

Ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland

Citation for published version (APA):

Nelen, H., & Kolthoff, E. W. (2018). Ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland: waar staan we anno 2018? *Tijdschrift voor Criminologie*, 60(4), 507 - 523. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2018060004005>

DOI:

[10.5553/TvC/0165182X2018060004005](https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2018060004005)

Document status and date:

Published: 01/12/2018

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 13 Jun. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



KRONIEK

Ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland; waar staan we anno 2018?

Hans Nelen & Emile Kolthoff

De laatste grote studie naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland dateert uit 2005 (Huberts & Nelen, 2005). Nadien zijn op deelgebieden nog diverse studies verricht. In deze bijdrage wordt op basis van de resultaten van die studies de balans opgemaakt van de stand van zaken op het gebied van ambtelijke en bestuurlijke corruptie – en de aanpak daarvan – in Nederland anno 2018. Na een overzicht van de aard en ernst van ambtelijke en bestuurlijke corruptie, wordt ingegaan op relevante ontwikkelingen in de bestrijding en preventie ervan, waarbij mede wordt ingegaan op de oorzaken van het fenomeen.

Inleiding

Al decennialang duiden de gegevens van de non-gouvernementele organisatie *Transparency International* (TI) erop dat Nederland tot de minst corruptiegevoelige landen ter wereld behoort. In het meest recente overzicht van TI uit 2017 staat Nederland gedeeld achtste en hoeft ons land alleen Nieuw-Zeeland, de Scandinavische landen, Zwitserland en Singapore voor zich te dulden.¹ De basis van de TI-analyses wordt gevormd door een perceptie-index en zegt dus vermoedelijk meer over de wijze waarop naar ons land gekeken wordt dan over de daadwerkelijke aard en omvang van corruptie in Nederland. Ook het in 2012 gepubliceerde onderzoek van TI naar de aanwezigheid en werking van nationale integriteitssystemen (NIS) pakte voor Nederland goed uit. De belangrijkste conclusie van dat onderzoek was dat '(...) Nederland een relatief sterk NIS kent, met sterke tot zeer sterke politieke, sociale, culturele en economische fundamenten. De belangrijkste centrale pijlers hebben een voldoende tot sterke positie qua integriteitsborging' (Slingerland, 2012).²

Het feit dat Nederland het goed doet in de perceptie-index en dat het integriteitstelsel een solide basis kent, is echter nog geen garantie voor het afwezig blijven van corruptie. Juist de afgelopen jaren is Nederland opgeschrikt door een aantal grote corruptieschandalen in het openbaar bestuur (zoals de affaire Hooijmaijers in Noord-Holland en de zaak rondom de voor corruptie veroordeelde Roermondse wethouder Jos van Rey), het bedrijfsleven (zoals de *Klimop*-zaak in het vastgoed) en binnen de rechtshandhaving (zoals het lekken van politie-informatie en het verrichten van hand-en-spandiensten door corrupte douaniers). Deze gevallen

1 Zie https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

2 Zie <https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2016/12/TI-NL-NIS-report.pdf>.

suggereren dat het beeld van Nederland als corruptiearm land enige bijstelling behoeft. De laatste grote studie naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie dateert uit 2005 (Huberts & Nelen, 2005). Nadien zijn op deelgebieden nog diverse studies verricht. In deze bijdrage wordt op basis van de resultaten van die studies de balans opgemaakt van de stand van zaken op corruptiegebied – en de aanpak daarvan – in Nederland anno 2018. We richten ons daarbij uitsluitend op ambtelijke en bestuurlijke corruptie. Die keuze vloeit enerzijds voort uit de overtuiging dat dit artikel te veelomvattend wordt als ook de (aanpak van) private corruptie in de beschouwing zou worden betrokken, en anderzijds uit het feit dat onze expertise primair ligt op het terrein van ambtelijke en bestuurlijke corruptie. We hebben ons in de inventarisatie laten leiden door de volgende vragen:

- Wat weten we vandaag de dag over de aard en ernst van ambtelijke en bestuurlijke corruptie, en zijn er wat dat betreft trends te ontwaren?
- Welke relevante ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de bestrijding en preventie van ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland?

Gezien het voornemen om de balans op te maken van de ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar in relatie tot de aard, ernst en aanpak van corruptie, ligt het voor de hand om in dit artikel qua begripsbepaling aansluiting te zoeken bij de definitie die is gehanteerd in de laatste overzichtsstudie die in Nederland is verschenen. Huberts en Nelen (2005) definieerden in die studie corruptie als het ‘verschaffen, vragen of verkrijgen van persoonlijke gunsten of beloften met het oog op wat iemand in functie deed, doet, of zal doen’. Deze definitie moet als paraplubegrip van de onderhavige analyse worden beschouwd, waarbij moet worden aangetekend dat in sommige deelstudies waarop de analyse berust, een iets andere bewoording wordt gebruikt om corruptie te omschrijven.

Aard, ernst en trends

Corruptie en aanverwante integriteitsschendingen in de publieke sector

De preventie van corruptie is in Nederland ingebed in de bredere context van integriteitsbevordering. Integriteit werd in 1992 door toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Dales op de kaart gezet in een rede die zij uitsprak op het VNG-congres (Dales, 1994). Daarop volgden jaren van touwtrekken over de regie over het integriteitsbeleid tussen minister en lokale overheden, uiteindelijk uitmondend in een aanpassing van de Ambtenarenwet in 2006, waarbij het voeren van integriteitsbeleid voor alle overheidsorganen verplicht werd gesteld in artikel 125 quinquies. Ook voor bestuurders zijn verschillende bepalingen in de voor hen geldende wetgeving opgenomen. De Politiewet volgde de Ambtenarenwet door invoering van artikel 50.4 en de Raad van Hoofdcommissarissen stelde voor de politie een beroepscode vast. In 2004 nam de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (NVvR) een gedragscode aan voor de rechterlijke macht, die in het bijzonder toeziet op de onafhankelijkheid van rechters. In 2005 werd ook een gedragscode voor het Openbaar Ministerie (OM) vastgesteld, die uitvoerig ingaat

op de verschillende taken en op de relaties die het OM onderhoudt met bijvoorbeeld rechters, verdachten, slachtoffers en de politie.

Van Zijl (2009) benadrukte al een kleine tien jaar geleden dat meer aandacht voor integriteit binnen het OM geen overbodige luxe was. Hij onderstreepte zijn pleidooi met een verwijzing naar de tien onderzoeken die in 2008 door de Rijksrecherche (RR) waren ingesteld binnen het OM en de zittende magistratuur, en besprak zelf ook een casus van een advocaat-generaal die in 2009 werd veroordeeld wegens corruptie en fraude. Meer recent zijn nog enkele medewerkers van het OM vanwege ernstige integriteitsschendingen in opspraak geraakt. Zo werd in juni 2017 een andere (voormalige) advocaat-generaal veroordeeld voor belastingfraude. Ook heeft de in mei 2018 naar buiten gekomen integriteitsaffaire rondom de Rotterdamse hoofdofficier van justitie Marc van Nimwegen het nodige stof doen opwaaien. Een commissie onderzoekt berichten over een jarenlang verzwegen relatie tussen Van Nimwegen – die enige tijd deel uitmaakte van het College van procureurs-generaal – en de door datzelfde College in 2011 tot hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket benoemde Marianne Bloos. Dit onderzoek strekt zich ook uit tot misbruik van dienstreizen en het zonder aanbesteding inhuren door het OM van een softwarebedrijf dat eigendom is van de zwager en zus van Van Nimwegen.

