

## Tussen corruptie en corruptieparadox

Over de omvang van corruptie in Nederland

*L.W.J.C. Huberts en K. Lasthuizen\**

'Nederland fraudeland', zo concludeerde de Socialistische Partij in maart 2004 naar aanleiding van een aantal affaires dat zich de maanden daaraan voorafgaand had voorgedaan: de slepende bouw-fraudeaffaire met steeds meer informatie over de betrokkenheid van de hele sector op alle niveaus, de discussie over bonussen en salarisverhogingen van bestuurders van ondernemingen, affaires rond politici zoals wethouder Oudkerk van Amsterdam, de commotie over de inrichting van het nieuwe gebouw van het Uitvoeringsorgaan Werknemers Verzekeringen enzovoort.<sup>1</sup> De SP initieerde een debat met het kabinet in de Tweede Kamer. De meningen verschilden. Wie de affaires en schandalen achter elkaar opsomt, bekruipt het gevoel dat er sprake is van aanzienlijke fraude en corruptie. Toch staat Nederland bekend als een van de minst corrupte landen van de wereld. Op een ranglijst van Transparency International met de corruptiereputaties van 133 landen neemt ons land in 2003 de zevende plaats in, zo benadrukten andere parlementariërs. Welk beeld van Nederland is het juiste? Is ons land corrupt of integer, nemen corruptie en fraude feitelijk toe of tonen de affaires juist hoe

\* Beide auteurs maken respectievelijk als hoogleraar en als senioronderzoeker deel uit van de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de afdeling Bestuur en Organisatie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam (zie [www.fsw.vu.nl/integriteit](http://www.fsw.vu.nl/integriteit)). Het artikel is gebaseerd op en maakt gebruik van met name Nelen en Nieuwendijk, 2003; Huberts, Hulsebosch, Lasthuizen en Peeters, 2004; Huberts, Lasthuizen, Oppenhuis en Peeters in Huberts en Nelen, 2005. Het VU-onderzoek staat dus centraal. Zie het laatstgenoemd boek voor een meeromvattend overzicht van de *state of the art* van onze kennis met ook aandacht voor andere typen onderzoek en analyse. Dat boek is het resultaat van onderzoek dat is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie.

<sup>1</sup> Van de uitgebreide literatuur noemen we Van den Heuvel e.a., 2002 over corruptie in de bouw als endemisch fenomeen en Dohmen en Verlaan, 2003, 2004.

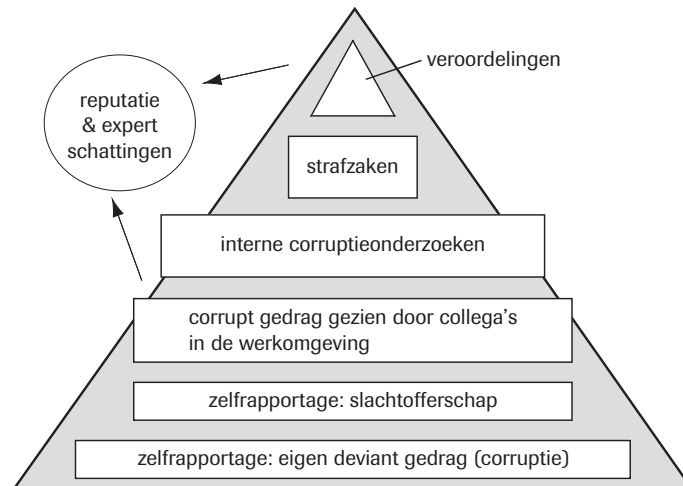
alert we zijn op alles wat misgaat? Die alertheid wijst op de mogelijkheid van een integriteitsparadox, zo stelde het kabinet Balkenende: 'In een samenleving die integriteit hoog in het vaandel heeft, worden wellicht eerder en vaker mogelijke schendingen besproken, zodat het lijkt alsof deze zich vaker voordoen dan elders, terwijl dat niet het geval is.'<sup>2</sup> Daar staat weer tegenover dat veel analyses een gebrekkige kennis over de precieze omvang van corruptie en fraude signaleren. Sterker nog: instanties als de groep van staten tegen corruptie van de Raad van Europa (Greco, 2003) spreken openlijk hun twijfel uit bij al te gemakkelijke veronderstellingen over het uitzonderlijke van het corruptiefenomeen in ons land.

In dit artikel gaan we in op de kennis over het aantal corruptieonderzoeken in Nederland, mede om te achterhalen of er sprake zou kunnen zijn van een integriteits- of corruptieparadox. Onmiddellijk past daarbij het relativerende besef dat zich bij onderzoek naar de omvang van corruptie het onoplosbare probleem van het *dark number* voordoet. Daarbij gaat het om het gegeven dat een (groot) deel van de corruptiegevallen niet aan de oppervlakte komt. Dat wordt ook wel verbeeld met de metafoer van de ijsberg. Vaak wordt gesteld dat we slechts 'het topje van de ijsberg' in beeld hebben en dat onderzoek nodig is om de contouren van die berg zichtbaar te maken. Zo zou duidelijker worden welk deel van de ijsberg zich onder of boven water bevindt. In figuur 1 wordt het onbekende gesymboliseerd met een groot grijs gebied. Dat illustreert dat het de moeite waard is om op diverse manieren te proberen iets meer te weten te komen over de *omvang* van de ijsberg. De figuur verduidelijkt een aantal typen onderzoek en informatieverzameling.<sup>3</sup> Er kan gekeken worden naar het aantal strafzaken en de veroordelingen voor corruptie die daaruit voortvloeien, ander onderzoek richt zich op het aantal interne onderzoeken, ook van disciplinaire aard. Via interviews of enquêtes kan worden gevraagd hoeveel corrupt gedrag medewerkers in hun werkomgeving waarnemen, hoe vaak ze pogingen tot omkoping meemaken en of ze zelf betrokken zijn geweest bij vormen van

