

'VOOR ELKAAR ZORGEN'

Corruptie is en was er altijd, overal. Maar is het overal even ontwrichtend? 'De kans dat men elkaar de bal toespeelt is heel groot'.

Is het toeval of tekenend voor een trend: op een willekeurige dag, 28 maart 2017, verschijnen op de eerste vijf pagina's van het Financieel Dagblad liefst drie artikelen waarin Nederlandse ondernemingen worden genoemd in verband met corruptie, of wat daar dicht tegenaan hangt.

Een Rotterdams notariskantoor zou hebben meegewerkt aan een nep-verkooptransactie van een bedrijf in Ecuador, om een zwarte betaling wit te laten lijken. Een pagina verder: een groot stuk over drie partners van een big four-accountantskantoor, die actief zouden hebben meegewerkt om steekpenningen, betaald door een internationaal opererend Nederlands bouwbedrijf aan invloedrijke personen in Saoedi-Arabië en in Suriname - al met al bijna dertig miljoen euro - onvindbaar te maken in het jaarverslag. Ze brachten bestuur en raad van commissarissen daarvan pas op de hoogte nádat de aandeelhoudersjaarvergadering de verantwoordelijken décharge had verleend over het desbetreffende verslagjaar. En dan was er een artikel over het voornemen van het kabinet Rutte III om - ten langen leste - afscheid te nemen

van de in binnen- en buitenland zwaar bekritiseerde Nederlandse praktijk om door belastingverdragen en speciale afspraken medewerking te verlenen aan belastingontwijking door buitenlandse multinationals. Staatssecretaris Menno Snel zou een bronheffing op rente, dividenden en royalty's overwegen op geldstromen die richting belastingparadijzen worden gestuurd. Het gaat om zaken die in behandeling zijn, of nog onder de rechter, en deels ook in het verleden speelden. Man en paard weer noemen is hier niet relevant (en wie wil kan de details zo nazoeken). Maar de vraag die hier opkomt is: impliceert deze kleine greep uit een lange reeks casussen dat wij in Nederland toch veel vatbaarder zijn voor corruptie dan we zelf denken? Bagatelliseren we niet onze bereidheid om eraan mee te doen, om het te faciliteren, of weg te kijken als het ons geld oplevert?

RANKINGS

Dat Noordwest-Europeanen in het algemeen geloven dat harde corruptie in hun wereld weinig voorkomt, is niet verbazend. Ze worden in dat idee bevestigd door de rankings die er op dit terrein jaarlijks worden opgesteld. →

Tekst: Bert Bakker Beeld: Shutterstock, VRHL





'ALS BETAALDE
STEEKPENNINGEN CORRECT
ZIJN VERANTWOORD IS
DE ACCOUNTANT AL SNEL
TEVREDEN.'

Zoals die van Transparency International; de jaarlijkse *TI Corruption Perceptions Index*. In 2017 stond Nieuw Zeeland daarin bovenaan, maar direct daarop volgen Denemarken, Finland, Noorwegen en Zwitserland. En op 6 en 8 staan Zweden en Nederland. De Index of Public Integrity (IPI) van het *European Research Centre for Anti-Corruption and State Building*, onderdeel van het anti-corruptieproject Anticorrp van de EU, toont een vergelijkbaar beeld. Ook daar komen Scandinavische landen, Nederland, maar ook Groot-Brittannië en Duitsland naar voren als beperkt corrupt. Het beeld is dus op z'n minst verwarrend: afgaand op perceptie, dus wat burgers er actief van merken in hun dagelijks leven, is corruptie in Noordwest-Europa géén

groot probleem, maar wie beter kijkt - wil kijken, want de samenstellers van de genoemde indices hanteren wel een relatief nauwe definitie van corruptie - ziet dat het wel degelijk overal bestaat. Ook in de 'voorbeeldige' landen dus.

Wie zichzelf een snippertje fatalisme toestaat zou kunnen denken dat corruptie, nepotisme, cliëntelisme en vriendjespolitiek 'in feite hoort tot de natuurlijke staat der dingen'. Familie beter behandelen dan wildvreemden is een aangeboren reflex, en voor vrienden - die misschien vrienden werden omdat ze jou ooit hielpen - geldt iets vergelijkbaars.