Exacte cijfers over corruptie in de publieke sector zijn moeilijk te achterhalen. De aard van het delict brengt met zich dat het *dark number* vermoedelijk groot is. Corruptie is een 'haaldelict' en geen 'brenghelict'. De direct betrokkenen – de omkoper en omgekochte – hebben er in de regel geen belang bij om de aard van hun ruilverhouding te specificeren, laat staan dat zij de behoefte voelen aangifte van het delict te doen bij een opsporingsinstantie. De indirect betrokkenen of getuigen moeten bovendien vaak een enorme drempel over om als 'klokkenluider' te fungeren. Ondanks verbeterde regelgeving, als gevolg waarvan de positie van de klokkenluider beter wordt beschermd, zetten loyaliteit jegens collega's en de werkgever, angst voor sociale repercussies (zoals uitstoting uit de werkkring) en tal van andere organisatorische en (vooral) culturele facetten onverminderd een belangrijke rem op de bereidwilligheid van eventuele getuigen om 'uit de school te klappen'.

Eerder onderzoek naar corruptie in het Nederlands openbaar bestuur van Huberts en Nelen (2005) laat zien dat er ruim tien jaar geleden naar schatting 50 strafrechtelijke onderzoeken per jaar werden verricht naar corruptie binnen de publieke sector, waarbij het meestal ging om omkoping. De meeste strafrechtelijke onderzoeken op corruptiegebied werden verricht door de reguliere politie, maar ook de RR nam een substantieel deel van de corruptieonderzoeken voor haar rekening (Huberts & Nelen, 2005). Uit jaarberichten van het OM van de afgelopen jaren zijn recentere gegevens te destilleren. Hieruit blijkt dat het aantal RR-onderzoeken naar ambtelijke corruptie per jaar varieert, maar dat dit er in de periode 2010-2015 gemiddeld negentien per jaar waren (Gorsira, 2017). Volgens het meest recente jaarbericht van het OM over 2016 werden in dat jaar door de RR twintig onderzoeken naar ambtelijke corruptie verricht. In het rapport wordt aan dat aantal de kwalificatie 'relatief veel' verbonden (OM, 2017). Daarnaast

worden ook onderzoeken naar corruptie door reguliere politie-eenheden – in het bijzonder de afdelingen Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK's) – uitgevoerd. Geconstateerd moet worden dat het pleidooi dat Huberts en Nelen (2005) in hun overzichtsstudie hielden tot oprichting van een nationale corruptie-monitor geen navolging heeft gekregen. Gepleit werd destijds voor uniformiteit in de registratie van integriteitsschendingen en voor meer durf en creativiteit bij het in kaart brengen van vormen van corruptie die aan het zicht onttrokken zijn. De onderzoekers deden daartoe ook enkele suggesties (Huberts & Nelen, 2005). Doordat op dit terrein zo weinig progressie is geboekt, beschikken we nog steeds over weinig valide en betrouwbare informatie over de omvang van het probleem. Dat is een gemiste kans en vormt een uitdaging voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek.

De tijd heeft echter niet helemaal stilgestaan. Er hebben zich de afgelopen jaren enkele nieuwe interessante databronnen aangediend. Zo publiceert het tijdschrift *Vrij Nederland*, in samenwerking met de hoogleraren Huberts en Kaptein, sinds 2013 jaarlijks de zogenaamde Politieke Integriteits Index (PII) (De Koning, 2018). Hoewel deze index meer behelst dan uitsluitend gevallen van corruptie, laat het jaarlijkse overzicht wel goed zien dat zich de afgelopen jaren een scala aan politieke en bestuurlijke integriteitsschendingen heeft aangediend. De database van de PII gaat overigens verder terug dan 2013 en bevat zaken vanaf 1980. In de afgelopen 37 jaar zijn 505 politici vanwege een integriteitsschending in opspraak geraakt, waarbij in 40 gevallen aantoonbaar sprake was van corruptie (De Koning, 2018). In het overzicht is de oververtegenwoordiging van politici van VVD-huize in de strafzaken van het afgelopen decennium opvallend te noemen: VVD'ers kwamen decennialang nauwelijks in aanraking met het strafrecht, maar sinds 2007 zijn maar liefst 25 VVD-politici voor een integriteitsschending veroordeeld, tegen zeven politici van de PvdA, drie bij D66 en het CDA en twee bij de PVV (De Koning, 2018). Ruim een kwart van de lokale 'affaires' houdt verband met vastgoed, bouwvergunningen en grondzaken. Een spraakmakende zaak van de afgelopen jaren was het onderzoek naar oud-VVD-politicus Jos van Rey, die op 20 december 2017 in hoger beroep werd veroordeeld tot een jaar voorwaardelijke celstraf. Het gerechtshof in Den Haag achtte bewezen dat de voormalige wethouder van Roermond zich schuldig heeft gemaakt aan corruptie, stembusfraude, lekken van vertrouwelijke informatie en witwassen. Tegen Van Rey liep sinds 2012 een strafrechtelijk onderzoek naar corruptie, waarbij de focus lag op de bijzonder hechte relaties die bestonden tussen de ex-wethouder en een lokale projectontwikkelaar. Zowel in eerste als in tweede aanleg is inmiddels wettig en overtuigend bewezen verklaard dat Van Rey in ruil voor gunsten aan die projectontwikkelaar materiële beloningen heeft gekregen. Van Rey heeft inmiddels cassatie aangevraagd bij de Hoge Raad en blijft volharden in zijn standpunt dat hem strafrechtelijk niets te verwijten valt. Die halsstarrigheid heeft het Gerechtshof Den Haag hem in het eerder genoemde arrest extra zwaar aangerekend:

'De verdachte heeft ter terechtzitting in hoger beroep niet de indruk gewekt dat hij het verkeerde van zijn handelen inziet. Integendeel, hij heeft steeds

volgehouden dat hem geen verwijt in strafrechtelijke zin kan worden gemaakt.’

De opstelling van Van Rey in dezen is een illustratie van een van de bevindingen uit het NIS-onderzoek uit 2012, dat Nederlandse politici problemen hebben met zelfreflectie en het bespreekbaar maken van incidenten (Slingerland, 2012).

