402 werknemers uit de Nederlandse publieke en private sector, waarvan de resultaten hierboven al kort genoemd zijn, blijkt dat alle hierboven beschreven motieven voor corruptie samenhangen met gevoeligheid voor corruptie (Gorsira et al., 2016). De uitkomsten van dit onderzoek laten zien dat de ambtenaren en ondernemers die aangaven corruptiegevoelig te zijn (die zich konden voorstellen dat ze zich met corruptie zouden inlaten en/of dit in het verleden hadden gedaan) zeiden minder de morele verplichting te voelen om van corruptie af te zien. Ook dachten zij dat hun collega's het plegen van corruptie 'normaler' en minder verwerpelijk vonden. Tevens zagen zij meer mogelijkheden tot het plegen van corrupt gedrag, en juist minder mogelijkheden om van corruptie af te zien. Daarnaast schatten zij de kosten van het plegen van corruptie als lager in, en de baten juist hoger. De factoren die corruptiegevoeligheid het best konden verklaren waren persoonlijke normen, sociale normen en mogelijkheden om van corruptie af te zien. Deze corruptiemotieven leken zwaarder te wegen dan de invloed van ingeschatte kosten en baten; factoren waarvan in de wetenschappelijke literatuur algemeen wordt aangenomen dat deze de belangrijkste verklaring vormen voor corruptie (Andvig et al., 2001; de Graaf et al., 2010; Dong et al., 2012; Tavits, 2010).

Verklaringen op organisatieniveau

De hierboven genoemde verklaringen voor corruptie zijn verklaringen op persoonsniveau. Het zijn immers personen die corruptie plegen. Maar een individu opereert niet in een vacuüm; gedrag is altijd een functie van het individu en zijn omgeving. De omgeving waarbinnen corruptie plaatsvindt is de organisatorische context. Dit rapport gaat hieronder in op een aantal organisatiekenmerken¹³ die kunnen bijdragen aan de kans op corruptie. Allereerst komen enkele structurele organisatiekenmerken die het risico op corruptie

¹² Het rapport van de Rijksrecherche (2010) merkt in dit kader op dat bedrijven beslissingen in hun voordeel kunnen beïnvloeden door ambtenaren om te kopen, maar dat er ook andere legitieme (e.g., lobbyen) en illegitieme (e.g., afpersing) vormen van beïnvloeding zijn. Of een ondernemer een ambtenaar omkoopt zal naar alle waarschijnlijkheid dan ook niet alleen afhangen van hoeveel dit de ondernemer/onderneming kost en oplevert, maar ook van de alternatieven die deze ondernemer heeft en ziet om zijn doelen te verwezenlijken. Middels dossieronderzoek is het lastig te achterhalen in hoeverre de betrokkenen een zorgvuldige afweging hebben gemaakt van de kosten, baten, en alternatieven, en welke elementen daarin de belangrijkste rol speelden. Dit rapport focust zich dan ook vooral op de directe kosten en baten van omkoping, en de mate waarin deze lijken te zijn meegewogen in de beslissing om tot omkoping over te gaan.

¹³ De bespreking beperkt zich hierbij tot de uitkomsten van in Nederland uitgevoerde dossieronderzoeken naar corruptiegevallen. Deze onderzoeken bieden voornamelijk informatie over de ambtenaar die van omkoping wordt verdacht (in niet alle bestudeerde zaken is de ambtenaar hiervoor daadwerkelijk veroordeeld). Over de omkopen kant bevatten deze studies nauwelijks informatie.

kunnen vergroten aan bod. Vervolgens gaat het rapport in op een aantal culturele organisatieaspecten die corrupt gedrag zouden kunnen beïnvloeden, waaronder type leiderschap (zie voor relevante organisatiekenmerken tevens Huberts, Kaptein, & Lasthuizen, 2007; Kaptein, 2008; Kish-Gephart et al., 2010; Pinto, Leana, & Pil, 2008; Van Slyke & Cullen, 2016).

Organisatiestructuur

Uit een dossieronderzoek op basis van een analyse van tien corruptiecasussen blijkt dat er in alle gevallen sprake was van onvoldoende controle binnen de overheidsorganisatie van de corruptieplegers (Huberts & Nelen, 2005). Vaak ontbrak het aan een duidelijke structuur voor het afleggen van verantwoording over belangrijke besluiten. De betrokken ambtenaren konden soms geheel zelfstandig beslissen over zaken die voor derden belangrijk waren, zoals aanbestedingen (zie ook Nelen & Niewendijk, 2003). Ook van functieroulatie was vaak geen sprake; de ambtenaren bekleedden vaak al lange tijd dezelfde functie, op dezelfde afdeling. De aanbeveling van een onderzoek waarin zeventien corruptiegevallen zijn geanalyseerd is dan ook: "Voorkomen moet worden dat <...> ambtenaren een relatienetwerk opbouwen waarin zij verstrikt kunnen raken (Nelen & Niewendijk, 2003, p. 60)". Een onderzoek van de Rijksrecherche (2010) op basis van 59 corruptieonderzoeken bevestigt dit beeld. Controles op de werkzaamheden van de ambtenaren werden niet altijd uitgevoerd of schoten kwalitatief tekort. Vaak bestond er onduidelijkheid over de verdeling en scheiding van bevoegd- en verantwoordelijkheden. En in tegenstelling tot de betrokken ambtenaren rouleerden hun leidinggevenden soms zo snel dat het lastig was een goed beeld te krijgen van het doen en laten van de medewerkers (Rijksrecherche, 2010). Uit een ander onderzoek, op basis van een impressie van veertien corruptiezaken, komt eveneens naar voren dat de betrokken ambtenaren grote beslissingsmacht bezaten, die achteraf gezien te groot was – of in elk geval de vrijheid om haar aan te wenden (Fijnaut, 1993).

Organisatiecultuur & leiderschap¹⁴

De studie op basis van een impressie van veertien corruptiezaken (Fijnaut, 1993) constateert dat de corruptiegevallen niet al te geïsoleerd mogen worden beschouwd: het corrupte gedrag vond in een aantal gevallen plaats op werkplekken waar allerhande grote en kleine onregelmatigheden werden begaan en gedoogd. De corrupte samenwerking tussen de ambtenaar en de omkoper was vaak het resultaat van normafwijkend gedrag dat al veel eerder begonnen was. Bij een aantal mensen binnen de organisatie was bovendien bekend dat de betrokken ambtenaar al jaren 'ongewenste contacten' onderhield. Ook blijkt dat de ambtenaren soms collega's met wie ze op goede voet stonden bij hun corrupte gedrag probeerden te betrekken. Het onderzoek concludeert dan ook dat niet-optreden door de organisatie, of niet effectief of

¹⁴ Hoewel dit in principe twee afzonderlijke concepten zijn, onderscheiden de hier besproken onderzoeken deze niet consequent van elkaar. Vandaar dat beide factoren hier gezamenlijk worden beschreven.

consequent optreden tegen afwijkend gedrag, het gevaar met zich meebrengt dat ongewenst gedrag niet alleen blijft voortbestaan, maar ook ernstiger wordt en zich verspreidt (Fijnaut, 1993). Ook het onderzoek op basis van tien corruptiezaken (Huberts & Nelen, 2005) beschrijft het gebrek aan aandacht vanuit de organisatie voor de hechtheid van de relaties tussen ambtenaren en hun (toekomstige) omkopers. Het onderzoek benadrukt de rol van leidinggevendenden bij het voorkómen en ontdekken van corruptie. In de bestudeerde gevallen lijkt van (goed) toezicht op het doen en laten van de betrokken ambtenaren weinig sprake te zijn geweest: "In elke bestudeerde casus zijn er klachten over het gebrekkige toezicht van de directe leiding op de corrupte functionaris." (Huberts & Nelen, 2005, p. 85). Als een leidinggevende de betrokken ambtenaar bijvoorbeeld al verzocht voorzichtig te zijn met privécontacten met zakelijke relaties, of vroeg om een lijst met nevenfuncties, gaf de betreffende ambtenaar hieraan geen gehoor en liet de leidinggevende het zoals het was (Huberts & Nelen, 2005). Ook een andere studie (Nelen & Niewendijk, 2003) onderstreept het belang van heldere en eenduidige regels omtrent nevenfuncties. Een aanbeveling van het onderzoek is dan ook om leidinggevendenden beter toezicht te laten houden op naleving van deze regels. Het onderzoek concludeert bovendien dat leidinggevendenden zich in een aantal van de bestudeerde corruptiezaken (te) weinig rekenschap lijken te hebben gegeven van hun voorbeeldfunctie (Nelen & Niewendijk, 2003).

Kortom, de hierboven genoemde dossieronderzoeken naar corruptie (Fijnaut, 1993; Huberts & Nelen, 2005; Nelen & Niewendijk, 2003; Rijksrecherche, 2010) beschrijven als mogelijke verklaringen voor corruptie op organisatieniveau het ontbreken van functiescheiding, van functieroulatie en van (adequate) controles. Dit lijkt vaak gepaard te gaan met een leidinggevende die weinig aandacht heeft voor integriteit, die niet goed toezicht houdt op integriteitsregels, en die geen voorbeeldgedrag vertoont.

Verklaringen op interactieniveau

Omkoping is niet slechts het gevolg van een corruptiegevoelig persoon die in een corruptiegevoelige omgeving opereert. Het aangaan van een (één of meermalige) samenwerking met een ander is een voorwaarde voor het plegen van dit delict. Het is dus van belang om ook vanuit interactieniveau te zoeken naar verklaringen voor omkoping. Daarbij gaat het niet alleen om de aanwezigheid van de ander inclusief kenmerken van die persoon en diens organisatie, maar ook om de aard van de relatie tussen de betrokkenen. Waarom gaat een ambtenaar wel met de ene, en niet met de andere ondernemer een corrupte samenwerking aan? Is dat puur het gevolg van bijvoorbeeld een gedeelde moraal (Fijnaut, 1993), of spelen ook andere factoren een rol? Hieronder gaat het rapport in op enkele relatie- en interactiekenmerken die zouden kunnen bijdragen aan het ontstaan, en het voortbestaan, van corrupte samenwerkingen. Vervolgens komt aan bod wat er bekend is over kenmerken van corrupte samenwerkingen zelf. Hoewel onderhavig

onderzoek zich richt op de omkoping van ambtenaren door bedrijven, kunnen de omkopers¹⁵ uit de hier genoemde onderzoeken ook burgers of criminele organisaties zijn.

De relatie

Onderzoek laat zien dat de omkoper en omgekochte elkaar voorafgaand aan de corrupte uitwisseling(en) meestal al lang en goed kenden (Nelen & Niewendijk, 2003). Hetzelfde beeld komt naar voren in een ander onderzoek: in negen van de tien bestudeerde zaken was sprake van een langdurige relatie tussen de betrokkenen (Huberts & Nelen, 2005). De relatie tussen de omkoper en omgekochte was vaak niet als puur zakelijk of instrumenteel te kwalificeren (Huberts & Nelen, 2005; Nelen & Niewendijk, 2003). Deze was regelmatig ook affectief (een seksuele, vriendschaps- dan wel familiale relatie). In zaken waarin de omkoper een bedrijf betrof ging de ambtenaar vaak zowel zakelijk als privé met de ondernemer om. In dat kader wordt geconstateerd dat “in alle gevallen waarin de omkoper wel belang had bij een vaste relatie, die relatie ook tot stand gekomen is.” (Huberts & Nelen, 2005, p. 90). De omkoping vond bijna altijd plaats binnen een duurzame en vertrouwensvolle relatie tussen de omkoper en omgekochte (Huberts & Nelen, 2005). Of dit vertrouwen en de beleving daarvan altijd gelijkwaardig was is de vraag. De onderzoekers beschrijven een aantal gevallen waarin de omkoper de ambtenaar eerder ‘gebruikte’ dan dat er sprake was van werkelijke vriendschap (Huberts & Nelen, 2005).

In een groot aantal zaken bleken de betrokkenen elkaar regelmatig te ontmoeten (Huberts & Nelen, 2005; Nelen & Niewendijk, 2003). Ander onderzoek suggereert eveneens dat de ambtenaar en diens omkoper voordat zij tot corruptie overgingen vaak weinig afstand tot elkaar hielden (Rijksrecherche, 2010). In sommige gevallen was overduidelijk sprake van belangenverstrengeling, zoals wanneer ambtenaren nevenwerkzaamheden vervulden voor bedrijven waarmee zij vanuit hun functie een zakelijke relatie onderhielden (Rijksrecherche, 2010).

De corrupte samenwerking

Met betrekking tot de aanzet tot de corrupte uitwisseling leek er in de meeste gevallen sprake van een glijdende schaal: van steeds groter wordende diensten en wederdiensten (Huberts & Nelen, 2005). Wellicht moeten de betrokkenen eerst best een drempel overwinnen, maar wordt stoppen daarna steeds moeilijker, zo schrijven de onderzoekers. In negen van de tien bestudeerde zaken is het dan ook niet bij één corrupte uitruil gebleven (Huberts & Nelen, 2005). Ook een van de andere onderzoeken refereert aan deze glijdende schaal, waarbij vriendendiensten uiteindelijk uitmondde in omkoping (Rijksrecherche, 2010). Niet alleen namen de gunsten soms steeds grotere proporties aan, zodat van vriendendienst allang geen sprake meer

¹⁵ De onderzoeken baseren zich op dossiers van corruptiezaken. Niet alle verdachten uit deze zaken zijn daadwerkelijk voor omkoping veroordeeld.

was, ook bleken de corruptieplegers zich vaak in te laten met tal van andere integriteitschendingen (Huberts & Nelen, 2005). Verschillende onderzoekers wijzen er dan ook op om corruptie niet teveel als geïsoleerd fenomeen te beschouwen, maar in samenhang met andere integriteitschendingen (Fijnaut, 1993; Huberts & Nelen, 2005).

Bij de structurele corrupte relaties, die waarbij sprake was van meerdere corrupte uitwisselingen, is vaak niet duidelijk wie het initiatief nam. Soms ging dit uit van de omkoper, soms van de omgekochte, maar meestal blijft het onduidelijk (Huberts & Nelen, 2005). Vooral met betrekking tot diensten en wederdiensten die worden uitgewisseld in het kader van langjarige relaties is het lastig is te achterhalen wie het initiatief tot de omkoping nam (Fijnaut, 1993). De Rijksrecherche (2010) concludeert op basis van 59 corruptieonderzoeken dat als duidelijk wordt wie de initiatiefnemer was, dit vaker de ambtenaar dan de omkoper was. In ruim de helft van de geanalyseerde gevallen was er echter sprake van een gezamenlijk initiatief, of was niet duidelijk wie het initiatief tot de omkoping nam. Het rapport voegt hieraan toe dat het in langdurigere relaties vaak evenmin duidelijk is op welk moment het contact precies overging in een corrupte samenwerking (Rijksrecherche, 2010).

Juist omdat de omkoping in de bestudeerde zaken over het algemeen plaatsvond binnen een langdurige relatie, was er vaak geen een-op-een relatie tussen dienst en wederdienst (Huberts & Nelen, 2005; Nelen & Niewendijk, 2003). De uitruil gebeurde lang niet altijd op hetzelfde moment, en ook niet op de manier van 'voor wat hoort wat' (Huberts & Nelen, 2005). In de bestudeerde zaken was bijna nooit sprake van een gift waarvoor meteen een bepaalde wederdienst werd verwacht. De corrupte samenwerking bleef bovendien vaak onuitgesproken (Huberts & Nelen, 2005). Ander onderzoek concludeert dat niet alleen de vraag (een voorkeursbehandeling) en het aanbod (geld, goederen of diensten) op elkaar leken afgestemd, maar er ook in normatief opzicht overeenstemming tussen omkoper en omgekochte bestond of is ontstaan (Fijnaut, 1993).

Achtergrondgegevens

Het rapport gaat hieronder kort in op enkele achtergrondkenmerken van de betrokkenen¹⁶ uit de hiervoor besproken corruptiezaken, de omstandigheden waarin zij verkeerden, en hoe hun daden aan het licht kwamen. Hoewel onderhavig onderzoek tot doel heeft verklaringen voor corruptie te vinden en een statisch kenmerk als geslacht niet als een verklarende factor is te beschouwen, is het wellicht interessant om te beschikken over enige achtergrondinformatie over de (persoon van de) dader en diens functie. Daarna komt heel kort aan bod wat de aanleiding was voor de start van de corruptieonderzoeken, hoeverre er sprake was

¹⁶ En dan met name op achtergrondkenmerken van de betrokken ambtenaren.

van eerdere signalen, en, om de cirkel rond te maken, hoe corruptiezaken in Nederland in het algemeen worden afgedaan.

De betrokkenen & hun functie

Uit een onderzoek van de Rijksrecherche (2010) naar corruptiezaken afkomstig van zowel de Rijksrecherche, de FIOD als de SIOD, komt naar voren dat dat de overgrote meerderheid van de 69 door de Rijksrecherche onderzochte ambtenaren van het mannelijk geslacht waren, en vier van de vijf betrokkenen ouder waren dan vijftig jaar¹⁷. In de onderzoeken van de FIOD en SIOD lag de gemiddelde leeftijd van de corruptieverdachten iets lager en kwamen er wat meer vrouwen in de onderzoeken voor, al was slechts een kwart van de verdachten van het vrouwelijk geslacht. Een dossierstudie op basis van tien corruptiezaken laat zien dat alle ambtenaren beschikten over voor derden van belang zijnde beslissingsbevoegdheden, zoals met betrekking tot aanbestedingen en opdrachtverleningen, de omgang met of toegang tot vertrouwelijke informatie, en de inkoop van goederen (Huberts & Nelen, 2005). Uit een enquêteonderzoek uitgevoerd door dezelfde auteurs kwamen de activiteiten inkoop, opdrachtverlening, de omgang met informatie, en het beheer van geld en goederen eveneens als extra kwetsbaar voor corruptie naar voren (Huberts & Nelen, 2005). Eerdere studies vonden dat als de omkoper een ondernemer was, deze bijna altijd de eigenaar was van het betrokken bedrijf, en hij of zij vaak een leidinggevende functie had (Huberts & Nelen, 2005; Rijksrecherche, 2010). Het onderzoek van de Rijksrecherche (2010) laat zien dat in een aantal zaken de nevenwerkzaamheden van de betrokken ambtenaren een risico vormden. Zo schakelden een aantal ambtenaren hun eigen adviesbureau in voor het uitvoeren van overheidsopdrachten. Daarnaast waren sommige betrokkenen in dienst bij zowel de overheid als een bedrijf.

Met betrekking tot de persoon van de dader komt het beeld naar voren dat het niet zozeer om de ‘grijze muizen’ binnen de ambtenarij lijkt te gaan, maar om personen die binnen hun dienst bekend stonden als kleurrijke en geslepen regelaars (Huberts & Nelen, 2005). De betrokken ambtenaren worden beschreven als doortastende en ondernemende medewerkers die de vrijheid hadden of die opeisten om zaken te regelen. Het waren werknemers waar de organisatie altijd een beroep op kon doen, die dingen voor elkaar wisten te krijgen. Ook waren het, in de woorden van de auteurs, “zeker niet de slechtste functionarissen in termen van efficiëntie en effectiviteit” (Huberts & Nelen, 2005, p. 84). Ook uit ander onderzoek komt het beeld naar

¹⁷ Het rapport van de Rijksrecherche (2010) merkt hierbij op dat dit mede het gevolg zou kunnen zijn van de inzetcriteria van de Rijksrecherche: de inschakeling van de Rijksrecherche bij onderzoeken naar ambtelijke corruptie waarbij vooraanstaande ambtsdragers betrokken zijn, en de oververtegenwoordiging van mannen in dergelijke functies. Deze nuancering sluit aan bij een van de mogelijke verklaringen voor corruptie op persoonsniveau: mogelijkheden.

voren van harde werkers, van doeners, die beschikten over een grote mate van discretionaire bevoegdheid en die zaken nogal eens buiten de geldende procedures om regelden (Nelen & Niewendijk, 2003).

Aanleiding corruptieonderzoek

Uit de verschillende dossieronderzoeken blijkt dat de corruptiegevallen vaak niet door de eigen leidinggevendenden of door collega's aan het licht werden gebracht, maar door mensen van buiten de organisatie (Fijnaut, 1993; Huberts & Nelen, 2005; Nelen & Niewendijk, 2003). Een van de studies merkt in dit kader op: "Het contrast tussen de bewegingsvrijheid van de ambtenaren en het systeem van controle en verantwoording is soms dusdanig groot dat het aan het licht komen van de integriteitschending eerder berust op toeval dan op doelgerichte controle- of opsporingsactiviteiten." (Nelen & Niewendijk, 2003, p. 52).

Eerdere signalen

Het onderzoek op basis van tien corruptiecasussen concludeert dat er zo goed als altijd interne signalen waren geweest dat er iets mis was. Zo werd een van de betrokken ambtenaren op een eerder moment wegens integriteitschendingen geschorst, maar kreeg hij daarna toch weer beslissingsbevoegdheden, zonder dat er nadere controles werden ingezet (Huberts & Nelen, 2005). Hoewel collega's van de betrokken ambtenaren in sommige gevallen aangaven soms wel zo hun vermoedens te koesteren, gaven ze aan het lastig te vinden om die te uiten. Bijvoorbeeld uit collegialiteits- of loyaliteitsgevoel, omdat ze bang waren als verklikker gezien te worden, of omdat ze hun organisatie geen schade wilden toebrengen (Huberts & Nelen, 2005; Nelen & Niewendijk, 2003).

Corruptieonderzoek & afdoening in Nederland

De Nederlandse openbare sector behoort volgens de *Corruption Perceptions Index* zoals gezegd tot de minst corrupte ter wereld. In 2015 werden slechts vier landen als minder corrupt beoordeeld (Transparency International, 2015). De definitie van corruptie die Transparency International hanteert is breder dan de vorm van corruptie waarop onderhavig onderzoek zich richt, namelijk omkoping. De index is bovendien, zoals de naam al zegt, gebaseerd op *percepties* over de mate van corruptie in een bepaald land – en niet op daadwerkelijk onderzochte of bevraagde corrupte gedragingen. Een in 2005 uitgevoerd onderzoek naar corruptie in het Nederlands openbaar bestuur laat zien dat er op dat moment per jaar naar schatting vijftig strafrechtelijke onderzoeken werden verricht naar corruptie binnen de publieke sector, waarbij het meestal ging om omkoping (Huberts & Nelen, 2005). De meeste strafrechtelijke onderzoeken op corruptiegebied worden verricht door de reguliere politie, maar ook de Rijksrecherche neemt een substantieel deel van de corruptieonderzoeken voor haar rekening (Huberts & Nelen, 2005). De hier genoemde cijfers stammen van voor het jaar 2005. Uit jaarberichten van het Openbaar Ministerie (OM) van de afgelopen jaren zijn recentere

gegevens te destilleren. Hieruit blijkt dat het aantal Rijksrecherche-onderzoeken naar ambtelijke corruptie per jaar varieert, maar dit er van 2010–2015 gemiddeld negentien per jaar waren¹⁸. Van de bijzondere opsporingsdiensten verricht(te) eigenlijk alleen de FIOD opsporingsonderzoeken naar corruptie (Huberts & Nelen, 2005).

Uit een analyse van alle processen-verbaal die tussen 1994 en 2003 (mede) op basis van een van de corruptie-artikelen bij het OM werd ingestuurd, blijkt dat toentertijd jaarlijks gemiddeld 33 personen, zowel (vermeende) omgekochte ambtenaren als omkopers, werden gedagvaard (Huberts & Nelen, 2005). Een eenmaal in gang gezette strafrechtelijke vervolging (vaak kwam het niet zover), leidde in negen van de tien gevallen tot een strafrechtelijke veroordeling; volledige vrijspraken waren zeldzaam. Van de onvoorwaardelijke straffen werd de werkstraf het vaakst opgelegd. Tussen 1994 en 2003 kregen per jaar gemiddeld vijf ambtenaren en drie omkopers een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. Naast de vraag of er door de organisatie al dan niet arbeidsrechtelijke maatregelen waren getroffen, speelde bij de afdoeningsbeslissing de organisatorische context c.q. chaos waarbinnen de corruptie had plaatsgevonden vaak een rol. Indien er sprake was van ernstige gebreken in de organisatiestructuur of -cultuur, viel de sanctie vaak lager uit dan de eis van de officier van justitie (Huberts & Nelen, 2005).

¹⁸ In een zoekmachine zijn deze jaarberichten te vinden door te zoeken op ‘jaarbericht OM’ in combinatie met ‘Rijksrecherche’.

Methode

Voor dit onderzoek is een dossieranalyse verricht; vertrouwelijke dossiers van omkopingzaken afkomstig van de Rijksrecherche en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) zijn bestudeerd. Hiertoe is een toestemmingsverzoek ingediend bij het College van procureurs-generaal. Het onderzoeksvorstel is voorgelegd aan het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), waarover positief is geadviseerd. De toestemming voor de uitvoer van het onderzoek is verleend door de Minister van Veiligheid en Justitie op basis van de Wet politiegegevens (Wpg).

Door de bestudering van strafdossiers van corruptiezaken kan worden nagegaan of de factoren die aan de hand van (het¹⁹) zelfrapportage-onderzoek een verklaring bieden voor corruptie, ook naar voren komen in ‘echte’ omkopingzaken. Het analyseren van deze zaken biedt de mogelijkheid om levendige, concrete, en persoonlijke informatie te verzamelen over deze en andere factoren die een rol gespeeld kunnen hebben bij het ontstaan, en eventueel het voortduren, van omkopinggedrag. Dit betreft niet alleen informatie op persoonsniveau, maar ook op het niveau van de organisatie en op het niveau van de interactie tussen de betrokkenen, zoals met betrekking tot het ontstaan en de ontwikkeling van de corrupte samenwerkingen. De dossiers bevatten daarvoor niet uitsluitend de verklaringen van de verdachten in de zaak, die vanwege de gevolgen van hun uitlatingen in het vervolg van het proces mogelijk gekleurd zijn, maar tevens informatie uit tapverslagen, mailwisselingen en getuigenverklaringen²⁰.

De Rijksrecherche

De Rijksrecherche is een opsporingsinstantie met een speciale taak, namelijk het opsporen van door (semi)overheidsfunctionarissen gepleegde misdrijven die de integriteit van de overheid in ernstige mate bedreigen²¹, en waarbij het van belang is dat iedere schijn van partijdigheid wordt vermeden²². De Rijksrecherche wordt ingeschakeld²³ voor onderzoeken naar ambtelijke corruptie waarbij vooraanstaande bestuurlijke ambtsdragers zijn betrokken. Ook kan de Rijksrecherche een onderzoek instellen naar ambtenaren die informatie lekken of die mogelijk zijn omgekocht bij aanbestedingstrajecten. Onderzoeken

¹⁹ Het vragenlijstonderzoek van Gorsira et al. (2016).

²⁰ Bij de weergave van verklaringen van getuigen is overal van de mannelijke vorm gebruikgemaakt.

²¹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0029141/2011-01-01>

²² <http://www.rijksrecherche.nl/>

²³ Dit gebeurt altijd op verzoek van de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR), dat onder voorzitterschap van een Procureur-generaal van het Openbaar Ministerie staat en dat het beleid bepaalt voor de inzet van de Rijksrecherche.

van de Rijksrecherche richten zich op zowel de vermeende omkoper als de van omkoping verdachte ambtenaar²⁴.

De FIOD & het BIV

De FIOD is de opsporingsdienst van de Belastingdienst die zich richt op het onderzoeken van financiële- en belastingfraude²⁵. Het Bureau Integriteit en Veiligheid (BIV) van de FIOD zet zich in om de integriteit en veiligheid van medewerkers en werkprocessen te bevorderen. Het BIV doet de intake en registratie van zware integriteitschendingen (schendingen met mogelijke strafrechtelijke aspecten) van medewerkers van de Belastingdienst, voert verkennende-, feiten- en strafrechtelijke onderzoeken uit, stelt onderzoeksrapporten en processen-verbaal op, doet aangifte bij het OM en adviseert het bevoegd gezag.

De geselecteerde zaken

Door de Rijksrecherche is een overzicht aangeleverd van alle zaken die in een tijdsperiode van vier jaren tussen 2004 en 2014²⁶ door de Rijksrecherche zijn geregistreerd onder de term 'corruptie'²⁷. Het aangeleverde overzicht bestond uit 94 zaken, de archiefplaats en een korte, anonieme, omschrijving van het vermeende feit en de betrokkene(n). Aan de hand van de omschrijvingen bleek het vermeende strafbare gedrag bij 42 zaken niet te vallen onder de in dit onderzoek gebruikte operationalisatie²⁸ van corrupt gedrag²⁹. Met betrekking tot 22 van de 52 overgebleven zaken was geen rapport of proces-verbaal opgemaakt, bijvoorbeeld omdat voldoende informatie hiervoor ontbrak. Kortom, op basis van de omschrijving en de beschikbaarheid van concrete producten zijn 30 mogelijke omkopingsdossiers van de Rijksrecherche doorgenomen. Bij het BIV van de FIOD zijn alle zaken tussen 2004 en 2014 bekeken waarin mogelijk sprake was van omkoping, en waarbij (een gedeelte van) het dossier aanwezig was op het BIV. Dit betrof dertien zaken. Daarmee kwam het totale aantal potentieel geschikte dossiers op 43. Deze 43 dossiers zijn bekeken om na te gaan of er sprake was van een afgesloten dossier, en of de zaken voldeden aan de volgende selectiecriteria:

²⁴ <http://www.rijksrecherche.nl/nieuwsberichten-rr/nieuwsarchief-rr/aangescherpte/>

²⁵ <http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/fiod/fiod>

²⁶ De precieze tijdsperiode wordt niet gespecificeerd in verband met herleidbaarheid naar de betrokkenen.