<sup>2</sup> Zie Minister-president, Minister van Algemene Zaken 2004, p. 1 (een brief over de publieke moraal aan de Tweede Kamer).

<sup>3</sup> Het gaat louter om een illustratie; de oppervlakte van de opgenomen figuren is onbekend. Dat geldt ook voor onderdelen zoals de omvang van het aantal interne onderzoeken. Omdat die onderzoeken ook tot de conclusie kunnen leiden dat er geen sprake was van corruptie, ligt een deel van de rechthoek met de interne onderzoeken buiten de ijsberg (hetzelfde geldt voor wat wordt signaleerd door derden).

**Figuur 1: Typen onderzoek naar de omvang van corruptie en fraude**



corruptie. De laatste vorm die in de figuur is opgenomen, is reputatieonderzoek. Dan wordt buitenstaanders gevraagd de omvang van de corruptie in een land, sector of organisatie te schatten. Natuurlijk kent elk type onderzoek beperkingen wat betreft de geldigheid en betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens.

Elders is uiteengezet wat er bekend is over corruptie in Nederland op basis van de genoemde vormen van onderzoek (Huberts en Nelen, 2005). In dit artikel beperken we ons tot één type onderzoek: de inventarisatie van het aantal interne corruptieonderzoeken dat feitelijk in bestuurlijke organisaties plaatsvindt. Het doel is tweeledig. Enerzijds is het nuttig te weten hoeveel van die onderzoeken plaatsvinden. Anderzijds biedt dit type onderzoek de mogelijkheid iets te zeggen over de plausibiliteit van de integriteits- of corruptieparadox. De belangrijkste bron zijn enquêtes onder gemeentesecretarissen in 1991, 1995 en 2003 en een enquête onder departementen, provincies, waterschappen, de rechterlijke macht en zelfstandige bestuursorganen in 2004.

De opbouw van het artikel is eenvoudig. Eerst wordt gerapporteerd over de onderzoeken en de uitkomsten daarvan. Dat leidt tot conclusies over de omvang van interne corruptieonderzoeken binnen het Nederlandse openbaar bestuur. Daarna staan we stil bij de gememooreerde paradox.

### Interne corruptie- en fraudeonderzoeken

In 1991 werd aan de Vrije Universiteit onderzoek gestart om het inzicht in 'bestuurlijke corruptie en fraude' te vergroten. Een honderdtal gemeentesecretarissen werd aangeschreven om te achterhalen hoe vaak er in gemeenten onderzoek naar bestuurlijke corruptie en fraude was gedaan (Huberts, 1993). Het onderzoek werd in alle grote gemeenten en in een aselechte steekproef van de kleinere gemeenten gehouden. De vragenlijst werd aan de gemeentesecretaris voorgelegd in de veronderstelling dat deze functionaris met alle of bijna alle meer serieuze gevallen van corruptie en fraude waarbij gemeentelijk personeel betrokken is, te maken heeft. Vanzelfsprekend werd anonimiteit gegarandeerd. De respons was hoog: 82 van de in totaal 107 gemeentesecretarissen reageerden, een score van 77%.

Corruptie en fraude werden in dit onderzoek als volgt omschreven: 'ambtenaren of politici zijn corrupt wanneer ze de kennis of macht die met hun functie verbonden is misbruiken om van derden financiële of andere gunsten te verwerven. Ze doen iets of ze laten iets na met het oog op het verkrijgen van gunsten van particulieren, van bedrijven, van organisaties of instanties of van andere ambtenaren of politici. Fraude levert eveneens persoonlijk profijt op voor de frauderende politicus of ambtenaar maar er zijn daarbij geen partijen van buiten het openbaar bestuur in het geding. Hierbij zijn geen derden betrokken; het gaat om "intern misbruik"'. Verder werd onderscheid gemaakt tussen vermeende en werkelijke fraude en corruptie. Bij *vermeende* gevallen ging het om geruchten en verdenkingen die serieus genoeg waren om er enige aandacht aan te besteden. *Werkelijke* fraude en corruptie hadden betrekking op gevallen waarbij naar de persoonlijke overtuiging van de functionaris fraude of corruptie in het geding was (los van de vraag of er uiteindelijk een overtuigend bewijs te leveren was). Ook werd gevraagd of de gevallen van daadwerkelijke fraude of corruptie *intern* waren afgehandeld (intern onderzoek, eigen maatregelen) en/of *politie en justitie* waren ingeschakeld.