Ondermijning

Corruptie wordt de afgelopen jaren in toenemende mate in verband gebracht met ondermijning. Zo publiceerde *de Volkskrant* in 2015 een serie artikelen van de hand van Jan Tromp over ondermijning in Brabant. Bijna een op de vijf burgemeesters in Nederland gaf aan dat criminelen die zich bezighielden met mensenhandel, hennepsteelt en synthetische drugs en/of lid waren van outlaw motorcycle gangs (OMG's) het gezag in hun gemeente ondermijnden (Tromp, 2015).

Inmiddels is ondermijning – waar overigens geen goede Engelse vertaling voor bestaat, men spreekt meestal van *corruption* – een modewoord geworden, dat te pas en te onpas op een diverse reeks van gedragingen wordt geplakt. De essentie van ondermijning betreft echter de vermenging van ‘onderwereld’ en ‘bovenwereld’, waarbij bedreigingen, intimidatie en omkoping van bestuurders en ambtenaren door de georganiseerde misdaad steeds als risico worden genoemd. Een belangrijk kenmerk van georganiseerde criminaliteit is de bereidheid van criminelen tot het toepassen van geweld en het infecteren en compromitteren van legale elementen en structuren van onze maatschappij. Dit element werd reeds benadrukt in het eindrapport van de parlementaire commissie Opsporingsmethoden van 1996, waarin de bereidheid (en het vermogen) om offensieve contrastrategieën tegen de overheid te gebruiken als belangrijk kenmerk van georganiseerde misdaad werd genoemd (Enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996). Deze bemerkingsen uit de vorige eeuw blijken anno 2018 onverminderd actueel.

In 2017 werd in opdracht van het WODC een grootschalig enquêteonderzoek uitgevoerd naar ‘Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur’ onder bestuurders, raadsleden en ambtenaren in het lokale openbaar bestuur, aangevuld met verdiepende interviews (Winter e.a., 2017). Het merendeel van de incidenten die de 3.959 respondenten rapporteerden, betrof bedreigingen. In totaal gaven 40 respondenten – dat wil zeggen minder dan 1 procent – aan dat ze persoonlijk te maken hadden gehad met een poging tot omkoping. Deze lage cijfers zouden volgens het rapport deels verklaard kunnen worden doordat respondenten die te maken hebben gehad met een poging tot omkoping de vragenlijst over dit onderwerp niet naar waarheid hebben ingevuld, of dat zij de (poging tot) omkoping niet als zodanig hebben herkend. In de enquête werd ook gevraagd naar mogelijke gevallen van infiltratie in het lokale bestuur. In 24 procent (N=390) van alle gemeenten werd door een of meer respondenten aangegeven dat in de afgelopen vijf jaar (vermoedelijk) een of meer gevallen van infiltratie hebben plaatsgevonden. Uit de toelichting op het onderzoek en uit de voorbeelden die in de verdiepende interviews door respondenten werden gegeven, bleek dat infiltratie vaak heel dicht tegen corruptie aan zit. Zo verklaarde een deelnemer aan een in het kader van het onderzoek gehouden expertsessie:

‘Coffeeshops hebben vaak banden met de onderwereld. Dan kan het wel nuttig zijn om iemand bijvoorbeeld in de raad te hebben die het beleid misschien zodanig kan beïnvloeden dat dit ten goede komt van de coffeeshops en de organisaties die daar achter zitten.’ (Winter e.a., 2017, 41)

Corruptie in de rechtshandhaving

In het boek *Schaduwten over de rechtshandhaving* worden de bevindingen weergegeven van een onderzoek naar de aard en omvang van ernstige integriteitsschendingen binnen vier rechtshandhavingsorganisaties – de politie, Douane, Koninklijke Marechaussee (KMar) en Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) – die in verband kunnen worden gebracht met georganiseerde criminaliteit (Nelen & Kolthoff, 2017). Wat betreft ernstige integriteitsschendingen is behalve omkoping ook nadrukkelijk gekeken naar schending van het ambtsgeheim (het lekken van informatie), ongewenste contacten (in de familiesfeer, kennissenkring, etc.), ongewenste nevenactiviteiten en het faciliteren van activiteiten van georganiseerde criminaliteit (het verlenen van hand-en-spandiensten ten behoeve van criminele netwerken). In de praktijk blijken deze gedragingen door elkaar te lopen en ook in verschillende opsporingsonderzoeken verschillend te worden geduid.

In het onderzoek werden diverse kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden gehanteerd. Kwantitatieve gegevens zijn verzameld door middel van een systematische inventarisatie van de signalen van integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit die zich in de periode 2012-2016 hebben aangediend bij de RR, de dertien VIK's van de Nationale Politie, het Bureau Integriteit & Veiligheid (BIV) van de FIOD en de Sectie Interne Onderzoeken (SIO) van de KMar. Daarnaast is tijdens een besloten themamiddag, die uitsluitend toegankelijk was voor functionarissen werkzaam in de opsporing, handhaving en vervolging, een survey afgenomen. De deelnemers werden digitaal bevestigd over eigen ervaringen met integriteitsschendingen (in relatie tot georganiseerde criminaliteit), waarnemingen hieromtrent in de eigen organisatie en over de maatregelen die getroffen zijn ter voorkoming en bestrijding van ernstige integriteitsschendingen. Het kwalitatieve onderzoeksmateriaal bestaat uit gegevens van 55 interviews en de rapportage die door de onderzoekers is opgemaakt van de verdiepende discussie die het tweede deel vormde van de besloten themamiddag. Daarnaast zijn vijf zaken van de RR aan een verdiepende studie onderworpen. De aandacht voor de vier organisaties in het onderzoek was niet evenredig verdeeld. De nadruk lag op de politie, omdat de verzamelde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens door hun omvang vooral betrekking hadden op deze handhavingsorganisatie.

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat binnen de vier rechtshandhavingsorganisaties de aandacht voor integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit in de periode 2012-2016 is toegenomen. Of ook het aantal incidenten in die periode is toegenomen, kon bij gebrek aan een deugdelijke voormeting en een gebrek aan een betrouwbare, uniforme registratie van gegevens omtrent integriteitsschendingen niet op wetenschappelijk betrouwbare wijze worden vastgesteld. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden die duiden op een sterke stijging of daling van het aantal zaken door de tijd heen (Nelen & Kolthoff, 2017).