²⁷ Bij de registratie van zaken hanteert de Rijksrecherche een definitie van corruptie die meer aansluit bij de ruime begripsomschrijving van corruptie van Transparency International dan bij de strafrechtelijke definitie van omkoping.

²⁸ Het aannemen, vragen of verwachten van geld, goederen of diensten (door de omgekochte) versus het aanbieden, verlenen of beloven daarvan (door de omkoper) in ruil voor een voorkeursbehandeling.

²⁹ Bijvoorbeeld omdat in de omschrijving stond dat er een verdenking was van verzekeringsfraude (en niet van omkoping).

- Er was naar alle waarschijnlijkheid sprake van omkoping: tenminste een van de betrokkenen is in eerste aanleg voor omkoping veroordeeld³⁰, en/of er zijn bekennde verklaringen afgelegd door de omkoper en/of de omgekochte³¹;
- Bij de omkoping was tenminste één persoon uit het bedrijfsleven en één ambtenaar³² betrokken;
- De omkoping vond plaats in Nederland.

Uiteindelijk voldeden zeven³³ zaken aan de selectiecriteria. Van één van deze zaken lag een dossier bij zowel de Rijksrecherche als bij het BIV van de FIOD. Voor het onderzoek zijn, kortom, zeven zaken en acht dossiers bestudeerd, waarvan vijf dossiers bij de Rijksrecherche en drie bij de FIOD. De analyse van de geselecteerde zaken vond plaats aan de hand van een scoringsformulier³⁴ dat op basis van de informatie uit de dossiers werd ingevuld. Naast de dossiers van de zeven omkopingszaken zijn openbare bronnen geraadpleegd, zoals krantenberichten en verslagen van de betreffende zaken, alsook gerechtelijke uitspraken.

Leeswijzer resultaten

Hieronder zullen de zeven omkopingszaken geïntroduceerd worden middels korte casusbeschrijvingen. Daarna wordt ingegaan op enkele achtergrondkenmerken van de betrokkenen en hun functie, en hoe de corruptieplegers binnen hun organisatie bekend stonden. Voordat wordt ingegaan op mogelijke verklaringen zal beschreven worden wat de aanleiding was voor het strafrechtelijk onderzoek, of er sprake was van eerdere signalen van integriteitschendingen, en wat er bekend is over de vervolgingsbeslissing en afdoening

³⁰ Een van de delicten genoemd in de artikelen 362 tot en met 364 (de omgekochte ambtenaar) of 177-178 (de omkoper) van het Wetboek van Strafrecht. Van belang is te vermelden dat een veroordeling voor omkoping van één van de betrokkenen niet per definitie betekent dat ook de andere betrokkene hiermee schuldig is. Een voorbeeld van een dergelijke situatie wordt beschreven in het rapport 'Niet voor persoonlijk gebruik!' (Rijksrecherche, 2010), waarin de directeur van een regionale ontwikkelingsmaatschappij door de rechter als ambtenaar wordt aangemerkt en voor ambtelijke omkoping wordt veroordeeld. Een aantal verstrekkers van de giften wordt echter vrijgesproken van omkoping van de ambtenaar, omdat de verstrekkers niet wisten dat deze ambtenaar was.

³¹ De vorm van corruptie die in dit onderzoek centraal staat is gedrag dat nauw gerelateerd is aan de strafrechtelijke term omkoping (zie ook voetnoot 28). Van een (verwachte) uitruil van geld, goederen of diensten tegen een (verwachte) voorkeursbehandeling lijkt in elk van de bestudeerde zaken sprake. Niet iedere betrokkene is echter voor omkoping veroordeeld. De in dit rapport gebezigde termen 'omkoper' en 'omgekochte' moeten dan ook worden geïnterpreteerd in sociaalwetenschappelijke, en niet in strikt juridische, termen. Daarnaast worden niet alle zaken waarbij mogelijk sprake is van een strafbaar feit, in dit geval dus omkoping, daadwerkelijk voor de rechter gebracht. Op basis van het opportuniteitsbeginsel kan het OM besluiten niet te vervolgen, en een zaak bijvoorbeeld te seponeren.

³² Het begrip ambtenaar wordt in deze dossierstudie, net als in de wet, breed opgevat: hierbij zijn ook bestuurders en politici inbegrepen.

³³ Een achtste zaak is in zijn geheel bestudeerd, maar naar later bleek was de ambtenaar die in eerste aanleg voor omkoping was veroordeeld, hiervan in hoger beroep vrijgesproken. Deze zaak is daarom niet in de analyse meegenomen.

³⁴ Het scoringsformulier is opgenomen in de bijlage van dit rapport.

van de bestudeerde zaken. Vervolgens wordt ingegaan op mogelijke verklaringen voor het gedrag van de betrokkenen. Hierbij wordt lijn gevolgd van de introductie: eerst wordt ingegaan op potentiële verklaringen op persoonsniveau, vervolgens op organisatieniveau, en tenslotte op interactieniveau.

Het doel van dit onderzoek was het vinden van mogelijke verklaringen voor het gedrag van de omgekochte ambtenaar en de omkopende ondernemer. Ondanks dat Rijksrecherche-onderzoeken zich richten op zowel de van omkoping verdachte ambtenaar als de vermeende omkoper³⁵, bleken de dossiers over die laatste weinig tot geen voor dit onderzoek relevante informatie te bevatten. De analyse met betrekking tot verklaringen op persoons- en organisatieniveau is dan ook vooral, en soms geheel, gestoeld op materiaal dat betrekking hebbend op de omgekochte ambtenaren. Wel bleken de dossiers meer informatie te bevatten over en van de omkopende kant met betrekking tot mogelijke verklaringen op interactieniveau.

³⁵ <http://www.rijksrecherche.nl/nieuwsberichten-rr/nieuwsarchief-rr/aangescherpte/>

Resultaten

Casusbeschrijvingen

Casus 1. Een ambtenaar maakte, zoals uit zijn zakelijke e-mailverkeer bleek, samen met een aantal zakelijke contacten een driedaagse golfreis naar het buitenland. Desgevraagd zei hij dat hij de reis zelf had betaald, contant. Onderzoek bij het bedrijf van de organisator van de golfreis, een schilders- en onderhoudsbedrijf, toonde echter aan dat het kasbewijs van deze contante storting valselijk was opgemaakt. Toen dit aan het licht kwam bekende de directeur van het bedrijf dat hij de reis voor de ambtenaar had gefinancierd: *“Ik probeerde een klimaat te creëren om toch aanvragen van de <naam dienst> te krijgen via de heer X. Dat als er een aanvraag voor schilderswerk zou komen van de <naam dienst>, dat mijn bedrijf <naam bedrijf> dan in ieder geval mee mocht doen.”* De ambtenaar bleek daarnaast golflessen te hebben gevolgd op kosten van een ander zakelijk contact, een verffabrikant die eveneens had deelgenomen aan het golfuitje.

Casus 2. Over een ambtenaar deden al langere tijd verhalen de ronde in de sfeer van corruptie. Naar aanleiding hiervan werden verschillende getuigen gehoord, onder wie de eigenaar van een zand- en grindhandel. Deze incrimineerde zichzelf door te verklaren dat hij, jaren eerder, de ambtenaar verschillende malen had betaald in ruil voor het mogen uitvoeren van werkzaamheden, het afvoeren van asfalt. De bedragen die hij hiervoor bij de overheid in rekening bracht waren stelselmatig te hoog. De betrokken ambtenaar tekende de bonnen, waarna de aannemer het teveel ontvangen bedrag aan de ambtenaar deed toekomen. Hoewel de ambtenaar dit ontkende, bekende hij wel dat hij, onlangs nog, meerdere malen contant geld van de betreffende aannemer had aangenomen in ruil voor het geven van tips over waar die laatste grond naartoe kon afvoeren.

Casus 3. Een ambtenaar nam gedurende meerdere jaren geld, goederen en diensten aan van een zakelijk contact, een handelaar. Beide betrokkenen gaven toe dat de ambtenaar in ruil daarvoor naliet belastingformulieren van de handelaar te controleren. Dit stelde die laatste in staat tot het plegen van grootschalige fraude met omzetbelasting. De vermeende fraude leidde tot een strafrechtelijk onderzoek naar deze ondernemer, waarvan de ambtelijke omkoping onderdeel uitmaakte.

Casus 4. Een ambtenaar nam contante geldbedragen en een belofte van een vakantie aan van zakelijke contacten. In ruil daarvoor wendde hij zijn invloed aan, of wekte hij althans die indruk, met betrekking tot de teruggave van teveel betaalde omzetbelasting, waarover de ondernemers een rechtszaak hadden aangespannen tegen de Belastingdienst. De omkoping kwam aan het licht na stelselmatige observatie van de ambtenaar, waarbij werd vastgelegd dat de ambtenaar een envelop met contant geld van een van de ondernemers aannam tijdens een lunch op een terras.

Casus 5. Een ambtenaar stond in verband met schulden als gevolg van zijn alcohol- en cocaïneverslaving onder curatele bij een ondernemer. Op verzoek van die laatste verstrekke de ambtenaar hem maandenlang informatie uit verschillende systemen van de Belastingdienst, die de ondernemer onder andere gebruikte om te frauderen. De vertrouwelijke documenten werden tijdens een doorzoeking aangetroffen in het bedrijfspand en op het huisadres van de ondernemer. Hiermee geconfronteerd verklaarde de ambtenaar dat hij de documenten aan de ondernemer had verstrekt omdat deze hem *“... min of meer uit het slop heeft gehaald.”*

Casus 6. Een ambtenaar bleek bij zijn indiensttreding een vals getuigschrift te hebben overlegd. Financieel onderzoek toonde vervolgens aan dat hij opdrachten aan aannemers had gegund, waarbij de werkzaamheden niet of onvolledig werden uitgevoerd, maar de kosten wel werden gedeclareerd en voor rekening van de overheid kwamen. In ruil daarvoor huurden deze aannemers het bedrijf van de ambtenaar in, waar naartoe ze bedragen overmaakten zonder dat de ambtenaar hiervoor werkzaamheden verrichtte.

Casus 7. Een ambtenaar wendde gedurende langere tijd zijn invloed aan om voor bouw- en vastgoedbedrijven gunstige voorwaarden te scheppen, zoals het doorgang laten vinden van projecten. Uit financieel onderzoek bleek dat de ambtenaar daarvoor in ruil geldbedragen van deze bedrijven ontving – ondanks dat hij bij zijn werkgever had aangegeven dat hij aan zo goed als al zijn zakelijke activiteiten een eind had gemaakt. Voor het ontvangen van deze geldbedragen gebruikte hij als doorgeefluik het bedrijf van een ander, die deze bedragen vervolgens ‘doorstortte’ op een BV op naam van een familielid van de ambtenaar.

De betrokkenen³⁶ & hun functie

In elk van de bestudeerde omkopingszaken is (uiteindelijk) slechts één ambtenaar als verdachte aangemerkt. In vier van de zeven zaken was sprake van meerdere vermeende omkopers. In totaal gaat het om achttien ondernemers die de ambtenaren geld, goederen of diensten beloofden of verstrekten in ruil voor een (verwachte) beslissing in hun voordeel. De analyse in dit rapport is derhalve gestoeld op verklaringen van en over 25 personen³⁷. Alle betrokkenen, zowel de ambtenaren als de ondernemers, zijn van het mannelijk geslacht. Ten tijde van het plegen van de omkoping waren zij allen ouder dan veertig en jonger dan 65 jaar. De omkoping vond in alle gevallen dus meer richting het midden of eind van de loopbaan van de betrokkenen plaats. De ambtenaren waren allen werkzaam bij de rijksoverheid, de provinciale overheid of de gemeentelijke overheid. Behalve de ambtenaar uit casus 5 beslisten alle ambtenaren over zaken die voor het bedrijfsleven van (groot) belang waren. Vrijwel alle betrokken ambtenaren hadden (bijna) dagelijks contact met personen werkzaam in de private sector. Deze contacten hadden voornamelijk betrekking op: opdrachtverstrekking; handhaving, toezicht en/of controle; omgang met of toegang tot vertrouwelijke informatie; en gebiedsontwikkeling/ruimtelijke ordening. In vijf van de zeven zaken werkte de ambtenaar al bijna of langer dan 40 jaar bij dezelfde overheidsdienst. Alle achttien betrokken personen uit de private sector waren directeur, bestuurder of eigenaar van het bij de omkoping betrokken bedrijf.

³⁶ De betrokken ambtenaren worden in de aangehaalde citaten in het resultaatendeel van dit rapport aangeduid met ‘X’. De betrokken ondernemers met ‘Y’.

³⁷ Een aantal ondernemers beriep zich, in tegenstelling tot de ambtenaren, soms bij het eerste verhoor al op hun zwijgrecht. Indien de ondernemers wel bereid waren een verklaring af te leggen, bleken deze verhoren over het algemeen minder voor dit onderzoek relevante informatie te bevatten.

Alle³⁸ 25 bij de omkoping betrokken ambtenaren en ondernemers waren van het mannelijk geslacht en van middelbare leeftijd. De omkoping vond dan ook meer richting het midden of eind van de carrière van de betrokkenen plaats. De ambtenaren onderhielden vanuit hun functie frequente contacten met het bedrijfsleven, en beslisten over zaken die voor die laatste van (groot) belang waren. De ondernemers die de ambtenaren geld, goederen of diensten verstrekten of beloofden waren allen directeur, bestuurder of eigenaar van het bedrijf dat belang had bij een voorkeursbehandeling van de dienst van de ambtenaar.

Persoonskenmerken

De betrokken ambtenaren³⁹ stonden bekend als zeer ervaren krachten, zowel binnen hun organisatie als bij hun zakelijke contacten. Aan geen van hen kleefde een stoffig imago; zij lijken binnen hun organisatie geenszins onopvallende types te zijn geweest. De ambtenaren werden geroemd om hun expertise en deskundigheid. Zo verklaren collega's: *"X is een prettige collega en je kon met vragen bij hem terecht, want X heeft het meeste verstand van de <naam belasting>."* En: *"Hij is zeer ervaren. Hij heeft een enorme lokale kennis op het gebied van de civiele techniek binnen de gemeente <naam gemeente>."* De ambtenaren waren niet te beroerd de handen uit te mouwen te steken. Voor een aantal van hen lijkt het werk en het zijn van een harde werker een belangrijk deel van hun identiteit te hebben gevormd. Zo omschrijft een ambtenaar zichzelf als: *"Ik omschrijf mijn karakter als een harde werker, behulpzaam en doener. Mijn beste eigenschap is wel dat ik een harde werker ben."* Een andere ambtenaar: *"Vrije tijd is niet belangrijk voor mij omdat ik uit mijn werk mijn plezier en energie haal. Werken is mijn hobby."* Zijn leidinggevende bevestigt dit: *"X werkte dag en nacht voor de gemeente."* Welke eigenschappen anderen de ambtenaar in kwestie toedichten lijkt nogal af te hangen van hoe zij het gedrag van die laatste duiden. Waar een collega een betrokken ambtenaar typeert als *"bemoeizuchtig"* en *"dwingend"*, waardeert zijn leidinggevende hem er juist om dat hij zo *"ondernemend"* en *"daadkrachtig"* is. Een aantal ambtenaren wordt omschreven als bij tijd en wijle intimiderend: als zij een bepaald doel voor ogen hadden, moest het ook zo gebeuren. Zo zegt een ondergeschikte van een van de hogergeplaatste ambtenaren: *"Alles wat bij <naam afdeling> gebeurde, gebeurde op de manier zoals X het wilde. Zijn wil was wet."* Over een andere ambtenaar wordt gezegd: *"Hij wist goed wat hij wilde en hij ging voor hoe hij het wilde en hoe hij het bedacht had. Dat leidde er wel eens toe, dat hij koste wat kost zijn zin doordreef."* Over het algemeen hadden de ambtenaren de bevoegdheid om zelfstandig beslissingen te nemen. En anders creëerden zij die wel: *"Als het kon harkte ik bevoegdheden naar mij toe."*, aldus de verklaring van een van de ambtenaren zelf. De eigenschap die het meest in het oog

³⁸ Een blauw dikgedrukt woord aan het eind van een paragraaf geeft aan dat er een samenvatting volgt.

³⁹ Over de persoonskenmerken van de ambtenaren was, in tegenstelling tot de ondernemers, informatie aanwezig afkomstig van verschillende bronnen. Hieronder wordt daarom alleen ingegaan op persoonstyperingen van de zeven ambtenaren.

springt en die het vaakst terugkomt in de persoonsbeschrijvingen van de verschillende ambtenaren is die van een 'fikser'⁴⁰: *"Hij was iemand die dingen voor elkaar kon krijgen."*; *"Hij was graag de man die alles regelde."*; *"Ze kenden hem allemaal. Hij haalde veel subsidies binnen en was daar heel gehaaid in."*; *"X heeft ook een aantal dingen voor elkaar gekregen binnen de gemeente, die niet eerder geregeld konden worden. Dit had hij snel voor elkaar gekregen. Hij was hierin heel voortvarend."*. Deze typeringen lijken overeen te komen met het beeld dat de ambtenaren van zichzelf hebben: *"Je kunt een ambtenaar zijn die alle regels en procedures wil doorlopen omdat het nou eenmaal de regels zijn. Je kunt ook een doener zijn, dat er beslissingen genomen moeten worden. Het hoeft niet allemaal zo lang te duren. Ik ben meer een doener."*. Voorgaand citaat is illustratief voor het gegeven dat de meeste ambtenaren niet bekend stonden, en zichzelf ook niet leken te zien, als een 'typische ambtenaar'. Zo zegt een van hen: *"Ik voelde me geen ambtenaar."*, en verklaart een zakelijke contact over een van de ambtenaren: *"Hij was een taaie onderhandelaar. Zo had ik ze nog niet meegemaakt bij een gemeente."*. Ook een ondernemer zegt over de ambtenaar die hij omkocht: *"U moet weten dat ik nooit met X heb gezeten met het gevoel van: hier zit een belastingambtenaar."* Over een vierde ambtenaar wordt gezegd: *"Ik had de indruk dat hij meer een zakenman was dan een ambtenaar."*.

De verklaringen van de betrokkenen zelf en die van getuigen suggereren dat een groot netwerk, goede contacten met zakelijke relaties, en het krijgen van waardering van bedrijven uit de branche voor veel van de ambtenaren belangrijk was. Zo zegt een van de ambtenaren: *"Ik denk dat de bedrijven die ik genoemd heb mij waarderen."*. Diens collega bevestigt dit: *"Ik weet dat er bedrijven zijn die graag aangifte bij hem doen omdat ze hem graag kennen en hem graag mogen. Ik denk dat er over en weer sprake is van groot vertrouwen."*. En de partner van een van de betrokken ambtenaren verklaart over haar man: *"X heeft ook helemaal geen vrienden, alleen zakelijke relaties."*.

Over een aantal van de ambtenaren wordt expliciet opgemerkt dat zij niet meegingen op teamuitjes. Liever leken zij te verkeren in het gezelschap van personen uit de commerciële sector, met wie zij vanuit hun functie contact onderhielden. Dit valt ook op bij hun omgeving: *"Ik heb zelf ervaren dat X bij <naam bedrijf> zat op vrijdagmiddag. Dat was altijd oude jongens krentenbrood. Hij heeft overal zijn contacten. Hij heeft zijn eigen wereldje gecreëerd en is ook bijna nooit op feesten van de gemeente. Hij is veel bij aannemers"*. En een collega van een van de andere ambtenaren: *"Ik leefde in een andere wereld dan die van X. Ik had niet zoveel contacten met mensen uit het vastgoed."*. Een aantal getuigen merkt op dat de ambtenaren in hun ogen niet als integer kon worden gekenmerkt: *"X is de persoon die niet altijd op de hoogte is van wat wel en niet kan."*.

⁴⁰ Zie voor deze term ook: De Graaf, G., Huberts, L. W. J. C., & Nelen, J. M. (2008). Is the Glass Half Full or Half Empty? Perceptions of the Scale and Nature of Corruption in The Netherlands. *Perspectives on European Politics and Society*, 9(1), 84-94.

Een collega over een andere ambtenaar: *“Ik had vanaf het begin het gevoel dat hij moest oppassen met zijn integriteit.”*. Opmerkelijk in dit kader is een citaat dat een van de ambtenaren had opgenomen in de vrije ruimte van zijn werkplekgegevenskaart: *‘De heiligen hebben een verleden, de zondaars hebben de toekomst’*⁴¹.

Zowel binnen hun organisatie als bij hun zakelijke contacten stonden de ambtenaren uit de zeven bestudeerde zaken over het algemeen te boek als zeer ervaren, deskundige en resultaatgerichte medewerkers. Noch door zichzelf, noch door anderen werden zij gezien als ‘typische ambtenaren’. Integendeel, zij worden getypeerd als ‘fiksers’, als hardwerkende en handige regelaars die veel voor elkaar wisten te krijgen, daarbij volop gebruikmakend van hun bevoegdheden en die tot het uiterste oprekkend. Ze stonden er daarnaast om bekend warme contacten te onderhouden met personen uit het bedrijfsleven, en graag in het gezelschap van ondernemers te verkeren.

Aanleiding corruptieonderzoek

Geen van de corruptieonderzoeken is gestart naar aanleiding van acties van de betrokken overheidsorganisaties zelf, zoals interne controles die onregelmatigheden blootlegden, of leidinggevend die aan de bel trokken. Alle bestudeerde zaken zijn aan het rollen gebracht door, of via, externe partijen. De informatie over vermoedens van corruptie had over het algemeen betrekking op de ambtenaren – en niet op de betrokken ondernemers.

In drie van de zeven zaken⁴² was de directe aanleiding voor het onderzoek tips die binnenkwamen bij het Team Criminele Inlichtingen (TCI)⁴³, dat informatie verzamelt over strafbare feiten en verdachten. Haar belangrijkste bron van informatie zijn informanten, die anoniem inlichtingen kunnen verschaffen⁴⁴. De

⁴¹ Uiteraard kan dit worden geïnterpreteerd als een humoristisch citaat, en was het waarschijnlijk ook zo bedoeld. Feit blijft echter dat deze ambtenaar zich met omkoping inliet.

⁴² Ook in twee andere zaken kwam voorafgaand of ten tijde van het onderzoek bij het TCI informatie binnen over de betrokkenen. Dit vormde echter niet de directe aanleiding voor de start van het onderzoek. In een van deze zaken kwam via een informant de informatie binnen dat de betreffende ambtenaar te nauwe banden zou hebben met aannemers van de gemeente, al werden andere namen genoemd dan die van de uiteindelijk omkoper. In de andere zaak kwam de TCI-tip behoorlijk overeen met hetgeen waarvoor later bewijs werd gevonden: een ondernemer die steeds met dezelfde ambtenaar zaken doet, en hierdoor te weinig belasting afdraagt.

⁴³ Ten tijde van de uitvoer van de corruptieonderzoeken nog Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) geheten.

⁴⁴ <https://www.politie.nl/themas/team-criminele-inlichtingen.htm>. TCI kan onder meer meldingen in onderzoek nemen als een gewoon strafrechtelijk onderzoek zou leiden tot het bekend worden van degene die de informatie heeft verstrekt, en die bekendmaking tot gevolg zou hebben dat diegene of zijn naasten persoonlijk ernstige risico's lopen. Bijvoorbeeld doordat zij dan in een levensbedreigende situatie komen, of sociaal economisch in ernstige problemen komen. Een verdachte van (in de context van dit onderzoek) omkoping kan geen TCI-informant zijn.

verstrekke informatie was in deze drie gevallen behoorlijk concreet⁴⁵. De van corruptie beschuldigde ambtenaar werd met naam en toenaam genoemd, evenals de functie die hij bekleedde en bij welke overheidsdienst dit was. Opvallend is dat de corrupte gedragingen die in de TCI-tips werden genoemd in twee van deze zaken bijna exact overeenkwamen met die waarvoor later in het strafrechtelijke onderzoek bewijs werd gevonden. Zo luidde de tip in casus 1: “<naam ambtenaar> laat zich fêteren door marktpartijen uit zijn branche, en gaat op uitnodiging mee naar het buitenland om golf te spelen.”.

Twee onderzoeken zijn gestart nadat aannemers die voor de gemeente werkten hun beklag deden over de ambtenaar in kwestie. In een van beide zaken was dit bij het Meldpunt Integriteit van de gemeente. Dit meldpunt nam een recherchebureau in de arm om de beschuldigingen te onderzoeken, wat resulteerde in aangifte van onder meer omkoping⁴⁶. In de andere zaak stelden aannemers een tweetal bestuurders van de gemeente op de hoogte van mogelijk corrupte handelingen gepleegd door de ambtenaar. De ambtenaar zou aannemers op papier werk laten uitvoeren, de gemeente de rekening laten betalen, en een deel hiervan in eigen zak steken. De bestuurders stelden op hun beurt de burgemeester hiervan in kennis, die daarop aangifte deed.

In een van de zaken was de directe aanleiding een doorzoeking van het bedrijfspann van de betrokken ondernemer, waarbij een groot aantal vertrouwelijke documenten werd aangetroffen. Deze doorzoeking volgde op een afgeluisterd gesprek, waarin iemand de ondernemer vroeg om een lijstje met gegevens van een bepaald persoon. Even later rolde er een fax uit met het huidige en voormalige woonadres van die persoon. De ontvanger van de fax zegt daarop: “Ja, dat kan hé, met internet.”, waarop de ander antwoordde dat dat niet via internet kan, maar dat hij daar zo zijn connecties voor heeft.

In een van de zaken kwamen de signalen over vermeende omkoping al gedurende enkele jaren binnen en via verschillende bronnen: van bedrijven uit de branche, die klaagden over oneerlijke concurrentie; van de politie, die een bezoek bracht aan het bedrijfspann van de ondernemer en daar toen de betrokken ambtenaar aantrof die met de ondernemer een wijntje dronk (terwijl de ambtenaar op dat moment dienst

⁴⁵ Hoewel in één van de drie zaken tevens TCI-tips binnenkwamen waarin vermoedens werden geuit die in het onderzoek niet werden, of konden worden, bevestigd.

⁴⁶ Hoewel het onderzoeksbureau concludeerde dat de beschuldigingen aan het adres van de ambtenaar met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid op waarheid berustten, was het zonder toepassing van bijzondere opsporingsmethodieken lastig bewijs voor omkoping te verzamelen.

had); via een anonieme brief; via een TCI-tip; en via vermoedens van collega's van de ambtenaar, die het opviel dat opvallend veel ondernemers bij de overheidsdienst langskwamen als de ambtenaar dienst had⁴⁷.

De informatie die de directe aanleiding vormde voor de corruptieonderzoeken kwam in de zeven bestudeerde zaken in alle gevallen van, of via⁴⁸, buitenaf. Vijf onderzoeken zijn gestart naar aanleiding van TCI-tips of na klachten van ondernemers. Geen van de onderzoeken is gestart naar aanleiding van directe acties van de betrokken overheidsorganisaties zelf.

Eerdere signalen

Terugblikkend beschikten de overheidsorganisaties waarbinnen de omkoping plaatsvond al eerder over signalen dat er iets niet in de haak was. Dit betrof aanwijzingen die expliciet duiden op de betrokkenheid van de ambtenaar bij omkoping of andere integriteitschendingen.

