

“Een kwestie van lange adem”

Interview met voorzitter Paul Arlman en bestuurslid Alphons Ranner, Transparency International.

‘Corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It hurts everyone whose life, livelihood or happiness depends on the integrity of people in a position of authority.’
(Bron: www.transparency.org)

We spreken met voorzitter Paul Arlman en bestuurslid Alphons Ranner van Transparency International (TI). De bevlogen ex-ambtenaren, die ook hun sporen verdienden in het bedrijfsleven, hebben een indrukwekkende staat van dienst. Nu willen ze TI in Nederland stevig op de kaart zetten. We willen meer weten over deze bijzondere organisatie, die zich bezighoudt met corruptiebestrijding en integriteitsbevordering wereldwijd. Wie zijn ze, wat doen ze en waarom?

Transparency International

“Transparency International is opgericht in 1993. De missie is het bevorderen van een corruptievrije wereld. Sinds 1999 heeft

Nederland een eigen afdeling (‘chapter’) met ongeveer tachtig leden. TI richt zich niet alleen op de ontwikkelingslanden omdat daar de meeste corruptie bestaat; het zijn vaak de economisch welvarende landen waar de betalers van steekpenningen vandaan komen. TI is apolitek en heeft geen religieuze of levensbeschouwelijke grondslag. Voordeel hiervan is dat TI voor alle partijen gesprekspartner kan zijn en ook aanvaardbaar is voor meer corrupte regimes.”

Arlman vergelijkt de aanpak van TI voor het bestrijden van corruptie met de manier waarop Amnesty International zich inzet voor het verbeteren van de mensenrechten. “Waar Amnesty zich echter nadrukkelijk ook

met individuele gevallen bezighoudt, doet TI dat niet. Wel gebruikt TI dezelfde soort middelen als Amnesty, zoals lobbyen, het publiceren van onderzoeken en het vergroten van bewustwording van het thema bij zowel burgers als de politiek. Op praktische wijze ontwikkelt TI voorbeeldcodes en initieert discussies binnen de overheid. Ieder jaar publiceert TI een nieuw thematisch stuk om dwarsverbanden te leggen en bepaalde problemen inzichtelijker te maken. In 2007 publiceerden we een rapport over juridische systemen, in 2008 over water en corruptie en in 2009 over corruptie in de private sector.”

Corruptie en integriteit

Corruptie en integriteit zijn twee begrippen die de heren tijdens het interview vaak noemen.

Ter verduidelijking geven ze aan dat corruptie een onderdeel is van integriteit, of beter, het is een schending van integriteit. “Sommige zaken zijn niet per se corrupt, maar zijn toch niet integer te noemen. Integriteit is dus een breder begrip. Wel is het zo dat vormen van fraude en beïnvloeding als integriteitschendingen heel dicht bij corruptie komen. Een voorbeeld is een Mexicaanse zakenman die rijk werd door zijn monopolie op de verkoop van mobiele telefoons. De Mexicaanse overheid wees hem dit voorrecht toe. Volgens de wet is er dus weinig mis. Het is niet direct corrupt, maar of het helemaal integer is ... Om precies te zijn: TI definieert corruptie als het misbruik van toevertrouwde macht voor persoonlijk gewin. In essentie ontstaat de schade van corruptie doordat mensen voor leven, levensonderhoud of geluk afhankelijk zijn van de integriteit van mensen in een gezagspositie.”

Waarom is corruptie slecht?

Corruptie is moreel verkeerd: je maakt misbruik van macht ten koste van derden. Toch kiest TI bewust

Corruptie raakt iedereen en de allerarmsten het meest. Op microniveau:

- Een vader heeft geen schoenen, omdat hij zijn schamele salaris nodig heeft om steekpenningen te betalen zodat zijn kind naar school kan.
- De eigenaar van een kleine winkel moet wekelijks een bedrag afdragen voor ‘bescherming’.

