

Niet waterdicht

Anti-corruptiewetten

Het is niet uit te roeien, maar misschien als onderdeel van het zakendoen wel terug te brengen tot 5 procent. Het onderwerp corruptie roept veel emoties op. Sinds de invoering van de zogenoemde Korthalswetten in 2001 is het Nederlandse bedrijven ook in het buitenland verboden zich in te laten met corruptie. Maar er valt eigenlijk geen zaken te doen als we de wet zo rigide toepassen, vinden veel bedrijven. Blijven bestrijden is de enige manier om de gewoonte om steekpenningen te betalen de kop in te drukken, zeggen tegenstanders.

Door Astrid van Unen Fotografie door Daan Zuiderwijk

Transparency International (TI), een niet-gouvernementele organisatie die begin jaren negentig door Nederland is opgericht, publiceert elk jaar de internationale Corruptie Perceptie Index (CPI). Nederland hoort, samen met de Scandinavische landen, Engeland, Nieuw-Zeeland, Canada en Singapore, tot de tien 'schoonste' landen van de wereld. Dat wil zeggen: zij zijn het minst corrupt. Voorbeelden van corruptie in het buitenland zijn er te over. Het bedrijfsleven in Rusland heeft een hele fractie in de Doema gekocht om de eigen belangen veilig te stellen. In datzelfde land laat de verkeerspolitie je pas door in een willekeurige straat als je hem geld toestopt. In Indonesië moet je als ouder gaan sparen wil je je zoon een baan bij de overheid bezorgen. Ondanks de operatie 'Schone handen', die begin jaren negentig in Italië werd gehouden, is het land verre van corruptievrij. Italië stond in 2002 dan ook op nummer 31 in de CPI.

Een paar jaar geleden wisten journalisten met behulp van verborgen camera's te bewijzen dat ambtenaren en politici van het Indiase ministerie van Defensie steekpenningen aannamen van een fictief bedrijf dat nachtkijkers verkocht. De minister van Defensie trad af, maar hij is nog altijd voorzitter van de coalitie. Zelfs in Japan dienen steekpenningen als smeerolie voor openbare diensten. Maar de bekendste in dit rijtje is Nigeria. NRC Handelsblad noemt de corruptie in dit land 'een mijnenveld voor zakenlui, de hel voor toeristen en een dagelijkse hordeloop voor 114 miljoen Nigerianen'.

In Nederland valt dat allemaal nog reuze mee, zijn we geneigd te denken. Maar ook hier hebben zich nogal wat schandalen afgespeeld. Zoals in 1993 de grootschalige corruptie en andere fraude in de provincie Limburg aan het licht kwamen. Ook in de bouwfraude, die in 2002 werd onderzocht, zaten vele nare feiten van omkoping. Klokkenluiders spelen hierin een belangrijke rol en bedrijven die de strijd tegen corruptie serieus nemen, geven die medewerkers in elk geval intern de ruimte zich uit te spreken.

De anti-corruptiewet, die in 2001 door toenmalig minister van Justitie Korthals nog is aangescherpt, biedt geen garantie dat corruptie uit de Nederlandse maatschappij is verdwenen. Het belang om over corruptie te zwijgen is aan vele kanten groot, omdat er meestal twee daders in het spel zijn en geen directe slachtoffers.

De officier van justitie die belast is met vervolging van corruptie sloeg een aanbod om bij VNO/NCW te spreken voor een groep ondernemers af, omdat hij zich dan in een ongemakkelijke positie zou wringen. Alle voorbeelden die toehoorders in een debat naar voren zouden brengen, zou hij dan moeten onderzoeken. Juist dat gebrek aan openheid van zaken duwt omkoping nog verder de duisternis in, vindt het bedrijfsleven. Maar tegenstanders kan het niet ver genoeg gaan: kerstcadeaus, bedank-dinertjes, het moet allemaal verboden worden.