In drie van de bestudeerde zaken was de ambtenaar eerder disciplinair gestraft geweest wegens een integriteitschending; door dezelfde organisatie als waarbinnen de omkoping (later) plaatsvond. In een van deze zaken werd een integriteitsonderzoek gestart naar aanleiding van klachten van een medewerker, die meldde dat de ambtenaar via de gemeente zijn eigen bedrijven inhuurde en zeer innige banden met ondernemers onderhield. Hoewel hiervoor geen bewijs werd gevonden, toonde het onderzoek wel aan dat de ambtenaar een factuur vervalst had om een medewerker, met wie hij een liefdesrelatie onderhield, in vaste dienst te kunnen nemen. De ambtenaar verklaarde hierover tegen de integriteitsonderzoekers dat hij zich realiseerde dat de factuur onjuist was, maar dat hij niet had beseft dat hij zich hiermee schuldig gemaakt had aan plichtsverzuim. Zijn verklaring luidde dat hij niet had gehandeld in zijn persoonlijk belang, maar in het belang van de organisatie. Deze berisping werd enige tijd later, op verzoek van de ambtenaar, uit zijn personeelsdossier gehaald. In een andere zaak was de betrokken ambtenaar enkele jaren voordat het omkopingsfeit aan het licht kwam tijdelijk geschorst geweest wegens ongewenste nevenwerkzaamheden. Na disciplinair onderzoek concludeerde de teamleiding dat er niets aan de hand was, en de ambtenaar weer volledig in de werkstroom kon worden ingezet. Als de ambtenaar een aantal jaren later in het strafrechtelijke onderzoek wordt verhoord blijkt hij hierop terug, en zegt hij dat: *"... uit dat onderzoek naar voren is gekomen dat er geen enkele twijfel bestaat over mijn integriteit."* Uit het latere strafrechtelijke onderzoek bleek dat de

⁴⁷ De reden dat er ondanks de jarenlange klachtenstroom geen onderzoek is gestart lijkt een combinatie te zijn geweest van, in eerste instantie, onduidelijkheid over wie er precies bij de omkoping betrokken zouden zijn, de onoverzichtelijkheid en complexiteit van de regelgeving in de branche waarin de betrokkenen werkten (waardoor het niet gemakkelijk was om te bepalen of een onjuistheid een fout betrof of een opzettelijke handeling), alsook een gebrek aan leiding aan en controle op de werkzaamheden van de betrokken ambtenaar.

⁴⁸ TCI-tips kunnen immers ook van medewerkers van de organisatie van de ambtenaar, en eventueel van die van de ondernemer, komen.

ambtenaar zich op dat moment al met omkoping inliet. Hier waren ook wel degelijk aanwijzingen voor naar voren gekomen. Zo schreef een controleur het: *“.. erg vreemd te vinden dat een zeer ervaren kracht zo in de fout gaat.”*. Na de schorsing wegens ongewenste nevenwerkzaamheden drong een andere organisatie-eenheid bij de teamleiding aan op betere interne controles en roulatie van de ambtenaar, maar hier werd geen gehoor aan gegeven. In een vierde zaak was er geen sprake van een eerder ontdekte integriteitschending, maar was binnen de organisatie wel bekend dat de ambtenaar zich in gevaarlijk vaarwater begaf. De ambtenaar had een collega meerdere malen benaderd in verband met een aangifte omzetbelasting van het bedrijf van de betrokken ondernemer. Deze collega gaf de ambtenaar te kennen dat hij zich beter verre van dit soort zaken kon houden, en maakte melding van dit voorval bij een fraudeteam van zijn organisatie. Naar een van de andere ambtenaren was een aantal jaar eerder een strafrechtelijk onderzoek ingesteld wegens vermoedens van omkoping. Hiervoor was echter onvoldoende bewijs⁴⁹. Van dit eerdere strafrechtelijke onderzoek naar de ambtenaar was zijn organisatie op de hoogte.

Naast een drietal integriteitschendingen, een melding daarover, en een strafrechtelijk onderzoek wegens omkoping, deed over een aantal ambtenaren al geruime tijd geruchten de ronde, zowel binnen hun organisatie als daarbuiten. Zo zegt een voormalig wethouder van de gemeente van een van de ambtenaren: *“Ik heb zelf ervaren dat er maar één persoon is over wie die verhalen gaan, en dat is X”*, en een andere wethouder, over dezelfde ambtenaar: *“X is veel bij een aantal aannemers. Naar mijn mening is hij te close.”*. Op de vraag van de rechercheurs of de wethouder daar bewijzen voor heeft antwoordt hij: *“Nee, dat is het moeilijke van deze situaties. Mijn kop gaat eraf als het niet zo is.”*. Een aannemer die opdrachten uitvoerde voor de gemeente van een van de ambtenaren legt een soortgelijke verklaring af: *“Daar hebben wij sterk het vermoeden van dat hij omkoopbaar is.”*, en: *“hij loopt er al zo lang en heeft al 25 jaar een foute naam.”*. De naam van een van de andere ambtenaren zou in onderlinge contacten tussen bedrijven wel eens ter sprake komen: hij zou dubbele belangen dienen, zowel zakelijk als privé. Ook collega's van een aantal van de ambtenaren gaven aan het gevoel te hebben dat er iets niet in de haak was, maar het lastig te vinden hun collega te beschuldigen. Zo geeft een collega, nog voordat hij door de politie als getuige wordt opgeroepen, aan *“... een beetje huiverig te zijn om mijn verhaal te doen.... ik wil geen ‘matennaaiër’ zijn...”*. Als later blijkt dat de ambtenaar zich inderdaad met omkoping heeft ingelaten, kunnen collega's dit soms maar moeilijk geloven, ondanks hun eigen eerdere vermoedens: *“Ik heb nooit het idee gehad dat hij voor persoonlijk gewin bezig was.”*, aldus een van hen.

⁴⁹ Dit kan een eerder signaal van omkoping zijn geweest. Evenwel is het mogelijk dat de ambtenaar zich op dat moment nog niet met omkoping inliet, maar deze aantijging hieraan uiteindelijk wel heeft bijgedragen.

Signalen van mogelijke omkoping kwamen niet alleen binnen bij de betrokken overheidsorganisaties. Zo werd de naam van een van de ambtenaren genoemd in een ander strafrechtelijk onderzoek. Een getuige verklaarde dat de ambtenaar had gezegd dat hij vanuit zijn functie dingen voor elkaar kon krijgen, die anders niet voor elkaar te krijgen waren. In ruil hiervoor zou de betrokken ambtenaar een ‘aanzienlijke commissie’ voorgesteld hebben. Met betrekking tot één van de zeven ambtenaren staat vast dat hij zich eerder met omkoping en andere strafbare feiten had ingelaten. Deze ambtenaar was namelijk al eens eerder voor omkoping veroordeeld; voor bijna exact dezelfde gedragingen – en modus operandi – als waarvoor hij zich later opnieuw bij de rechtbank moest verantwoorden. Omdat hij een Verklaring omtrent Gedrag kon overleggen⁵⁰, was deze eerdere veroordeling niet bij zijn organisatie bekend.

Ook met betrekking tot een aantal ondernemers was sprake van signalen van integriteitschendingen, of deden zulke geruchten de ronde. Zo zegt een aannemer over een van de betrokken ondernemers: *“.. die is niet zuiver in zijn maatvoering en dat weten wij. Je komt tekort als je daar koopt.”*. Een andere ondernemer was eerder met omvangrijke fraude in verband gebracht en daarom ontslagen. Een van de andere ondernemers stond al jaren slecht bekend bij de dienst waarvoor de betrokken ambtenaar werkte: *“Nu is de naam < naam omkoper > al jaren financieel besmettelijk dus...”*, aldus een medewerker van deze dienst. Over een van de ondernemers verklaart een collega van de ambtenaar die door deze ondernemer werd omgekocht: *“Het is wel iemand die wat voor elkaar krijgt en tegelijkertijd denk je wel eens van 'he'. Maar ja, vermoedens, wat heb je er aan?”*. Op de vraag waar die vermoedens betrekking op hebben antwoordt hij: *“Ik vond hem soms heel innig met sommige <naam stad> bestuurders. En als hij zo innig is met <naam stad> bestuurders, dan is hij misschien ook wel innig met anderen. Er wordt ook gezegd dat meneer Y in en uit kon lopen bij X. Het is wel iemand die de randjes opzoekt, Y. En ja, of dat wel of niet over de rand is weet ik niet, maar het is iemand die de randjes opzoekt om z'n doel te realiseren en hij krijgt ook een boel voor elkaar. Ik vond X te innig met hem. Ik zou meer afstand houden.”*.

Over elk van de ambtenaren blijken eerdere signalen te zijn geweest van omkoping of andere integriteitschendingen. In vijf van de zeven zaken waren hun organisaties van dergelijke waarschuwingssignalen op de hoogte. Drie van de ambtenaren waren eerder disciplinair gestraft geweest wegens een integriteitschending, door dezelfde organisatie als waarbinnen de omkoping (later) plaatsvond. Over een van de andere ambtenaren was door een collega melding gemaakt bij het fraudeteam van zijn dienst, en naar een ander was een aantal jaren eerder een strafrechtelijk onderzoek wegens omkoping

⁵⁰ Volgens de verklaring van de betrokkene zelf en die van (een medewerker van) de betrokken gemeente.

verricht. Een van de ambtenaren was zelfs eerder voor omkoping veroordeeld, maar hiervan was zijn organisatie niet op de hoogte.

Afdoening

De dossiers suggereren dat twee van de zeven ambtenaren naar aanleiding van de gebeurtenissen eerder met pensioen zijn gegaan c.q. gestuurd⁵¹. In een van beide zaken kwam, nog voor het eerste verhoor plaatsvond, een tip bij het TCI binnen dat de ambtenaar met pensioen was gestuurd. Dit wordt door de ambtenaar in zijn verhoor bevestigd: *“... dat houdt tevens in dat ik vanaf die dag geen ambtenaar meer ben. De reden om te stoppen was, dat ik het niet meer eens was met het beleid dat gevoerd werd. Dat had te maken met bepaalde gebeurtenissen die zich voorgedaan hebben.”*. In vier van de zeven zaken werd de ambtenaar, tijdens of nog voorafgaand aan het opsporingsonderzoek, disciplinair ontslagen wegens ernstig plichtsverzuim. Vijf van de zeven zaken zijn voor de rechter gebracht. De ambtenaar in twee van deze vijf zaken is een werkstraf opgelegd, alsmede een voorwaardelijke gevangenisstraf⁵². In de drie andere zaken zijn onvoorwaardelijke gevangenisstraffen opgelegd. In alle zaken die voor de rechter zijn gebracht werden de ambtenaren naast omkoping ook van andere strafbare feiten verdacht, zoals handel in hennep, valsheid in geschrifte en witwassen. Vier van de ambtenaren werden naast de omkoping ook schuldig bevonden aan een ander delict⁵³. Voor zover bekend zijn de ambtenaren in zes van de zeven zaken niet eerder veroordeeld geweest voor een strafbaar feit. Hiermee lijkt de rechtbank in de straftoemeting rekening te hebben gehouden. Dit geldt uiteraard niet voor de ambtenaar die eerder omkoping pleegde: de eerder opgelegde gevangenisstraf voor ambtelijke corruptie heeft de ambtenaar er niet van weerhouden zich op dezelfde wijze te misdragen, zo staat in het vonnis. In een aantal zaken liggen eveneens veroordelingen voor de ondernemers⁵⁴, al lijken de opgelegde straffen over het algemeen lager uit te pakken dan die voor de ambtenaar. Slechts twee van de achttien ondernemers zijn, voor zover bekend, veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

⁵¹ Hoe de beide zaken precies zijn afgedaan was niet te achterhalen.

⁵² In een van deze zaken is de ambtenaar veroordeeld voor het opzettelijk schenden van het ambtsgeheim, en niet voor omkoping. Het onderzoek was hier in eerste instantie wel op gericht, en hiervoor waren ook wel degelijk aanwijzingen. Tussen de ambtenaar en een frauderende ondernemer was sprake van een financiële verwevenheid: de betrokkenen kochten huizen van en aan elkaar, de ambtenaar stond bij de ondernemer onder curatele, en de ondernemer wist, door het afleggen van leugenachtige verklaringen, de schuldenlast van de ambtenaar drastisch te verlagen. De ambtenaar zelf verklaarde vertrouwelijke documenten aan de ondernemer te hebben verstrekt omdat deze hem *“... uit de shitzooi geholpen had.”* Zowel de ambtenaar als de ondernemer zijn enige tijd later nogmaals veroordeeld voor het gezamenlijk plegen van strafbare feiten.

⁵³ In de vijfde zaak waarin de ambtenaar naast omkoping van andere strafbare feiten werd verdacht is valsheid in geschrifte niet bewezen verklaard, omdat de documenten die aan het strafdossier waren toegevoegd niet de juiste documenten betroffen.

⁵⁴ Vooral met betrekking tot de actieve kant van de omkoping, de ondernemers, was lastig te achterhalen welke vervolgingsbeslissing er precies is genomen en waarom.

Welke vervolgingsbeslissing er is genomen met betrekking tot twee van de zeven ambtenaren is niet geheel duidelijk, al lijkt het er sterk op dat zij eerder met pensioen zijn gestuurd. Twee ambtenaren kregen een werkstraf en een voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd, drie ambtenaren werden veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Een van deze ambtenaren bleek al eerder voor omkoping te zijn veroordeeld. Slechts twee van de achttien betrokken ondernemers zijn, voor zover bekend, veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Verklaringen op persoonsniveau

Persoonlijke normen

Zoals in de inleiding is beschreven worden persoonlijke normen ten aanzien van corruptie volgens het *norm activation model* geactiveerd: 1) indien een persoon zich bewust is van de kwalijke gevolgen van een corrupte handelswijze, 2) en indien deze persoon zich voor dit gedrag en de gevolgen daarvan verantwoordelijk voelt. Indien probleembesef en verantwoordelijkheidsgevoelens ontbreken, worden persoonlijke normen niet geactiveerd, en zal de persoon in kwestie zich niet moreel verplicht voelen om van corruptie af te zien. Dit vergroot de kans, aldus de theorie, dat een persoon zich met dergelijk gedrag inlaat. Welke aanwijzingen geven de dossiers voor een ontbrekend probleembesef en verantwoordelijkheidsgevoel, en daarmee voor zwakke persoonlijke normen ten aanzien van corruptie?

Probleembesef & verantwoordelijkheidsgevoel

Een aantal ambtenaren legt verklaringen af die wijzen op het ontbreken van probleembewustzijn. Zo verklaart de ambtenaar uit casus 1 die een golfreisje naar het buitenland aannam van een zakelijke contact die in ruil daarvoor hoopte op overheidsopdrachten: *“Ik heb de integriteit van de <naam dienst> niet in gevaar gebracht.”*. Ook een verklaring van de ambtenaar uit casus 6 suggereert dat hij niet inziet wat de schadelijke gevolgen (kunnen) zijn van gedrag dat nauw is gerelateerd aan omkoping: belangenverstremming. Deze ambtenaar huurde voor zijn overheidsorganisatie interim-managers in van het bedrijf van de omkopende ondernemer. Deze interim-managers moesten vervolgens toezicht houden op tijdelijk personeel dat eveneens van dit bedrijf was ingehuurd; op hun eigen collega's dus. Op de vraag van de rechercheurs hoe je dan als manager zicht kan houden op belangenverstremming, antwoordt de betrokken ambtenaar: *“Als het open en transparant gebeurt, dan vind ik dat het kan.”*. Een afgeluisterd telefoongesprek wijst erop dat een ondernemer uit casus 7 zich de ernst van zijn handelen evenmin lijkt te realiseren. Na een doorzoeking van de woning van de ambtenaar zegt de ondernemer in het telefoongesprek tegen de ambtenaar: *“Het is toch niet te geloven, het houdt niet op hè, of je godverdikkeme een misdadiger bent. En je hebt geen zeilboot van anderhalf miljoen. Je, je je leeft gewoon netjes en goed en houdt van lekker eten, dat is het enige.”*. Hoewel een aantal betrokkenen in de verhoren uiteindelijk wel stilstaat bij de gevolgen van hun

dadens, is dat nooit voor de schade die zij anderen hebben berokkend, zoals de concurrentievervalsing die zij hebben veroorzaakt, of de integriteit van de overheid die door hun handelen is aangetast. Wel staan ze stil bij de gevolgen voor henzelf: *“Ik ga langzaam beseffen wat voor gevolgen dit allemaal kan hebben.”*, aldus de ambtenaar uit casus 3. De ambtenaar uit casus 4: *“Ik zie het nu even somber in. Ik denk dat dit mijn baan gaat kosten. Ik had over twee jaar gebruik kunnen maken van de oude VUT-regeling, maar moet nu doorwerken tot mijn 65^e. Ik ben nu even de controle kwijt en kan niet volledig overzien wat er allemaal gaat gebeuren. Ik beseff nu dat het niet goed zit.”*.

Of de betrokkenen de schadelijke gevolgen van hun handelen nu wel inzien of niet, weinigen lijken zich voor hun corrupte gedrag en de consequenties daarvan verantwoordelijk te voelen. Zo bekent de ondernemer uit casus 2 tijdens een getuigenverhoor uit eigen beweging, naar eigen zeggen omdat hij het gedrag van de ambtenaar kwalijk vond, dat hij de van corruptie verdachte ambtenaar in het verleden wel eens heeft betaald in ruil voor overheidsopdrachten. De ondernemer zegt hierover: *“Ik ben van mening dat het onrecht de wereld uit geholpen dient te worden en als ik daaraan kan bijdragen dan doe ik dat. Ik wil echter zelf geen problemen.”*. Hij lijkt niet te beseffen dat hij door het betalen van de ambtenaar evengoed schuldig is aan omkoping, en hij dus evenzeer verantwoordelijkheid draagt. Niet alleen de ondernemers, ook de ambtenaren leggen de verantwoordelijkheid voor hun handelen geregeld bij een ander neer. Zo verklaart de ondernemer uit casus 3 dat de ambtenaar uit deze zaak, die belastingformulieren ongecontroleerd doorliet zodat de ondernemer fraude kon plegen, tegen hem zei: *“Hij zei altijd alleen van ‘denk er om, jij bent de aangever, jij bent verantwoordelijk’.”*. De ondernemer zelf lijkt zich echter evenmin verantwoordelijk te voelen voor zijn corrupte handelswijze: *“Omdat <naam ambtenaar> mijn aangiftes altijd goedkeurde, voelde het alsof het geoorloofd was hoe ik de aangiftes indiende. Ik deed dit willens en weten, maar in mijn ogen deed ik dit onschuldig.”*. Niet alleen de ambtenaar, ook anderen dicht deze ondernemer de verantwoordelijkheid voor zijn corrupte gedrag toe, zoals de handelaren die zijn frauduleuze producten doorverkochten, of de dienst van de ambtenaar: *“Maar ik ben niet verantwoordelijk voor het feit dat ze deze <producten> als nieuw verkopen c.q. verhandelen”* en : *“Ik voelde me gesteund in het opzettelijk onjuist aangeven van <product> door de medewerkers van de <naam dienst>, die me nooit hebben aangesproken dat ik het fout deed.”*. Een van de betrokkenen legt de verantwoordelijkheid voor zijn situatie zelfs neer bij het Openbaar Ministerie: *“Barbertje moet hangen van dit OM.”*⁵⁵.

⁵⁵ Niet alleen deze ambtenaar, ook een ambtenaar uit een van de andere bestudeerde zaken reageerde op deze wijze op de beschuldiging van omkoping, evenals de onlangs in eerste aanleg voor omkoping veroordeelde oud-wethouder Van Rey (een zaak die niet in onze analyse is opgenomen omdat deze ten tijde van de dossierstudie nog niet aan de rechter was voorgelegd): <http://nos.nl/artikel/2098563-van-rey-over-corruptiezaak-barbertje-moet-hangen.html>.

Moreel besef

Indien probleembesef en verantwoordelijkheidsgevoel ontbreken, zullen mensen volgens het *norm activation model* niet de morele verplichting voelen om van omkoping af te zien, waardoor morele bezwaren geen rol spelen. Slechts één van de betrokkenen, een ondernemer uit casus 5, zegt na het afleggen van een bekenenis: *“Ik vind het erg dat ik dit gedaan heb.”*. Andere betrokkenen bestempelen de gepleegde omkoping zelf niet als ‘verkeerd’ of als ‘kwalijk’, maar als *“heel erg vervelend”* en *“achteraf stom”*. Weinigen lijken hun gedrag kortom als laakbaar en (dus) als een criminele daad te beschouwen. Zo zegt een van de ambtenaren: *“Maar ik voel me zelf geen crimineel, ik ben geen crimineel.”*. Ook een ondernemer verklaart: *“Ik heb nooit het idee of de intentie gehad om X om te kopen. Ik zou graag de term verdachte weg willen hebben. Ik heb X niet omgekocht en dit beschadigt mijn naam.”*. Een andere ondernemer: *“Ik ben erg kwaad en ontdaan dat ik als verdachte ben aangemerkt in dit onderzoek.”*. Maar ook als betrokkenen de omkoping bekennen, wil dat niet zeggen dat zij het kwalijke van hun handelen inzien. Zij weten wellicht wel dat anderen hun gedrag verkeerd vinden, dat wil niet zeggen dat zijzelf hun gedrag als laakbaar zien. Zo zegt de ondernemer uit casus 3: *“Ik wilde gewoon zo weinig mogelijk <naam belasting> afdragen maar ik zag dat eerlijk gezegd niet als fraude, terwijl ik begrijp dat jullie dat wel zo zien. Natuurlijk snap ik dat jullie dat fout vinden, maar dat deed ik nou eenmaal zo.”*. De ondernemer lijkt, ondanks dat hij wel degelijk inziet dat wat hij deed niet door de beugel kon, geenszins te worden belemmerd door morele bezwaren: *“Mijn motief was alleen gelegen in het feit dat ik op deze manier goede zaken deed, meer niet. Ik wilde gewoon zo weinig mogelijk <naam belasting> afdragen en daar ging het alleen om. Dat was mijn vaste werkwijze.”*. Ook de ambtenaar uit deze casus lijkt niet met schuldgevoelens te kampen: *“Ik vond het prima dat ik de geldbedragen van <naam ondernemer> kreeg; ik nam het aan en zei ‘dankjewel’. Ik hoefde niets te doen of te laten, alleen de andere kant op te kijken.”*. Dat omkoping met zich meebrengt dat beide betrokkenen, de omkoper en de omgekochte, schuldig zijn, lijkt niet voor iedereen zo te voelen. Zo zegt de ondernemer uit casus 2, ondanks zijn verklaring dat hij de ambtenaar betaalde in ruil voor overheidsopdrachten: *“Ik voel me nergens schuldig over, ik voel me geen verdachte in deze zaak.”*. Een andere ondernemer, uit casus 4, antwoordt op de vraag of hij vindt dat hij schuldig is aan omkoping: *“Nee, echt niet.”* en: *“Ik betreur de gang van zaken. Ik heb nooit begrepen dat ik met iets bezig was wat niet mag. Ik vind ook niet dat ik me schuldig heb gemaakt aan een strafbaar feit.”*. Dit, ondanks dat door de politie is geobserveerd dat hij de ambtenaar een envelop met geld overhandigde. Dat de betrokkenen hun gedrag zelf niet als verkeerd beschouwen en zich er dus ook niet schuldig over voelen verklaart wellicht waarom de kans bestaat dat zij er mee doorgaan, zelfs als de omkoping aan het licht is gekomen, en zelfs als zij hiervoor in het verleden al eens zijn gestraft. Er zijn sterke aanwijzingen dat een van de ambtenaren na zijn ontslag wegens omkoping met het plegen ervan door wilde gaan, bij een andere gemeente. Tevens blijkt hij in het verleden al eens te zijn veroordeeld voor hetzelfde delict. Als naar dit laatste gevraagd wordt zegt hij: *“Ik wil over de periode van <naam gemeente>*

niet meer praten. Dit is bekend en ik praat er niet meer over. Het boek <naam gemeente> heb ik dichtgedaan.”. Over de omkoping die hij daarna pleegde, en waarvoor hij veroordeeld zal worden, zegt hij: *“Ik heb niks verkeerd gedaan. Als ik voor dezelfde situatie zou staan zou ik dezelfde beslissingen nemen.”*. Ook diens omkoper zegt zich van geen kwaad bewust te zijn. Op de vraag ‘Maar heeft u dan niet zelf het gevoel van, meneer X, wil ik daar nog wel mee samenwerken?’ antwoordt hij: *“Maar waarom?”*. Deze ondernemer noemt het jaar waarin zijn bedrijf (mede) door het omkopen van de ambtenaar explosief is gegroeid *“een fantastisch jaar”*. Dat de omkoping aan het licht is gekomen lijkt hij vooral vervelend te vinden omdat hij hierdoor een grote opdrachtgever verliest. Op de vraag of dit dus commerciële zorgen betreffen antwoordt hij: *“Ja, dat heb ik net al gezegd, ik ben geen maatschappelijk werker.”*. Ook de rechtbank valt het ontbreken van moreel besef op, waar in sommige gevallen in de strafmaat rekening mee lijkt te zijn gehouden. Met betrekking tot drie van de vier ambtenaren die voor de rechter zijn verschenen constateert de rechtbank expliciet in haar vonnis dat zij het kwalijke van hun handelen niet lijken in te zien: ‘De rechtbank heeft ter zitting geconstateerd dat verdachte geen besef heeft getoond van het kwalijke van zijn handelen. De indruk bestaat dat verdachte zich eerder als slachtoffer van deze zaak beschouwt dan als dader.’; ‘.. dit rechtvaardigt de conclusie dat verdachte niet de ernst en laakbaarheid inziet van zijn gedrag.’ en ‘Verdachte heeft voorts ter terechtzitting laten blijken het laakbare van zijn handelen niet in te zien.’.

Weinig betrokkenen tonen zich bewust van de schadelijke gevolgen van hun corrupte handelswijze. Nog minder lijken zij zich hiervoor verantwoordelijk te voelen. Slechts één ondernemer geeft aan het erg te vinden wat hij gedaan heeft. Ook de rechtbank valt op dat de betrokkenen de ernst en laakbaarheid van hun handelen niet lijken in te zien.