In totaal heeft de inventarisatie bij de RR en de integriteitsbureaus van de rechtshandhavingsorganisaties over een periode van vijf jaar 256 signalen van ernstige integriteitsschendingen in relatie tot georganiseerde criminaliteit aan het licht gebracht. In 80 gevallen leidde het onderzoek, dat naar aanleiding van deze signalen werd ingesteld, tot de vaststelling dat er sprake was van zowel een integriteitsschending als een relatie met georganiseerde criminaliteit. Bij de politie en de KMar ging het daarbij vooral om schending van het ambtsgeheim en het onderhouden van ongewenste contacten met criminelen (al dan niet in combinatie). De onderzoeken bij de Douane spitsten zich veelal toe op andersoortige integriteitsschendingen, zoals het faciliteren van georganiseerde criminaliteit (in het bijzonder in de vorm van hand-en-spandiensten bij het omzeilen van douanecontroles). In een op de acht zaken werd weliswaar een integriteitsschending aangetoond, maar kon de link met georganiseerde criminaliteit niet worden gelegd. Hier kan dus wel degelijk sprake zijn geweest van corruptie, alleen niet in verband met georganiseerde criminaliteit. De categorie zaken waarin het vermoeden van een relatie met georganiseerde criminaliteit niet kon worden weggenomen, maar niet aantoonbaar de vinger kon worden gelegd op onoorbaar gedrag van een individuele ambtenaar, beslaat bijna een derde van het totaal. Tot deze categorie behoren relatief veel lekonderzoeken die gericht zijn tegen een of meer onbekende personen, veelal aangeduid als NN (Nomen Nescio). Deze onderzoeksresultaten bevestigen de moeilijkheid om in integriteitsonderzoeken de ware toedracht van een zaak dan wel de betrokkenheid van een medewerker van een rechtshandhavingdienst onomstotelijk vast te stellen.

Duiding van de aard en ernst van het probleem

Hoe ernstig is het nu gesteld met de corruptie in ons land? Het antwoord op deze vraag impliceert een waardeoordeel en het geven daarvan is gezien de vele blinde vlekken in het onderzoek naar corruptie een hachelijke onderneming. Niettemin kunnen wel enkele algemene conclusies worden getrokken. Afgaande op de hierboven vermelde resultaten is de omvang van ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland nog steeds niet bijster groot. Dat geldt zowel voor het openbaar bestuur als voor de wereld van de rechtshandhaving. Het verontrustende beeld dat in de berichtgeving rondom 'ondermijning' soms opduikt, als zou de Nederlandse overheid in de greep zijn van criminele ondernemers en ondernemende criminelen die op grote schaal ambtenaren en bestuurders omkopen, kan op basis van de aantallen gevallen van corruptie die aan het licht komen niet worden onderbouwd. Dat lijkt geruststellend nieuws, maar is tegelijkertijd ook weer geen aanleiding tot zelfgenoegzaamheid en rustig achteroverleunen. De hiervoor al aangehaalde integriteitsonderzoeken van de afgelopen jaren in de politiek en het openbaar bestuur geven aan dat gedrag dat in officiële registratiesystemen niet wordt weggeschreven als corruptie maar daar wel dicht tegenaan kruipt, zoals vriendjespolitiek, belangenverstrengeling en collusie, meer dan incidenteel in ons land voorkomt.

Nog zorgelijker is het beeld dat de afgelopen jaren tot ons is gekomen over de mores in bepaalde economische sectoren, zoals de financiële wereld en de bouw- en vastgoedsector. De omgeving, cultuur en omgangsvormen die bepalen hoe in deze sectoren met elkaar zaken wordt gedaan, vormen een vruchtbare voedingsbodem voor het ontstaan van fraude en corruptie. Uit de literatuur weten we dat het bij het doorgronden van vormen van organisatiecriminaliteit draait om motieven, gelegenheden en controlemechanismen op diverse niveaus (Coleman, 1987). Terugkijkend op een aantal grote corruptiezaken in de vastgoedsector – maar ook bijvoorbeeld in de wereld van de woningcorporaties – kan een aantal gemeenschappelijke kenmerken worden benoemd: veelal zijn de hoofdrolspelers dominante (vaak intimiderende) persoonlijkheden, die gewend zijn om de (zakelijke, sociale en bestuurlijke) omgeving naar hun hand te zetten, die veel tijd en energie (en soms geld) investeren in het onderhouden van goed geoliede netwerken en in staat zijn om toezicht en controle te omzeilen (omdat dat toezicht ontbreekt of niet goed functioneert). De sectoren die zijn genoemd, worden gekenmerkt door collusie. Hiervan is sprake wanneer een zo nauwe betrokkenheid ontstaat tussen ambtenaren en de organisaties die zij moeten controleren, dat de ambtenaren onvoldoende in staat zijn de belangen van deze derden en het publieke belang uit elkaar te houden (Van den Heuvel, 1993). De bestuurders en ambtenaren hebben zich zodanig met hun externe partners geïdentificeerd, dat zij als het ware een blinde vlek ontwikkelen ten aanzien van eventuele dubieuze praktijken van deze organisaties.³ Collusie is in zekere zin de schaduwzijde van het alom geprezen Nederlandse poldermodel: ambtenaren en politici aan de ene kant en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven aan de andere kant hebben elkaar de afgelopen decennia zo goed weten te vinden, dat het bedrijfsbelang en het overheidsbelang niet altijd meer goed van elkaar te onderscheiden zijn (Van den Heuvel, 1993).

De in deze kroniek kort besproken casus van Jos van Rey in Roermond is een mooi voorbeeld van hoe collusie uiteindelijk kan uitmonden in corruptie. Die casus laat nog iets anders zien, namelijk dat de betrokken bestuurders en ambtenaren hun gedrag bij voortduring neutraliseren en legitimeren en zich zelden ‘van enig kwaad bewust zijn’. Opvallend genoeg wordt deze houding in politieke zin niet altijd afgestraft. Zoals geschetst, ging vooral de VVD de afgelopen tien jaar gebukt onder tal van corruptie- en integriteitsaffaires, maar deze partij heeft daaronder in electorale zin nimmer serieuze schade geleden.

Ten aanzien van corruptie van functionarissen die een taak vervullen in de rechtshandhaving is het zinvol om stil te staan bij enkele inzichten uit het onderzoek van afgelopen jaar (Nelen & Kolthoff, 2017). In de reflectie op de onderzoeksbevinding dat zich niet zozeer meer corruptiegevallen aandienen, maar veeleer

3 Het begrip collusie is in de Nederlandse criminologie geïntroduceerd door Grat van den Heuvel (1993). Hij onderscheidt collusie op drie verschillende niveaus. Wanneer er door bedrijven verboden prijsafspraken worden gemaakt, is dat op te vatten als een vorm van collusie tussen bedrijven in een bepaalde bedrijfstak. Als de overheid weet heeft van die afspraken maar daartegen geen actie onderneemt, is er sprake van een heimelijke verstandhouding tussen overheid en bedrijfsleven. De derde vorm die Van den Heuvel onderscheidt, heeft betrekking op de *old boys networks* op individueel niveau.

zaken van een zwaardere kaliber is de hypothese opgeworpen dat de afwegingen die criminele subjecten maken of het al dan niet zinvol is om vertegenwoordigers van rechtshandavingsorganisaties voor het eigen karretje te spannen, zijn veranderd. Voor een deel zou dat te maken hebben met het feit dat de inspanningen die door diverse publieke en private partners worden getroost om georganiseerde criminaliteit in te dammen of te voorkomen, de logistiek van het criminele handelen hebben beïnvloed en in een aantal opzichten ook hebben bemoeilijkt. In het criminele milieu zou als gevolg daarvan de overtuiging hebben postgevat dat, anders dan in het verleden het geval was, de inspanningen niet primair gericht moeten zijn op het *ontwijken* van de overheid. Het kan ook uitermate zinvol zijn om dicht tegen de overheid en in dit geval de rechtshandhaving aan te kruipen en soms zelfs de confrontatie te zoeken. Het is interessant om te bezien of deze assumptie wordt bevestigd in het eerstvolgende rapport van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit.