Uit de omrekening van de gegevens uit de steekproef werd afgeleid dat de Nederlandse gemeenten ongeveer 100 keer *per jaar* door een nieuw geval van corruptie of fraude werden opgeschrikt. Meer speculatief was een ander gegeven. Aannemende dat andere

Tabel 1: Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland 1992

| Bestuurlijke <i>corruptie en fraude</i> in Nederland<br>(geëxtrapoleerde uitkomsten) | aantal gevallen<br>per jaar |
|--|-----------------------------|
| Vermeende en werkelijke corruptie en fraude<br>binnen het openbaar bestuur           | 367                         |
| Werkelijke corruptie en fraude   | 240                         |
| Politie en justitie worden ingeschakeld  |                             |
| - Bestuurlijke fraude  | 58                          |
| - Bestuurlijke corruptie   | 52                          |
| - Totaal   | 110                         |

overheidsorganisaties, zoals departementen, provincies, de onderwijssector en de politie, gemiddeld in ongeveer gelijke mate door fraude en corruptie worden getroffen, resulteerde een schatting van het jaarlijks aantal gevallen van bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland van 367. Daarbij ging het om werkelijke én vermeende gevallen. Tabel 1 geeft die cijfers weer.

Niet in alle gevallen leidde de bemoeienis van het politieke of ambtelijke management tot het inschakelen van politie en justitie. Ook de gevallen waarvan het management ervan overtuigd was dat er fraude of corruptie in het geding was, werden in meerderheid intern afgehandeld. Politie en justitie werden in 46% van de werkelijke gevallen ingeschakeld.

#### *Onderzoek 1996*

Midden jaren negentig werd opnieuw onderzoek onder gemeentesecretarissen gedaan, dit keer door criminologen met iets andere omschrijvingen van corruptie en fraude (Niemeijer, Huisman e.a., 1997). Ook bij dit onderzoek was de respons hoog (67%). Er werd gevraagd naar de omvang van zeven typen integriteitsschendingen. De conclusie was dat het in gemeenten ging om tussen 450 en 650 integriteitsaantastingen per jaar. Twaalf procent betrof corruptie en fraude en het aantal corruptiegevallen week niet af van eerdere bevindingen, zo concludeerden de auteurs (Huberts, 1993).

### *Onderzoek 2003*

In 2003 heeft de VU-onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur het onderzoek van 1991 herhaald (Huberts, Hulsebosch e.a., 2004).

De gemeentesecretarissen van alle Nederlandse gemeenten werden aangeschreven. De respons bedroeg 46%, met een goede spreiding naar gemeentegrootte. Wat is er tussen 1991 en 2003 veranderd?

Een grote meerderheid van de gemeentesecretarissen stelt dat er in de eigen gemeente niet erg veel is veranderd. Komt hun perceptie overeen met het aantal corruptie- en fraudeonderzoeken dat in de Nederlandse gemeenten plaatsvindt?

Tabel 2 geeft duidelijkheid over de onderzoeksresultaten over 1991 en 2003. Omgerekend<sup>4</sup> blijkt het aantal onderzochte gevallen met 75% te zijn toegenomen. Ging het in 1991 nog om 102 zaken per jaar, in 2003 is dit aantal gestegen naar 179 nieuwe onderzoeken van corruptie en fraude elk jaar. Daarbij gaat het verhoudingsgewijs vaker om fraude en minder om corruptie. Er blijken in 2003 verhoudingsgewijs minder politici onderwerp van onderzoek te zijn geweest (voorzover ze worden onderzocht is dat bijna steeds in kleine gemeenten) en de neiging om politie en justitie in te schakelen is afgenomen (van 52% naar 39% van de gevallen).

Daar moet een belangrijk feit aan worden toegevoegd. De toename van het aantal onderzoeken is geheel terug te voeren op de door één gemeente gemelde stijging van de onderzoeken. Het verschil tussen de derde kolom van de tabel met Amsterdam en de vierde kolom zonder Amsterdam, laat dat zien. We komen daar nog op terug. Eerst rapporteren we over onderzoek in andere delen van het openbaar bestuur.

### *Onderzoek 2004*

Om iets meer te weten te komen over de *omvang van corruptie in het openbaar bestuur in Nederland* is in 2004 onderzoek gedaan naar departementen, provincies, de rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Bij die laatste categorie, de ZBO's, gaat het veelal om organisaties die relatief zelfstandig publieke taken uitvoeren.

<sup>4</sup> Het door de deelnemende gemeenten gemelde aantal interne onderzoeken naar corruptie en fraude is omgerekend, rekening houdend met de respons, de verdeling van de respons naar gemeentegrootte en de lengte van de periode waarover men meldde.