Op macroniveau:

- 25 procent van de Pakistaanse begroting verdwijnt door gecorrumpeerde aanbestedingsprocedures. Hierdoor is het onderhoud van dammen en dijken in Pakistan niet uitgevoerd, waardoor enorme overstromingen ontstaan.
- In Haïti falsificeerde men de bouwvoorschriften ten koste van grote menselijke en infrastructuurle schade.
- Hulpverleners in Afrika maken op seksuele wijze misbruik van honger en armoede.
- De premier van Griekenland erkent dat structurele corruptie zijn land lamlegt.
- De hulpgelden aan de Italiaanse slachtoffers van een aardbeving in 2009 komen niet op de juiste plek, waardoor veel mensen nog steeds in tenten wonen.

Samenvattend:

- Corruptie is zowel een oorzaak van armoede als een barrière om het te verminderen.
- Corruptie maakt het de armen onmogelijk in hun basisbehoeften te voorzien, omdat ze het grootste deel van hun inkomsten kwijtraken aan steekpenningen.
- Corruptie ondermijnt de democratie en de rechtsstaat.
- Corruptie verstoort nationale en internationale handel.

(Bron: www.transparency.org)

voor een niet-moralistisch perspectief op corruptie. "Dat voorkomt dat mensen uit verschillende landen en culturen met elkaar in discussie gaan over de juiste ethiek. Een discussie die veel tijd en energie kost, maar slechts weinig oplevert. Liever wijst TI op een financieel-economisch perspectief. Harde feiten tonen aan dat corruptie een negatief effect heeft op democratieën, de levens van mensen en de economische positie van een land. Wanneer een economie corrupt is, wordt de noodzakelijke marktwerking verstoord. Dit heeft negatieve gevolgen voor zowel producenten en consumenten als importeurs en exporteurs. De afgelopen tijd erkennen steeds meer partijen de nadelige gevolgen van corruptie. Die verschuiving is een goede ontwikkeling. Natuurlijk is corruptie op moralistische gronden af te wijzen. Het is echter moeilijk alle partijen te overtuigen van het belang van ethisch verantwoord handelen, zolang er geen algemeen geaccepteerde ethiek over corruptie bestaat. Wanneer duidelijke cijfers het negatieve effect van corruptie illustreren, is het makkelijker mensen te overtuigen van het belang om corruptie te bestrijden."

Arlman en Ranner vervolgen: "Er zijn verschillende redenen te geven waarom corruptie een desastreus effect heeft op mens en maatschappij. Corruptie veroorzaakt armoede, doordat publieke gelden niet op de juiste plaats terechtkomen. Tegelijkertijd raken arme mensen steeds opnieuw geld kwijt aan corrupte ambtenaren. Corruptie is hierdoor een vorm van inkomensherverdeling van arm naar rijk. Daarnaast ondermijnt het de democratie en de rechtsstaat, omdat het mogelijk is om rechters en bestuurders om te kopen. Hierdoor kunnen burgers geen aanspraak maken op een betrouwbare overheid. Ook gebruiken machthebbers de corruptie-inkomsten om de macht vast te houden. Voor inwoners van corrupte landen heeft het dan weinig zin om te gaan stemmen, omdat de corrupte regering hun macht toch misbruikt om de verkiezingen 'te kopen'. De belastingbetaler

wordt gedupeerd, omdat het publieksgeld niet goed wordt geïnvesteerd. Verder heeft corruptie impact op internationale handel. De prijsvorming van producten wordt verstoord, doordat de kostprijs op onnatuurlijke wijze wordt verhoogd. Daarnaast wordt het vestigingsklimaat negatief beïnvloed wanneer de 'corruptietarieven' exorbitant hoog zijn. Tot slot hebben organisaties soms zelf last van corruptie. Het kostte bijvoorbeeld Siemens bijna de kop toen hun omkopingspraktijken bekend werden. Niet alleen door de boetes, maar ook door de reputatie- en imagoschade."