Neutralisatietechnieken

Het is mogelijk dat het de betrokkenen niet ontbeert aan probleembesef en verantwoordelijkheidsgevoel: wellicht vinden zij hun eigen corrupte handelswijze wel degelijk verkeerd. In dat geval zouden zij te kampen krijgen met een intern normatief conflict. Dit ‘hinderlijke normatieve besef’ kan worden weggenomen door het corrupte gedrag niet (meer) te vertonen, of door het te ‘herdefiniëren’. Bijvoorbeeld door de schadelijke gevolgen van het gedrag, of de verantwoordelijkheid daarvoor, te ontkennen. Dit zijn enerzijds bekende neutralisatietechnieken, anderzijds zijn dit volgens het *norm activation model* cruciale elementen van de persoonlijke norm. Hiermee is het lastig een onderscheid te maken tussen zwakke persoonlijke normen en neutralisatietechnieken⁵⁶. Sommige verklaringen lijken echter te wijzen op het opzettelijk bagatelliseren van de ernst van de situatie. De betrokkenen gebruiken soms bewust kwalificaties die de ernst van hun corrupte gedrag, en daarmee de morele lading, afzwakken. Zo benadrukt de ambtenaar uit casus 1 verschillende

⁵⁶ Datzelfde geldt voor bewuste onwaarheden; zie de discussie van dit rapport.

malen expliciet dat het samen golfen “puur een sportief netwerk” betrof. Dat zijn zakelijke contacten de golflessen en het golfreisje naar het buitenland voor hem betaalden bestempelt hij als volgt: “Dat is normaal. Elk bedrijf heeft geld voor representatie.”. De ambtenaar uit casus 2 die steekpenningen aannam van een zakelijk contact zegt daarover: “Ik zal misschien een commerciële instelling hebben.”. De betalingen zelf noemt hij “een privéaangelegenheid.”. De ambtenaar uit casus 3 speelde de goederen die hij van zijn omkoper kreeg soms door aan een aantal collega’s, zodat het voor hen lastiger werd hem hierop aan te spreken. De ambtenaar zegt daarover: “Op speelse wijze heb ik dat geregeld.”. De betaling die hij van de ondernemer ontving voor het doorlaten van foutieve belastingformulieren noemt hij “een regeling”. Als het bewijs tegen hem zich opstapelt verklaart hij dat hij misschien “teveel heeft meegedacht met de handel van Y.”. Daarnaast voert hij ter verdediging aan: “Als de aangiften al onjuist zijn, dan was het voor mij niet mogelijk om de aangiften op de juiste wijze te controleren, vanwege de structurele onderbezetting en de afwezigheid van de juiste apparatuur.”. Dit lijkt een typisch voorbeeld te zijn van een neutralisatietechniek⁵⁷: als dit al reden was om onjuiste belastingformulieren door te laten, was het nog geen reden om daarvoor steekpenningen aan te nemen. Diens omkoper, die hierdoor in de gelegenheid was om fraude te plegen, noemt het kunnen indienen van onjuiste belastingformulieren bij de ambtenaar “een service”. Op de vraag of hij de ambtenaar daarvoor heeft beloofd zegt hij: “X heeft mij gewoon heel veel geholpen. Ik zie dat meer als een soort algemene ondersteuning.”. Over de steekpenningen die hij betaalde aan de ambtenaar zegt hij: “Dat zijn geen exorbitante bedragen maar zo tussen de 5000 euro en 10.000 euro.”. De ambtenaar uit casus 4, die ook contant geld van zakelijke contacten heeft aangenomen, zegt dit niet te hebben gezien als omkoping, maar als “vrijgevigheid”. Aangezien de overhandiging van een envelop met geld door de politie is vastgelegd kan hij niet anders dan het feit bekennen. De verantwoordelijkheid ervoor lijkt hij evenwel niet te nemen: “Het aannemen van geld heb ik gedaan in mijn naïviteit.”. Ook de ambtenaar uit een van de andere zaken zegt over het aannemen van steekpenningen: “Het was misschien naïef.”. Andere neutralisatietechnieken, die geen betrekking hebben op het ontkennen of het bagatelliseren van de kwalijke gevolgen of de eigen verantwoordelijkheid, maar die wel gebruikt kunnen worden om de omkoping te rechtvaardigen, zijn bijvoorbeeld de ‘metafoor van de weegschaal’, waarbij iemand aanvoert dat hij meer goed dan kwaad heeft gedaan (Ashforth & Anand, 2003). Zo zegt de ambtenaar uit casus 5: “Van de 33 jaar heb ik 32 jaar naar eer en geweten bij de <naam dienst> gewerkt.”. Andere neutralisatietechnieken kunnen lastiger onder een bestaande categorie geschaard worden, maar lijken wel degelijk betrekking te hebben op het vrijpleiten van de eigen persoon en het eigen gedrag. Zo bedient een van de ambtenaren zich veelvuldig van uitspraken die tot doel lijken te hebben zijn handelen in een ander daglicht te stellen. Hij verwerpt

⁵⁷ Die zowel voorafgaand, tijdens als na het plegen van de corrupte handelingen kunnen zijn toegepast (zie Coleman, 1987).

beschuldigingen aan zijn adres met uitspraken als: *“Als je een haring bij iemand haalt denkt men al dat het fraude is.”*; *“Ik ben niet roomser dan de paus”*, en: *“Een crimineel doet toch geen belastingaangifte?”*. Dat hij betaalde nevenwerkzaamheden niet heeft opgegeven, ondanks dat hij daartoe verplicht was, vindt hij te rechtvaardigen omdat het *“... een losse opdracht was waar geen contract aan ten grondslag lag.”*. Het argument ‘ik heb belasting over de omkopingsgelden betaald, dus is het geen omkoping meer’ komt ook terug in een van zijn andere verklaringen: *“Ook hier geldt dat ik van mening was dat ik er niemand kwaad meedeed, er netjes belasting over werd betaald en zodra ik het nodig had, kwam het in <naam eigen bedrijf> en werd er opnieuw belasting over betaald.”*. Mogelijk paste ook deze ambtenaar de ‘metafoor van de weegschaal’ toe, zelfs nog voordat de omkoping aan het licht komt en hij zich tegen beschuldigingen van anderen moest verdedigen – wellicht zodat hij zichzelf makkelijker in de spiegel aan kon kijken. Zo zegt hij tegen een ondernemer aan wie hij een opdracht gunt (een opdracht met betrekking waartoe hij is omgekocht) dat deze ondernemer hiermee een grote klant binnenhaalt. Vervolgens vraagt hij of diens bedrijf een goed overheidsdoel zou willen steunen. Mogelijk voelde het voor de ambtenaar minder verkeerd als niet alleen hijzelf, maar ook een goed doel voordeel had van de corrupte deal⁵⁸. Alle hiervoor beschreven neutralisatietechnieken lijken te worden toegepast om de lading van de omkoping op een of andere manier af te zwakken. In casus 1 lijkt opvallend genoeg juist het omgekeerde te gebeuren. In de e-mailwisseling over het golfuitje schrijft de financier van de golflessen dat op de voorgestelde datum een van hen dan op vakantie is *“... dus de controle op de progressie in het edele golfspel volledig in handen is van je, al dan niet corrupte, flight genoten!”*. Als in het verhoor gevraagd wordt naar de reden van het gebruik van het woord ‘corruptie’ in deze mailwisseling zegt hij: *“Het is vooral genoemd als humoristische verwijzing naar de wijze waarop X altijd zijn golfpunten telde. Kort gezegd. Hij speelde volgens zijn eigen regels. Daar werden vaak grapjes over gemaakt.”*⁵⁹. De financier van de golflessen voegt daaraan toe: *“De prijzen waren meestal voor X.”*. Niet alleen de ambtenaar, ook de datum van de eerste dag van het uitje wordt zo beschreven. Een deelnemer schrijft: *“<naam financier golflessen>, de corrupte 11 juni heb ik ook genoteerd.”*.

⁵⁸ Opvallend is wel dat zelfs de neutralisatietechniek die deze ambtenaar mogelijk toepaste een *quid pro quo*-vorm heeft.

⁵⁹ Het is uiteraard mogelijk dat de verklaring over het onsportieve spel van de ambtenaar niet op waarheid berust, en de e-mails bewijzen dat men wist dat er werd omgekocht. Redenen om deze verklaring toch als aannemelijk op te vatten zijn dat: de e-mails zijn gestuurd naar het zakelijke e-mailadres van de ambtenaar (en het riskant zou zijn om het woord corruptie te gebruiken als op werkelijke corruptie zou worden gedomd); de e-mails ook aan de ambtenaar zelf zijn gestuurd (en het als humoristisch kan worden opgevat om iemand te plagen met vals spelen door dit als corruptie te betitelen, maar het niet grappig is om iemand die corrupt is ook zo aan te spreken); en de ondernemer die op deze e-mail reageert met de zin “de corrupte <datum golfuitje> heb ik genoteerd” verklaart niet te hebben gewezen dat de ambtenaar niet voor zijn deelname aan het reisje zou hoeven te betalen (en deze deelnemer zelf geen zakelijk contact was van de ambtenaar, en dus ook geen (direct) voordeel had van de deelname van de ambtenaar aan de golflessen en het -uitje).

Uitspraken die duiden op het ontbreken van probleembewustzijn en verantwoordelijkheidsgevoel kunnen enerzijds worden opgevat als verklaring voor het corrupte gedrag, anderzijds als neutralisatietechniek, waarmee corruptieplegers de morele lading van hun delict bewust afzwakken. Hoewel persoonlijke normen en neutralisatiestrategieën hier apart zijn beschreven, is het onderscheid ertussen wellicht enigszins kunstmatig. Er zou sprake kunnen zijn van een zichzelf versterkend proces, waarin de toepassing van neutralisatietechnieken hand in hand gaat met een (verdere) verzwakking van persoonlijke normen. Opvallend in dit kader is dat de betrokkenen niet alleen met betrekking tot corruptie over zwakke persoonlijke normen lijken te beschikken. De dossiers suggereren dat zij zich naast corruptie vaak tevens inlieten met andere onethische gedragingen, waarvan ze evenmin het moreel laakbare leken in te zien – of zich hier althans weinig om leken te bekommeren.

Andere integriteitschendingen

De betrokkenen uit de bestudeerde zaken lieten zich niet alleen in met omkoping, maar vaak ook met andere onethische en zelfs strafbare gedragingen. Frauduleuze handelingen komen in vrijwel alle bestudeerde zaken terug. De gepleegde fraude diende soms om de omkoping mogelijk te maken, soms om deze te verbloemen, en soms was juist de omkoping het middel tot een doel, zoals fraude met omzetbelasting. Daarnaast was in veel van de zaken sprake van fraude die geheel losstond van het omkopingsdelict. Zo blijkt de ambtenaar in een van de zaken een factuur te hebben geantedateerd, een ‘bijvangst’ van het corruptieonderzoek. De verklaring van de ambtenaar suggereert dat hij valsheid in geschrifte zelf niet kwalijk vindt: *"Als je valsheid in geschrifte definieert als dat alles wat op de factuur staat de volle waarheid moet zijn heb ik dit delict misschien gepleegd. Maar, moreel voelt het niet zo. Ik vond dat daar niets verkeerd aan was. U zult dat wel anders zien. Er zit echter niets verkeerd achter. Ik wilde gewoon dat ik betaald kreeg waar ik recht op had. Ik zag er geen kwaad in."* Een van de andere ambtenaren, die bij zijn vorige werkgever oneervol was ontslagen, vervalste zijn ontslagbewijs zodat hij weer bij een nieuwe gemeente aan de slag kon. Waar eerst nog stond dat hij oneervol ontslagen was, stond nu dat hij daartoe zelf had besloten. Zelf zegt hij hierover: *"Volgens de letter van de wet heb ik iets gedaan wat niet goed was."*; wat suggereert dat hij vindt dat hij wel in lijn met de geest van de wet heeft gehandeld. Ook in zijn cv stonden zaken die niet klopten. Zo had hij volgens zijn cv hogere functies bekleed dan in werkelijkheid het geval was. Deze ambtenaar blijkt daarnaast valsheid in geschrifte te hebben gepleegd door een bedrijf een afkopsom te betalen voor een medewerker die hij graag in dienst wilde nemen, waarvoor hij ergens een ‘potje’ vandaan had weten te halen. Hij verklaart dat dit in zijn ogen de enige oplossing was. Daarom is er volgens hem geen sprake van valsheid in geschrifte. De ambtenaar lijkt dan ook geenszins te kampen met gewetensbezwaren: *"Ik heb naar eer en geweten gehandeld, de gemeente gaf mij geen andere ruimte. Dat heeft natuurlijk grenzen. Ik vind het lastig om aan te geven of ik grenzen heb overschreden. Ik vind niet dat ik strafbare feiten heb gepleegd, omdat de organisatie*

mij geen andere mogelijkheden gaf.”. Een vorm van fraude die in verschillende casussen terugkomt is belastingfraude, die in een aantal gevallen geheel losstond van de omkoping zelf. Betrokken ambtenaren gaven inkomsten niet op bij de Belastingdienst, voerden posten op die er niet waren, en verrekenen privéuitgaven via eigen bedrijven. Zo liet een van de ambtenaren verbouwingen aan zijn privéwoning deels door zijn eigen bedrijf betalen. Daarnaast betaalde hij vakantiereizen met het gezin met de creditcard van zijn bedrijf. Een van de andere ambtenaren, die bij de Belastingdienst werkte, vulde bij zijn belastingaangifte een te hoog loon in. Zelf verklaart hij daar over: *“Dat is natuurlijk een belachelijk hoog bedrag; ik verdien de helft per jaar.”*. Hetzelfde geldt voor de ondernemers, van wie sommigen zich naast omkoping ook inlieten met fraude met omzetbelasting of faillissementsfraude, zoals in de casussen 3 en 6. Deze gepleegde feiten lijken niet alleen van recente datum. Zo vertelt een getuige uit casus 6, die de ondernemer uit deze zaak aansprak op onjuiste facturen: *“Ik heb Y gezegd dat ik dit als fraude zag, waarop hij tegen mij zei dat dit dan de tweede keer was, omdat hij ook bij de bouwfraude betrokken was geweest en hij dit er niet bij kon hebben.”*.

Naast financiële delicten zijn er aanwijzingen dat betrokkenen zich inlieten met andersoortige strafbare feiten, zoals heling en handel in hennep, alsook met integriteitschendingen op kleinere schaal, zoals intimidatie en belangenverstrengeling. Uit afgeluisterde telefoongesprekken blijkt dat een van de ondernemers, die naast omkoping ook van heling en handel in hennep wordt verdacht, contacten onderhield met personen uit het criminele circuit. In een telefoongesprek zegt een klant tegen hem dat hij nog even niet kan betalen, omdat er een ripdeal is geweest. De vrouw van deze ondernemer zegt in een telefoongesprek tegen haar man: *“Je haalt zoveel aso’s binnen. De normen gaan zo achteruit.”*. Ook een van de ambtenaren rekende bekenden van de politie tot zijn vaste vriendenkring, en ging met hen op vakantie. Binnen de eigen organisatie valt op dat een aantal betrokkenen soms (fatsoens)normen overschrijden. Een aantal ambtenaren stond erom bekend zich nogal intimiderend op te stellen en op een oneigenlijke manier druk uit te oefenen, bijvoorbeeld door personen die een andere mening hadden dan zij te verstaan te geven dat dit hen wel eens duur zou kunnen komen te staan. Daarnaast zijn er voorbeelden van belangenverstrengeling. Zo stelde een van de ambtenaren voor om na de voltooiing van een rapport als dank een boek te geven aan alle partijen die aan de totstandkoming van het rapport hadden meegewerkt. Door toeval kwam men er achter dat de schrijfster van dit boek een kennis van de betreffende ambtenaar is. De uiteindelijke afname van een groot aantal boeken, enkele duizenden exemplaren, kon op het laatste moment worden tegenhouden. Ook lijkt een aantal betrokkenen zich te bedienen van leugens en bedrog om zo hun doelen te verwezenlijken. De ambtenaar uit casus 5 kampte met schulden in verband met verslavingsproblematiek. Om van deze schulden af te komen schreef hij samen met de ondernemer uit deze zaak, bij wie hij onder curatele stond, een brief aan een incassobureau, waarin zij een betalingsregeling voorstelden of, ter finale kwijting, de betaling van een gedeelte van het bedrag. In naam van een niet-bestaande broer van de ambtenaar stelden zij een brief

op, waarin stond dat de ambtenaar niet meer in staat was om te werken, hij ondertussen in een psychiatrische inrichting was opgenomen, en de familie alles gedaan had om hem te helpen: *'Ik en de rest van de familie hebben hem de laatste jaren proberen te helpen, maar eens is de maat vol.'* Uiteindelijk gaat het incassobureau akkoord met een bedrag dat nog geen kwart van het oorspronkelijke bedrag betreft. De ambtenaar verklaart hierover dat niet hij, maar de ondernemer de brief heeft opgesteld. Wel heeft hij zijn handtekening onder de brieven gezet: *"Ik heb wel vaker handtekeningen gezet als Y daar om vroeg. Zeker een handtekening om van een schuld af te komen wilde ik wel zetten. De inhoud van deze brief klopt niet, want ik had wel inkomsten. Ik begrijp dat het incassobureau door deze brief op het verkeerde been wordt gezet. Zo'n deurwaarder moet toch checken of de informatie in een brief klopt? Ik begrijp nu dat een deurwaarder niet aan inkomensgegevens kan komen. Het belangrijkste voor mij was om van die schuld af te komen. Hoe Y dat regelde maakte mij niet uit. Ik wilde gewoon van mijn schuld af. Ik begrijp dat het incassobureau hierdoor benadeeld is. Dit is niet goed, maar ik wilde er graag vanaf zijn."* Ook een van de andere ambtenaren lijkt weinig moeite te hebben met een leugentje om bestwil. Een collega vroeg hem of hij een bepaald product voor hem kon regelen. Dit product kreeg de ambtenaar voor niets van een zakelijk contact. Tegen zijn collega zei hij echter dat hij hiervoor 200 euro had betaald. Dit bedrag maakte deze collega vervolgens aan de ambtenaar over. De ambtenaar: *"Het door <naam collega> betaalde bedrag is bij mij blijven hangen. Hij weet niet beter dan dat ik die 200 euro aan <naam zakelijk contact> heb betaald."* Dat zwakke persoonlijke normen niet alleen omkoping, maar wellicht ook andere integriteitschendingen in de hand werken, illustreert ook casus 1. De ambtenaar uit deze zaak stond er zoals gezegd volgens verschillende getuigen om bekend vals te spelen tijdens het golfen⁶⁰ – en dus vals te spelen *terwijl* hij werd omgekocht⁶¹. De ondernemers verklaren dat zij de betrokken ambtenaar in de mailwisseling over het golfuitje en de -lessen voor de grap corrupt noemden omdat hij vals speelde. Zij lijken zich niet te realiseren dat het meespelen van het spel op zich al corruptie betreft⁶².

De dossiers suggereren dat de betrokken ambtenaren en ondernemers zich niet alleen inlieten met omkoping, maar vaak ook met andersoortige integriteitschendingen, van onethische gedragingen op kleine schaal tot strafbare feiten. Dit zou erop kunnen duiden dat zij niet alleen van omkoping het laakbare niet

⁶⁰ Dit komt overeen met eerdere bevindingen. Zo wordt in een wetenschappelijk artikel over het ontdekken van corruptie opgemerkt dat het belangrijk is te letten op signalen *'in the little things'*. Ter illustratie voegen de auteurs daaraan toe: *"For example, many have said that an executive who cheats in golf will cheat in business."* (Wolfe & Hermanson, 2004, p. 4). Zelf denk ik dat het eerder andersom is, en dat iemand die op een oneerlijke manier zaken doet er evenmin voor terugdeinst zich in te laten met overtredingen op kleinere schaal (terwijl het omgekeerde niet per se het geval is).

⁶¹ Een situatie die zou kunnen worden beschreven als 'corrupt binnen de corruptie'.

⁶² Dit gaat althans op voor de omkopers; de overige deelnemers verklaarden niet te hebben geweten dat de ambtenaar niet hoefde te betalen (zie voetnoot 61).

inzagen, maar evenmin van andere schendingen van de integriteit. Mogelijk leidt het veelvuldig vertonen van onethisch gedrag ertoe dat persoonlijke normen steeds verder afzwakken, waaraan ook het gebruik van neutralisatiestrategieën zou kunnen bijdragen – totdat van een intern conflict bij het plegen van integriteitschendingen op een gegeven moment wellicht in het geheel geen sprake meer is.

Sociale normen

Sociale normen verwijzen niet zoals persoonlijke normen naar de *eigen* overtuigingen met betrekking tot de laakbaarheid van omkoping of andere integriteitschendingen, maar naar iemands perceptie van de overtuigingen en gedragingen van *anderen*. Vier van de zeven ambtenaren verklaren dat (ook) hun collega's het niet al te nauw namen met de regels rond corruptie of integriteit. Hoewel hier in één van deze zaken geen aanwijzingen voor te vinden zijn, zijn er indicaties dat collega's in de andere drie zaken, alsook in een vierde zaak, inderdaad giften aannamen van hun zakelijke contacten. In een van deze zaken werden ook twee collega's van de ambtenaar aangehouden wegens vermoedens van omkoping. Hoewel zij in ruil daarvoor (nog) niets lijken te hebben teruggedaan, lijkt het er sterk op dat deze collega's net als de ambtenaar giften hadden aangenomen, van dezelfde ondernemer. Dit blijkt onder meer uit een afgeluisterd telefoongesprek. Een collega van de ambtenaar – niet een van de twee aangehouden collega's – had de ambtenaar gevraagd of deze voor hem wilde uitkijken naar een bepaald product. De ambtenaar wist op dit product de hand te leggen via de omkoper. Even later belt de ambtenaar met een van zijn collega's die net als hij voor omkoping zal worden aangehouden. Tegen deze collega zegt de ambtenaar: *“Als ze beginnen te slaan dan kun je zeggen ho, ho denk erom jongen, tot zo ver.”*. In zijn verhoor licht de ambtenaar toe dat hij hiermee bedoelt dat als hijzelf of die collega een keer iets van een zakelijk contact aanneemt, die andere collega (die de ambtenaar gevraagd had uit te kijken naar een bepaald product maar niet wist dat dit van de omkoper kwam) daar dan niks over kan zeggen, omdat hij zich aan dezelfde gedraging schuldig had gemaakt. Over het aannemen van gunsten van zakelijke contacten door zijn eveneens aangehouden collega zegt de ambtenaar: *“Dat hij het kreeg hoorde een beetje bij de sfeer, de manier hoe je me elkaar omging. Het begon 's ochtends om 8 uur met koffie en gevulde koek door alle aanwezige collega's en de aanwezige handelaren, daarna ging iedereen aan het werk. En ook dit soort dingetjes horen binnen die sfeer thuis. Je kent elkaar al zo lang, dan wordt dat gedaan.”*. Opmerkelijk is dat toen het bedrijfspand van de ondernemer werd doorzocht daar een gepensioneerde ambtenaar van de dienst van de omgekochte ambtenaar aanwezig was, die af en toe klusjes voor de ondernemer bleek te verrichten, waaronder het indienen van belastingformulieren bij zijn eigen voormalige werkgever⁶³. Ook in een drietal andere zaken zijn er aanwijzingen dat collega's van de ambtenaar

⁶³ Dit betreft een voormalig collega van de betrokken ambtenaar, en niet diens voormalig leidinggevende (die na zijn pensioen eveneens werkzaamheden verrichtte voor de bij de omkoping betrokken ondernemer, zie het onderdeel 'leiderschap'). Uiteraard betekent de aanwezigheid van deze gepensioneerde ambtenaar in het

zich inlieten met omkoping of daaraan gerelateerd gedrag. Zo verklaart een van de ambtenaren ter terechtzitting: *“Mijn collega’s doen ook allemaal dingen naast hun werk.”*. Dit lijkt in ieder geval op te gaan voor één van zijn collega’s, die betaalde werkzaamheden verrichte voor een bedrijf waarmee hij vanuit zijn functie een zakelijke contact onderhield. Tevens was afgesproken dat deze collega bij dit bedrijf in dienst zou treden, nadat hij voor dit bedrijf een lening van zijn overheidsdienst had geregeld. Hoewel één van de ambtenaren in zijn verhoren weliswaar geen verklaring aflegde over integriteitschendingen van collega’s, lijkt in ieder geval één van hen deze wel te hebben begaan, en lijkt de ambtenaar hiervan te hebben geweten. Deze collega had, net als de ambtenaar, een eigen bedrijf. De collega gunde zijn eigen bedrijf opdrachten vanuit de gemeente. Een getuige merkt op dat de ambtenaar hiervan moet hebben geweten, omdat hij de facturen voor deze opdrachten goedkeurde, terwijl wist dat dit het bedrijf van zijn collega was. Ook zou de ambtenaar volgens deze getuige, nog voordat hij voor omkoping werd aangehouden, gezegd hebben: *‘Als ik gepakt word, dan gaan ze allemaal’*.

Percepties over de overtuigingen en het gedrag van anderen hoeven niet op waarheid te berusten. Zo verklaart de ambtenaar uit casus 1 over het golfen met zakelijke relaties: *“Het was puur voor het netwerk. Dat is ook bekend. Dat deden we allemaal. Meerdere collega’s van mij golfdan ook met hun zakelijke netwerk.”*. Op de vraag hoeveel directe collega’s golf speelden met zakelijke contacten antwoordt hij: *“Ik schat de helft”*. Een van de deelnemers aan de lessen en het reisje, een getuige die de ambtenaar voor zover bekend geen geld, goederen of diensten heeft verstrekt, antwoordt echter op de vraag met wie van de dienst van de ambtenaar hij golf speelde: *“Dat was alleen met X.”*. Op de vraag of er andere ambtenaren bij de golfpartijen betrokken waren antwoordt hij: *“Nee, niet dat ik weet. Er was altijd maar één ambtenaar. Dat was X.”*. Dit wordt bevestigd door de ondernemers die de golflessen en het reisje voor de ambtenaar gefinancierd hebben. Op de vraag met welke andere personen van de dienst van de ambtenaar hij golf speelde zegt de financier van het reisje: *“Met niemand.”*. Perceptie hoeft, kortom, niet altijd te stroken met de werkelijkheid⁶⁴. Wel hangt het er wellicht vanaf wie precies de ‘anderen’ zijn met wie de ambtenaar zich vergelijkt: zijn dit collega-ambtenaren, of zijn dit bijvoorbeeld bestuurders, of bedrijven uit de branche? Zo

bedrijfspan van diens voormalig zakelijk contact niet dat ook hij zich met corruptie inliet. Uit het oogpunt van belangenverstengeling is het echter opmerkelijk te noemen dat deze gepensioneerde ambtenaar belastingformulieren voor de ondernemer liet controleren bij zijn voormalig werkgever en door zijn voormalig collega’s, en dit niet een halt is toegeroepen door de dienst zelf, en/of deze persoon zelf niet inzag dat dit de schijn van belangenverstengeling oproep.

⁶⁴ De claim dat anderen hetzelfde doen kan ook een indicatie zijn van het gebruik van een neutralisatietechniek (in plaats van dat het een verklaring voor het gedrag vormt). Net als voor persoonlijke normen geldt ook voor sociale normen dat het lastig is te bepalen of een uitspraak hierover duidt op zwakke sociale normen (en dus op een mogelijke verklaring voor de omkoping), of op de toepassing van een neutralisatietechniek (een poging tot rechtvaardiging ervan).

zegt een van de deelnemers aan het reisje en de lessen: *“De hele bouw bestaat uit netwerken op de golfbaan.”*, en een ander: *“In de zakenwereld heb je een netwerk en dat speelt zich tegenwoordig ook af op de golfbaan. Ons motto was een stuk netwerk te creëren en dat je als bedrijf elkaar kunt helpen om werk te zoeken.”*. De vraag is: spiegelde de ambtenaar zich aan zijn naaste collega's, die aan strengere regels zijn gebonden, of (ook) aan zijn zakelijke contacten, voor wie het samen golfen, elkaar aan werk helpen en voor elkaar betalen heel gewoon was?

Hoewel perceptie dus niet altijd hoeft te stroken met de realiteit, zijn er in vier van de zaken dus wel degelijk aanwijzingen dat ook collega's van de ambtenaren gunsten aannamen van hun zakelijke relaties. Daarbij moet de rol van de betrokken ambtenaar en/of ondernemer echter niet uit het oog worden verloren. In casus 3 blijkt niet alleen de ambtenaar, maar ook de ondernemer collega's van de ambtenaar bewust te hebben willen betrekken door hen giften toe te spelen. De ondernemer verklaart deze collega's te hebben *'gepleased'*: *“Dat gaat dan niet om geld of wat dan ook, maar om kleine dingetjes. De andere mensen heb ik nooit iets mee gehad. Dat ging onbewust, dus niet dat ik bewust andere mensen daarbuiten heb gelaten.”*. Een van de andere ambtenaren, degene die verklaarde dat ook zijn collega's *'allemaal dingen naast hun werk deden'*, lijkt in ieder geval deels gelijk te hebben gehad, aangezien er sterke aanwijzingen zijn dat zijn collega in ruil voor geld een beslissing in het voordeel van een bedrijf wilde nemen. De ambtenaar lijkt hier echter niet alleen van te hebben geweten, hij lijkt hier zelf ook bij betrokken te zijn geweest. Uit een e-mail blijkt dat hij tegen deze collega zei dat deze er goed aan zou doen om iemand anders directeur te maken van de BV waarop hij de gelden van dit bedrijf ontving – net zoals hij zelf had gedaan. Daar voegde hij aan toe dat hij *'zijn deel wel een keer komt ophalen'*.

In een viertal zaken zijn er aanwijzingen dat collega's van de ambtenaren zich eveneens met corrupt, of daaraan gerelateerd, gedrag inlieten. De betrokkenen lijken hiervan te hebben geweten. De perceptie van wat anderen vinden en doen kan van grote invloed zijn op wat men zelf doet: de waarneming dat collega's giften aannamen van zakelijke contacten kan eraan hebben bijgedragen dat de ambtenaren ook over de schreef zijn gegaan. Hierbij moet de rol van de ambtenaren zelf echter niet uit het oog worden verloren. Een aantal van hen lijkt zich actief te hebben ingezet om hun omgeving te corrumperen. Hoewel er soms dus sprake lijkt te zijn van een zwakke c.q. onethische sociale norm, suggereren de bevindingen dat de betrokkenen de sociale norm ten aanzien van corruptie soms bewust (verder) verzwakten.

Mogelijkheden

Persoonlijke en sociale normen kunnen een verklaring bieden voor waarom de ene persoon gevoeliger is voor omkoping dan de ander. Maar zelfs als mensen het laakbare van hun daden niet inzien en de perceptie hebben dat anderen soortgelijk gedrag vertonen, moeten zij wel in de gelegenheid zijn, en die opmerken, om

omkoping te plegen⁶⁵. Een onderscheid dat in de inleiding is gemaakt is enerzijds de mogelijkheid om omkoping te plegen en anderzijds de mogelijkheid om hiervan af te zien. Vooral dat eerste, het zien van gelegenheden om het ongewenste gedrag te vertonen, komt terug in de dossiers van de bestudeerde zaken. Vier van de zeven zaken suggereren dat het voor de ambtenaar, en daarmee indirect voor de ondernemer(s), wel erg gemakkelijk was om zich met omkoping in te laten. Zo was de ambtenaar uit casus 2 verantwoordelijk voor zowel het realiseren van projecten als de controle daarop. Hierin week de functie van de betrokkene af van die van zijn collega's. De controller van zijn dienst: *"X is de enige die zowel werkzaamheden verricht aan de kant van realisatie als aan de kant van toezicht. Dit afwijkende beeld is historisch ontstaan door de kennis van X. X heeft enorm veel kennis van de gemeente. Hij doet dit werk al tientallen jaren. Die kennis komt goed van pas bij de afdeling realisatie omdat ze die kennis gebruiken bij de voorbereiding van aanbestedingen."*. De gemeentesecretaris bevestigt dit: *"X heeft veel invloed op de gunning van werk en/of diensten binnen de gemeente. Binnen de aanbesteding is hij tevens budgethouder."*. Een manager die in deze zaak is gehoord verklaart dat de ambtenaar bij een kennismakinggesprek aangaf dat het toezicht op het werk van de aannemers die opdrachten voor de gemeente uitvoerden minimaal was. Naar de mening van de ambtenaar vormde dit echter geen enkel probleem: *"... omdat de aannemers die werken voor de gemeente de gemeente door en door kennen."*. In casus drie was officieel wel sprake van functiescheiding: bij een frontoffice werden aangiftes geregistreerd, bij een backoffice werden deze afgehandeld. Een aantal medewerkers, onder wie de betrokken ambtenaar, werkten wegens onderbezetting echter zowel op het front- als het backoffice. De ambtenaar bleek de (soms frauduleuze) aangiftes van de betrokken ondernemer de ene dag op het frontoffice in behandeling te nemen, en ze de dag erna op het backoffice af te handelen. Een collega: *"X heeft zijn vaste klanten waarvoor hij bijna alle aangiftes behandelt, daar komt geen andere collega aan te pas."*. Daarnaast gebruikte de ambtenaar de user-id's van collega's, waarmee hij de indruk wekte dat hij niet de enige was die bij de behandeling van de belastingformulieren betrokken was geweest.