De preventie en bestrijding van corruptie

Welke relevante ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de bestrijding en preventie van ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland? De maatregelen die in het kader van preventie zijn genomen, raken de structuur van een organisatie, de organisatiecultuur en het aspect leiderschap. Deze thema's worden in het navolgende kort besproken. Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de strafrechtelijke bestrijding van corruptie.

Organisatiestructuur

De structuur van een organisatie is van bepalende invloed op de wijze van uitvoering van de werkzaamheden van medewerkers en hangt samen met aspecten als coördinatie, taakverdeling en controle. In de wetenschappelijke literatuur wordt er een directe relatie gelegd tussen de structuur van ambtelijke en bestuurlijke organisaties en niet-integer gedrag (Punch, 2000; 2009).

In het Nederlandse openbaar bestuur en de rechtshandhaving zijn de inzichten die vanuit de literatuur zijn aangereikt in toenemende mate in het beleid en de praktijk geïncorporeerd. Overheidsinstanties zijn zich ervan bewust dat de interne bedrijfsvoering op een dusdanige wijze moet zijn ingericht, dat voorkomen wordt dat één individuele medewerker kan beslissen over zaken die voor een derde partij van groot belang zijn. Ook de noodzaak van functiescheiding en functieroulatie wordt breed onderkend. De hierboven geschetste voorbeelden van dominante bestuurders als Van Rey en Hooijmaijers laten wel zien dat integriteitsbeleid dat er op papier indrukwekkend uitziet, in de praktijk tamelijk eenvoudig kan worden ondergraven.

In het preventiebeleid wordt veel nadruk gelegd op structurele controle. Feitelijk wordt binnen vele publieke organisaties het integriteitsbeleid ingezet als een nieuw controlemechanisme. Met behulp van instrumenten als de ambtseed, beroepscode en integriteitstrainingen worden de morele waarden en normen benadrukt die medewerkers zouden moeten aanhangen. Er wordt gestuurd op het

zodanig ontwikkelen, of eventueel bijschaven, van een moreel bewustzijn, dat het naleven van regels en wetten voortvloeit uit een interne gedrevenheid: de medewerker controleert en corrigeert zichzelf (Crank & Caldero, 2000). Uit onderzoek blijkt echter dat het ontwikkelen en implementeren van een goed werkend integriteitsbeleid niet eenvoudig is. In een onderzoek naar het effect van zogenaamde dilemmatrainingen bij gemeenten concluderen Beck e.a. (2010) dat het langetermijneffect van dergelijke trainingen zeer gering is. Anderzijds heeft een organisatie die weinig aandacht besteedt aan ethiek en integriteit waarschijnlijk meer kans op medewerkers die regels overtreden (Simpson & Piquero, 2002; Treviño e.a., 1999; Wood, 1997).

De meest recente ontwikkeling in relatie tot de versterking van de integriteit van lokale bestuurders betreft het voornemen van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren om de Gemeentewet aan te passen teneinde wethouders te verplichten om in de toekomst een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) te overleggen. Hoewel een dergelijke verklaring een belangrijke signaalfunctie heeft, is de impact in de praktijk vermoedelijk beperkt. De verklaring zegt immers niets over het actuele gedrag en houdt geen rekening met omgevingsfactoren. De minister overweegt ook de invoering van een 'basistoets integriteit', omdat momenteel risicoanalyses volgens verschillende standaarden worden uitgevoerd. Ten slotte onderzoekt minister Ollongren de mogelijkheid om de screening van burgemeesters te verscherpen.

In het onderzoek 'Schaduw en over de Rechtshandhaving' wordt geconcludeerd dat er op papier op het gebied van integriteit weliswaar veel is geregeld, maar dat de getroffen maatregelen in de praktijk geregeld tekortschieten als gevolg van ontoereikende controlesystemen en capaciteitsgebrek. Ook het gebrekkige functionele toezicht van leidinggevendenden op het gedrag van het grote aantal medewerkers in de basisteams van de politie wordt aangemerkt als een kwetsbaar punt (Nelen & Kolthoff, 2017).

Organisatiecultuur

De vraag of integriteitsbeleid in een organisatie wortel kan schieten, is, afgezien van de hiervoor genoemde factoren, voor een belangrijk deel afhankelijk van de in de betreffende organisatie en sector bestaande beroeps cultuur. Deze voorziet de medewerkers van een aantal gemeenschappelijke waarde- en oriëntatiepunten. Vertaald naar het domein van corruptie betaalt de individuele ambtenaar of bestuurder een hogere prijs voor een integriteitsschending naarmate zijn gedrag zowel naar zijn eigen morele opvattingen als naar de gangbare opvattingen van zijn collega's een inbreuk maakt op hetgeen als betamelijk wordt aangemerkt. De lakmoesproef voor een effectief anticorruptiebeleid is niet alleen of binnen de eigen organisatie en sector vrijuit over bepaalde handelingen kan worden gesproken, maar ook of individuen in de praktijk daadwerkelijk door collega's of leidinggevendenden op dubieus gedrag worden aangesproken. Het onderzoek 'Schaduw en over de Rechtshandhaving' laat zien dat het met dat aanspreekgedrag binnen de vier onderzochte organisaties nog niet heel goed is gesteld: zo was opvallend dat geen enkele melding van een ernstige integriteitsschending afkomstig was van een collega of leidinggevende (Nelen & Kolthoff, 2017).

Veel hoop is vandaag de dag gevestigd op interne en externe meldsystemen die een bres moeten zien te slaan in de 'muren van stilzwijgen' die rond menig organisatie zijn opgetrokken (Van de Bunt, 2007). Intern gaat het dan vooral om meldpunten die zijn ingericht in het verlengde van andere maatregelen die zijn getroffen in het kader van het integriteitsbeleid en complianceprogramma's. Het bekendste voorbeeld van een extern meldpunt is het Huis voor Klokkenluiders, dat sinds juli 2016 operationeel is. Hoewel het te vroeg is om dit instituut op zijn merites te beoordelen, moet wel worden geconcludeerd dat het Huis een moeizame start heeft gekend. In december 2017 verscheen een kritisch rapport van de commissie-Ruys (2017), waarin een groot aantal onvolkomenheden werden vastgesteld. Dat rapport gaf aanleiding tot een herstart met een geheel nieuw bestuur. Een van de uitdagingen waarvoor dat bestuur staat, is te zorgen dat meer meldingen kunnen worden omgezet in een onderzoek. Tot nu toe was de oogst wat dat betreft mager: van de 800 meldingen bleken er 28 onderzoekswaardig; daarvan werd de helft ontvankelijk verklaard en werden uiteindelijk zeven zaken in onderzoek genomen; in december 2017 was daarvan nog geen enkele zaak afgerond (Commissie-Ruys, 2017).