**Tabel 2: Jaarlijks aantal gemeentelijke corruptie- en fraudeonderzoeken: 1991 en 2003 (geëxtrapoleerd<sup>5</sup>)**

|                             | 1991<br>gemiddelde over<br>voorafgaande jaren | 2003<br>gemiddelde over<br>voorafgaande jaren<br>(incl. Amsterdam) | 2003<br>gemiddelde over<br>voorafgaande jaren<br>(excl. Amsterdam) |
|-----------------------------|---|--|--|
| Aantal onderzoeken per jaar | 102   | 179  | 103  |
| Verhouding                  |   |  |  |
| - corruptie                 | 46%   | 34%  | 47%  |
| - fraude                    | 54%   | 66%  | 53%  |

De centrale begrippen 'corruptie' en 'fraude' werden gedefinieerd in de lijn van eerder onderzoek onder gemeenten. De vragenlijsten zijn als 'verzoeken om informatie' begin oktober 2004 verstuurd naar alle departementen, provincies, waterschappen, organen binnen de rechterlijke macht en zelfstandige bestuursorganen (341 overheidsorganisaties<sup>6</sup>). Het geformuleerde doel was een respons van ten minste 50% en dat is voor alle categorieën ruimschoots gehaald.<sup>7</sup>

Tabel 3 laat zien hoeveel onderzoeken de departementen, provincies, waterschappen, rechterlijke macht en ZBO's hebben gerapporteerd. Het aantal onderzoeken naar fraude is als verwacht groter dan het aantal corruptieonderzoeken. De verhouding 'fraude/corruptie' is 70%-30% (bij gemeenten vonden we eerder een verhouding 66%-34%).

5 Er is in de enquêtes gevraagd naar de corruptie- en fraudeonderzoeken die gemeenten de jaren daaraan voorafgaand deden. De extrapolatie houdt in dat wordt omgerekend naar het aantal onderzoeken per jaar in alle Nederlandse gemeenten, waarbij dus rekening wordt gehouden met de periode waarover is gerapporteerd en met de respons (ook naar gemeentegrootte).

6 Per categorie is bepaald welke organen en organisaties het best konden worden aangeschreven om een adequaat beeld te krijgen. Zo zijn van de departementen de Secretarissen-Generaal, de Directeuren-Generaal en de directeuren van in de Staatsalmanak opgenomen diensten en dergelijke aangeschreven.

7 De rechterlijke macht reageerde het meest met een respons van 81% (47 van de 58 organisaties waarvan 25 uit de staande en 22 uit de zittende magistratuur), de zelfstandige bestuursorganen met 64% (in organisaties) het minst, maar de verschillen zijn niet enorm groot.

**Tabel 3: Aantal corruptie- en fraudeonderzoeken 1999-2003 per onderzochte sector**

|                    | Aantal gemelde onderzoeken naar corruptie | Aantal gemelde onderzoeken naar fraude |
|--------------------|---|--|
| Departementen      | 155                                       | 305                                    |
| Provincies         | 7   | 37                                     |
| Rechterlijke macht | 5   | 8                                      |
| Waterschappen      | 6   | 11                                     |
| ZBO's              | 8   | 61                                     |
| Totaal             | 181                                       | 422                                    |

In totaal ging het om 181 corruptie- en 422 fraudeonderzoeken (met ten dele een overlap wanneer naar beide delicten onderzoek werd gedaan).

Rekenen we het aantal gemelde onderzoeken om naar het aantal opgegeven medewerkers, dan plaatst dat het absolute aantal onderzoeken in perspectief. De aantallen zijn klein: gemiddeld 0,8 corruptieonderzoek en 1,9 fraudeonderzoek per 1.000 medewerkers over een periode van (ongeveer) vijf jaren.

Ook relativeert de berekening die de omvang van de bestuurlijke organisaties meeneemt het beeld als zouden de onderzoeken binnen de ministeries veel vaker voorkomen. Departementen kennen gemiddeld 0,9 intern corruptieonderzoek per 1.000 medewerkers, de waterschappen kennen er 0,8, de provincies 0,6. In het aantal fraudeonderzoeken zit wat meer variatie (van 0,8 bij de rechterlijke macht tot 3,3 fraudeonderzoeken per 1.000 medewerkers bij de provincies). Een belangrijk ander gegeven betreft de spreiding van het aantal onderzoeken over de organisaties die rapporteerden. Net zoals dat het geval was in eerder onderzoek onder gemeenten, meldt een grote meerderheid geen enkel onderzoek naar corruptie (158 van de 188 ingeleverde vragenlijsten, 84%) en voor fraudeonderzoeken is dat cijfer 66% van de lijsten. De ongelijke verdeling geldt voor alle categorieën organisaties.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Zo is op 30 van de 45 departementslijsten terug te vinden dat men de laatste vijf jaren 0 corruptieonderzoeken deed, hetgeen ook geldt voor 5 van de 9 provincies, voor 45 van de 47 organisaties binnen de rechterlijke macht, voor 21 van de 25 waterschappen en voor 57 van de 62 zelfstandige bestuursorganen.