Niet alleen lijken de betrokkenen in een aantal zaken grif gebruik te hebben gemaakt van de gelegenheden tot omkoping, vooral de ambtenaren met een hogere functie lijken deze ook voor zichzelf te hebben gecreëerd. De ambtenaar uit casus 5 beschikte reeds over ruime beslissingsbevoegdheden, waardoor hij in grote mate kon beslissen welke bedrijven opdrachten toegewezen kregen; de omkopende partij dus.

⁶⁵ Gelegenheid lijkt een voorwaarde voor het kunnen plegen van omkoping. Voor de ambtenaar betekent dit dat deze in de positie moet zijn om een bepaalde beslissing in het voordeel van de ondernemer te beïnvloeden. Wegens eerdere integriteitschendingen was het mandaat om projecten toe te kennen de ambtenaar uit casus 1 ontnomen. Ondanks dit bleef de ambtenaar naar zijn zakelijke contacten toe de indruk wekken dat hij nog steeds beslissingsbevoegd was – waardoor hij alsnog kans zag zich te laten fêteren.

Door onervaren managers aan te stellen lijkt hij zijn mogelijkheden tot het plegen van omkoping verder te hebben vergroot. Een van hen verklaart: *“Aangezien ik beginnend teammanager was, heb ik me altijd laten leiden en adviseren door X. Ik kreeg van hem, gevraagd en ongevraagd, instructies. Als er eenmaal besloten was iemand in te huren, moest eerst een bureau gezocht worden. In mijn geval heeft X altijd het bureau aangedragen en benaderd. Het waren vaak werknemers van <naam bedrijf omkoper> die werden ingehuurd. Het management mocht zich daar niet mee bemoeien.”*. Een andere teammanager verklaart over de rol die de ambtenaar speelde bij het verstrekken van een opdracht: *“Een heel grote rol; hij bepaalde het, wij hadden er geen zeggenschap in. Hij nam de beslissingen, klaar.”*. Ook in deze zaak leken interne controles grotendeels te ontbreken. De ambtenaar was bij het gunnen van een aantal opdrachten afgeweken van de aanbestedingsregels, zo bleek uit het strafrechtelijke onderzoek. Dit werd echter niet door zijn organisatie ontdekt, omdat interne controles slechts steekproefsgewijs werden uitgevoerd. De leidinggevende van de ambtenaar: *“Wij gingen ervan uit dat mensen zich aan de afspraken zouden houden.”*. Niet alleen de gemeente bood de ambtenaar de mogelijkheid om onder de regels uit te komen, dit gold ook voor een aan de gemeente gelieerde BV, die zoals de directeur van deze BV omschrijft, *“een soort doorgeeffluik van de gemeente”* was. De ambtenaar uit casus 5 bepaalde in hoge mate welke opdrachten vanuit de gemeente naar deze BV gingen, en kon tevens voorschrijven welke bedrijven deze opdrachten voor de BV moesten uitvoeren; de omkopers dus, die in ruil daarvoor de ambtenaar persoonlijk betaalden via zijn eigen bedrijf. Behalve de ambtenaar was ook een van de ondernemers actief betrokken bij het mogelijk maken van deze omkopingsconstructie via de BV. Zowel de omgekochte ambtenaar als de omkopende ondernemer bouwden een goede band op met de directeur van de BV, die alle facturen tekende; zo’n 5000 per jaar. De directeur van de BV controleerde deze niet: *“Het waren er teveel, en ik had teveel werk te doen.”*. Ook stonden er binnen de BV geen richtlijnen, beleid, of regels met betrekking tot integriteit op schrift. De betrokken ondernemer blijkt daarnaast de directeur van de BV voorgesteld te hebben een adviesrol voor hem te vervullen, waar deze op inging. De ondernemer: *“U moet weten dat toen ik <naam directeur> op de netwerkbijeenkomst tegenkwam ik wel het idee had dat hij commercieel gezien iets voor mij kon betekenen. Toen heb ik natuurlijk online in de database van de Kamer van Koophandel gekeken wat voor bedrijf <naam van bedrijf> was. Ik zag dat <naam directeur> als enige bevoegd was.”*. De betrokken ondernemer gaf onder andere advies over *“... hetgeen je als directie verplicht bent om te doen in een vennootschap, u moet hierbij denken aan een Ondernemingsraad, kwaliteitseisen, nieuwe activiteiten en dergelijke.”*. Tevens sponsorde de betrokken ondernemer de zoon van een van de bedrijfsleiders van deze BV. Die laatste verklaart daarover: *“Het beïnvloedt mijn beslissing niet, niet alleen ik beslis wie het werk krijgt. Het initiatief lag bij Y. Dat het de schijn van belangenverstrengeling oproept dat begrijp ik niet nee. Het is zelfs kinderachtig.”*. Kortom, wat in deze casus vooral opvalt zijn de mogelijkheden tot het plegen van omkoping, die er al waren, of die door de ambtenaar en ondernemer gecreëerd konden worden.

Slechts in één van de zaken, in casus 3, zijn er sterke aanwijzingen dat het de ambtenaar niet alleen gemakkelijk werd gemaakt om omkoping te plegen, maar dat hij daarnaast moeilijkheden ervoer in het goed toepassen van de regels: in de waargenomen gelegenheden om van corruptie af te zien. Onderbezetting, in combinatie met ondoorzichtige, complexe en veelvuldig gewijzigde regelgeving in de branche waarin de ambtenaar werkte, gaf hem mogelijk een zetje in de verkeerde richting. De ambtenaar bleek gedurende meerdere jaren, zowel in persoonlijke gesprekken als via 'brandbrieven', bij zijn leidinggevendenden te hebben aangekaart dat hij zijn werk niet goed kon uitvoeren, omdat hij niet in staat was de belastingformulieren die bij hem werden ingediend goed te controleren – de belastingformulieren waarmee de omkoper fraudeerde. Aan zijn zorgen lijkt geen gehoor te zijn gegeven. Dat het naleven van de regels niet goed mogelijk was bevestigt diens teamleider, die verklaart: *“Er is een werkinstructie voor de medewerkers, maar ik kan wel zeggen dat wanneer we die leidraad exact volgen er te weinig personeel is.”*.

Vier van de zeven zaken suggereren dat het voor de betrokken ambtenaren wel erg gemakkelijk was om zich met omkoping in te laten – wat tevens van invloed was op de mogelijkheden tot het plegen van omkoping voor de ondernemers. In één van de zaken komt naar voren dat de ambtenaar moeite lijkt te hebben gehad om van omkoping af te zien, omdat de regels ter voorkoming van omkoping lastig waren na te leven, wat de ambtenaar al jaren dwarszat. De mogelijkheden om het ongewenste gedrag te vertonen lijkt op basis van de dossiers echter de hoofdrol te hebben gespeeld. Hierbij was het echter niet alleen de gelegenheid die de dief maakte – maar evengoed andersom.

Baten

Het opmerken van gelegenheden om omkoping te plegen, de indruk dat anderen hetzelfde doen, in combinatie met het niet inzien van het laakbare van dit gedrag, kan de weg hebben gebaad voor het toegeven aan deze 'win-winsituatie'. Kenmerkend voor omkoping is immers dat zowel de actieve als de passieve kant, de omkoper en de omgekochte, voordeel behalen. De omvang en de aard van het verkregen voordeel blijkt echter nogal per zaak te verschillen – en deels af te hangen van de rol die de betrokkene in het delict vervult. Voor de ondernemers, de actieve kant van de omkoping, lijkt financieel gewin voorop te hebben gestaan⁶⁶. Hoewel financiële baten ook voor de passieve kant een rol hebben gespeeld⁶⁷, zijn de voordelen die de ambtenaren verkregen vaak geringer en niet louter financieel van aard, en daarmee ook minder tastbaar.

⁶⁶ Hoewel alle beschikbare verhoren zijn doorgenomen is over de ondernemers veel minder bekend, vooral met betrekking tot de situatie waarin zij zich bevonden. Dit kan hebben geresulteerd in een minder veelzijdig en genuanceerd beeld over de ondernemers en de baten die hen voor ogen stond.

⁶⁷ Omkoping bewijzen zonder dat de baten ervan in geld uit te drukken zijn is strafrechtelijk gezien waarschijnlijk ook erg lastig.

In de casussen 1, 2 en 5 was het doel van de omkopers het verkrijgen van overheidsopdrachten, in de casussen 3, 4 en 6 het terugkrijgen of ontduiken van belasting, en in casus 7 kort gezegd het doorgang laten vinden van projecten – en met dit alles uiteraard financieel voordeel. Zo verklaart de ondernemer uit casus 2: *“Ik was beginnend ondernemer en elk werk was welkom. Ik wilde zoveel mogelijk werk binnen halen.”*. De ondernemer uit casus 1 verklaart dat zijn bedrijf niet aan de dienst van de betrokken ambtenaar leverde, en hij vond dat dit moest veranderen: *“te meer omdat het een grote opdrachtgever is en was.”*. Hoewel het precieze voordeel dat de ondernemers behaalden lastiger is te kwantificeren dan wat zij de ambtenaren daarvoor in ruil gaven, lijkt het financiële profijt voor de omkopers over het algemeen een stuk groter te zijn geweest. In een van de zaken kreeg de omkopende partij bijvoorbeeld opdrachten verstrekt van de omgekochte ambtenaar die dermate groot waren dat ze openbaar hadden moeten worden aanbesteed. Met deze opdrachten waren honderdduizenden euro’s gemoeid, waardoor zowel het bedrijf van de omkoper als die van zijn zoon explosief zijn gegroeid⁶⁸. Maar niet alleen met het verkrijgen van werk, ook met het minder afdragen van belasting wisten de ondernemers grote financiële voordelen te behalen. Zoals een van hen opmerkt: *“Natuurlijk was ik er op uit om de belasting zo laag mogelijk te houden, dat was mijn bedrijfswinst.”*. En: *“Het ging natuurlijk gewoon om het geld.”*. Hoewel in deze zaak ook een snelle service in het afhandelen van belastingformulieren lijkt te hebben meegespeeld, stond ook dat uiteindelijk in dienst van de goede concurrentiepositie die de ondernemer had verworven en wilde vasthouden: *“Ik had vier grote klanten die voor 80% van mijn omzet zorgden. Om deze vier klanten van dienst te kunnen zijn had ik baat bij een snelle afhandeling en bij een zo laag mogelijke afdracht van belasting. Dat de aangiften bewust en opzettelijk onjuist zijn ingediend is het gevolg daarvan.”*.

Ook voor de passieve kant van de omkoping, de ambtenaren, speelde financieel voordeel in alle gevallen een rol. De ambtenaar uit casus 1 hoefde juist iets níet te betalen, in alle andere gevallen kreeg de ambtenaar ‘iets toe’, bijvoorbeeld in enveloppes, of via de rekeningen van hun eigen bedrijf of via die van een ander. In slechts één van de zeven zaken, casus 6, kan het verkeren in een nijpende financiële situatie aan de omkopingsgevoeligheid van de ambtenaar hebben bijgedragen. In alle overige zaken was van schuldproblematiek geen sprake. In twee van de zaken strekte het voordeel niet alleen voor de ondernemers, maar ook voor de ambtenaren tot enkele honderdduizenden euro’s. Vooral de ambtenaren met een hogere positie wisten veel financieel voordeel te behalen, mogelijk omdat zij de mogelijkheden daartoe middels hun functie konden creëren. Met betrekking tot een van deze zaken kan niet aan de indruk worden ontkomen dat de ambtenaar er genoeg in schepte het systeem c.q. zijn positie te misbruiken, bewust op zoek te gaan

⁶⁸ Het precieze voordeel voor de ondernemer/diens bedrijf is lastig te berekenen, aangezien er uiteraard ook kosten zijn gemaakt voor de uitvoer van deze opdrachten.

naar zwakke plekken, en daar zijn voordeel mee te doen. In de zaken waarin contant geld werd gegeven of waarin de ambtenaar iets niet hoefde te betalen, de casussen 1, 2, 3 en 4, ging het om relatief kleine bedragen, die bovendien vaak 'geoommerkt' waren, namelijk bestemd voor vakantie. Zoals een van de ambtenaren verklaart die een envelop met contant geld aannam: *"Op een gegeven moment vertelde Y mij dat als hij de zaak over de omzetbelasting zou winnen, ik er een goede vakantie aan over zou houden."* Het door de ambtenaren aannemen van enveloppes met geld lijkt echter eerder het eind- dan het vertrekpunt van de omkoping te zijn geweest. Wat lijkt te zijn begonnen met vriendendiensten, met kleine giften waar niet direct iets tegenover stond, is in sommige zaken uitgemondd in omkoping op grote schaal. Zo kreeg de ambtenaar uit casus 3 in eerste instantie kleine gunsten en diensten als hij in het weekend belastingformulieren bij het bedrijf van de omkoper kwam ophalen. Langzaamaan werden de giften steeds groter, totdat enveloppes met contant geld bij hem thuis werden afgeleverd. Daaraan gerelateerd speelden in vrijwel elke zaak niet alleen financiële, maar ook immateriële baten een rol, zo lijkt het. Dat de ambtenaar uit casus 3 in zijn vrije tijd bij het bedrijf van de omkoper en die van anderen te vinden was, had alles te maken met zijn hobby; een hobby in producten waarin de omkoper handelde. De ambtenaar uit deze zaak lijkt er groot belang aan te hebben gehecht goed bekend te staan bij bedrijven uit de branche, en door hen geaccepteerd en gerespecteerd te worden. Hiervan lijkt de ondernemer zich terdege bewust te zijn geweest: *"X gaf mij wel aanwijzingen voor een aangifte, maar ik praatte gewoon met hem mee, hij wilde graag belangrijk gevonden worden."* Ook in de andere bestudeerde zaken lijken dergelijke meer ongrijpbare baten, die lastiger in geldelijke waarde uit te drukken zijn⁶⁹, te hebben meegespeeld. Wat in elk van de bestudeerde zaken terugkomt is het deel willen uitmaken van en het op goede voet willen staan met de particuliere sector, niet alleen met de omkopers, maar meer in het algemeen met bedrijven uit de branche. In een aantal zaken zouden behalve het verkrijgen van aanzien⁷⁰ en het gevoel van nut te kunnen zijn, ook frustratiegevoelens een rol kunnen hebben gespeeld, bijvoorbeeld als gevolg van een (te) hoge werkdruk of het gevoel onjuist te zijn behandeld. Een aantal financiële en niet-financiële baten die in de bestudeerde zaken een rol lijken te hebben gespeeld worden geïllustreerd in casus 1, waarin de ambtenaar materieel voordeel behaalde doordat hij niet hoefde te betalen voor de golflessen en het -reisje; hij aangename dingen kon doen, namelijk golfen; hij een zeker aanzien genoot omdat de ondernemers in de veronderstelling waren dat hij besliste welke bedrijven mochten inschrijven voor opdrachten; en een manier om zijn gevoelens van frustratie te hanteren, juist omdat zijn beslissingsbevoegdheid hem al enige tijd was ontnomen, en daarmee

⁶⁹ En daarmee strafrechtelijk gezien ook lastiger te bewijzen.

⁷⁰ Hoewel het verkrijgen van aanzien door je te laten omkopen in eerste instantie wellicht wat onwaarschijnlijk klinkt, lijkt het bij veel ambtenaren wel degelijk om aanzien te zijn gegaan, maar dan (juist) niet binnen de eigen kring, maar in de ogen van ondernemers, met wie zij zich sterk(er) leken te identificeren.

wellicht het verlies van gevoelens van macht, aanzien en werkplezier. Dat dit laatste een rol kan hebben gespeeld blijkt uit een verklaring van de financier van de golflessen, die zei gemerkt te hebben dat de ambtenaar: *"...frustraties had en tegengewerkt werd. Hij wilde bijvoorbeeld bedrijven uitnodigen maar werd dan overruled door een meerdere. Hij gaf aan dat hij het zat was, en gebruik wilde maken van een soort regeling waardoor hij er eerder uit kon."*

In elk van de zeven zaken speelde materieel voordeel een rol, voor zowel de ambtenaar als ondernemer(s). Het voordeel voor de ambtenaren staat echter vaak niet in verhouding tot het voordeel dat de ondernemers door de omkoping wisten te behalen. Voor de ambtenaren lijkt niet alleen financieel profijt een rol te hebben gespeeld, maar ook andersoortige baten, die in sommige gevallen tevens het startpunt van de omkoping lijken te hebben gevormd. Een minder tastbare baten, die in vrijwel alle zaken terugkomt, is het deel willen uitmaken van en op goede voet (willen) staan met personen uit de particuliere sector, voor hen van nut te kunnen zijn, en daarmee het verwerven van een zekere mate van aanzien.

Kosten

Op basis van dossieronderzoek is het lastig te bepalen of een doelbewuste kosten-batenanalyse aan het omkopingsgedrag ten grondslag heeft gelegen. Beide partijen hebben er immers geen belang bij zichzelf verder te incrimineren door hun geheime pact als een vooropgezet plan uit te doeken te doen. Wel kan uit de moeite die zij hebben gedaan om de omkoping te verhullen worden afgeleid of zij zich veel gelegen lieten aan de kans op ontdekking, en of ze bang waren voor of zich bezighielden met de consequenties die daaruit zouden voortvloeien⁷¹. In de meeste zaken heeft in ieder geval één van de betrokkenen, maar vaak allebei, geprobeerd ontdekking te voorkomen⁷². De vraag daarbij blijft echter of zij hun eigen gedrag daadwerkelijk zagen als omkoping en ze dus rekening hielden met een (gevangenis)straf. Het is ook mogelijk dat de betrokkenen weliswaar inzagen dat hun gedrag niet was toegestaan en het dus beter verborgen kon blijven, maar dat zij de omkoping zelf niet als zodanig definieerden.

In de meeste zaken hebben de betrokkenen acties ondernomen om hun daden te verbergen. De betrokkenen in de casussen 1, 3, 5 en 7 bedienden zich van valsheid in geschrifte om de omkoping te verhullen. Sommigen nog voordat de omkoping aan het licht kwam, anderen pas nadat vermoedens waren gerezen. De ambtenaar uit casus 1 lijkt zich in het geheel niet druk te hebben gemaakt om de verdenking. De

⁷¹ Het verschil tussen waargenomen gelegenheden en waargenomen kosten is dat het eerste betrekking heeft op het zien en creëren van gelegenheden om omkoping te plegen, en het tweede op de ingeschatte kans dat de omkoping ontdekt zou worden, en de gevolgen van ontdekking.

⁷² Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de betrokkenen heel goed wisten dat wat zij deden verkeerd was. Zoals hierboven bij persoonlijke normen is beschreven wil het besef dat anderen iets kwalijk vinden niet per se zegen dat iemand zijn eigen gedrag zelf ook als laakbaar ziet.

betrokken ondernemer kreeg het echter benauwd toen rechercheurs bij hem aan de zaak kwamen wegens een vermoeden van omkoping. De ondernemer besloot toen om een vals kasbewijs op te maken, omdat hij: *“... wilde doen voorkomen of X mij contant geld gaf voor de reis naar < land golfuitje >. Ik dacht dat het hiermee wellicht zou overwaaien.”*. In casus 3 probeerde de ambtenaar ontdekking van zijn handelen te voorkomen door te doen alsof het zijn collega's waren die de onjuiste belastingformulieren van de ondernemer hadden behandeld. Hiertoe maakte hij gebruik van de user-id's van zijn collega's: *“Ik heb de indruk willen wekken dat er meer collega's bij de aangifte betrokken zijn geweest.”*, aldus de ambtenaar. In de andere twee zaken zijn meerdere valse facturen verstuurd om de omkoping te verhullen. De ambtenaar in een van deze zaken ontving via zijn eigen bedrijf geld voor fictieve werkzaamheden. Om te doen voorkomen alsof de werkzaamheden wel degelijk waren verricht, maakte de ambtenaar een rapport op voor de omkoper, waar hij een groot bedrag voor in rekening bracht. Het rapport bleek echter bijna geheel te zijn geplagieerd uit een rapport dat door een ander bedrijf voor de afdeling van de betrokken ambtenaar was geschreven: de tekst was nagenoeg hetzelfde, evenals de lay-out. Het doel van het rapport was, kortom, uitsluitend het verhullen van de werkelijkheid.

In de casussen 3 en 6 hebben de betrokkenen getracht ontdekking te voorkomen door de sporen die zij op papier achterlieten te camoufleren. Zo hebben zowel de ambtenaar als de ondernemer uit casus 3 incriminerende informatie bewust neergezet op de plek van het formulier waar een nietje doorheen werd geslagen. Dit verkleinde de kans op ontdekking, en mocht iemand er toch achter komen dat onder het nietje iets stond wat niet klopte, dan konden zij altijd nog aanvoeren dat zij het door het nietje niet hadden gezien en het dus een vergissing betrof. De ambtenaar: *“De kans is klein, maar als de aangifte later uit het archief wordt gehaald ter controle door een collega dan kan ik zeggen dat ik het niet heb gezien door het nietje. Ook Y weet dit en ook hij houdt er rekening mee.”*. In casus 6, waarin de ambtenaar vertrouwelijke documenten aan de ondernemer verstrekke, probeerde de ambtenaar tegen te gaan dat zijn naam aan de documenten zou worden gelinkt door zijn user-id van deze documenten 'af te kopiëren'. Bij een aantal documenten die bij een doorzoeking waren aangetroffen bleek hij dit te zijn vergeten. De ambtenaar: *“Dat had ik niet gezien. Als ik dat wel gezien had, had ik het er ook wel afgeknipt of afgekopieerd. Stom van me.”*. In zowel casus 3 als 6 zijn er aanwijzingen dat de ambtenaren tegen de omkopers hebben gezegd wat voorzigtiger te zijn, omdat de ambtenaren vonden dat die laatste wel iets te inhalig werden. De ambtenaar in een van deze zaken: *“Ik heb Y wel een paar keer gezegd voorzichtig te zijn en ook eens een keer belasting te betalen in plaats van alleen maar terug te vragen.”*. De betrokken ondernemer lijkt zich echter in het geheel niet druk te hebben gemaakt. Hij stuurde een document waarop de naam van de ambtenaar vermeld stond per ongeluk naar een controleambtenaar van de dienst van de ambtenaar. De ambtenaar noemt dat *“Erg stom van Y.”*. Toch denkt hij niet dat de ondernemer hem erbij wilde lappen: *“Het is gewoon stom wat hij heeft gedaan.”*. Ook in de

andere zaak zei de ambtenaar tegen de ondernemer dat deze een beetje moest oppassen, en gaf hij hem wel eens belastingformulieren terug die overduidelijk niet klopten. Ook uit een afgeluisterd gesprek blijkt dat de ambtenaar zich bezighield met de kans op ontdekking – meer dan de ondernemer, zo lijkt het. Tegen de ondernemer zegt hij: *“..... dat zijn voelsprietten nog steeds omhoog staan, en dat hij dus alles wel in de peiling houdt.”*. Waar de ondernemer tegen de rechercheurs overigens over opmerkt dat dit geschaard kan worden onder: *“X moet zich even belangrijk maken.”*.

Degenen die wellicht het grootste gevaar voor ontdekking vormden waren de collega's van de ambtenaren. In een aantal zaken blijken er inderdaad collega's te zijn geweest die het gevoel hadden dat er iets niet klopte. Om te voorkomen dat zij aan de bel zouden trekken werd hen de mond gesnoerd, of werden zij in de positie gebracht dat zij hun mond niet meer konden opendoen. Zoals gezegd speelde één van de ambtenaren een aantal van zijn collega's, die daar al dan niet bewust van waren, giften van de betrokken ondernemer toe. De ambtenaar verklaart dat hij dit deed zodat hij deze collega's voor de voeten kon werpen, mochten zij melding willen maken van het feit dat hij giften aannam: *“Jij hebt zelf ook wel iets voor niets van Y ontvangen.”*. Met betrekking tot de twee collega's die ervan op de hoogte waren dat de giften van de ondernemer afkomstig waren zegt de ambtenaar: *“Dus het wordt bedoeld als een soort zwijggeld.”*. Deze zelfde ambtenaar zou daarnaast hebben geprobeerd een collega te laten overplaatsen die hem op had aangesproken op onregelmatigheden. Ook in casus 5 confronteerde een collega de ambtenaar met zijn niet-integere gedrag. In reactie op de aantijgingen bediende de ambtenaar zich van intimidatie om te voorkomen dat deze medewerker de klok zou luiden. Tegen de medewerker zou hij gezegd hebben: *“Als je mij integriteit aan mijn broek gooit dan zul je nog wel zien, dan zul je het niet makkelijk krijgen.”*. Diezelfde medewerker verklaart dat hij vreemde facturen tegenkwam, waarvan hij kopieën maakte die hij in zijn bureau bewaarde. Toen de medewerker ziek was geweest en zich weer beter meldde, bleken de kopieën te zijn verdwenen.

Het is lastig met zekerheid te zeggen of de betrokkenen zich daadwerkelijk realiseerden dat hun gedrag als omkoping was te kwalificeren en zij dus een gevangenisstraf riskeerden. Zowel de ambtenaren als de ondernemers lijken zich er echter vaak terdege van bewust te zijn geweest dat hun gedrag niet was toegestaan. Indien nodig hebben zij dan ook moeite gedaan om hun daden te verhullen door sporen uit te wissen of ontdekking op een andere manier te voorkomen, onder andere door het plegen van valsheid in geschrifte, of door collega's te intimideren dan wel te 'smeren'.

De resultaten laten zien dat over alle mogelijke verklaringen voor corruptie op persoonsniveau informatie aanwezig is in de bestudeerde dossiers⁷³. Het gedrag van de betrokkenen lijkt dus te kunnen worden geduid aan de hand van zowel sociaalpsychologische, criminologische als economische motieven voor corruptie, respectievelijk persoonlijke en sociale normen, mogelijkheden, en kosten en baten. Kort gezegd suggereren de resultaten dat de meeste betrokkenen de ernst en laakbaarheid van hun handelen niet inzagen, en zij de indruk hadden dat hun collega's zich met soortgelijk gedrag inlieten. De ambtenaren zagen niet alleen gelegenheden om zich met omkoping in te laten, zij lijken deze ook zelf te hebben gecreëerd. In elk van de bestudeerde zaken was sprake van financieel voordeel, al lijken vooral voor de ambtenaren ook andersoortige, minder tastbare, baten een rol te hebben gespeeld. De betrokkenen lijken wel degelijk te hebben beseft dat hun gedrag niet was toegestaan, aangezien zij over het algemeen moeite hebben gedaan ontdekking ervan te voorkomen.

Verklaringen op organisatieniveau

Verklaringen op persoonsniveau, die in dit onderzoek centraal staan, hebben betrekking op kenmerken van de corruptieplegers zelf en hun perceptie van hun omgeving. Uiteindelijk zijn het immers individuen die corruptie plegen. Desondanks zijn er omgevingskenmerken te onderscheiden die grotendeels losstaan van de corruptieplegers zelf, en die zonder dat zij daar zelf een rol in of invloed op hadden aan hun omkopingsgedrag kunnen hebben bijgedragen. Omkoping, zeker als daarbij een ambtenaar en ondernemer betrokken zijn, vindt plaats in een organisatorische context. Daarom zal hieronder aandacht worden besteed aan factoren op organisatieniveau die een rol kunnen hebben gespeeld bij het ontstaan en voortbestaan van de omkopingshandelingen⁷⁴.

Organisatiestructuur

De organisaties waarbinnen de omkoping plaatsvond blijken in sommige gevallen te hebben nagelaten bepaalde structurele anti-corruptie maatregelen te treffen, zoals functieroulatie of functiescheiding. Zo was de ambtenaar uit casus 2 verantwoordelijk voor zowel het realiseren van projecten als de controle daarop. Zijn teamleider geeft aan het vreemd te vinden dat het management zich blijkbaar niet realiseerde welke risico's ze liep, namelijk dat: *"... één man verantwoordelijk is voor het benoemen, oplossen en betalen van een probleem."* Het ontbrak in deze zaak echter niet alleen aan functiescheiding, maar ook aan interne controles. De gemeentesecretaris: *"De enige die de werkzaamheden controleert is X. Er is verder niemand die de werkzaamheden van X controleert."* Ook blijkt dat binnen de dienst van de ambtenaar, of in ieder geval op

⁷³ Vooral met betrekking tot de passieve kant, de ambtenaren. Over de ondernemers bleken de dossiers veel minder voor dit onderzoek relevante informatie te bevatten.