De lange adem

"TI werkt stap voor stap aan een corruptievrije wereld. Belangrijke instrumenten zijn bewustwording, monitoren, rapporteren en lobbyen. Door het probleem openbaar te maken, probeert TI de publieke opinie te veranderen. Hierbij wijst TI erop dat corruptie een probleem is, dat aan te pakken is. Het is niet een noodlot in het leven waar niets aan te doen valt. Dat is de reden waarom TI begon met het verzamelen, analyseren en verspreiden van informatie over het onderwerp. Een bekend instrument hierbij is de TI Perceptie Index. Hiermee wordt ieder jaar aangegeven hoe hoog of laag een land scoort op corruptie in de perceptie van de geïnterviewden. Monitoring bestaat uit het in kaart brengen van mechanismen die tot corruptie leiden en succesvolle middelen in de strijd tegen corruptie. Producten zijn de eerdergenoemde themarapportages en bijvoorbeeld het *TI Source Book*, een naslagwerk met een groot aantal best practices."

Een voorbeeld van de huidige lobbyactiviteiten van TI is het voorkomen van draaideurconstructies in Brussel. "Wanneer een ex-commissaris zich door een bedrijf laat inhuren om binnen hetzelfde werkgebied voor hen te werken, roept dit op z'n minst de schijn van belangenverstrengeling op. Is dit een beloning

voor eerder verleende gunsten? Net zoals die vraag te stellen is wanneer een minister van Verkeer en Waterstaat na zijn ambtstermijn voor bijvoorbeeld KLM zou gaan werken. Op borrels, bijeenkomsten en diverse overleggen probeert TI medestanders te vinden voor het bestrijden van dit soort praktijken. Helaas is vast te stellen dat lobbyen lang duurt. In Brussel zit een kleine tak van TI die intern bij de EU aandacht voor corruptiebestrijding genereert. Daarnaast worden de landelijke takken aangespoord. Zij vragen hun ministeries van Buitenlandse Zaken om Brussel aandacht te laten besteden aan integriteit. Op deze wijze snijdt het mes aan twee kanten en is het effect van de inspanningen het grootst.”

TI schuift ook aan bij overleggen van de G20-landen als adviseur over het bestrijden van corruptie. “Bij bijvoorbeeld de hulpverlening aan Haïti en bij de aanpak van de schulden crisis in Griekenland is TI gesprekspartner om op zakelijk niveau mee te kijken naar de beste wijze om de problemen aan te pakken.”

Corruptie in Nederland?

Is het nog wel nodig dat in Nederland een vestiging is van TI? Tenslotte scoorde Nederland, na een dipje in 2005 (de bouwfraude), een zesde plaats op de wereldranglijst van minst corrupte landen. Zowel Arlman als Ranner geeft aan dat dit te eenvoudig is gedacht. “Het feit dat er volgens de geïnterviewden weinig corruptie is, wil niet zeggen dat er geen corruptie is. Het probleem met corruptie is immers dat het zich in het verborgene afspeelt. Het is dus moeilijk te achterhalen hoe groot het probleem werkelijk is. We zijn van mening dat er zelfs met alle bestaande integriteitsbevordering in Nederland toch nog corruptie bestaat.” Arlman geeft een voorbeeld waarin men dacht dat er geen sprake van corruptie was, maar waar later bleek dat meldingen niet het juiste niveau bereikten. Men wist niet wat ze met

de meldingen aanmoesten. Er was dus wel corruptie, maar dit kwam niet aan de oppervlakte. “Het nadeel van de index is dat hij wordt gebruikt door politici als bewijs dat er ‘genoeg’ wordt gedaan aan integriteit. De index is echter slechts één van de mogelijke indicatoren. Niet dé indicator die aangeeft hoe groot het corruptieprobleem is.”

Klokkenluiders

Arlman en Ranner brengen verschillende keren in ons gesprek het belang van een goede klokkenluidersregeling ter sprake. “In Nederland is er nog een wereld te winnen. We zouden het een goed idee vinden dat een ambtelijke werkgroep een week op werkbezoek gaat naar Engeland. Daar is onlangs een nieuwe wet aangenomen met regels tegen omkoping (Bribery Act). Eerder lieten de regels veel ruimte voor interpretatie; met de nieuwe wet is er veel meer aandacht voor het negatieve effect van omkoping en steekpenningen op de economie. De Engelse overheid zag dus de urgentie van het probleem in en paste de wetgeving aan. De combinatie met onder andere de uitstekende wetgeving op het gebied van klokkenluiders, maakt dat Engeland een voorbeeldfunctie heeft.”