www.transparency.org



Voor Rigide toepassing

"De VN heeft geen middelen om Burkina Faso te straffen, maar na mijn rapportage over corruptie stuurden ze geen opvolger. Daarmee was de directe communicatie tussen dat land en de VN voorbij en mochten ze niet meer deelnemen aan het echte toepoverleg"

Michel van Hulten, oprichter Transparency International



Tegen Rigide toepassing

"Die container met handelswaar moet weg, want anders wordt de inhoud gestolen. Of erger: de ondernemer dreigt boetes te krijgen voor te laat leveren. Dan is tienduizend euro aan steekpenningen misschien nog wel te verantwoorden"

André Driessen, internationaal secretaris VNO/NCW

› Pagina 72

Corrupte Shell-medewerker hangt ontslag boven het hoofd

In het Shell Report publiceert oliemaatschappij Shell sinds zes jaar over het eigen MVO-beleid. Daar wordt ook een paragraaf aan corruptie gewijd. Het bedrijf krijgt jaarlijks met enige gevallen van corruptie te maken. De *die-hards* onder de corruptiebestrijders hebben er een hard hoofd in dat die cijfers kloppen. Vooral omdat Shell in het overcorrupte Nigeria opereert. Shell-manager Tim van Kooten stelt ook niet dat zijn bedrijf corruptievrij is. "Nigeria heeft 115 miljoen inwoners, Shell heeft er vijfduizend medewerkers en nog eens tienduizend onderaannemers. We voeren er onze eigen salarisadministratie, bedrijfsadministratie en controlesystemen. Daarmee is het bedrijf in beginsel corruptievrij. Je hoort mij niet zeggen dat Shell overal vlekkeloos wit is, maar we doen hier wel alle inspanningen voor. En we hebben daar betrekkelijk veel succes mee. Bijvoorbeeld: een concurrent mag olie leveren, omdat wij weigeren steekpenningen te betalen. Na verloop van tijd, een jaar of twee, raakt de opdrachtgever in de problemen, want als je eenmaal begint met steekpenningen te aanvaarden is het einde zoek. Dan komt het voor dat we de *business* alsnog krijgen. Ik vind enige waardering voor ons streven corruptievrij te zijn wel op z'n plaats."

Shell houdt zich volgens Van Kooten al sinds de oprichting bezig met corruptiebestrijding, maar in 1976 werd er expliciet stelling genomen door het publiceren van Shell Business Principles, de Verklaring van Algemene Beleidsuitgangspunten. "Daarin maken we een ferm punt van corruptie. Het moet absoluut uitgebannen worden. Integriteit in zaken is voor ons heel belangrijk. Het aannemen van steekpenningen vinden we onaanvaardbaar." Die gedragscode is in vijftig verschillende talen vertaald en de wereld rondgegaan. "Alle medewerkers krijgen onze uitgangspunten. De landendirecteur heeft er nog een extra taak bij. Hij moet zorgen dat het beleid wordt vormgegeven en dat het personeel weet dat er een sanctie staat op corrupt gedrag. Dat kan tot ontslag leiden. Ook informeert de landendirecteur zakenpartners dat wij steekpenningen niet dulden. Zo stuurt de president van Shell Nederland elk jaar een brief aan alle medewerkers, waarin hij er hen onder andere aan herinnert dat wij niet gediend zijn van kerstcadeaus die duurder zijn dan vijftig euro. Dat is nog een aanvaardbaar bedrag. Anders begeef je je op een glijdend vlak." Daarnaast heeft Shell een systeem van *corporate governance*. "We houden een regelmatige accountantscontrole op het zakendoen en op de boekhouding", zegt Van Kooten. "Die moeten beide vlekkeloos zijn. Ik heb het zelf als manager ook heel vaak meegemaakt: ik moest een verklaring ondertekenen dat mijn betrokkenheid bij het zakendoen en de boekhouding correct was. En je wordt er persoonlijk op aangesproken als achteraf blijkt dat dat niet zo is. Je moet als medewerker dus verder kijken dan je neus lang is."