Hoewel een systematische evaluatie van klokkenluidersregelingen in de literatuur niet voorhanden is, zijn wel interessante onderzoeken te noemen waarin deelaspecten worden behandeld. Zo komt uit een Duitse studie naar voren dat interne meldsystemen binnen organisaties van geringe waarde zijn voor het blootleggen van misstanden (Boemke e.a., 2012). Andere studies suggereren dat de mate van regel naleving door organisaties slechts heel marginaal wordt beïnvloed door de aanwezigheid van klokkenluiderssystemen (Parker & Nielsen, 2009; Simpson e.a., 2013). Kölbel (2015) durft op basis van deze bevindingen dan ook de stelling aan dat interne meldsystemen bij het teweegbrengen van organisatorische veranderingen er nauwelijks toe doen. Ten aanzien van externe klokkenluiders- en meldsystemen worden in de Amerikaanse literatuur twijfels geuit of deze systemen wel de goede groep tot melden aanzet. Hoewel ook op dit punt nauwelijks wetenschappelijk verantwoorde evaluaties beschikbaar zijn – en dus ook hier voldoende uitdaging bestaat voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek –, wijst Kölbel op het feit dat de Amerikaanse klokkenluiders die misstanden aan de kaak stellen vaak niet de insiders zijn die binnen de organisatie waarop de melding betrekking heeft van de hoed en de rand weten. Hun informatie is naar de inschatting van vertegenwoordigers van de rechtshandhaving slechts zelden van grote waarde (Kölbel, 2015).

Leiderschap

Leidinggeevenden op verschillende niveaus kunnen bewust of onbewust bijdragen aan regelovertreding door medewerkers, door bijvoorbeeld het gedrag openlijk goed te keuren, het te belonen, er expliciet opdracht toe te geven, of het op subtielere manieren te negeren of te faciliteren.

Het onbewust bijdragen van leidinggeevenden aan niet-integer gedrag bij medewerkers manifesteert zich binnen de Nederlandse overheid vermoedelijk het sterkste. Het heeft voornamelijk van doen met de neveneffecten van bepaalde leiderschapsstijlen en het gebrek aan uitdragen van de noodzaak tot integer hande-

len. In de literatuur wordt gewezen op het belang van ethisch leiderschap bij het creëren en/of in stand houden van een integere organisatiecultuur. De term ethisch leiderschap wordt daarbij omschreven als 'het karakter, de besluitvormingsprocessen en het gedrag dat leiders laten zien om medewerkers te motiveer beslissingen te nemen en gedrag te vertonen dat in lijn is met relevante morele normen en waarden' (Heres, 2014). Een ethisch leider is enerzijds een 'moreel persoon' (betrouwbaar, respectvol, eerlijk, etc.) en anderzijds een 'morele manager'. In deze laatste rol draagt de leidinggevende een duidelijke ethische boodschap uit over welk gedrag gewenst en ongewenst is binnen de organisatie. Aandacht van leidinggevendenden voor vooral deze laatste rol lijkt soms beperkt te zijn (Heres, 2014). Medewerkers hebben als gevolg daarvan vaak moeite om in te schatten hoe belangrijk integriteit is binnen de organisatie en hoe nauwgezet zij aan bepaalde kaders moeten voldoen. Juist het communiceren over de inhoud van integer gedrag, samen met voorbeeldgedrag en disciplineren, blijkt een belangrijk middel om regelovertreding door medewerkers tegen te gaan (Treviño e.a., 2000). Leiderschapstijlen waarin ethiek een kleinere rol speelt, maar die bijvoorbeeld nadrukkelijk zijn gericht op effectiviteit en efficiëntie, hebben een minder positieve invloed op de integriteit van medewerkers. Corruptie en diefstal zouden er onder meer door kunnen toenemen (Lasthuizen, 2008).

Het belang van leiderschap bij het voorkomen van niet-integer gedrag werd in het onderzoek 'Schaduw en de Rechtshandhaving' ook breed onderkend, evenals de notie dat dit een taak is voor het lijnmanagement (Nelen & Kolthoff, 2017). In de praktijk blijkt het voor veel leidinggevendenden echter moeilijk om deze taak volledig waar te maken en wordt het onderwerp integriteit in de praktijk vooral overgelaten aan de VIK's. Er zijn signalen van hoge werkdruk en door de reorganisatie is bij de politie nog steeds een zekere mate van onduidelijkheid over de invulling van leidinggevende posities. De aandacht voor integriteit als een leiderschaps- of managementissue lijkt soms ondergesneeuwd te raken door alle andere prioriteiten op het bordje van leidinggevendenden. De korpsleiding van de Nationale Politie heeft naar aanleiding van een aantal recente spraakmakende integriteitskwetsies binnen de organisatie – zoals het declareergedrag van de voormalige voorzitter van de Centrale Ondernemingsraad en de onoorbare handelwijze van de Amsterdamse commissaris Smit, die leidde tot diens ontslag – echter een aantal nieuwe piketpalen geslagen om te benadrukken hoe belangrijk de voorbeeldfunctie van leidinggevendenden op het terrein van integriteit is.

De strafrechtelijke aanpak van corruptie

Dertien jaar geleden werd in het onderzoek van Huberts en Nelen (2005) vastgesteld dat aan het begin van het millennium jaarlijks gemiddeld 50 strafrechtelijke onderzoeken naar ambtelijke corruptie werden gestart en 33 personen werden gedagvaard. Verder werd in dat onderzoek geconcludeerd dat een eenmaal in gang gezette strafrechtelijke vervolging in (ambtelijke en bestuurlijke) corruptiezaken in negen van de tien gevallen resulteerde in een strafrechtelijke veroordeling. Hoewel ook op dit punt exacte gegevens ontbreken, heeft het er alle schijn van dat zich het afgelopen decennium geen grote fluctuaties hebben voorgedaan ten aanzien van het aantal corruptiezaken dat aan de strafrechter wordt voorgelegd.