Met dat idee in het achterhoofd is het niet vreemd dat mensen in landen waar de overheidsvoorzieningen minder royaal zijn, denken: "Wat jullie corruptie noemen, heet bij ons voor elkaar zorgen." En het is ook begrijpelijk dat dáár waar ambtenaren karige salarissen ontvangen, ze gevoeliger zijn voor financiële aanmoediging van burgers om dat stempel op een vergunningaanvraag wat sneller te zetten. Maar ook in beter georganiseerde, rijkere, meer democratische landen vergt het níet gebruikmaken en niet verlénen van niet-verdiende privileges dus een forse mate van zelfdiscipline. Stel je maar voor: er zijn voor een concert van een diep bewonderde pianist veel meer gegadigden voor entreekaarten dan plaatsen in de

*'CORRUPTIE IS EEN
ZEER COMPLEX, NIET
EENDUIDIG BEGRIP.
MAAR HET STAAT
WEL ALTIJD VOOR
HET KWADE.'*



zaal. De kans om binnen te komen is verwaarloosbaar, maar een vriend van je werkt bij de organisatie en kan je ertussen duwen. Wie zonder zonde is, werpe de eerste steen.

HISTORIE

In dat licht is een wetenschappelijke studie naar initiatieven die in de loop der eeuwen in diverse landen werden ondernomen om corruptie te bestrijden, heel interessant. Onder auspiciën van het EU-initiatief *Anticorrupt* verscheen afgelopen januari bij Oxford University Press een overzicht van wat in de loop van de geschiedenis zoal onder corruptie werd verstaan. Drieëntwintig merendeels Europese wetenschappers leverden bijdragen aan *Anticorruption in History – From Antiquity to the Modern Era*.

Hoofdredacteur en mede-auteur van de bundel is de Nederlandse historicus en universitair docent aan de VU Ronald Kroeze. Over de achtergrond van dit EU initiatief zegt hij: "Discussies tussen EU-landen tenderden vaak naar *The path to Denmark*. Dus: hoe krijgen we het overal zoals in Denemarken. Maar die benadering negeert de enorme verschillen tussen landen. Er was dus behoefte om corruptie in een breder historisch perspectief te bezien."

Hoe divers de betekenis van corruptie is geweest blijkt wel uit de artikelen in het boek, die twintig periodes en

landen behandelen. Het kan omkoping van ambtenaren of machtige beslissers in grote organisaties betekenen, ordinaire fraude, maar ook kritiek op, of ondermijning van, het heersende politieke systeem. Kroeze: "Corruptie is een zeer complex, niet eenduidig begrip. Maar het staat wel altijd voor het kwade. Vaak is het een symptoom van botsende waardesystemen, of een discussie over de legitimiteit van privileges en ongelijkheden." Als recent voorbeeld noemt hij de ophef over de salarisverhoging van ING-topman Hamers. "Binnenslands wordt gedacht: wat rechtvaardigt de willekeurige toekenning van zo'n megasalaris? Internationaal gaat het over: wat krijgen bestuurders van multinationals gemiddeld betaald?"

Het diffuse beeld dat oprijst uit de historische tour d'horizon van anti-corruptiemaatregelen sluit in zekere zin aan bij de observaties van Willeke Slingerland, verbonden aan de Twentse Hogeschool Saxion en sinds jaren onderzoeker op het gebied van corruptie in deze tijd. "Nederland is een onderonsjesland. Typisch een land waar elke sector belangenorganisaties heeft die onderhandelen met elkaar en met overheden. Maar in dat poldermodel zie je telkens dezelfde namen van sleutelfiguren opduiken. Dus de kans dat men elkaar de bal toespeelt is heel groot."

Slingerland wijst op vriendjespolitiek bij aanbestedingen in de bouwwereld. Omdat de netwerken zo hecht zijn weet men elkaar snel te vinden en kan men makkelijk prijskartels afspreken. De bepaling van salarissen gebeurt in de overzienbare kring van raden van bestuur, en hun toezichthouders, de commissarissen.

Marcel Pheijffer, hoogleraar accountancy aan Nyenrode Business Universiteit en forensische accountancy aan Universiteit Leiden, ziet corruptie als een verschijningsvorm van fraude. Het blijkt niet altijd makkelijk te herkennen als iets waarbij voordelen worden gegund in ruil voor iets anders. "Situaties waarin overheden samenwerken met private partijen - denk aan aanbesteding van grote projecten - zijn er gevoelig voor. Collusie heet dat. Denk aan de rol van Ballast Nedam bij aanleg van de zeesluis in IJmuiden, en de casus van de Amsterdamse oud-gedeputeerde van de provincie Noord-Holland Hooijmaijers."