tim.vankooten@shell.com

Voor Rigide toepassing van anti-corruptiewetten

Oud-staatssecretaris Michel van Hulten is auteur van het boek 'Corruptie, onbekend, onbemind, alomtegenwoordig', dat in 2002 verscheen. Hij is tevens mede-oprichter van Transparency International (TI) in 1991. "Ik werkte als adviseur voor toenmalig minister van Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk in 1991. Hij was toen al met *good governance* bezig. In de zomer van 1991 hebben we met een twintigtal Afrikaanse staatshoofden en ministers een conferentie belegd over de hoofdlijnen van *good governance*. We wilden corruptie op de agenda zetten, maar toen we binnenkwamen en naar die hoofden keken, hebben we besloten het niet te doen. Het had namelijk niets opgeleverd met deze groep mensen." Daaruit rolde wel TI, dat in het begin door de Nederlandse regering is gefinancierd. "Daar heeft onze regering een goede rol in gespeeld", zegt Van Hulten. "Het hoofdkantoor zit in Berlijn. Met de Nederlandse afdeling hebben we een probleem. Geen enkel productiebedrijf is lid, wel allerlei onderzoekers, adviesorganisaties en banken. Dat is jammer, want met name productiebedrijven hebben te maken met buitenlandse regels en gewoonten." Van Hulten gelooft dat bedrijven zich ondanks de wetgeving schuldig maken aan corruptie in het buitenland. "Als Adecco een opdracht wil in Afrika, zal het geld moeten geven. De hoogste omkoper wint, dat is nu eenmaal de praktijk. Adecco wil niet omkopen, maar het moet wel, anders loopt het bedrijf een opdracht mis en komt de continuïteit in gevaar." Het aanpakken van corruptie is verschrikkelijk moeilijk, stelt hij. Als voorbeeld noemt hij het IOC-schandaal, waarin alle betrokkenen zijn vrijgesproken. Zelfs de president van het comité en de tien mensen die zijn geschorst, gingen uiteindelijk vrijuit. "Een lid van het IOC vroeg in Amsterdam: 'Kan mijn zoon hier studeren?' Hij kreeg het telefoonnummer van de Vrije Universiteit. In Salt Lake City kreeg hij meteen een studieplaats en twee jaar beurs betaald. Dan zie je hoe naïef wij zijn", lacht Van Hulten. De enige manier volgens de auteur om corruptie tot het minimum te beperken is helemaal niets toe te laten. "Mijn stelling is: *Zero tolerance*. Als je toegeeft en je zegt: koffie of een diner aannemen mag en een cadeau tot vijftig euro ook, dan roept dat alleen maar vragen op. Voor hoeveel mensen van je afdeling geldt dat cadeau? Is dat alleen voor jou of ook voor je secretaresse? Ik heb dikwijls genoeg koffie en een lunch aanvaard, maar dat heb ik per situatie bekeken. Je moet ook weer niet de setting verpesten. Maar wanneer ontstaan er problemen? Dan moet er een regel zijn. Met 'een beetje mag, maar niet teveel', krijg je onmiddellijk de vraag: 'Wat is teveel?' Sinds de invoering van de Korthalswetten geldt bij ons de grens: ambtenaren mogen tot



Michel van Hulten: "We weten niet hoe hoog de zee van corruptie is in Nederland. Die is zeker hoger dan we nu zien, want er liggen 250 dossier op het ministerie van Financiën te wachten."