**Tabel 4: Schatting van het aantal interne corruptieonderzoeken per jaar**

|                    | Interne corruptieonderzoeken |                   | Corruptieonderzoeken per 1.000 medewerkers per jaar |
|--------------------|------------------------------|-------------------|---|
|                    | aantal per jaar              | onderzoeksperiode |   |
| Departementen      | 43                           | (1999-2003)       | 0,19  |
| Provincies         | 2                            | (1999-2003)       | 0,13  |
| Rechterlijke macht | 1                            | (1999-2003)       | 0,10  |
| Waterschappen      | 2                            | (1999-2003)       | 0,17  |
| ZBO's              | 3                            | (1999-2003)       | 0,06  |
| Gemeenten          | 61                           | (1998-2002)       | 0,31  |
| Politie            | 13                           | (1999-2000)       | 0,22  |
| Gevangeniswezen    | 5                            | (1997-1999)       | onbekend  |
| <b>Totaal</b>      | <b>130</b>                   |                   |   |

De gepresenteerde gegevens betreffen het aantal onderzoeken in de periode 1999-2003. Worden de gemelde aantallen omgerekend of geëxtrapoleerd naar het aantal corruptieonderzoeken per jaar, dan moet rekening gehouden worden met de respons.<sup>9</sup> Er blijken gemiddeld per jaar 43 interne corruptieonderzoeken door de departementen gedaan te worden.

Worden de totalen verbonden met die uit het onderzoek naar gemeenten, de politie en het gevangeniswezen<sup>10</sup>, dan ontstaat het totaalbeeld van tabel 4. Het gaat daarbij dus alleen om de corruptieonderzoeken.

### Conclusies

**In Nederland vinden jaarlijks naar schatting 130 interne onderzoeken naar corruptie in de overheidssector plaats. Binnen het**

<sup>9</sup> De extrapolatiefactor is gebaseerd op de responspercentages van de organisaties. Omdat niet is verdisconteerd dat door sommige respondenten over iets minder dan vijf jaar is gerapporteerd, is de schatting wat aan de lage kant.

<sup>10</sup> Zie Algemene Rekenkamer, 2000; Lamboo, Naeyé e.a., 2002; Naeyé e.a. 2004; Van Hulten, 2002.

openbaar bestuur worden de meeste interne onderzoeken naar corruptie door gemeenten en departementen gedaan. Het totale aantal verrichte interne corruptieonderzoeken hangt samen met het aantal medewerkers van de overheidsorganisatie. Er zijn wel verschillen tussen overheidsniveaus en sectoren maar die zijn minder groot dan gedacht. Gemeenten kennen verhoudingsgewijs wat meer, de zelfstandige bestuursorganen de minste interne corruptieonderzoeken. Bij de interpretatie van deze gegevens moet steeds voor ogen gehouden worden dat het hierbij gaat om gerapporteerde corruptieonderzoeken. Dat beeld is beperkt door de gebrekkige registratie (er wordt decentraal noch centraal goed bijgehouden hoeveel meldingen gedaan worden en hoeveel onderzoeken er gebeuren) en het eerder genoemde *dark number*. Bovendien geeft corruptie, meestal in de zin van omkoping, geen goed beeld van de totale integriteitsproblematiek. Gegevens over integriteitsschendingen die medewerkers in de eigen werkomgeving zien, suggereren bijvoorbeeld dat ook corruptiegerelateerde gedragingen zoals vriendjespolitiek en belangenverstremgeling vaker voorkomen.

#### Op zoek naar de paradox

Een belangrijk punt van discussie in het maatschappelijke en politieke debat over corruptie en fraude is de vraag of en hoe de toegenomen aandacht voor deze fenomenen samenhangt met de toename van schendingen. Klopt de suggestie dat toename te maken heeft met het toenemen van de problemen? Of is misschien het tegendeel het geval: er is meer aandacht voor corruptie en integriteit waardoor het lijkt dat de problemen groter zijn dan vroeger terwijl het tegendeel het geval is. Meer aandacht wijst op meer strijd tegen corruptie, niet op meer corruptie (de corruptieparadox). De gepresenteerde onderzoeken bieden aanknopingspunten voor een aanzet tot een antwoord.

#### *Gemeente Amsterdam*

Eerder vermeldden we dat de toename van het aantal interne fraude- en corruptieonderzoek in gemeenten in de periode 1991-2003 geheel valt toe te schrijven aan de gegevens van de gemeente Amsterdam. Wat is daar aan de hand?

Tabel 5: Onderzoeken naar corruptie, fraude, diefstal en verduistering in Amsterdam 1997-2003

| Type schending           | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | totaal |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| Corruptie                | 4    | 4    | 3    | 6    | 4    | 11   | 12   | 44     |
| Fraude                   | 6    | 14   | 2    | 10   | 22   | 23   | 15   | 92     |
| Diefstal & verduistering | 5    | 8    | 7    | 16   | 11   | 22   | 36   | 105    |
| Totaal                   | 15   | 26   | 12   | 32   | 37   | 56   | 63   | 241    |