Meer dan we ons realiseren onttrekken zaken zich aan democratische controle, denkt Slingerland. "Mensen in lobbyorganisaties overlappen met het circuit van beroeps politici. Belastingrulings vallen weliswaar binnen de wet, maar komen tot stand in een sfeer van willekeur." Ook boekhoudfraudes ziet zij in het licht van 'moderne corruptie', die hoort bij een moderne industriële en diensteneconomie en minder bij een traditionele landbouweconomie, zoals die van Roemenië of Hongarije. Of bij een land als Rusland, dat leeft van agrarische en minerale commodities.



'JE MOET WEZENLIJKE VERSCHILLEN TUSSEN LANDEN EN DE BELEVING VAN CORRUPTIE NIET WEGPOETSEN.'

SCHEMERGEBIED

Accountants opereren soms in een schemergebied, meent Marcel Pheijffer, doordat ze naar definities moeten kijken en worden afgerekend op naleving van regels. "Als betaalde steekpenningen correct zijn verantwoord is de accountant al snel tevreden. Maar ze moeten ook de regels van hun meldplicht fraude en witwassen volgen." Mensen nemen te makkelijk aan dat het internet en de digitale informatievoorziening ervoor zorgen dat transparantie over bestuurlijke en financiële zaken vanzelf spreekt en het speelveld voor corruptie dus kleiner wordt, denkt Slingerland. "Ten onrechte; overal ontstaan nieuwe netwerken en netwerkjes die er voorheen niet waren. En het patroon dat je, bij het tot stand komen van beslissingen, circuits van insiders krijgt die outsiders niet toelaten, duikt echt overal op."

Toch wringt er iets in die karakterisering van corruptie als een kwaad dat zich willekeurig waar en op talloze manieren manifesteert; dat er daarom moeilijk patronen in te ontdekken zijn. Dat suggereert immers ook dat er qua schadelijkheid voor de economie niet wezenlijk een verschil bestaat tussen de corruptie enerzijds in Nederland, Denemarken of Duitsland, en anderzijds die in bijvoorbeeld Griekenland of Rusland. Terwijl er wel een enorm verschil bestaat in welvaart en maatschappelijke stabiliteit tussen die eerstgenoemde groep landen en de tweede. Wordt wel meegewogen hoe diepgravend en ontwrichtend de gevolgen van die 'ouderwetse' omkoping en vriendjespolitiek kunnen zijn? Het lijkt immers onmiskenbaar dat de economische ontwikkeling van Griekenland en Rusland ernstig wordt gehinderd en gefrustreerd, juist door die alomtegenwoordige cultuur

van corruptie - in zowel het ambtenarenapparaat van hogere en lagere overheden, als in het bedrijfsleven. De kern van de welvaartscreatie in West-Europa (niet alleen in het Noorden, maar ook in bijvoorbeeld de dynamische economieën van Noord-Italië en Noord-Spanje), namelijk het innoverend ondernemerschap, is in grote delen van Oost- en Zuidoost-Europa altijd gefnuikt geweest. De haast ondoordringbare regelbrij, door overheden opgelegd, is er slechts te doorbreken door met contenten ambtenaren een andere kant op te laten kijken. Wat daar ontbrak was een brede middenklasse die economisch onafhankelijk is, die economische en politieke monopolievorming kan tegengaan, elkaar controleert en ter verantwoording kan roepen.

De van huis uit Amerikaanse historicus James Kennedy, hoogleraar aan de Universiteit van Utrecht en kenner van de Lage Landen, schreef samen met Ronald Kroeze in *Anticorruption* een hoofdstuk over de situatie in Nederland in de achttiende eeuw. Hij toont zich gevoelig voor de gedachte dat de schadelijkheid van corruptie samenhangt met de mate van machtsconcentratie bij de elite. "In een stad als Amsterdam waren in de zeventiende en achttiende eeuw weliswaar veel kooplieden corrupt, en lucratieve baantjes werden verkocht of gegund. Maar de macht bleef altijd gespreid. Het werd nooit zo dat twee of drie families alles bepaalden." Ondanks vormen van nepotisme en vriendjespolitiek bleef een kern van egalitair denken en een zekere norm van eerlijkheid in het openbare leven bleef bestaan.

Die correlatie herkent Marcel Pheijffer ook wel: in minder ontwikkelde economieën zijn meer mensen afhankelijk van een kleine groep. "Het ligt voor de hand dat die omstandigheden vaker klassieke omkoping uitlokken." En reagerend op de observatie dat in de bundel *Anticorruption* de impact van corruptie wat onderbelicht blijft, zegt James Kennedy: "Je moet wezenlijke verschillen tussen landen en de beleving van corruptie uiteraard niet wegpoezen. En de mate van sociaal-economische disruptie die met corruptie samenhang verschilt echt. Maar het probleem met Deense technieken willen oplossen is onzin." ←