Dat aantal is nog steeds tamelijk klein. Zoals ook Beckers (2017) in zijn proefschrift laat zien, wordt het merendeel van de gedetecteerde corruptiezaken die kunnen worden aangemerkt als organisatiecriminaliteit, buiten het strafrecht om afgedaan. Wel heeft zich een andere belangrijke ontwikkeling voltrokken. Kijkend naar de straftoemeting in een aantal aandachttrekkende strafzaken lijken rechters aanmerkelijk zwaardere straffen op te leggen in corruptiezaken dan voorheen het geval was. Zo bekrachtigde de Hoge Raad in mei 2017 het arrest van het Gerechtshof Amsterdam, waarin voormalig gedeputeerde Ton Hooijmaijers wegens omkoping werd veroordeeld tot twee jaar en vier maanden onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Ook de hoofdverdachten in de *Klimop*-zaak werden wegens fraude en corruptie veroordeeld tot jarenlange gevangenisstraffen, met de celstraf die Jan van Vlijmen in hoger beroep werd opgelegd – zeven jaar onvoorwaardelijk – als uitschieter. Jos van Rey werd, zoals eerder gemeld, in 2017 in hoger beroep veroordeeld tot een jaar voorwaardelijk. Wat bij al deze zaken opvalt, is de motivering die rechters hanteren om de relatief zware sancties te onderbouwen. In het verleden werden de hoofdstraffen van veroordeelden in grote fraude- en corruptiezaken vaak gematigd – in het bijzonder in hoger beroep – op grond van het argument dat zij al veel nadeel hadden ondervonden van het tijdsverloop en de voortdurende publiciteit over de zaak (Nelen e.a., 1994). Het argument van de publieke figuur die al genoeg is gestraft, wordt echter steeds vaker omgedraaid. Bestuurders, directeuren en ambtenaren die in de fout gaan, krijgen te horen dat ‘juist zij beter hadden moeten weten’. Ze krijgen een zwaardere straf opgelegd vanwege hun maatschappelijke voorbeeldfunctie en verantwoordelijkheid. Dezelfde argumentatie werd ook gehanteerd in de recente strafzaken waarin vertegenwoordigers van rechtshandavingsorganisaties terechtstonden voor hun aandeel in corruptieaffaires. ‘Politie-mol’ Mark M werd in februari 2018 door de Rechtbank ’s-Hertogenbosch veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van vijf jaar, waarbij de rechtbankvoorzitter expliciet opmerkte dat de zwaarte van de straf mede het gevolg was van het feit dat ‘de veroordeelde het vertrouwen in en het aanzien van de politie ernstig had geschaad. Een onkreukbaar politiekorps is voor het functioneren van de rechtsstaat een absolute vereiste.’ Soortgelijke overwegingen speelden ook een rol bij de zware straffen die werden opgelegd in de zaak van de corrupte douanier Gerrit G. Hij werd in juli 2017 door de Rechtbank Rotterdam veroordeeld tot veertien jaar cel voor zijn betrokkenheid bij het doorlaten van grote partijen drugs in de Rotterdamse haven ten behoeve van criminele netwerken.

Tot slot

In de afgelopen jaren is de aandacht voor corruptie en andere ernstige integriteitsschendingen in het openbaar bestuur en de rechtshandhaving toegenomen. Die toename vertaalt zich niet zozeer in grote schommelingen van het aantal zaken dat zich aandient, maar veeleer in de zorg die bestaat dat het vertrouwen in overheidsinstanties verder afkalft als ernstige twijfels bestaan over de integriteit van hun medewerkers. In het kader van het opwerpen van drempels wordt veel

heil verwacht van meer openheid, toezicht en controle. De introductie van screeningsmechanismen, het aanscherpen van autorisatieprocedures en het invoeren van de verplichting voor wethouders om een VOG te overleggen passen in die trend. Hoe belangrijk dit soort maatregelen ook is, het zal nooit afdoende zijn om corruptie in te dammen. Daarvoor is ook een strategie nodig die geënt is op de verandering van de beroepsmoraal en het doorbreken van bepaalde culturele codes. Door binnen bedrijfstakken en overheidsorganisaties integriteitsdilemma's bespreekbaar te maken en betrokkenen te doordringen van de noodzaak van 'fatsoenlijk' zakendoen en van het 'opengooien van de luiken' wordt tegenwicht geboden aan een organisatiestructuur en -cultuur die geënt zijn op onderling regelen, afdekken en stilzwijgen. De mogelijkheden die klokkenluidersregelingen in dit verband bieden, lijken echter enigszins te worden overschat. Een recent schrijvend voorbeeld daarvan is het onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij het ministerie van Defensie (Giebels e.a., 2018). De onderzoekers constateerden dat de meldingsbereidheid bij Defensie laag is en de begeleiding van en nazorg aan melders meer aandacht behoeven. Defensiemedewerkers zijn zeer terughoudend om melding te doen en de onderzoekers vonden vijf redenen voor deze terughoudendheid (Giebels e.a., 2018, 63):

- 1 'Medewerkers zijn bang voor de consequenties voor henzelf, namelijk dat dit hun carrière zal hinderen of zelfs dat ze hierdoor de organisatie zullen moeten verlaten;
- 2 Medewerkers zijn bang voor de consequenties voor anderen ("Ik wil niet dat hij door mij...");
- 3 Er heerst een traditie en cultuur van "niet zeuren" en "je mond houden". De norm is dat je elkaar door dik en dun steunt, elkaar niet verlinkt en wegkijkt bij problemen;
- 4 Persoonlijke informatie wordt zeer snel verspreid en gedeeld in de organisatie, ook personeelsvertrouwelijke informatie;
- 5 Veel medewerkers hebben weinig vertrouwen dat de leidinggevende het probleem kan of zal oplossen.'

De onderzoekers concludeerden dat '(...) niet-melden simpelweg de meest verstandige keuze blijkt' (Giebels e.a., 2018, 7).

Bovendien is het maar de vraag of het inrichten van interne meldpunten binnen publieke en private organisaties zal leiden tot meer openheid naar buiten toe, aangezien volledige transparantie meestal niet in het belang is van de organisatie waarin de misstand wordt gesignaleerd. Sommige voorbeelden uit het buitenland doen zelfs vrezen voor een tegengestelde beweging, in de zin dat medewerkers die een misstand intern aankaarten, sterker zullen worden aangemoedigd om de zaak juist niet naar buiten te brengen.

Zoals ook uit de in deze bijdrage besproken literatuur blijkt, worden oorzaken van corruptie – terecht – vooral gezocht in de cultuur en de structuur van organisaties, alsmede in de daarin toegepaste leiderschapsstijl. Wat in het debat over de oorzaken van corruptie nog steeds vaak wordt genegeerd, zijn individuele factoren gerelateerd aan de persoon van de dader (Kolthoff, 2012). Listwan e.a. (2010)

hebben bijvoorbeeld vastgesteld dat het persoonlijkheidstype een belangrijke voorspeller is van recidive bij delicten als fraude en corruptie, waarbij het neurotische persoonlijkheidstype de grootste voorspellende waarde heeft. Een specifieke persoonlijkheidsstoornis die de laatste tijd in verband wordt gebracht met organisatiecriminaliteit en corruptie is psychopathie. Recent onderzoek toont aan dat mensen met deze stoornis in relatief hoge mate vertegenwoordigd zijn in leidinggevende posities in zowel de private als de publieke sector en in de politiek, wat in het algemeen uitmondt in betrokkenheid bij vormen van organisatiecriminaliteit als fraude en corruptie (Babiak & Hare, 2006; Boddy e.a., 2010; Palmen e.a., 2018). Palmen e.a. stellen dat psychopathie in leiderschap moeilijk is te herkennen, omdat er een specifiek profiel is van de succesvolle psychopathische leider, dat afwijkt van het profiel van psychopathische personen in gevangenschappen of instellingen. Deze noties vragen om extra aandacht bij zowel de cultuur als de structuur van organisaties, en met name op het terrein van leiderschap en werving, selectie en screening. Naast deze praktische implicaties bieden deze recente ontwikkelingen vele aanknopingspunten voor vernieuwend criminologisch onderzoek.