De gemeente Amsterdam is sinds het midden van de jaren negentig actief met het bevorderen van ambtelijke en bestuurlijke integriteit. Nelen (2003) analyseerde die activiteiten. Vanaf 1997 is er een Registratiepunt fraude en corruptie, later omgedoopt tot Centraal Registratiepunt integriteitsschendingen. Ook werd een project *Correct ... of corrupt* in gang gezet dat inhield dat alle 54 gemeentelijke diensten een zelfevaluatie met een risicoanalyse uitvoerden en aanbevelingen kregen ter verbetering van de weerbaarheid. Er kwamen in de loop van de jaren een gedragscode en een klokkenluidersregeling, en – belangrijk – in februari 2001 werd het Bureau Integriteit opgericht, dat binnen enkele jaren tot een eenheid met een vijftiental formatieplaatsen (onderzoekers, analisten, adviseurs) uitgroeide. De integriteitsmeldingen bij het Registratiepunt betreffen naast corruptie en fraude bijvoorbeeld ook verspilling en wanprestatie, informatiemisbruik en wangedrag in de vrije tijd. Het totaal is groter dan de in de tabel genoemde totalen voor corruptie en fraude (in verschillende vormen). De trend is evenwel identiek: het aantal integriteitsmeldingen neemt duidelijk toe met in 1999 nog 19 meldingen (waarvan 12 voor corruptie, fraude, diefstal en verduistering), in 2000 en 2001 in totaal 61 en in 2002 in totaal 97 integriteitsmeldingen.<sup>11</sup> De toename van het aantal meldingen zette in 2003 door met in dat jaar 106 meldingen (waaronder de in de tabel opgenomen 12 corruptie-, 15 fraude- en 36 diefstal en verduisteringsonderzoeken).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Nelen, 2003, p. 8.

<sup>12</sup> [www.amsterdam.nl/contents/pages/00000393/2ehalfjaarrapportage2003cri.pdf](http://www.amsterdam.nl/contents/pages/00000393/2ehalfjaarrapportage2003cri.pdf).

De cijfers over 2004 laten een trendbreuk zien: het aantal meldingen en onderzoeken daalt.

De gegevens laten zien dat het aantal *corruptie*onderzoeken in de periode 1997-2001 vrij constant is (gemiddeld 4 onderzoeken per jaar) en dan stijgt naar respectievelijk 11 en 12 onderzoeken in 2002 en 2003.

#### *Verandering*

Wat leert het gegeven dat het aantal Amsterdamse interne onderzoeken naar corruptie, fraude, diefstal en verduistering in de periode 1997-2003 fors stijgt, in combinatie met de bevinding dat het gemiddelde aantal onderzoeken in de andere gemeenten in de periode 1991-2003 ruwweg gelijk blijft? Omdat het niet aannemelijk is dat de corruptie- of fraudegeneigdheid van de Amsterdamse politicus of ambtenaar sinds 1997 flink is toegenomen, moet de verklaring liggen in wat deze stad op dit terrein doet of nalaat, zo kan worden geconcludeerd. Amsterdam lijkt wakker geworden en de meeste andere gemeenten dommelen.

#### *Departementen*

Het onderzoek van 2004 naar onder andere departementen biedt geen gegevens over de veranderingen in het aantal onderzoeken in de loop van de tijd. Toch is de verdeling over de departementen vanwege de ongelijke spreiding van onderzoeken wel interessant. Het Ministerie van Defensie is met voorsprong koploper wanneer het om corruptieonderzoeken gaat. Van de 155 corruptieonderzoeken die alle departementsactoren melden, zijn er 80 afkomstig van Defensie. Daarna volgen Justitie (met name immigratie en naturalisatie en gevangeniswezen), Verkeer en Vervoer en Financiën en Belastingen (met respectievelijk 21, 19 en 16 onderzoeken).

Deze erg ongelijke verdeling over de departementen doet denken aan de uitkomsten van de enquête onder gemeenten, met Amsterdam als koploper. Dezelfde alertheid zou voor Defensie kunnen gelden. Nader onderzoek zou duidelijkheid kunnen brengen.

#### **Conclusie: tussen corruptie en corruptieparadox**

De vraag naar de omvang van corruptie is in onderzoek met name geoperationaliseerd in vragen naar het aantal interne corruptie-

onderzoeken dat overheidsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen hebben gedaan. Worden de data omgerekend naar het aantal corruptieonderzoeken per jaar, dan komen we voor de provincies, departementen, waterschappen, rechterlijke macht en zelfstandige bestuursorganen uit op 51 onderzoeken per jaar. Eerder onderzoek leverde voor gemeenten een aantal van 61 corruptieonderzoeken per jaar op en voor de politie en het gevangeniswezen respectievelijk 13 en 5 onderzoeken per jaar. In totaal vinden er dus ongeveer 130 corruptieonderzoeken per jaar plaats voor het gehele Nederlandse openbare bestuur.

ZBO's kennen verhoudingsgewijs wat minder corruptieonderzoeken en een met de anderen overeenkomend aantal fraudeonderzoeken. Ze verschillen in dit opzicht minder van de klassieke overheidsorganisaties dan we verwachtten. De verzelfstandiging en het veronderstelde daarmee gepaard gaande meer bedrijfsmatige functioneren heeft niet geleid tot meer corruptieonderzoeken. Wel past ook hier voorzichtigheid. De rechterlijke macht kent iets minder onderzoeken dan de anderen, hetgeen in de lijn ligt van de reputatie van die sector.

Het aantal bestuurders en politici dat subject van onderzoek is, is veel kleiner dan het aantal ambtenaren. Enerzijds ligt dat voor de hand: er zijn nu eenmaal veel minder bestuurders en politici dan ambtenaren. Een alternatieve verklaring is dat politici en bestuurders zich beter weten af te schermen, ook omdat ze zeggenschap hebben over het starten van onderzoek.