Arlman en Ranner menen verder dat Nederland grootmoedig in één keer alle slepende klokkenluiderszaken zou moeten oplossen. Dat geeft een enorm positief signaal aan alle potentiële klokkenluiders. “Nu staat klokkenluiders voor velen gelijk aan jezelf in de problemen brengen. Een grootmoedige stap zou laten zien dat klokkenluiders de steun krijgen die ze verdienen, dat ze er niet alleen voor staan.”

Regelgeving

“Nederland moet meer regelgeving over de invloed van externe partijen op onderhandelingen implementeren. Deze ‘Amerikaanse’ vorm van lobbyen begint vooral in Brussel steeds meer de kop op te steken en brengt ongewenste effecten met zich mee. Op het gebied van corruptiebestrijding zijn inmiddels ook al

veel wetten gemaakt, zoals door de Verenigde Naties en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Deze missen hun uitwerking niet in het bedrijfsleven. De Nederlandse strafrechtregelgeving moet meer in lijn worden gebracht met de recente verzwarende internationale regelgeving over buitenlandse omkoping door bedrijven, zodat het net van wettelijke bepalingen goed dicht wordt geweven.” Echter, benadrukken beide heren, alleen regelgeving is niet het antwoord. De cultuur van het bedrijfsleven en de overheid moet ook veranderen.

Aanbevelingen

Velen denken dat corruptie een noodzakelijk kwaad is in een kwaadaardige wereld en dat corruptie iets is waarmee we moeten leren leven. Het gesprek met Arlman en Ranner is een ontkenning van deze stelling. We moeten beter kijken. Dan zien we bijvoorbeeld dat er bedrijven zijn die stelling hebben genomen en niet mee willen doen aan corruptie. Dat werkt. Het lukt hen in corrupte omgevingen te overleven zonder mee te doen aan corruptie. Jammer genoeg, maar begrijpelijk, willen de heren vanuit hun neutrale positie geen voorbeelden geven.

Wat moeten we binnen de Nederlandse overheid doen aan corruptiebestrijding? “Ook binnen de overheid komt corruptie voor. Zo is de overheid verantwoordelijk voor de besteding van belastinggeld, maar wordt niet altijd gecontroleerd of het geld inderdaad wordt besteed aan datgene waarvoor het beschikbaar is gesteld. Zeker met mogelijke bezuinigingen is het erg belangrijk om er constante aandacht aan te besteden, omdat schendingen sneller op kunnen treden. Ook moeten ambtenaren een kritischere houding aannemen. De stelling ‘wat je niet ziet, is er dus niet’ is te kort door de bocht. Vooral op het gebied van integriteit en corruptie waar zaken soms onder het tapijt worden geveegd. Verder moeten ambtenaren blijven kijken hoe subsidies worden verleend. Ook moeten ze goede

risicoanalyses uitvoeren die het probleem serieus nemen. Goede controles kunnen geld besparen en het vertrouwen van de burger in de overheid versterken. Een adequaat systeem voor meldingen van integriteitsschendingen is ook een aanbeveling. Organisaties moeten ook communiceren over de afhandeling van zaken. Zo is het voor personeel en burgers duidelijk dat er iets gebeurt: dit bevestigt de norm en laat zien dat de norm serieus wordt genomen.”

Tot slot, ook bij corruptiebestrijding geldt dat preventie goedkoper is dan achteraf repareren. Arlman en Ranner hopen dat TI steeds meer leden krijgt, zodat ze met nog meer daadkracht aan een corruptievrije wereld kunnen werken. “Er is al veel bereikt, maar het blijft lange termijn werk.”

Auteurs

Suzanne Verheij is als beleidsmedewerker verbonden aan Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).

Edgar Karssing is als universitair hoofddocent verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.