⁷⁴ Ook met betrekking tot mogelijke verklaringen op organisatieniveau bevatten de dossiers veel meer informatie over de betrokken ambtenaren dan over de betrokken ondernemers.

zijn afdeling, afspraken veelal mondeling werden gemaakt en deze niet op papier werden vastgelegd. Dit maakte het uitvoeren van controles nog lastiger. In een aantal van de bestudeerde zaken was van functiescheiding officieel wel sprake, maar was die in de praktijk niet (goed) doorgevoerd. Zo had de organisatie van de ambtenaar uit casus 3 weliswaar functiescheiding doorgevoerd door een frontoffice in het leven te roepen waar belastingformulieren werden geregistreerd en een backoffice waar deze moesten worden afgehandeld, maar werden deze handelingen, mede wegens onderbezetting, verricht door één en dezelfde persoon, wat het effect ervan uiteraard grotendeels tenietdeed. Een collega van de ambtenaar: *“Er is een vrij strikte functiescheiding tussen front- en backoffice, maar er is geen functiescheiding op persoonsniveau. Dat kan ook niet, want alle medewerkers die op het frontoffice werken, werken ook op het backoffice.”*. Volgens een andere medewerker van deze dienst waren er daarnaast zoveel mogelijkheden om de systemen te omzeilen of zelfs te manipuleren dat in feite altijd de fysieke dossiers nodig waren om vermoedens hard te kunnen maken. Ondanks deze kwetsbaarheden werden er geen extra controles uitgevoerd op de juistheid van de ingediende belastingformulieren. De teamleider van de ambtenaar antwoordt op de vraag op welke wijze hij de belastingformulieren controleerde die zijn medewerkers behandelden: *“Niet. Ook zijn er naar mijn weten geen steekproeven uitgevoerd. Maar laat duidelijk zijn dat dit landelijk zo is.”*. Naast het ontbreken van functiescheiding en controles blijkt dat een aantal van de betrokken ambtenaren al zeer lange tijd dezelfde functie vervulde, wat de intensieve en langdurige contacten die zij met de ondernemers onderhielden mede mogelijk maakte.

Dat wil niet zeggen dat de organisaties van de corruptieplegers geen maatregelen hadden genomen ter voorkoming van integriteitschendingen. Zo blijken alle overheidsorganisaties een integriteitsbeleid te hebben gehad; in elk van de betrokken organisaties was sprake van gedragscodes waarin de regels over integriteit in het algemeen en omkoping in het bijzonder waren vastgelegd. Aan deze gedragscodes lijken de betrokken organisaties ook aandacht te hebben besteed via integriteitsworkshops, dilemmatrainingen en, in een aantal gevallen, tijdens functioneringsgesprekken⁷⁵. In één van de zaken had de overheidsorganisatie zelf wel een integriteitsbeleid, maar bood een BV, waarvan de gemeente honderd procent aandeelhouder was, de betrokken ambtenaar de mogelijkheid om hier onderuit te komen, aangezien deze BV niet onder het integriteitsbeleid van de gemeente viel. De directeur van deze BV: *“Ik begrijp dat u van mij alle regelgeving, procedures, en integriteitsbeleid voor wat betreft < naam BV > wenst te ontvangen. Afgezien van de procuratieregeling staat er verder, denk ik, niets op papier.”*. Ook bleken er geen controles te worden uitgevoerd op de werkzaamheden die de BV in opdracht van de gemeente uitvoerde, noch op de bedragen die werden gefactureerd. Dit alles bood de ambtenaar de gelegenheid de betrokken ondernemers via de BV

⁷⁵ Hier zijn overheidsorganisaties overigens ook wettelijk toe verplicht volgens de Ambtenarenwet 2006.

opdrachten van de gemeente toe te spelen, in ruil waarvoor de ondernemers de ambtenaar steekpenningen betaalden. Een aantal medewerkers van de BV maakte zich zorgen over het gebrek aan regels en richtlijnen, en vroegen bij de gemeente om meer zeggenschap. De gemeente gaf aan dit verzoek echter geen gehoor, waarna het punt van de agenda verdween. Een lid van de Ondernemingsraad voegt hieraan toe dat het bij de gemeente aanklaarten van problemen in zijn ogen ook weinig zin had: *“Ik heb hier geen hoge pet op van mensen met bepaalde functies. Medewerkers hebben er geen vertrouwen in dat meldingen eerlijk en rechtvaardig worden afgehandeld.”*. Het corruptieonderzoek lijkt dit te bevestigen: een eerdere melding over een integriteitschending door de omgekochte ambtenaar bleek te zijn afgehandeld door de bestuurder die zelf verantwoordelijk was voor de afdeling van de betrokkene. Ook in een van de andere zaken gaven medewerkers aan dat zij niet het gevoel hadden dat zij ongeregelheden of misstanden zonder risico voor de eigen positie bij het bestuur konden melden. Hoewel er binnen hun organisatie wel een vertrouwenspersoon was aangesteld, waren veel medewerkers hiervan niet op de hoogte, of werd de vertrouwenspersoon als onvoldoende onafhankelijk gezien.

Bepaalde integriteitswaarborgen, zoals gedragscodes, blijken in de organisaties waarbinnen de omkoping plaatsvond over het algemeen wel aanwezig te zijn geweest. Maar niet alle structurele maatregelen die omkoping effectief kunnen tegengaan blijken te zijn genomen – in ieder geval niet met betrekking tot de functie van de betrokken ambtenaren, die over het algemeen toch (zeer) corruptiegevoelig was. Zo was er in een aantal gevallen in het geheel geen sprake van functiescheiding, vervulden de meeste ambtenaren al zeer lange tijd dezelfde functie, en werden de werkzaamheden van medewerkers, of in ieder geval die van de omgekochte ambtenaren, niet of nauwelijks gecontroleerd.

Organisatiecultuur

In alle betrokken overheidsorganisaties stond zoals gezegd een integriteitsbeleid op papier. Dit beleid werd echter niet in alle gevallen even indringend onder de aandacht gebracht. In een gedragscode van een van de betrokken organisaties staat letterlijk: ‘Weinig medewerkers zullen zeggen dat ze zich laten ‘omkopen’ door een fles wijn of een toegangkaartje voor een schouwburg. Dat je geen mountainbike of een envelop met 500 euro moet aannemen, is wel duidelijk.’. Toch is dit laatste precies wat de betrokken ambtenaar heeft gedaan. Zijn leidinggevende verklaart dat hij met de ambtenaar, ondanks de corruptiegevoelige functie die deze bekleedde, nooit gesproken heeft over afspraken of regels met betrekking tot geschenken. Hiertoe bestond ook geen aanleiding, aldus de leidinggevende.

Hoewel het in een aantal zaken lijkt te hebben ontbroken aan het onder de aandacht brengen van integriteitsregels, lijken de betrokken ambtenaren hiervoor zelf ook weinig ontvankelijk te zijn geweest. Zo geeft een aantal van hen aan dat zij zich niet meer kunnen herinneren dat zij de ambtseed of -belofte hebben

afgelegd, laat staan wat de inhoud daarvan was. Een van de ambtenaren, die de eed nog heel onlangs had afgelegd, zegt: *“Ik weet dat ik iets moest beloven, maar wat dat was weet ik niet meer.”*. Ook een aantal andere integriteitbevorderende maatregelen lijkt grotendeels langs de betrokken ambtenaren te zijn heengegaan. Zo zegt een van de ambtenaren, als hem gevraagd wordt naar zijn deelname aan integriteitstrainingen: *“Ik kan me herinneren dat er over integriteit wel eens klassikaal gesproken is bij de gemeente en dat daar een gastspreker voor uitgenodigd was. Ik weet dat de leiding van de gemeente, de mensen die boven me staan, bijeenkomsten organiseren over integriteit. Zij vinden het, denk ik, belangrijk. Wij horen het aan.”*.

Over de aandacht voor integriteit binnen de betrokken ondernemingen is weinig bekend. Mogelijk ontbrak het in veel van deze bedrijven aan regels en procedures omtrent integriteit, aangezien het over het algemeen kleinere bedrijven betroffen. Daar komt bij dat de ondernemers die de ambtenaren geld, goederen of diensten beloofden of verstrekten allen directeur of bestuurder van de onderneming waren, met alle gevolgen van dien voor de ethische cultuur binnen hun bedrijven.

Binnen de betrokken overheidsorganisaties was in alle gevallen sprake van een integriteitsbeleid, maar deze lijkt niet in alle gevallen even indringend onder de aandacht te zijn gebracht. Indien er sprake was initiatieven ter bevordering van integriteit, lijken de betrokken ambtenaren hier zelf weinig ontvankelijk voor te zijn geweest. Een aantal van hen geeft expliciet aan dat het afleggen van de ambtseed in hun ogen slechts een formaliteit betrof; het effect van zulke maatregelen lijkt gering als medewerkers niet intrinsiek gemotiveerd zijn om integer te handelen. Over de aanwezigheid van een integriteitsbeleid en de aandacht daarvoor bij de betrokken ondernemingen is weinig bekend. Dit betroffen over het algemeen echter kleine ondernemingen, waarbinnen de omkopers een leidinggevende functie vervulden; het laat zich dan ook wel enigszins raden welke kleine rol integriteit binnen deze bedrijven speelde.

Leiderschap

Een factor op organisatieniveau die een grote rol zou kunnen hebben gespeeld bij het ontstaan, of in ieder geval de voortdoring, van de corrupte samenwerkingen is het ontbreken van ethisch leiderschap. In vijf van de zeven zaken lijkt van ethisch leiderschap aan de ambtenaren weinig sprake te zijn geweest.

Leidinggevendenden reageerden laks op signalen die expliciet duiden op betrokkenheid van de ambtenaren bij integriteitschendingen of zelfs bij omkoping, vertoonden geen voorbeeldgedrag, of legden verklaringen af die suggereren dat zij weinig moeite hadden met het aannemen van corruptiegevoelig personeel.

Drie van de ambtenaren waren, nog voordat zij zich met omkoping inlieten (of dit althans bekend was), disciplinair geschorst geweest wegens een integriteitschending⁷⁶. Een vierde ambtenaar was verdachte geweest in een strafrechtelijk onderzoek naar ambtelijke omkoping⁷⁷. In één van deze vier zaken, in casus 1, lijken diens leidinggevenden op het eerste gezicht adequaat op de schending te hebben gereageerd door de ambtenaar zijn mandaat tot opdrachtverstrekking te ontnemen en hem over te plaatsen. Tegelijkertijd waren de gedragingen waarmee de betrokkene zich naar alle waarschijnlijkheid had ingelaten dermate ernstig dat disciplinair ontslag wellicht op zijn plaats was geweest. Zo waren er sterke aanwijzingen dat de ambtenaar een tweetal bedrijven structureel bevoordeelde, waaronder het bedrijf waarvoor zijn zoon werkzaam was. In de andere drie zaken lijken geen gepaste maatregelen te zijn genomen naar aanleiding van eerdere (vermeende) integriteitschendingen. De werkzaamheden van de ambtenaren werden niet aan enige of strengere controles onderworpen, ook niet toen er signalen binnenkwamen dat een van deze ambtenaren zich opnieuw met integriteitschendingen c.q. omkoping inliet. Deze ambtenaar was tijdelijk geschorst wegens ongewenste nevenwerkzaamheden. Toen zijn schorsing werd opgeheven stuurde het hogere management een e-mail aan zijn afdeling, waarin stond dat op basis van gedaan onderzoek de conclusie was getrokken dat: *“... zonder enig voorbehoud er geen enkele twijfel bestaat over de integriteit van X. Er bestaat derhalve geen enkel bezwaar om X weer volledig in het proces <naam proces> te werk te stellen.”*. Achteraf bleek dat de ambtenaar zich op dat moment al met omkoping inliet. Een collega van de ambtenaar zegt hierover, vlak nadat het latere corruptieonderzoek in gang is gezet, dat deze e-mail afkomstig van het hogere management volgens hem de kwalificatie *“strafbaar naïef”* verdient. Aan rechercheurs schrijft hij in een e-mail op sarcastische toon dat dat het: *“... in dat verband dan natuurlijk ook heel logisch is om geen interne controles uit te voeren in vier opvolgende jaren, geen structureel werkoverleg te organiseren en geen ruchtbaarheid te geven na meldingen van personeel, burgers en bedrijven over misstanden/fraude: er kon “heerlijk” worden gewerkt in een cultuur van onverschilligheid. Immers “wat men niet ziet doet ook geen pijn”. Voorlopig resultaat: ontslagen en te vervolgen collega, en van nature goedwillende meegezogen collega’s. Een volledig beschadigde groep medewerkers, die (straks) niet meer weet wie hij kan vertrouwen.”*. Uit het strafrechtelijk onderzoek komt naar voren dat de leidinggevende van de ambtenaar ten tijde van diens schorsing (enkele jaren voordat het omkopingsfeit aan het licht kwam) allesbehalve een voorbeeldfunctie vervulde. Deze leidinggevende, die in het latere corruptieonderzoek reeds met pensioen was, bleek klusjes te verrichten voor de betrokken ondernemer, niet alleen nu hij met pensioen was, maar ook al toen hij nog toezicht moest houden op de juistheid van de belastingformulieren die de ondernemer bij de overheidsdienst van de leidinggevende indiende. Hoewel de huidige leidinggevende van de ambtenaar zich niet met dergelijk gedrag

⁷⁶ Zoals in het begin van dit rapport beschreven staat bij ‘eerdere signalen’.

⁷⁷ Al ontbrak voor de vermeende omkoping voldoende strafrechtelijk bewijs.

inliet, lijkt hij weinig daadkrachtig te zijn geweest ten aanzien van signalen van mogelijke misstanden. Medewerkers stelden hem ervan op de hoogte dat de betrokken ondernemer mogelijk fraude pleegde, en dat het op kantoor opvallend druk was als de betrokken ambtenaar dienst had. Op de vraag of hij naar aanleiding van deze signalen actie heeft ondernomen antwoordt de leidinggevende van de ambtenaar: *“Ik heb dat niet relevant gevonden.”*, en op de vraag waarom hij niet met de ambtenaar om de tafel is gaan zitten verklaart hij: *“Dat is niet eens in me opgekomen”⁷⁸*. Ook met betrekking tot de ambtenaar uit casus 4 waren er een aantal jaren vóór het huidige strafrechtelijk onderzoek vermoedens gerezen dat hij zich met omkoping inliet. Een ander dienstonderdeel adviseerde de leidinggevenden de ambtenaar uit de ‘werkstroom’ te halen, wat niet is gebeurd. Een leidinggevende van de ambtenaar verklaart dat bij het overdragen van het dossier over de ambtenaar hem niet gebleken was dat er een bepaalde mate van controle op de werkzaamheden van de ambtenaar werd uitgevoerd. Deze leidinggevende: *“Ik heb dit ook niet als zodanig opgepakt. Hiervoor was naar mijn mening ook geen aanleiding. Nogmaals, hij had ook een eigen verantwoordelijkheid.”* Ook in deze zaak lijkt het aan voorbeeldgedrag te hebben ontbroken. De ambtenaar kreeg geregeld korting in een restaurant waarmee hij vanuit zijn functie te maken had. Een van zijn leidinggevenden, een ander dan die hierboven is aangehaald, lijkt na een etentje met een aantal medewerkers van zijn dienst eveneens een grote korting van deze restauranthouder te hebben aangenomen. Daarnaast zou de teammanager eens in een beschonken toestand naar het restaurant zijn gegaan en hebben gevraagd om ‘eenzelfde behandeling’ als de betrokken ambtenaar.

Binnen alle betrokken overheidsorganisaties was sprake van regelgeving met betrekking tot nevenwerkzaamheden. Het bleek echter lastig te controleren of medewerkers hieraan gehoor gaven. Zo had de gemeente in een van de zaken het beleid uitgevaardigd dat medewerkers geen nevenwerkzaamheden mochten verrichten voor bedrijven die ook voor de gemeente werkten. Dit bleek de ambtenaar uit deze zaak wel te doen (al toonde het corruptieonderzoek aan dat de werkzaamheden waarvoor de ambtenaar door de ondernemer werd betaald voornamelijk fictieve werkzaamheden betroffen). Hoewel het zonder bijzondere opsporingsmiddelen lastig te achterhalen zal zijn geweest of de ambtenaar geld ontving van een onderneming die ook voor de gemeente werkzaam was, is de manier waarop een van zijn leidinggevenden reageert als hij dit te horen krijgt veelzeggend. Op de vraag of hij toezicht hield op de nevenwerkzaamheden van de ambtenaar antwoordt hij: *“Ik ging ervan uit, zolang er geen signalen kwamen, dat hij zich aan die afspraken hield. Er kwamen geen signalen.”* Maar ook met betrekking tot andere regels die de ambtenaar

⁷⁸ Hoewel hij dit mogelijk zegt in verband met de ambtsplicht, neemt dit niet weg dat hij geen enkele actie lijkt te hebben ondernomen. Dat een beschuldiging van omkoping een geschikte manier is om ambtenaren in diskrediet te brengen kan wellicht wel verklaren waarom de leidinggevenden uit de bestudeerde zaken zo voorzichtig waren met het aanspreken en actie ondernemen op ‘van horen zeggen-verhalen’.

overtrad, en die de leidinggevende wel beter had kunnen controleren, lijkt sprake te zijn geweest van gebrekkig toezicht. Op de vraag of het aanbestedingsbeleid, dat de ambtenaar achteraf bleek te hebben overtreden, in besprekingen tussen hen aan de orde is gesteld antwoordt diens leidinggevende: *“Niet echt, hij had grote vrijheden. Zolang hij binnen het budget bleef kon hij zijn gang gaan. Ik gaf leiding op afstand. X had geen bijzondere leiding nodig. Er was niet echt sprake van controle. Het was meer zaken met elkaar bespreken.”*. Dit, ondanks dat de ambtenaar kort daarvoor wegens een integriteitschending was berispt. Volgens de leidinggevende die de ambtenaar daarna kreeg kwam integriteit wel in functioneringsgesprekken aan de orde, maar niet de berisping die de ambtenaar had gekregen. Hij voegt daaraan toe: *“Ook weet ik niet of er een nadere controle op is ingezet.”*. De reactie van de eerder genoemde leidinggevende, wanneer deze er tijdens het strafrechtelijk onderzoek van in kennis gesteld wordt dat de ambtenaar zich al eerder met omkoping heeft ingelaten, is opmerkelijk. Deze leidinggevende, die de ambtenaar bij de gemeente had aangenomen, zegt, als hij hoort van de eerdere veroordeling van de ambtenaar: *“Ik vind dat hij op dat moment open kaart had moeten spelen over wat er bij de vorige gemeente was gebeurd. Als hij toen open kaart had gespeeld, had ik denk ik alsnog geprobeerd hem aan te nemen. Ik weet natuurlijk niet of dat gelukt zou zijn. In de relatie die we hadden waren er ook genoeg momenten waarop hij het had kunnen vertellen.”*. Kortom, deze leidinggevende lijkt er niet voor terug te schrikken iemand aan te nemen van wie bewezen is dat hij omkopingsgevoelig is. Ook een bestuurder van deze zelfde gemeente, met wie de betrokken ambtenaar veelvuldig contact had en intensief samenwerkte, lijkt steken te hebben laten vallen. De betreffende bestuurder had onder meer integriteit in zijn portefeuille. Desgevraagd verklaart hij dat zijn invulling van het begrip als volgt is: *“Integriteitbeleid heeft vooral te maken met beeldvorming en bescherming van je eigen mensen. Voor 2006 was er geen portefeuille integriteit. Door deze in te voeren, hebben we aangegeven dat integriteit belangrijk is.”*. Na eerdere aantijgingen over onwenselijke contacten van de ambtenaar met derde partijen (waar in het latere strafrechtelijke onderzoek bewijs voor gevonden werd), gaf deze zelfde bestuurder aan dat hij vond dat eerherstel voor de ambtenaar op zijn plaats was, omdat de vermoedens niet waren vastgesteld – ondanks dat er wel degelijk een integriteitschending was vastgesteld, namelijk valsheid in geschrifte.

Illustratief voor de prioriteit die een aantal organisaties en leidinggevendens lijken te hebben gegeven aan het behalen van doelen in plaats van de manier waarop, is dat in een drietal zaken de ambtenaar, vlak voordat de omkoping aan het licht kwam, een bijzondere beloning toegekend heeft gekregen (of men dit voornemens was). Zo zette een teammanager van een van de ambtenaren hem op een lijst voor een voordracht voor een bijzondere beloning, ondanks dat hij een aantal jaren eerder disciplinair geschorst geweest was wegens een integriteitschending. De teamleider verklaart dat hij de ambtenaar op de lijst had gezet omdat deze hard werkte en hij altijd een beroep op hem kon doen. Van hogerhand werd hem te

kennen gegeven dat de ambtenaar maar beter niet op de lijst kon worden gezet. De teamleider: *“Toen <naam leidinggevende> tegen mij zij, doe X maar niet, was dat voor mij een bevestiging dat er een onderzoek liep, al wist ik niet dat het strafrechtelijk was.”*. Ook de ambtenaar die eerder voor omkoping veroordeeld was, en die ook in zijn huidige gemeente reeds corrupte handelingen pleegde, was door zijn leidinggevende voorgedragen voor een gratificatie. Diens leidinggevende zegt hierover: *“Voor een gratificatie gold dat men ofwel in korte tijd een goede prestatie moest hebben geleverd ofwel gedurende langere tijd goed moest presteren. Van deze laatste vorm van gratificatie was ik niet zo’n voorstander.”*. Een van de andere ambtenaren, naar wie eerder een strafrechtelijk onderzoek was ingesteld wegens vermoedens van omkoping, kreeg daarna een periodiek toegekend. Zelf zegt hij hierover: *“Ik heb toen een periodiek gekregen. Als er ook maar een beetje twijfel zou zijn dan zouden ze me toch geen periodiek geven.”*. Een aantal jaren later zou de ambtenaar voor het plegen van omkoping worden veroordeeld.

Leidinggevenden bleken niet zelden op de hoogte te zijn geweest van (mogelijke) overtredingen van de ambtenaren. In reactie hierop lijken zij hen niet te hebben onderworpen aan strengere of zelfs enige controle, of hebben zij hen hier (adequaat) op aangesproken. Ook suggereren de dossiers dat een aantal leidinggevenden geen voorbeeldfunctie vervulde. In geen van de gevallen lijken de leidinggevenden van de ambtenaren goed te hebben geacteerd op de (nieuwe) signalen die over hun ondergeschikten binnenkwamen. Hiermee lijken de leidinggevenden de gepleegde omkoping niet alleen mede mogelijk te hebben gemaakt; mogelijk hebben zij hier in sommige gevallen zelfs deels aan bijgedragen.

Verklaringen op interactieniveau

Omkoping is niet slechts het gevolg van een omkopingsgevoelig persoon die in een omkopingsgevoelige omgeving opereert. Omkoping is tevens het product van de interactie tussen de betrokkenen; zonder omkoper geen omgekochte, en andersom. Het rapport bespreekt hieronder eerst enkele relatie- en interactiekenmerken die een rol kunnen hebben gespeeld bij het ontstaan, of de instandhouding, van de corrupte samenwerkingen, zoals de oorsprong van de relatie en de frequentie van de contacten tussen de betrokkenen. Vervolgens komen kenmerken van de corrupte samenwerkingen zelf aan bod, zoals wie van beide het initiatief tot de omkoping nam, of hierover werd gesproken, en hoe vaak van een corrupte uitruil sprake was.

Relatiekenmerken

Over het algemeen waren de ambtenaar en ondernemer bij aanvang van de achttien corrupte samenwerkingen zeker geen vreemden van elkaar. Zij kenden elkaar vaak al enige en soms zeer lange tijd, variërend van een aantal maanden tot meer dan vijftien jaar, zoals in de casussen 2, 3 en 6. In de meeste gevallen vond het contact zijn oorsprong in de zakelijke sfeer; de ondernemers deden als bestuurder of directeur van hun bedrijf zaken met de dienst van de ambtenaar. Slechts in drie van de achttien onderzochte

relaties vond het eerste contact tussen de ambtenaar en ondernemer buiten de zakelijke context plaats, bijvoorbeeld tijdens een ontmoeting op vakantie. Net als de oorsprong was ook de inhoud van het contact over het algemeen zakelijk van karakter. Hoewel zakelijk nut de boventoon voerde, gingen de betrokkenen vaak wel persoonlijk of vriendschappelijk met elkaar om. Uit afgeluisterde (telefoon)gesprekken blijkt dat een aantal van hen elkaar bijvoorbeeld aansprak met *“vriend”* of *“maatje”*. Toch geven slechts twee ondernemers aan dat er tussen hen en de ambtenaar in de loop van de tijd naast een zakelijke ook een vriendschappelijke relatie was ontstaan. In de andere gevallen lijkt van ‘echte’ vriendschap niet te kunnen worden gesproken. In drie gevallen lijkt de relatie tussen de ambtenaar en diens omkoper ook niet erg evenwichtig te zijn geweest; de ambtenaar leek enigszins op te kijken en te genieten van het (zakelijk) contact met de ondernemer. In twee van deze drie zaken, de casussen 3 en 6, zou de ondernemer het contact met de ambtenaar wel eens bewust aangegaan kunnen zijn, of in elk geval hebben geïntensiveerd, met mogelijke voordelen in het achterhoofd. Zo nodigde de ondernemer uit casus 6 de ambtenaar, van wie hij wist dat deze bij de Belastingdienst werkte, uit om op zijn kantoor langs te komen, nadat de zoon van de ondernemer de ambtenaar tijdens het uitgaan had ontmoet. De ambtenaar: *“Hij vroeg of ik langs wilde komen op kantoor. Ik ging daar gewoon een bakkie doen. Ik ben daarna wel vaker een bakkie gaan doen.”*.

Het contact tussen de betrokkenen was soms behoorlijk intensief, zoals blijkt uit de volgende uitspraak van een ambtenaar, over zijn bezoeken aan het bedrijfspand van de ondernemer: *“Soms kwam ik er een aantal dagen niet.”*. Ook de ondernemer kwam vaak langs bij de dienst van de ambtenaar: *“Ik was er kind aan huis.”*. Waar de ondernemer aan toevoegt dat hij vooral, of eigenlijk alleen, langskwam als de ambtenaar dienst had. Maar in alle gevallen, dus ook in deze, vond het contact ook buiten het werk en buiten werktijden plaats, bijvoorbeeld ’s avonds in restaurants of in cafés. Een aantal ambtenaren maakte echter zoveel uren, ook in het weekend, dat het onderscheid tussen werk- en privé-tijd niet alleen voor deze dossieranalyse, maar ook voor henzelf lastig te maken zal zijn geweest. De bezoeken aan elkaar in en buiten werktijd lijken vrijwel nooit uit puur vriendschappelijk oogpunt te zijn verricht. In bijna alle gevallen spraken de ambtenaar en ondernemer ook over zaken, of haalden zij zakelijke documenten op of wisselden die uit. Zo ging de ambtenaar uit casus 3 bijna wekelijks in eigen tijd bij het bedrijf van de betrokken ondernemer langs, waar hij het drinken van koffie en het praten over zijn hobby combineerde met het ophalen van belastingaangiftes van de ondernemer. De ambtenaar: *“Ik ga zaterdag naar mijn moeder en ga dan bij Y langs.”*. De ambtenaar zelf is overigens van mening: *“Privé en zakelijk heb ik strikt gescheiden.”*. Ook in andere zaken zijn er aanwijzingen dat de ambtenaren het onderscheid tussen werk en privé niet goed (meer) maakten. De ambtenaar uit casus 1 verklaart dat het golfen met zakelijke contacten gerelateerd was aan (net)werk(en). Ondanks dit vond het golfen wel plaats op zijn vrije dag. De ambtenaar: *“Ik vond dat dit in privé-tijd moest plaatsvinden.”*. Ook een van de acht deelnemers aan de lessen en het reisje verklaart: *“X is op woensdag*

altijd vrij, dus volgden we de golflessen altijd op woensdag.”. Hoewel het golfen voor de deelnemende ondernemers overduidelijk werkgerelateerd was, lijkt de grens tussen werk en privé voor de ambtenaar nogal te zijn vertroebeld. Voor een van de ambtenaren lijkt deze zelfde vertroebeling te gelden voor zijn identiteit als overheidsfunctionaris en als ondernemer. Deze ambtenaar was in het verleden ondernemer geweest. Contacten met personen uit het bedrijfsleven in het algemeen en degenen die hij al kende hield hij in het kader van de invulling die hij aan zijn functie gaf warm, in lijn met zijn opvatting dat de overheid ten dienste moest staan van het bedrijfsleven.

De achttien omkopende ondernemers en zeven omgekochte ambtenaren kenden elkaar in de meeste gevallen al een behoorlijke tijd, soms wel meer dan vijftien jaar. Hoewel het contact in bijna alle gevallen zijn oorsprong vond in de zakelijke sfeer, lijkt er, in elk geval voor de ambtenaren, in veel gevallen op een gegeven moment een vermenging te zijn ontstaan tussen werk en privé. De frequente, intensieve, en soms amicale, contacten, zowel op kantoor en tijdens werktijd als daarbuiten, zouden de weg kunnen hebben gebaad voor het ontstaan van de corrupte samenwerkingen.