De beoordeling van het geschetste beeld hangt af van de maatstaf die wordt gehanteerd en van de interpretatie van corruptieonderzoeken in relatie tot de onderliggende corruptie. De discussies over de ernst hebben iets ongrijpbaars. Degenen die zich veel zorgen maken over de integriteit van ons bestuur wijzen erop dat elk geval er één te veel is en dat we met ons onderzoek slechts het topje van de ijsberg laten zien. Anderen neigen tot een ontspannen achteroverleunen: waar hebben we het over met maximaal 0,31 onderzoeken per 1.000 medewerkers per jaar? Zelf neigen we tot de tussenweg. Het glas is driekwart leeg maar ook voor een kwart vol. Het Nederlandse openbaar bestuur is absoluut niet te vergelijken met dat in landen zoals Indonesië, Suriname en Roemenië en ook niet met meer nabije landen zoals Italië. Tegelijk is beeld van integriteit- en corruptieloosheid illusoir. Het onderzoek leert dat bestuurlijke corruptie en fraude van alle tijden en alle plaatsen zijn en dat ook

in Nederland aandacht voor corruptie op zijn plaats is. Sterker nog: de omvang en aard van corruptie in de zin van omkoping wijst op de noodzaak beter in kaart te brengen hoe omvangrijk de integriteitsproblematiek in bredere zin is. Verschijnselen als belangenverstrengeling, smeren en fêteren en collusie liggen dichtbij corruptie als omkoping, maar worden zelden onder die noemer onderzocht of afgedaan (zeker niet strafrechtelijk). Corruptie en integriteit dienen al met al relevante thema's te zijn in de maatschappelijke discussie over de overheid (en zeker in het debat over de 'andere overheid': [www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl)), in het beleid gericht op de professionaliteit en kwaliteit van ons bestuur en in het dagelijkse management van publieke organisaties (en natuurlijk in het wetenschappelijk onderzoek).

Cruciaal voor de interpretatie van de ernst van (de toename van) het aantal interne onderzoeken is de aannemelijkheid van de integriteits- of corruptieparadox. Met name is dan van belang dat uit het gemeenteonderzoek bleek dat de gemeenten met meer corruptieonderzoeken dat te 'danken' hadden aan alert zijn en beter zoeken en niet aan het meer corrupt zijn van de medewerkers. Een soortgelijke analyse van de departementen is nog niet mogelijk omdat we de veranderingen in de tijd niet kennen. Wel blijkt dat veel organisaties geen enkel onderzoek naar corruptie of fraude melden en dat de verdeling over de departementen erg ongelijk is. Defensie is met voorsprong koploper. Dat gegeven lijkt niet te verklaren op basis van alleen de kwetsbaarheid van het beleidsveld. Defensie zou samen met enkele anderen alerter op corruptie kunnen zijn, net zoals Amsterdam dat is onder de gemeenten. Dat zou tegelijk betekenen dat veel andere departementen of departementsonderdelen verhoudingsgewijs weinig doen aan het onderwerp.

Vooralsnog duiden de gegevens over interne corruptieonderzoeken op de aanwezigheid van een integriteits- of corruptieparadox, waaruit consequenties voortvloeien voor de wetenschappelijke analyse, het maatschappelijk debat en het overheidsbeleid.

Ten eerste zijn er de gevolgen voor de visie op de ernst van het corruptieprobleem. Het kabinet Balkenende gebruikte de paradox om het probleem wat te relativiseren: ons land is niet corrupt, we zoeken beter. Onderzoek laat weliswaar zien dat het klopt dat beter zoeken leidt tot meer vinden, maar even overtuigend is het bewijs voor passiviteit in eigen land. Veel gemeenten, provincies, departementen en andere overheden melden geen enkel fraude-

of corruptieonderzoek over de laatste vijf jaren. Afgezet tegen de duizenden medewerkers van veel van deze organisaties, is dat niet geloofwaardig. Wat wordt gevonden hangt samen met het zoeken, maar omdat maar zo weinigen zoeken, past geen relativering van de daadwerkelijke omvang.