Een op bewustwording gerichte strategie moet niet op zichzelf staan, integendeel, deze gaat bij voorkeur gepaard met andere handhavingsstrategieën. Dat is op zichzelf niets nieuws. Het is het bekende verhaal van de wortel, de preek en de stok, waarbij de specifieke context van de overtreding en de inschatting van het type overtreder geacht worden bepalend te zijn voor de te maken keuzes. Dat met de stok, als hij in het kader van een strafrechtelijke aanpak wordt gehanteerd, harder wordt geslagen dan voorheen, blijkt uit de zware straffen die in een aantal grote corruptiezaken recentelijk zijn opgelegd. Die ontwikkeling weerspiegelt de waarde-expressieve betekenis van het strafrecht en het signaal dat rechters willen afgeven aan de veroordeelden en de samenleving als geheel, dat corruptie als moreel verwerpelijk moet worden beschouwd.

Literatuur

- Babiak, P. & Hare, R.D. (2006). *Snakes in suits. When psychopaths go to work*. New York, NY: Regan Books.
- Beck, L., Montfort, A.J.G.M. van & Twijnstra, A.A.H. (2010). *Valt integriteit te leren? De effectiviteit van integriteitstrainingen voor gemeenteambtenaren*. Amsterdam: VU University Press.
- Beckers, J. (2017). *Tussen ideaal en werkelijkheid. Een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland* (diss. Rotterdam).
- Boddy, C.R.P., Ladyshewsky, R. & Galvin, P. (2010). Leaders without ethics in global business: corporate psychopaths. *Journal of Public Affairs*, 10, 121-138.
- Boemke, B., Grau, K., Kissling, K. & Schneider, H. (2012). Evidenzbasierte Kriminalprävention im Unternehmen. *Denkströme*, 9, 79-94.
- Bunt, H.G. van de (2007). Muren van stilzwijgen. In: H. van de Bunt, P. Spierenburg & R. van Swaaningen (red.). *Drie perspectieven op sociale controle*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 113-136.

Hans Nelen & Emile Kolthoff

- Coleman, J.W. (1987). Toward an integrated theory of white-collar crime. *American Journal of Sociology*, 93(2), 406-439.
- Commissie-Ruys. (2017). *Advies voor een herstart van het Huis voor Klokkeluiders: advies, onafhankelijk onderzoek en preventie*.
- Crank, J.P. & Caldero, M.A. (2000). *Police ethics. The corruption of noble cause*. Cincinnati, OH: Anderson.
- Dales, C.I. (1994). Om de integriteit van het openbaar bestuur. In: L.W.J.C. Huberts (red.). *Machtsbederf ter discussie*. Amsterdam: VU Uitgeverij, 7-18.
- Enquêtecommissie opsporingsmethoden. (1996). *Inzake opsporing*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Giebels, E., Oostrum, F. van & Bos, K. van den (2018). *Onderzoek naar een sociaal veilige werkomgeving bij Defensie*. Commissie sociaal veilige werkomgeving Defensie.
- Gorsira, M. (2017). *Een beetje corrupt bestaat niet – een onderzoek naar omkoping van ambtenaren door het bedrijfsleven*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Heres, L. (2014). *One style fits all? The content, origins, and effect of follower expectations of ethical leadership*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Heuvel, G.A.A.J. van den (1993). *Onderhandelen of straffen; over organisatiecriminaliteit en overheidscontrole*. Arnhem: Gouda Quint.
- Huberts, L.W.J.C. & Nelen, J.M. (2005). *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening*. Den Haag: Boom Lemma.
- Kölbl, R. (2015). Whistleblowing in Europe. Regulatory frameworks and empirical research. In: J. van Erp, W. Huisman & G. Vander Walle (eds.). *Routledge handbook of white-collar and corporate crime in Europe*. Oxford/New York: Routledge, 418-434.
- Kolthoff, E. (2012). *Moedwil, misverstand of onvermogen? De queeste naar katalysatoren voor corruptie en ander niet integer gedrag*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Koning, B. de (2018, februari). Politieke Integriteits Index, zesde rapportage. *Vrij Nederland*.
- Lasthuizen, K. (2008). *Leading to integrity. Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Listwan, S.J., Piquero, N.L. & Van Voorhis, P. (2010). Recidivism among a white-collar sample. Does personality matter? *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 43(1), 156-174.
- Nelen, H. & Kolthoff, E. (2017). *Schaduwten over de rechtshandhaving*. Den Haag: Boom criminologie.
- Nelen, J.M., Boone, M. & Goudoever-Herbschleb, M.D. van (1994). *Het openbaar ministerie en grote fraudezaken*. Arnhem: Gouda Quint.
- OM (Openbaar Ministerie). (2017). *Jaarbericht 2016*. Den Haag.
- Palmen, D., Derksen, J. & Kolthoff, E. (2018). House of cards: psychopathy in politics. *Public Integrity*, 20(5), 427-443. doi:10.1080/10999922.2017.1402736.
- Parker, C. & Nielsen, V. (2009). Corporate compliance systems: could they make any difference? *Administration & Society*, 41(1), 3-37.
- Punch, M. (2000). Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8(3), 301-324.
- Punch, M. (2009). *Police corruption: deviance, accountability and reform in policing*. Cullompton, UK: Willan.
- Simpson, S.S., Gibbs, C., Rorie, M., Slocum, L.A., Cohen, M.A. & Vandenberg, M. (2013). An Empirical Assessment of Corporate Environmental Crime-Control Strategies. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 103(1), 231-278.
- Simpson, S.S. & Piquero, N.L. (2002). Low self-control, organizational theory, and corporate crime. *Law & Society Review*, 36(3), 509-548.

- Slingerland, W. (2012). *Nationaal Integriteitssysteem landenstudie Nederland*. Transparency International Nederland.
- Treviño, L.K., Hartman, L.P. & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42(4), 128-142.
- Treviño, L.K., Weaver, G.R., Gibson, D.G. & Toffler, B.L. (1999). Managing ethics and legal compliance: what works and what hurts. *California Management Review*, 41(2), 131-151.
- Tromp, J. (2015, 23 mei). Hoe de verkeerde lui in de gemeente de baas worden. *de Volkskrant*.
- Winter, H., Woestenburg, N., Struiksma, N., Akerboom, C. & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Groningen: Profacto.
- Wood, J.R.T. (1997). *Royal commission into the New South Wales police service*. Final report. Volume 1: Corruption. Sydney, Australia: The Government of the State of New South Wales.
- Zijl, J. van (2009). Ongedeeld integer. In: N. Huls (red.). *Ongedeeld integer*, 29-36. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.