De corrupte samenwerkingen

In een aantal casussen is het contact tussen de betrokkenen vrij snel overgegaan in een corrupte samenwerking, maar in de meeste zaken lijkt dit niet het geval. Het precieze startpunt van de omkoping aanwijzen is echter lastig. De corrupte samenwerkingen lijken soms te zijn begonnen met kleine diensten en giften waar niet direct iets voor werd terugverwacht, en die niet geheel onlogisch uit de situatie voortvloeiden, zoals vergoeding van benzinekosten omdat de ambtenaar in zijn vrije tijd belastingformulieren bij de het bedrijf van de ondernemer kwam ophalen. De ambtenaar uit deze zaak: *“Het werd getankt omdat ik het zag als een soort vriendendienst. Ik krijg dit omdat ik bij hem langskwam. Het was voor mij het idee van ‘het gaat van de grote hoop van zijn bedrijf’.*”. Dit verklaart wellicht waarom de beide betrokkenen van mening verschillen over het precieze startpunt van de omkoping, dat de ondernemer eerder legt dan de ambtenaar. Volgens de omkoper begon de omkoping met kleine diensten aan de ambtenaar. De ambtenaar vroeg de ondernemer hoeveel hij daar voor moest hebben: *“..... maar daar heb ik niets voor in rekening gebracht.”*. Ook gaf de ondernemer gratis bonnen aan de ambtenaar, *“... en zo is dat langzamerhand gegroeid.”*. Volgens de ambtenaar was er echter pas sprake van omkoping toen hem een envelop met contant geld in handen werd gedrukt: *“Ik voelde later aan welke tegenprestatie ik daar tegenover moest leveren.”*. In een van de zaken, casus 6, ontstond er langzaamaan een financiële verwevenheid tussen de ambtenaar en de ondernemer: zij kochten en verkochten huizen aan elkaar; de ambtenaar stond onder bewind van de ondernemer; de ondernemer hielp de ambtenaar bij het verminderen van diens schuldenlast; en de ondernemer maakte de ambtenaar bestuurder van een van zijn bedrijven, waar fraude mee werd gepleegd dankzij de financiële informatie waar de ambtenaar vanuit zijn functie toegang toe had. Wanneer

de corrupte samenwerking precies is begonnen is in dit geval lastig aanwijsbaar. Ditzelfde geldt voor casus 1, ook al lijkt dit contact wel vrij snel over te zijn gegaan in een corrupte samenwerking (althans met dit als oogmerk). De financier van het golfreisje verklaart dat hij via een netwerk van bedrijven een relatie probeerde te onderhouden met onder andere de dienst van de ambtenaar, met als doel geïnformeerd te zijn en (meer) werk te genereren. Al voegt hij daaraan toe dat het samen golfen meer gericht was op de relatie dan direct op het krijgen van werk: *“Het is beter om op een goede relatie te sturen.”*. Ook in een van de andere zaken, in casus 5, lijkt het contact tussen de ambtenaar en een van de ondernemers zo op het oog vrij snel te zijn overgegaan in een corrupte samenwerking. Deze ondernemer vroeg de directeur van een aan de gemeente gelieerde BV of deze hem met de ambtenaar in contact kon brengen, omdat de ambtenaar veel overheidsopdrachten te vergeven had. Na een gezamenlijke lunch waarbij zij gedrieën aanwezig waren kreeg de betrokken ondernemer al vrij snel opdrachten vanuit de gemeente en via deze BV toegespeeld, in ruil waarvoor hij de ambtenaar steekpenningen betaalde. Of zij elkaar voorafgaand aan de lunch werkelijk nog niet kenden, of het contact alleen nog formeel, in het bijzijn van anderen, moest worden gelegd, blijft gissen. De corrupte samenwerking tussen de ambtenaar en een andere ondernemer uit deze casus lijkt te zijn aangevangen zodra zij daartoe de kans hadden. Een getuige verklaart: *“Sinds de komst van X ging de gemeente ineens zaken doen met bedrijf Y.”*. De ambtenaar en deze ondernemer bleken elkaar al langer goed te kennen. Het staat ook welhaast vast dit niet de eerste en ook niet de laatste keer was dat zij een corrupte samenwerking aangingen. Zij lijken deze zelfs te hebben willen voortzetten na het ontslag van de ambtenaar bij diens overheidsorganisatie. De ambtenaar trad – terwijl het corruptieonderzoek naar hem liep – in dienst bij een andere gemeente, waar de betrokken ondernemer al snel opnieuw opdrachten verstrekt kreeg. Hoewel er binnen deze nieuwe gemeente onenigheid was over wie de opdrachten verstrekt diende te krijgen, wist de ambtenaar zijn invloed aan te wenden, en viel de keus op het bedrijf van de omkoper: *“En toen waren we in de picture”*, aldus de ondernemer.

In de meeste bestudeerde zaken blijft onduidelijk wie het initiatief nam, en wie van beide de bedenker van de omkopingsconstructie was. In veel gevallen lijkt het de ondernemer te zijn geweest die de stap richting omkoping zette, maar was het de ambtenaar die bepaalde signalen afgaf en daarmee het (on)uitgesproken voorstel tot een corrupte samenwerking mogelijk ‘uitlokte’. Dat vaak onduidelijk blijft wie de initiatiefnemer was komt mede doordat sommige betrokkenen, vooral de ondernemers, zich op hun zwijgrecht beriepen, en de betrokkenen die wel wilden verklaren zich uiteraard niet verder wilden incrimineren door de omkoping als een vooropgezet plan met een duidelijke rolverdeling uit de doeken te doen. Bovendien is mogelijk dat de betrokkenen zelf ook niet zo goed weten wie de eerste stap zette, of dat zij allebei van mening zijn dat dit de ander was. Zo verklaart een ondernemer uit casus 4 dat de ambtenaar altijd riep: *‘Als er wat is kun je me bellen hè?’*. Toen hij met een zakelijk probleem werd geconfronteerd belde

hij daarom de ambtenaar, en vroeg hij of deze binnen zijn dienst een beslissing in zijn voordeel kon beïnvloeden. De ondernemer: *"Ik belde hem omdat hij zo vaak geroepen had dat ik hem kon bellen als ik problemen had. Dit was voor mij zo'n moment. Ik heb hem toen echter gezegd dat als hij wat voor mij kon regelen er ook wat voor hem in zou zitten."* Het lijkt er dus sterk op dat de ondernemer uit deze zaak het initiatief tot de omkoping nam. Hij was het immers die de ambtenaar opbelde met de vraag of deze *"even tijd heeft voor een klein gesprekje"*, waarna hij de ambtenaar een beloning in het vooruitzicht stelde in ruil voor het aanwenden van diens invloed. Zijn verklaring dat de ambtenaar zijn gedrag 'uitlokte' lijkt in eerste instantie te wijzen op het afschuiven van de eigen verantwoordelijkheid. Toch kan de visie van de ondernemer niet meteen terzijde worden geschoven. Uit een opname van een gesprek dat de ambtenaar tijdens een lunchafspraak met een andere ondernemer van hetzelfde bedrijf had, ook uit casus 4 dus, blijkt dat de ambtenaar toen hij een envelop met geld overhandigd kreeg reageerde met de woorden: *"Ik ga een gegeven paard niet in de bek kijken. Dat doe ik nooit. Ik stel nooit geen eisen..."*. Het lijkt er kortom op dat dit niet de eerste (en ook niet de tweede) keer was dat de ambtenaar steekpenningen aannam. Over het omkopingsbedrag zelf lijkt vooraf niet te zijn gesproken, en hierover werden ook geen mededelingen gedaan bij de overdracht. Een van de ondernemers uit casus 4: *"X heeft niet direct tegen mij gezegd dat hij bijvoorbeeld dat bedrag wilde krijgen. Hij sprak en gaf je daarbij het gevoel dat je hem iets moest geven, dat hij iets van je wilde."* Hij voegt daaraan toe: *"X noemde zelfs helemaal geen cijfers, hij gebruikte alleen woorden."* De verklaring van de andere ondernemer, van hetzelfde bedrijf, is hiermee in lijn. Deze verklaart dat toen hij de ambtenaar vertelde dat de zaak waarvoor hij de hulp van de ambtenaar had ingeroepen goed was uitpakkt, de betrokken ambtenaar zei: *'Ja, ik heb er echt m'n best voor gedaan'*. De ondernemer: *"Toen hij dat tegen mij zij keek hij me aan met een blik 'nu krijg ik daar zeker wel wat voor'. Op wat hij zei en zijn blik daarbij heb ik ervoor gekozen om tegen hem te zeggen dat hij daar wel wat voor zou krijgen."* Ook in een aantal andere zaken lijkt de omkoping meer een gezamenlijk initiatief te zijn geweest, waar weinig of helemaal geen woorden aan werd vuilgemaakt. In casus 1 was het de ambtenaar die zich op het golfveld vertoonde. De zakelijke contacten die hij daar tegenkwam nodigden hem vervolgens uit om gratis lessen te volgen en mee op een golfreis te gaan, in de stille hoop op werk. Tussen de betrokkenen lijkt in het geheel niet over de omkopingsconstructie te zijn gesproken. De ambtenaar kreeg de rekening voor de gemaakte kosten niet gepresenteerd, en de verwachte wederdienst, het toebedeeld krijgen van werk, lijkt onuitgesproken te zijn gebleven. In casus 2 lijkt wel expliciet te zijn gesproken over de omkopingsconstructie zelf, maar blijft in het midden wie de bedenker en initiatiefnemer ervan was. Het was in deze zaak wederom de ondernemer die de ambtenaar benaderde met de vraag of deze werk voor hem had, waarna hij inderdaad een project toebedeeld kreeg, in ruil waarvoor de ambtenaar een percentage van de opbrengsten wilde krijgen. Op de vraag wie degene was die dit idee opperde zegt de ambtenaar: *"Misschien hebben Y en ik dit samen tegen elkaar gezegd."* In een tweetal zaken zijn er zoals gezegd aanwijzingen dat de ondernemer het

contact met de ambtenaar bewust is aangegaan om hiermee in de toekomst zijn voordeel te doen, door de ambtenaar giften te verstrekken en te wachten tot het juiste moment gekomen was om de schuld te innen. De ondernemer uit casus 3: *“Ik wil echt benadrukken dat X zelf mij nooit om geld of wat dan ook heeft gevraagd. Ik zei dat het een beetje vakantiegeld was.”*. De ambtenaren uit beide zaken lijken echter maar al te graag bereid te zijn geweest iets (terug) te doen voor de betrokken ondernemers. Zo zeggen de ondernemers uit de casussen 3 en 5: *“Hij kwam zelf in het begin ongevraagd langs.”*, en: *“X wilde per se dat ik alle belastingformulieren bij hem inleverde. Als ik mijn aangiften eens per ongeluk bijvoorbeeld bij een collega had ingediend dan werd X zelfs boos op mij”⁷⁹*. Hij voelde zich dan in zijn eer aangetast.”. Hoewel in casus 3 wel expliciet over de omkopingsconstructie werd gesproken, stonden deze gesprekken vooral in het teken van het vermijden van ontdekking van de omkoping. Zo waarschuwde de ambtenaar de ondernemer dat er strenger gecontroleerd zou worden, omdat de regelgeving was aangepast. De ambtenaar in een telefoongesprek: *“Ze letten er momenteel heel erg op.”*. De ondernemer verklaart over de corrupte samenwerking in zijn verhoor: *“Het klopt dat we dit in samenwerking deden. Maar ik ging mijn eigen gang gewoon.”*. Over de voordelen die de betrokkenen van elkaar verwachtten en kregen lijkt niet te zijn gesproken. De ondernemer: *“Tussen X en mij waren er geen gesprekken van hoe je nou dingen zou kunnen doen.”*, en de ambtenaar, over het aannemen van een geldbedrag: *“Ik voelde later aan welke prestatie ik daartegenover moest leveren. Er is tussen Y en mij nooit één woord over gesproken. Het was dus eigenlijk een stilzwijgende overeenkomst.”*. Dat er in een aantal zaken meerdere omkopers en slechts één omgekochte ambtenaar is lijkt erop te wijzen dat het de ambtenaar was die in deze gevallen met de omkopingsconstructie op de proppen kwam. Het zou echter evengoed kunnen dat ondernemers hoorden over de reputatie van deze ambtenaren, en daarop contact met hen zochten. In deze gevallen is het achteraf lastig te vast te stellen hoe de ontoelaatbare publiek-private samenwerking nu precies tot stand is gekomen.

De corrupte interacties en transacties zelf vonden, net als de contacten die eraan vooraf gingen, vaak plaats op zowel de werkplek van de betrokkenen als daarbuiten, en zowel tijdens als buiten de officiële werktijden van de ambtenaar. De communicatie over de omkoping, als daarvan sprake was, voltrok zich via alle mogelijke communicatiemiddelen: via zowel zakelijk als privé-emailverkeer, telefonisch, maar voornamelijk in levenden lijve. Zo verklaart de ambtenaar uit casus 2 over de steekpenningen: *“Het geld zit in een enveloppe. Als ik dan in de buurt was van het kantoor van Y dan kreeg ik het van hem uitbetaald. Dit gebeurde op het kantoor van Y, en het is ook onderweg gebeurd.”*. In casus 3 ontving de ambtenaar de steekpenningen zowel bij hem thuis als op het kantoor van de ondernemer. Met betrekking tot het eerste: “Y

⁷⁹ Uiteraard kunnen hier verschillende redenen aan ten grondslag liggen, zoals dat de ambtenaar zijn voordeeltjes graag wilde behouden, hij bang was dat een collega zou merken dat de belastingformulieren niet klopten, of omdat hij prijs stelde op de ‘bijzondere’ relatie tussen hem en de ondernemer.

attendeerde mij erop dat bij de aangiftes die hij bracht wat voor mij tussen zat.”, en het tweede: *“Ik kreeg dit geld van hem bij hem op de zaak. Het geld werd gewoon door Y aan mij overhandigd.”*. Opvallend is dat een aantal van de ambtenaren naast hun persoonlijke e-mailadres ook hun zakelijke e-mailadres gebruikten om te communiceren over de omkoping en daaraan gerelateerde zaken⁸⁰. Zo werd via het zakelijke e-mailadres van de ambtenaar uit casus 1 door de betrokkenen veelvuldig gesproken over zowel zakelijke aangelegenheden als over golfen, zowel over golfen in het algemeen als over het golfreisje naar het buitenland.

Per zaak verschilt nogal wie de eerste omkopingshandeling verrichte⁸¹. In een aantal gevallen beïnvloedde de ambtenaar eerst een beslissing in het voordeel van de ondernemer waarna hij daarvoor werd beloond, in andere gevallen was dit andersom. Maar vaak blijft onduidelijk wat de precieze volgorde van de uitruil was, mede omdat het beïnvloeden van een overheidsbeslissing soms meer een proces dan een eenmalige actie was. In de meeste zaken is het bovendien niet bij een eenmalige uitruil gebleven. In de casussen 3, 5 en 6 was er zelfs regelmatig sprake van een uitruil, en lijkt een groot deel van de relatie te hebben bestaan uit het verstrekken van voordelen aan elkaar. In een aantal casussen lijkt er bovendien sprake te zijn geweest van een glijdende schaal, waarbij de giften zowel in frequentie als in omvang geleidelijk toenamen. Zo zegt een van de ondernemers: *“Het ging soms echt om kleinigheden.”*. In dit kader verklaart de ambtenaar: *“Het is er in geslopen dat ik geld van Y aanneem en je komt er niet meer uit.”; “Je zit er vaak dieper in dan dat je erbij stilstaat.”* en: *“De laatste paar jaar, toen hij met nieuwe <naam handelswaar> begon, toen dacht ik ‘shit’, toen besepte ik echt waar ik het geld voor had gekregen, maar toen was er geen weg meer terug.”*. Ook in casus 6 lijkt er sprake te zijn geweest van een glijdende schaal: *“Ik vond op een bepaald moment wel dat Y eigenlijk teveel aan me vroeg. Maar ik zat er voor mezelf al te diep in, ik kon niet meer terug. Ik heb hem wel een paar keer gezegd voorzichtig te zijn en ook eens een keer belasting te betalen in plaats van alleen maar terug te vragen, maar ik heb nooit gezegd dat ik geen prints meer wilde maken.”*.

In de meeste bestudeerde zaken lijkt het contact tussen de ambtenaar en ondernemer niet meteen te hebben geleid tot een corrupte samenwerking. Het precieze beginpunt aanwijzen is echter lastig. De corrupte samenwerking lijkt in sommige zaken te zijn begonnen met kleine diensten en giften waar niet direct iets voor werd terugverwacht – of hier althans niet meteen om werd gevraagd. De diensten en wederdiensten namen soms in de loop van de tijd in zowel frequentie als grootte toe. In de meeste

⁸⁰ Mogelijk omdat het contact in de meeste gevallen immers zijn oorsprong vond in de zakelijke sfeer.

⁸¹ Het gaat hier niet om wie het initiatief tot de omkoping nam en wie de bedenker van de omkopingsconstructie was, maar wat de precieze volgorde was van de corrupte uitwisseling; van de dienst en wederdienst.

bestudeerde zaken was dan ook sprake van meerdere corrupte uitwisselingen. De omkopingshandelingen zelf vonden plaats zowel op de werkplek van de betrokkenen als daarbuiten, en zowel tijdens als buiten kantoortijden. Vaak blijft onduidelijk wie het initiatief tot de omkoping nam, wie de bedenker van de omkopingsconstructie was, en wat de precieze volgorde van dienst en wederdienst was – in sommige gevallen wellicht ook voor de betrokkenen zelf. Hoewel sommige zaken suggereren dat het de ondernemer was die de stap tot omkoping zette, zouden de ambtenaren wel eens bepaalde signalen kunnen hebben afgegeven die een dergelijk oneerbaar voorstel ‘uitlokten’.

De betrokkenen kenden elkaar voorafgaand aan de omkoping vaak al lang en goed, ontmoetten elkaar frequent, zowel op elkaars werkplek als daarbuiten, en gingen redelijk amicaal met elkaar om, ook in het bijzijn van anderen, zoals collega’s van de ambtenaar. Vaak wordt aangenomen dat omkoping in het geheim gebeurt. Dit onderzoek laat zien dat de betrokkenen met de corrupte deal zelf weliswaar niet te koop liepen, maar zij weinig moeite lijken te hebben gedaan om de relatie die daaraan ten grondslag lag te verbergen.

Discussie

Samenvatting & conclusie resultaten

Het doel van dit dossieronderzoek was om meer inzicht te krijgen in verklaringen voor de omkoping van ambtenaren door het bedrijfsleven. Hierbij lag de focus op kenmerken van de betrokkenen zelf, maar is ook aandacht geschonken aan kenmerken van hun organisatie en hun (corrupte) relatie. Met betrekking tot verklaringen op persoonsniveau bevatten de dossiers informatie⁸² over zowel sociaalpsychologische, criminologische als economische motieven voor corruptie. Een aantal motieven lijkt eruit te springen. De resultaten suggereren dat de betrokkenen de ernst en laakbaarheid van hun handelen niet inzagen (zwakke persoonlijke normen), zij gelegenheden tot het plegen van omkoping opmerkten dan wel die zelf creëerden (mogelijkheden), en de omgekochte ambtenaren niet alleen uit waren op financieel gewin maar ook op minder tastbare voordelen, zoals het op goede voet staan met en het krijgen van waardering van bedrijven uit hun branche (baten). Het puur vanuit één perspectief bekijken van omkoping – vanuit sociaalpsychologisch, criminologisch, ofwel economische perspectief – lijkt dan ook te beperkt, en doet geen recht aan de complexiteit van dit gedrag. Op organisatieniveau valt op dat maatregelen ter preventie en detectie van omkoping vaak ontbraken of niet goed waren doorgevoerd, zoals functiescheiding, functieroulatie, en controles⁸³. En, belangrijker nog, de resultaten wijzen erop dat de leidinggevenden van de betrokken ambtenaren niet altijd het goede voorbeeld gaven, vaak geen goed toezicht hielden op het doen en laten van hun medewerkers, en geen gepaste actie ondernamen bij vermeende, of zelfs aangetoonde, integriteitschendingen van de ambtenaren. Op interactieniveau laten de resultaten zien dat de betrokkenen elkaar in de meeste gevallen al een behoorlijke tijd kenden en het contact, hoewel dit vrijwel altijd zijn oorsprong vond in de zakelijke sfeer, soms steeds persoonlijker en intensiever werd, met als mogelijk gevolg dat er langzaamaan een vermenging optrad tussen werk en privé. Dit kan de uitruil van voordelen aan elkaar hebben bevorderd. Voordelen die in de loop van de tijd zowel in frequentie als in omvang lijken te zijn toegenomen, en waarbij niet altijd sprake was van een een-op-een relatie tussen dienst en wederdienst. De mix van deze persoons-, organisatie- en interactiefactoren zou wel eens een ‘toxische’ combinatie kunnen zijn (geweest). Een mix waarvan de afzonderlijke ingrediënten wellicht niet al te schadelijk zijn, maar zij in combinatie en samenspel de kans op omkoping significant doen toenemen.

Een terugkerend thema in de bestudeerde zaken lijkt te zijn die van een glijdende schaal: een steeds intensievere relatie tussen de ambtenaar en ondernemer(s), die leidde tot de uitwisseling van gunsten die steeds groter werden, met als gevolg dat persoonlijke normen ten aanzien van corruptie meer en meer

⁸² Althans, met betrekking tot de passieve kant van omkoping, de betrokken ambtenaren.

⁸³ In elk geval met betrekking tot de functie en taken van de betrokken ambtenaren.

verzwakten. Met betrekking tot dat eerste, de glijdende schaal in de relatie, komt in veel van de bestudeerde zaken naar voren dat er een vermenging lijkt te zijn opgetreden tussen werk en privé. Wellicht heeft het veelvuldige en persoonlijke contact van de ambtenaren met (de) ondernemers, ook buiten het werk en buiten werktijd om, tot gevolg gehad dat de omkoping voelde als een privéactiviteit, waarbij de ambtenaren niet inzagen dat ze gebruikmaakten van de kennis, middelen, mogelijkheden, macht of invloed die hen vanuit hun functie was toevertrouwd. Met betrekking tot de glijdende schaal in de gunsten wijzen de resultaten erop dat de giften soms klein begonnen, en er niet altijd meteen een uit- of afgesproken tegenprestatie volgde. Dit kan tot gevolg hebben gehad dat de betrokkenen hun eigen gedrag niet als omkoping zagen, en zij zich dus ook niet moreel verplicht voelden om hiervan af te zien. Omdat de giften slechts langzaamaan in omvang en frequentie toenamen, overschreden morele bezwaren mogelijk op geen enkele moment de drempelwaarde (er was geen 'morele rem'), ook niet toen de giften steeds grotere proporties aannamen. Wellicht waren de persoonlijke normen van de betrokkenen voorafgaand aan de omkoping al niet erg sterk, en verzwakten deze door het plegen ervan nog verder – een proces dat nog verder kan zijn versterkt door het gebruik van neutralisatiestrategieën. Mogelijk vormt dit een verklaring voor de vaststelling dat de uiteindelijke behoorlijk ernstige vorm van omkoping waarvan in sommige zaken sprake was voor de betrokkenen toch niet zo aanvoelt.

Over verklaringen voor corruptie op persoonsniveau is nog weinig bekend. Vandaar dat de focus van dit onderzoek hierop lag. Met betrekking tot de overige uitkomsten, zowel qua achtergrondkenmerken als op organisatie- en interactieniveau, valt op dat deze veel overeenkomsten vertonen met die uit eerdere dossieronderzoeken naar corruptie (Fijnaut, 1993; Huberts & Nelen, 2005; Nelen & Niewendijk, 2003; Rijksrecherche, 2010)⁸⁴. De resultaten van deze onderzoeken zijn grotendeels gebaseerd op gegevens afkomstig van dezelfde opsporingsdienst: de Rijksrecherche. Dit in acht genomen valt evenwel op dat veel dezelfde elementen terugkomen: de betrokkenen zijn vaak van het mannelijk geslacht en van middelbare leeftijd; de ambtenaren die door ondernemers worden omgekocht onderhouden vanuit hun functie intensief contact met het bedrijfsleven en beschikken over ruime beslissingsbevoegdheden; de ondernemers zijn directeur, eigenaar of bestuurder van het bij de omkoping betrokken bedrijf; de ambtenaren staan binnen hun organisatie over het algemeen bekend als deskundige en hardwerkende medewerkers, niet als typische ambtenaren, maar als fikkers, als handige regelaars die veel voor elkaar weten te krijgen, en die daarbij de grenzen van hun beslissingsbevoegdheden opzoeken; de informatie die de directe aanleiding is voor het corruptieonderzoek komt bijna altijd van buitenaf, en niet naar aanleiding van acties van de betrokken overheidsorganisaties zelf; geregeld zijn er eerdere signalen die duiden op omkoping of andere

⁸⁴ De uitkomsten van deze eerdere onderzoeken zijn beschreven in de introductie van dit rapport.

integriteitschendingen; de betrokkenen laten zich naast omkoping vaak tevens in met andere overtredingen en strafbare gedragingen; binnen de overheidsinstanties waar het corrupte gedrag zich voordoet is vaak sprake van onvoldoende controles, ondanks dat de ambtenaren soms geheel zelfstandig beslissen over zaken die voor derden van groot belang zijn, terwijl zij dezelfde functie soms al tientallen jaren vervullen; de leidinggevenden van de ambtenaren geven niet altijd rekenschap van de voorbeeldfunctie die ze vervullen, houden niet goed toezicht op het doen en laten van de werkzaamheden van hun medewerkers (of kunnen dat niet), en grijpen vaak niet, of niet adequaat, in bij overtredingen; de omkoper en omgekochte kennen elkaar voorafgaand aan de corrupte samenwerking vaak al lang en redelijk goed, en gaan zowel in werk- als privé-tijd met elkaar om, waardoor de relatie niet als louter zakelijk en instrumenteel te betitelen is; de omkoping begint vaak klein en wordt steeds groter, waardoor vaak, ook voor de betrokkenen zelf, onduidelijk is wie precies de initiatiefnemer is; en de corrupte samenwerking is vaak het culminatiepunt van een langdurig en subtiel proces, waarin de ambtenaar steeds verder afglijdt.

Kanttekeningen

Van de 43 bestudeerde corruptiezaken voldeden uiteindelijk slechts een beperkt aantal aan de selectiecriteria. De huidige analyse is dan ook gebaseerd op slechts zeven zaken (en acht dossiers). Hoewel het geringe aantal zaken een belangrijke beperking van het onderzoek is, zijn er ondanks dit wel duidelijke patronen in de cases waar te nemen: dezelfde factoren lijken een rol te spelen in veel van de zaken. Daarnaast zijn de resultaten gebaseerd op informatie afkomstig van twee verschillende opsporingsinstanties: van de Rijksrecherche en de FIOD. De FIOD richt(te) zich voornamelijk op misdrijven die de belastingdienst en financiële wereld raken. De Rijksrecherche, waar de meeste van de in dit rapport besproken dossierstudies zijn verricht (Huberts & Nelen, 2005; Nelen & Niewendijk, 2003; Rijksrecherche, 2010), wordt alleen ingeschakeld voor corruptieonderzoeken die de integriteit van het openbaar bestuur in ernstige mate bedreigen en waarbij meestal vooraanstaande bestuurlijke ambtsdragers zijn betrokken. Dit zou een vertekende invloed kunnen hebben op de bevindingen van dergelijke studies. Zo zou dit deels het beeld kunnen verklaren dat het bij omkoping vooral lijkt te gaan om mannen van middelbare leeftijd die over grote beslissingsmacht beschikken en die als ervaren en deskundige medewerkers bekend staan, terwijl dit in werkelijkheid het gevolg is van de wijze waarop de geanalyseerde zaken zijn geselecteerd; op basis van de inzetcriteria van de Rijksrecherche. Om zo goed mogelijk zich te krijgen op verklaringen voor corruptie is het daarom van belang materiaal te bestuderen dat afkomstig is van verschillende bronnen, niet alleen van de Rijksrecherche en de FIOD, maar ook van andere (opsporings)diensten en private partijen die corruptieonderzoeken doen, zoals de reguliere recherche, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Koninklijke Marechaussee of advies- en accountantsbureaus.

Een belangrijke beperking van (dit) dossieronderzoek is dat de resultaten zijn gebaseerd op omkopingszaken die aan het licht zijn gekomen. Hoewel het nagenoeg onmogelijk is om ontdekte en onontdekte omkopingszaken met elkaar te vergelijken, is het niet onwaarschijnlijk dat deze op belangrijke kenmerken van elkaar verschillen. Waarschijnlijk komen bepaalde typen corrupte samenwerkings, gepleegd door bepaalde 'type' betrokkenen, eerder aan het licht dan andere. Zo suggereren de resultaten van deze en eerdere dossieranalyses (zoals die van Huberts & Nelen, 2005; Nelen & Niewendijk, 2003) dat het bij omkoping vaak gaat om ambtenaren met sterke persoonlijkheden, die een intensieve relatie met hun omkoper onderhouden, en die meerdere keren gunsten aannemen. Het lijkt logisch dat omkoping die wordt gepleegd door minder opvallende types, die minder intensieve en opzichtige contacten met hun omkopers onderhouden, en die het bij één corrupte transactie laten, een veel kleinere kans heeft te worden ontdekt (en wellicht ook strafrechtelijk te worden onderzocht). Dit kan leiden tot een vertekend, of in elk geval eenzijdig, beeld van de corruptiegevallen die plaatsvinden, en zou van invloed kunnen zijn op de verklaringen voor corruptie die op basis van dossieronderzoek naar voren lijken te komen.