Ten tweede is het van enorm belang dat realistisch wordt omgegaan met de reputatie van overheden die veel corruptieonderzoeken doen. De neiging bestaat om de gemeente, het politiekorps of het directoraat-generaal aan de schandpaal te nagelen dat een onderzoek naar een corrupte ambtenaar of politicus meldt. Dat kan terecht zijn, omdat men niets deed aan integriteits- en anticorruptiebeleid. Het kan evenwel ook erg onheus en contraproductief zijn indien affaires voortvloeien uit beleid en alertheid. Ondertussen lacht een luie en naïeve buurgemeente, korps of DG in zijn vuistje. Passiviteit en domheid worden zo beloond, alertheid en integriteitsbeleid worden gestraft, en het zou goed zijn wanneer die situatie doorbroken zou worden. Dat kan alleen door te belonen dat een bestuur alert en actief is. In de Verenigde Staten is dat ook strafrechtelijk neergelegd in regelingen die leiden tot strafverhoging of -verlaging, afhankelijk van de aanwezigheid van beleid en instituties ter voorkoming van het delict. In de Nederlandse situatie zou een goed startpunt zijn wanneer dit element een belangrijker rol zou gaan spelen in de discussie over het opstappen van de ambtelijk manager of de politiek verantwoordelijke die te maken krijgt met corruptie in de eigen organisatie. Een functionaris die beleidsmatig geen aandacht heeft besteed aan het thema, valt meer te verwijten dan de verantwoordelijke die erover nadacht en preventief bezig was. Dat zou moeten gelden voor elke minister, SG, DG, burgemeester, wethouder, gemeentesecretaris, afdelingshoofden enzovoort. Kortom: er is bewijs voor de corruptieparadox, maar dat biedt niet het fundament voor tevredenheid, meer voor wantrouwen over wat er werkelijk aan de hand is. Dat zou moeten leiden tot nieuwe beleidsinitiatieven die de paradox productief maken: het belonen van alertheid en het afstraffen van achteroverleunen.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer**  
*Integriteitsbeleid bij gevangenis-  
nissen*  
Tweede Kamer 27 080, nrs. 1-2,  
's-Gravenhage, Sdu, 2000
- Algemene Rekenkamer**  
*Zorg voor integriteit; een nulme-  
ting naar integriteitszorg in 2004*  
Tweede Kamer 30 087, nrs. 1-2,  
's-Gravenhage, Sdu, 2005
- Bossaert, D. en Chr. Demmke**  
*Main challenges in the field of  
ethics and integrity in the EU  
member states*  
Maastricht, European Institute  
of Public Administration, 2005
- Bovens, M.**  
*De integriteit van de bedrijfs-  
matige overheid*  
In: M. Bovens en A. Hemelrijk,  
*Het verhaal van de moraal*,  
Amsterdam Meppel, Boom,  
1996, p. 150-170
- Cooper, T.L. (red.)**  
*Handbook of administrative  
ethics*  
New York & Basel, Marcel  
Dekker, 2001 (2e druk)
- Dohmen, J. en J. Verlaan**  
*Kreukbaar Nederland; van  
bouwput tot beerput*  
Amsterdam/Rotterdam,  
Prometheus/NRC Handelsblad,  
2003
- Dohmen, J. en J. Verlaan**  
*De bouwbeerput*  
Amsterdam/Rotterdam,  
Prometheus, 2004
- Fijnaut, C. en L. Huberts (red.)**  
*Corruption, integrity and law  
enforcement*  
Dordrecht, Kluwer Law  
International, 2002
- Greco (Groupe d' Etats contre  
le corruption)**  
*First evaluation round; eva-  
luation report on the Nether-  
lands. Adopted by GRECO 24-28  
March 2003. Council of Europe,  
Directorate General I – Legal  
Affairs, Department of Crime  
Problems*  
Strasbourg, GRECO Secretariat,  
2003 ([www.greco.coe.nl](http://www.greco.coe.nl)).
- Heuvel, G.A.A.J. van den,  
H.M.J. Quaedvliege e.a.**  
*De maat van het onregelmatige;  
een rapport over aard en omvang  
van de onregelmatigheden in de  
bouwnijverheid*  
In: Parlementaire enquête  
Bouwnijverheid, *De bouw uit  
de schaduw 4. Bijlage 2. Aard en  
omvang van onregelmatigheden  
in de bouwnijverheid*, Tweede  
Kamer 2002-2003, 28 244, nr. 9,  
's-Gravenhage, Sdu, 2002
- Huberts, L.W.J.C.**  
*Omvang en bestrijding van  
bestuurlijke criminaliteit*  
*Justitiële verkenningen*, 19<sup>e</sup> jrg.,  
nr. 1, 1993, p. 51-69
- Huberts, L., H. Hulsebosch e.a.**  
*Nederland fraude- en corruptie-  
land? De omvang, achtergronden  
en afwikkeling van corruptie- en*



*fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003*

Amsterdam, Vrije Universiteit, 2004

Huberts, L.W.J.C. en J.M. Nelen  
*Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur; omvang, aard en afdoening*

Utrecht, Lemma, 2005

Hulten, M. van  
*Corruptie; onbekend, onbemind, alomtegenwoordig*

Amsterdam, Boom, 2002

Lambo, M.E.D., J. Naeyé e.a.

*Politie neemt integriteits-schendingen serieus*

Tijdschrift voor de politie, 64<sup>e</sup> jrg., nr. 10, 2002, p. 4-11

Minister-president, Minister van Algemene Zaken

*Publieke moraal*

Brief van 5 maart 2004 van de Minister-president, Minister van Algemene Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer vergaderjaar 2003–2004, 29 454, nr. 1

Naeyé, J., L.W.J.C. Huberts e.a.

*Integriteit in het dagelijkse politiewerk; meningen en ervaringen van politiemensen*

Zeist, Kerckebosch, 2004

Nelen, H. en A. Nieuwendijk

*Geen ABC; analyse van rijks-rechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003

Nelen, H.

*Integriteit in publieke functies; het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003

Niemeijer, E., W. Huisman e.a.

*Gemeentelijk integriteitsbeleid; een blik op de praktijk*

Amsterdam, Vrije Universiteit, Vakgroep Criminologie, 1977