Het doel van dit onderzoek was zicht te krijgen op zowel de actieve als de passieve kant van de omkoping. De Rijksrecherche (2010) zelf stelt: "Strafrechtelijk onderzoek is gericht op de vaststelling van feitelijkheden en slechts in het verlengde daarvan op kenmerken van personen, functies of organisaties en het zoeken daarbinnen naar verklaringen voor het onderzochte gedrag. Daardoor bevat de verslaglegging van onderzoeken veelal geen analyse van andere zaken dan die welke voor het vaststellen van feiten noodzakelijk zijn." (p. 7). Ondanks dit bleken de dossiers rijk aan informatie en details over de verklaringen voor corruptie die in dit onderzoek centraal staan. Dit gold echter met name voor de passieve kant van de omkoping, de betrokken ambtenaren. Over de actieve kant, de ondernemers, was veel minder bekend. Alleen met betrekking tot het interactieniveau bevatten de dossiers veel informatie over de zienswijze van de omkopende partij; waarschijnlijk omdat deze informatie ook betrekking had op de ambtenaar. En daar lijkt in de strafrechtelijke onderzoeken toch vooral de focus op te liggen: de betrokken ambtenaar. Zoals de Rijksrecherche (2010) zelf reeds opmerkte: "Onderzoeken van de Rijksrecherche geven minder informatie over externe belanghebbenden dan over ambtenaren. Dit duidt er opnieuw op dat de Rijksrecherche in haar onderzoeken meer aandacht besteedt aan ambtenaren dan aan externe belanghebbenden." (p. 18). In tegenstelling tot de summier informatie over de omkopende partij bleken de dossiers zoals gezegd juist veel gegevens te bevatten over de betrokken ambtenaren. Vooral de verdachten- en getuigenverhooren waren een belangrijke bron van informatie. De huidige analyse is dan ook niet alleen gebaseerd op verklaringen van de betrokkenen zelf, maar ook op verklaringen van tientallen getuigen – per zaak.

Het bestuderen van de omkopingsdossiers en de analyse daarvan is voornamelijk uitgevoerd door één onderzoeker⁸⁵. Een tweede onderzoeker heeft de dossiers bij beide opsporingsinstanties ingezien en deze aan de hand van de ingevulde scoringsformulieren doorgenomen om na te gaan of de ingevulde gegevens klopten, en of de hoofdonderzoeker belangrijke informatie over het hoofd had gezien of verkeerd heeft geïnterpreteerd. Het is echter onontkoombaar dat de hoofdonderzoeker (on)bewust keuzes heeft gemaakt in relevant geachte informatie. Dit is van invloed geweest op de hier gepresenteerde resultaten. Wat onderzoek naar omkoping bovendien lastig maakt is dat er altijd twee lezingen zijn, die van de omkoper en van de omgekochte. Indien de verklaringen van beide betrokkenen van elkaar verschillen is het lastig te bepalen welke ervan waar is, als er al één van waar is. Bovendien veranderden de verklaringen die de verdachten aflegden vaak in de loop der tijd, al dan niet na raadpleging van een advocaat. De hoofdonderzoeker heeft op basis van verklaringen van de betrokkenen zelf, van getuigen, en op basis van meer feitelijke informatie, zoals financiële gegevens en afgeluisterde telefoongesprekken, getracht te interpreteren wat er precies is gebeurd, gedaan en gezegd door wie en wanneer. Op basis hiervan is waarde toegekend aan de (in de loop der tijd) afgelegde verklaringen van de betrokkenen. Aangezien er geen gesprekken met de betrokkenen zijn gevoerd, is dit gebeurd op basis van alleen de strafdossiers. De resultaten zijn dus deels gebaseerd op verklaringen van verdachten, die zich uiteraard niet verder willen incrimineren (in de ogen van de rechercheurs, maar wellicht ook niet in die van henzelf). Het bleek dan ook niet eenvoudig om vast te stellen of bepaalde uitspraken onwaarheden betroffen, betrekking hadden op een van de corruptiemotieven, of op neutralisatietechnieken. Het maken van een onderscheid tussen onwaarheden, motieven voor corruptie en neutralisatiestrategieën is op basis van verdachtenverhoren erg lastig; een belangrijke beperking van dit (type) onderzoek.

Een groot voordeel van het uitvoeren van een dossieranalyse is de mogelijkheid om zicht te krijgen op aspecten van corruptie die via andere onderzoeksmethoden, zoals vragenlijststudies en experimenten, niet zo gemakkelijk te verkrijgen zijn. Zo biedt dossieronderzoek de mogelijkheid om een beeld te krijgen van kenmerken van de relatie tussen de omkoper en omgekochte (waar kent men elkaar van, hoe sterk is hun band), en van hun corrupte samenwerking (wie nam het initiatief daartoe, lijkt er over de omkopingsconstructie te zijn gesproken, was er sprake van een glijdende schaal?). Een nadeel is echter dat er vaak teveel potentieel relevante factoren zijn (Johnston, Leach, & Liu, 1999; Yin, 1981). Door het eerder uitgevoerde vragenlijstonderzoek en de aan de hand daarvan ontwikkelde theorie (Gorsira et al., 2016) konden de dossiers echter gericht worden bestudeerd op de aanwezigheid van factoren die corrupt gedrag van ondernemers en ambtenaren op persoonsniveau lijken te kunnen verklaren. Het eerder uitgevoerde vragenlijstonderzoek bood, kortom, een kader. Een ander voordeel van dossieronderzoek is de mogelijkheid

⁸⁵ De auteur van dit rapport.

om zicht te krijgen op hoe factoren tussen en binnen analyseniveaus (bijvoorbeeld persoonlijke normen en type leiderschap) elkaar in de loop der tijd zouden kunnen beïnvloeden. Zo lijkt het niet-optreden van leidinggevend en bij integriteitschendingen eraan bij te dragen dat betrokkenen zich (opnieuw) ongehinderd met dergelijk gedrag inlaten, er ook collega's bij de omkoping worden betrokken om ontdekking te voorkomen, wat ertoe leidt dat het ongewenste gedrag niet alleen blijft voortbestaan en verergert, maar zich ook verspreidt (zie ook Fijnaut, 1993).

Een nadeel van een dossieranalyse is dat het lastig is om op basis hiervan te concluderen of en in hoeverre mogelijke verklaringen voor omkoping daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het ontstaan van en/of het volharden in dit gedrag. Alleen experimentele studies kunnen uitsluitsel geven over oorzaak en gevolg, over de causale relatie tussen de hier beschreven factoren en omkopingsgedrag. Om inzicht te krijgen in de (belangrijkste) oorzaken van corruptie is het daarom van belang dit gedrag te onderzoeken middels een combinatie van onderzoeksmethoden. Gecombineerd kunnen de methoden de nadelen opheffen die aan elk afzonderlijk kleeft. Indien vragenlijstonderzoek heeft laten zien welke factoren gerelateerd zijn aan corruptiegevoeligheid, dossieronderzoek laat zien dat deze ook daadwerkelijk 'terugkomen' in corruptiezaken, en experimenten aantonen dat deze factoren daadwerkelijk een causale invloed hebben op corrupt gedrag, dan kan corruptie middels het beïnvloeden van deze factoren gericht en *evidence-based* worden aangepakt. Zoals Fijnaut (1993) opmerkte zijn er nu 'duizend-en-één aanbevelingen' om corruptie tegen te gaan. Alleen door corruptie middels een combinatie van methoden te onderzoeken kan een grondig inzicht worden verkregen in de onderliggende oorzaken ervan, en dus in hoe corruptie gericht en effectief is tegen te gaan.

Aanbevelingen interventies

Op basis van de uitkomsten is het aanbevelenswaardig in te haken op de factoren die er lijken 'uit te springen', en die een 'toxische mix' lijken te vormen⁸⁶. Onderhavig onderzoek bevestigt het beeld dat corruptie een zeer complex fenomeen is dat wordt beïnvloed door een veelheid aan factoren die onderling met elkaar verweven zijn, en die op elkaar inspelen (de Graaf et al., 2010). Toch biedt misschien juist deze complexiteit mogelijkheden voor interventies: door een aantal factoren positief te beïnvloeden, verliest de mix wellicht zijn toxiciteit.

Het onderzoek biedt aanknopingspunten voor interventies op het gebied van zowel selectie, detectie als preventie. Met betrekking tot dat eerste lijkt het van belang om bij de werving en selectie van personeel aandacht te schenken aan de persoonlijke normen van een sollicitant ten aanzien van integriteit in het

⁸⁶ Daarbij bovengenoemde kanttekeningen in acht genomen.

algemeen en corruptie in het bijzonder. Vooral bij kwetsbare functies en taken. Persoonlijke normen kunnen bijvoorbeeld worden getoetst door de kandidaat morele dilemma's voor te leggen, en in gesprek te gaan over welke keuzes de sollicitant zou maken, en waarom. Met betrekking tot zowel preventie als detectie lijkt het aanstellen van een leidinggevende met aandacht voor integriteit een onmisbare schakel in het tegengaan van omkoping. In dit kader lijkt het belangrijk dat de leidinggevende: voorbeeldgedrag vertoont (zowel op het werk als daarbuiten); met medewerkers spreekt over integriteit (en daarop zelf aanspreekbaar is); een luisterend oor biedt wanneer medewerkers integriteitsproblemen aankaarten; deze problemen daadwerkelijk probeert op te lossen; let op signalen van mogelijk onwenselijk gedrag (bijvoorbeeld als medewerkers wel erg vriendschappelijke en veelvuldige contacten onderhouden met zakelijk contacten); adequaat en tijdig ingrijpt bij overtredingen; en medewerkers die eerder een integriteitschending hebben begaan (of als daarvoor sterke aanwijzingen zijn) extra in de gaten houdt. Met betrekking tot detectie is het daarnaast van groot belang zichtbare en onzichtbare controles uit te voeren⁸⁷, om omkoping zo (tijdig) te ontdekken, en dit niet alleen af te laten hangen van de oplettendheid en onkreukbaarheid van één leidinggevende. En zeker niet als deze leiding geeft aan een medewerker die eerder over de schreef is gegaan of over wie verontrustende signalen binnenkomen. Naast het aanstellen van een proactieve en integere leidinggevende en het uitvoeren van controles is het vanuit organisatorisch oogpunt van groot belang functiescheiding in te voeren en toe te zien op de naleving daarvan, zodat het voor de medewerkers niet al te gemakkelijk is om de regels te overtreden en omkoping te plegen.

Naast omkoping lieten de betrokkenen zich vaak tevens in met andere integriteitschendingen, ook voordat zij tot omkoping overgingen. In elk van de bestudeerde zaken waren er dan ook eerdere signalen dat er iets mis was; signalen waar de meeste overheidsorganisaties van op de hoogte waren. Enerzijds is dit zorgwekkend, anderzijds betekent het dat de langdurige en steeds ernstigere corrupte samenwerkingen waarvan in sommige van de bestudeerde zaken sprake was in de toekomst wellicht kunnen worden voorkomen door tijdig ingrijpen. Mocht dit tijdig ingrijpen niet zijn gebeurd, dan is voor opsporingsdiensten en de betrokken organisaties het advies om de corruptiepleger niet als één 'rotte appel' te beschouwen. Dit onderzoek laat immers zien, in lijn met eerdere onderzoekbevindingen, dat de rotte appel niet zelden in een 'rotte mand' lijkt te liggen. De direct leidinggevenden lijken weinig aandacht te hebben voor integriteit, en meer te focussen op het bereiken van resultaten dan de manier waarop. De collega's lijken zich soms met vergelijkbaar onethisch gedrag in te laten of zich te laten corrumperen door de ambtenaar. Wanneer men alleen de 'rotte appel' verwijdert, zonder de mand grondig schoon te maken en het overige fruit te

⁸⁷ Waarbij extra aandacht gewenst lijkt voor medewerkers die nevenwerkzaamheden verrichten in de branche waarin ze als overheidsfunctionaris werkzaam zijn.

controleren, loopt men het risico dat er in de toekomst opnieuw sprake is van rot en bederf. Om dat te voorkomen is de aanbeveling voor de betrokken organisaties om, zo mogelijk op basis van relevante informatie voortgekomen uit het opsporingsonderzoek of op advies van de opsporingsinstantie, structurele maatregelen te treffen die het fruit, en dus de gehele mand, langdurig vers houden.

Geraadpleegde literatuur

- Agnew, R. (2014). Social Concern and Crime: Moving Beyond the Assumption of Simple Self-interest. *Criminology*, 52(1), 1-32.
- Aguilera, R. V., & Vadera, A. K. (2008). The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption. *Journal of Business Ethics*, 77(4), 431-449.
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational behavior and human decision processes*, 50(2), 179-211.
- Andvig, J. C., Fjeldstad, O.H., Amundsen, I., Sissener, T., & Sørreide, T. (2001). *Corruption. A review of contemporary research*: Chr. Michelsen Institute.
- Ashforth, B. E., & Anand, V. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior*, Vol 25, 25, 1-52.
- Beck, L., & Ajzen, I. (1991). Predicting dishonest actions using the theory of planned behavior. *Journal of research in personality*, 25(3), 285-301.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*, 169, 176-177.
- Beets, S. D. (2005). Understanding the demand-side issues of international corruption. *Journal of Business Ethics*, 57(1), 65-81.
- Chan, T. (2000). Corruption Prevention—the Hong Kong Experience. *UNAFEI Resource Material Series*, 56, 365-377.
- Cialdini, R. B., & Goldstein, N. J. (2004). Social influence: Compliance and conformity. *Annu. Rev. Psychol.*, 55, 591-621.
- Cialdini, R. B., Reno, R. R., & Kallgren, C. A. (1990). A focus theory of normative conduct: recycling the concept of norms to reduce littering in public places. *Journal of personality and social psychology*, 58(6), 1015.
- Coleman, J. W. (1987). Toward an integrated theory of white-collar crime. *American Journal of Sociology*, 406-439.
- Collins, J. D., Uhlenbruck, K., & Rodriguez, P. (2009). Why Firms Engage in Corruption: A Top Management Perspective. *Journal of Business Ethics*, 87(1), 89-108. doi:10.1007/s10551-008-9872-3
- de Graaf, G. (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, 31(1), 39-86.
- de Graaf, G., von Maravić, P., & Wagenaar, P. (2010). *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*: Barbara Budrich.
- Dimant, E. (2013). *The nature of corruption: An interdisciplinary perspective*. Retrieved from
- Dong, B., Dulleck, U., & Torgler, B. (2012). Conditional Corruption. *Journal of Economic Psychology*, 33(3), 609-627.
- Dormaels, A., & Walle, G. V. (2011). De D&A-code van corruptie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 53(2), 100.
- Festinger, L. (1962). *A theory of cognitive dissonance* (Vol. 2): Stanford university press.
- Fijnaut, C. (1993). Politie corruptie in Nederland. *Een Impressie van Veertien Gevallen [Police Corruption in the Netherlands. An Impression of Fourteen Cases]*. Arnhem, The Netherlands: Gouda Quint.
- Gorsira, M., Denkers, A., & Huisman, W. (2016). Both Sides of the Coin: Motives for Corruption Among Public Officials and Business Employees. *Journal of Business Ethics*, 1-16.
- Gottfredson, M. R., & Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*: Stanford University Press.
- Graycar, A., & Sidebottom, A. (2012). Corruption and control: a corruption reduction approach. *Journal of Financial Crime*, 19(4), 384-399.
- Huberts, L. W. J. C., Kaptein, M., & Lasthuizen, K. (2007). A study of the impact of three leadership styles on integrity violations committed by police officers. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 30(4), 587-607.
- Huberts, L. W. J. C., & Nelen, J. M. (2005). *Corruptie in het Nederlandse bestuur: Omvang, aard en afdoening [Corruption in Dutch government: Extent, nature, and settlement]*.

- Johnston, W. J., Leach, M. P., & Liu, A. H. (1999). Theory testing using case studies in business-to-business research. *Industrial marketing management*, 28(3), 201-213.
- Kaptein, M. (2008). Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: The corporate ethical virtues model. *Journal of Organizational Behavior*, 29(7), 923-947.
- Kish-Gephart, J. J., Harrison, D. A., & Treviño, L. K. (2010). Bad apples, bad cases, and bad barrels: meta-analytic evidence about sources of unethical decisions at work. *Journal of Applied Psychology*, 95(1), 1.
- Klepper, S., & Nagin, D. (1989). The deterrent effect of perceived certainty and severity of punishment revisited*. *Criminology*, 27(4), 721-746.
- Köbis, N. C., van Prooijen, J.-W., Righetti, F., & Van Lange, P. A. (2015). "Who Doesn't?"—The Impact of Descriptive Norms on Corruption. *PLoS one*, 10(6).
- Kreling, T., & Logtenberg, H. (2013, December 7). 'Ik wilde de wereld verbeteren' ['I wanted to change the world']. *NRC Handelsblad*.
- Langsted, L. B. (2012). The King of Farum—A Danish Corruption Tale. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 13(2), 133-141.
- Liere, K. D., & Dunlap, R. E. (1978). Moral Norms and Environmental Behavior: An Application of Schwartz's Norm-Activation Model to Yard Burning. *Journal of Applied Social Psychology*, 8(2), 174-188.
- Martin, K. D., Cullen, J. B., Johnson, J. L., & Parboteeah, K. P. (2007). Deciding to bribe: A cross-level analysis of firm and home country influences on bribery activity. *Academy of Management Journal*, 50(6), 1401-1422.
- Nelen, J. M., & Niewendijk, A. (2003). *Geen ABC. Analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie*.
- Onwezen, M. C., Antonides, G., & Bartels, J. (2013). The Norm Activation Model: An exploration of the functions of anticipated pride and guilt in pro-environmental behaviour. *Journal of Economic Psychology*, 39, 141-153.
- Pendse, S. G. (2012). Ethical hazards: a motive, means, and opportunity approach to curbing corporate unethical behavior. *Journal of Business Ethics*, 107(3), 265-279.
- Pinto, J., Leana, C. R., & Pil, F. K. (2008). Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization-level corruption. *Academy of Management Review*, 33(3), 685-709.
- Powpaka, S. (2002). Factors Affecting Managers' Decision to Bribe: An Empirical Investigation. *Journal of Business Ethics*, 40(3), 227-246. doi:10.1023/A:1020589612191
- Prabowo, H. Y. (2014). To be corrupt or not to be corrupt: Understanding the behavioral side of corruption in Indonesia. *Journal of Money Laundering Control*, 17(3), 306-326.
- Rabl, T. (2011). The impact of situational influences on corruption in organizations. *Journal of Business Ethics*, 100(1), 85-101.
- Rabl, T., & Kuehlmann, T. M. (2008). Understanding Corruption in Organizations - Development and Empirical Assessment of an Action Model. *Journal of Business Ethics*, 82(2), 477-495.
- Rijksrecherche. (2010). *Niet voor persoonlijk gebruik!* Retrieved from <http://www.binnenlandsbestuur.nl/uploads/files/document/6403.00.003-rapport-1-.pdf>
- Rose-Ackerman. (1997). The political economy of corruption. In K. A. Elliott (Ed.), *Corruption and the Global Economy* (pp. 31-60). Washington, DC Institute for International Economics.
- Schwartz, S. H. (1977). Normative Influences on Altruism. *Advances in experimental social psychology*, 10, 221-279.
- Schwartz, S. H., & Howard, J. A. (1981). A normative decision-making model of altruism. *Altruism and helping behavior*, 189-211.
- Shover, N., & Bryant, K. M. (1993). *Theoretical explanations of corporate crime*. New York.
- Steg, L., & Groot, J. (2010). Explaining prosocial intentions: Testing causal relationships in the norm activation model. *British journal of social psychology*, 49(4), 725-743.
- Svensson, J. (2003). Who must pay bribes and how much? Evidence from a cross section of firms. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 207-230. doi:10.1162/00335530360535180

- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19-42. doi:10.1257/089533005774357860
- Sykes, G. M., & Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American sociological review*, 664-670.
- Tanzi, V. (1998). Corruption around the world - Causes, consequences, scope, and cures. *International Monetary Fund Staff Papers*, 45(4), 559-594.
- Tavits, M. (2010). Why Do People Engage in Corruption? The Case of Estonia. *Social Forces*, 88(3), 1257-1279.
- Transparency International. (2015). Corruption Perceptions Index 2015. Retrieved September 1, 2016, from <https://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>
- van der Velden, C. (2015). Scholten in cassatie tegen veroordeling voor omkoping. *Algemeen Dagblad*. Retrieved from <http://www.ad.nl/rotterdam/scholten-in-cassatie-tegen-veroordeling-voor-omkoping~a81564b0/>
- Van Slyke, S., & Cullen, F. T. (2016). *The Oxford Handbook of White-Collar Crime*: Oxford University Press.
- Yin, R. K. (1981). The case study crisis: Some answers. *Administrative science quarterly*, 26(1), 58-65.
- Wikström, P.-O. H. (2004). Crime as alternative: Towards a cross-level situational action theory of crime causation. *Beyond empiricism: Institutions and intentions in the study of crime*, 13, 1-37.
- Wolfe, D. T., & Hermanson, D. R. (2004). The fraud diamond: Considering the four elements of fraud. *The CPA Journal*, 74(12), 38.

Bijlage: Scoringsformulier

Beschrijving van de casus	
Van welke feiten werden de betrokkenen verdacht?	
DETECTIE	
Door wie en hoe is de omkoping aan het licht gekomen?	
Is er iets gebleken uit het financiële (of andere vormen van) onderzoek?	
Wat verklaren verdachten zelf?	
Wat bleek uit de getuigenverhoren?	
Zijn er daarvóór mensen geweest die van het omkopingsfeit wisten, die hierover gesproken hebben of er melding van hebben gemaakt?	
AFDOENING	
Hoe is de zaak afgehandeld (waarschuwing, overplaatsing, vertrekregeling, ontslag, aangifte, rechtszak, veroordeling)?	
SELECTIE	
Zijn de omkoper(s) en omgekochte(n) gescreend (op integriteit) alvorens ze hun functie verkregen?	

Wat zijn kenmerken van de (corrupte) interactie(s) tussen omkoper & omgekochte?	
<i>Omkopingsrelatie:</i>	
INTERACTIE OMKOPER en OMGEKOCHTE	
Waar kennen omkoper en omgekochte elkaar van?	
Hoe lang kennen zij elkaar al?	
Wanneer verandert hun relatie in een corrupte samenwerking?	
Wie neemt het initiatief tot de omkoping? 1. de omkoper 2. de omgekochte 3. wisselt	
Hoe verlopen de corruptie interactie(s) tussen omkoper en omgekochte over het algemeen? 1. Fysiek contact 2. telefonisch 3. e-mail	
Waar verlopen de corrupte interactie(s) tussen omkoper en omgekochte 1. Op het werk 2. thuis 3. Daarbuiten	
RUILTRANSACTIE	
Welke beslissing hoopt de omkoper te beïnvloeden?	
Waaruit bestaat de tegenprestatie aan de omgekochte?	
Wie heeft de omkopingsconstructie bedacht (omkoper, omgekochte of anderen)?	
Hadden omkoper en omgekochte (niet) veel nodig om elkaar te begrijpen?	
Op welk(e) momenten vindt uitruil plaats: eerst beïnvloeden beslissing en dan wederdienst; andersom; of onduidelijk?	
Hoe vaak is er sprake geweest van een ruiltransactie?	
Was er sprake van een glijdende schaal?	
Zijn er aanwijzingen dat de omkoper/omgekochte ermee wilde stoppen? Zo	

ja, waarom? Is dit gelukt of niet? Zo nee, waarom niet?	
---	--

Wat zijn typerende kenmerken van de omkoper en de omgekochte?		
	Omgekochte	Omkoper
ISMI-MODEL		
Interne normen t.a.v. corruptie Gebrek aan... <ol style="list-style-type: none"> 1. Probleembewustzijn 2. Verantwoordelijkheidsgevoel 3. Gevoel morele verplichting 		
Sociale normen t.a.v. corruptie Perceptie van... <ol style="list-style-type: none"> 1. Injunctieve normen 2. Descriptieve normen 		
Mogelijkheden Perceptie van... <ol style="list-style-type: none"> 1. Moeilijk corruptieregels na te leven 2. Gemakkelijk corruptieregels te overtreden 		
Incentives: (kans op) baten <ol style="list-style-type: none"> 1. Financieel gewin/ materieel voordeel 2. Status/ aanzien 3. Behalen targets/ behouden baan 4. Spanning 5. Aangename dingen doen 6. Frustratie 7. Liefde 8. Waardering (van vrienden/familie) 9. etc. 		
Incentives (kans op) kosten <ol style="list-style-type: none"> 1. Pakkans: <ul style="list-style-type: none"> door directe collega; leidinggevende; collega andere partij; concurrent andere partij; handhavers/toezichthouders 2. Ernst gevolgen detectie: <ul style="list-style-type: none"> - direct: boete/ gevangenisstraf/ verlies baan - indirect: opinie collega's/ vrienden en familie 		
NEUTRALISATIETECHNIEKEN		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ontkenning verantwoordelijkheid (ik had geen keus/ mijn rol was heel klein) 		

<ol style="list-style-type: none"> 2. Ontkenning van schade (geen of weinig schade / organisatie lijkt er niet om te geven) 3. Ontkenning van slachtoffers (er zijn geen slachtoffers, of verdiend) 4. Sociale weging (ontkenning legitimiteit van veroordelaars / onduidelijke wetten of regels / niet consequent gehandhaafd/ iedereen doet het etc.) 5. Beroep op hogere plichten/morele principes (het doel heiligt de middelen) 6. Legaliteit (gedrag is niet illegaal) 7. Weegschaal (meer goed dan kwaad gedaan / deel van geld aan goede doelen gegeven) 8. Taalgebruik (metaforen, beestje niet bij de naam noemen) 		
KARAKTER		
Karaktereigenschappen		
ANDER NORMOVERSCHRIJDEND GEDRAG		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Misdrijven 2. Overtredingen 3. Ander onethisch gedrag 		

Hoe is de ethische cultuur van de organisatie/het bedrijf te kwalificeren?		
WAARDEN IN DE ORGANISATIECULTUUR		
<ol style="list-style-type: none"> 1. helderheid (heldere, concrete, complete ethische verwachtingen voor managers en werknemers) 2. congruentie (gedrag management en leidinggevenden is in overeenstemming met ethische verwachtingen (tone at the top)) 3. uitvoerbaarheid (organisatie stelt voldoende tijd, geld, middelen, informatie en autoriteit beschikbaar aan management en werknemers om verantwoordelijkheden te vervullen) 4. ondersteuning (de organisatie stimuleert identificatie met en betrokkenheid bij ethische verwachtingen onder management en werknemers) 5. transparantie (consequenties van ethisch en onethisch gedrag zijn zichtbaar voor zowel managers als 		

<p>werknemers (en onderling) en men kan daarop acteren)</p> <p>6. bespreekbaarheid ((morele) dilemma's, problemen en kritiek kunnen worden bediscussieerd door management en werknemers)</p> <p>7. bestrafing (managers en werknemers geloven dat onethisch gedrag wordt bestraft en ethisch gedrag beloond)</p>		
<p>Welke factoren in de organisatiestructuur kunnen hebben bijgedragen aan het ontstaan, de instandhouding en de ontdekking van het omkopingsfeit?</p>		
<p>Organisatie omkoper</p> <p>Organisatie omgekochte</p>		
<p>BELONINGSSYSTEEM</p>		
<p>Hoe is het beloningssysteem te kwalificeren? belangrijke rol van:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. targets 2. bonussen 3. andere vormen van bijzondere beloningen 4. heeft de betrokkene (kort) daarvoor een bijzondere beloning ontvangen? 5. heeft de betrokkene een waarschuwing of 'straf' (v.b. overplaatsing, demotie/ geen promotie, etc.) ontvangen? 		
<p>PREVENTIE</p>		
<p>Zijn door de betrokken organisaties maatregelen getroffen om corruptie te voorkomen?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. functiescheiding- en roulatie op kwetsbare posities 2. compliance-/ integriteitsafdelingen 3. transparante regels en gedragscodes m.b.t. omkoping (zoals de zakelijke omgang met privérelaties en het aannemen/verstrekken van geschenken) 4. trainingen aan personeel en leidinggevenden m.b.t. ethiek/integriteit 5. systematische interne controles, risicoanalyses en audits 6. vertrouwenspersoon 7. klokkenluidersmeldpunt 		