vijftig euro cadeaus accepteren. Dan vraag ik mij af: is dit vijftig euro per jaar of per contact? En wat is vijftig euro: de winkelwaarde of de productiewaarde? Zodra je van de *zero tolerance* afgaat, krijg je discussie. Laat eventueel de rechter beslissen of iets mag of niet mag." Hij verbaast zich over de naïviteit van Nederlandse politici en verhaalt over de tijd dat hij zelf in de Eerste Kamer vertoefde. "In de zeventiger jaren was het al helemaal geen issue. Reisjes, cadeautjes, het was allemaal heel gewoon. Ik weet nog dat de Eerste Kamer over een onderwerp rondom de KLM moest stemmen en vier weken ervoor kregen politici een reisje naar Frankrijk aangeboden door dezelfde KLM. Velen hebben dat geaccepteerd. Want nee, het zou hen toch niet beïnvloeden." Een ander voorbeeld speelde zich af tijdens de parlementaire enquête over de bouwfraude. "Tijdens dat onderzoek zei Jorritsma ongevraagd dat ze een reisje naar Zürich had aanvaard, samen met haar dochter. Ze kreeg reis en kaartjes van bouwbedrijf Koop voor een schaatswedstrijd en zijn daar naartoe gegaan. Ze zei dat ze niks beloofd had, maar als Koop een half jaar later met een ander verzoek was gekomen, dan speelt zo'n reis toch door haar achterhoofd." In 1984 kreeg Van Hulten zelf voor het eerst te maken met corruptie. Hij werkte toen als VN-vertegenwoordiger in Burkina

Faso en was verantwoordelijk voor landbouwprojecten. Hij ontdekte dat de brommertjes waar medewerkers op reisden, dubbel betaald werden en dat het geld op de rekeningen van de directeur en de minister van landbouw terecht kwam. Toen hij rapporteerde aan de VN in New York, mocht hij niet meer terugkeren naar Burkina Faso. "De VN heeft geen middelen om Burkina Faso te straffen, behalve dat ze geen opvolger stuurden. Daarmee was de directe communicatie tussen dat land en de VN voorbij en mochten ze niet meer deelnemen aan het echte top-overleg. Ik ben zelf toen meteen gepromoveerd en ik kreeg de felbegeerde post in Maleisië. Signalen zijn soms heel duidelijk. Alle VN-medewerkers begrepen dat het systeem wilde dat zij attent zouden zijn op corruptie en er wat aan doen." Corruptie is niet voor 100 procent te bestrijden, maar wel voor 95 procent, stelt hij. Mits er strikt tegen opgetreden wordt. "Bij het ministerie van Financiën liggen 750 dossiers met aanwijzingen over corruptie binnen bedrijven, die niet naar Justitie zijn verzonden. Volgens een berichtje in de Volkskrant van begin dit jaar zijn er 250 klaar om verstuurd te worden. Of dat al is gebeurd, is nog onduidelijk. Hoe hoog is het corruptiebedrag? Om hoeveel bedrijven gaat het? We weten niet hoe hoog de zee van corruptie is in Nederland. Die is zeker hoger dan we nu zien."

michelvanhulten@planet.nl



André Driessen: "Uit een onderzoekje voor het ministerie van Economische Zaken onder bedrijven bleek dat 95 procent omkoping ongewenst vond, maar 85 procent vond dat je zonder omkoping geen zaken kan doen in het buitenland."

André Driessen is internationaal secretaris van VNO/NCW en als secretaris van de commissie multinationale ondernemingen onder meer bezig met het thema bestrijding van omkoping. "In Nederland is corruptie al heel lang een thema", zegt hij. "De eerste richtlijnen hierover kwamen in de jaren zeventig van de ICC, de internationale Kamer van Koophandel. In die periode waren al grote omkopschandalen aan het licht gekomen. Daarna kwamen de eerste OESO-richtlijnen. Voor bedrijven is het altijd een belangrijk onderwerp geweest, want zij betalen niet graag steekpenningen. In het algemeen legden ze zich daar wel eens bij neer, vooral omdat er nog geen sanctie op stond. Sinds 2001 is omkoping ook in het buitenland strafbaar en moeten Nederlandse bedrijven nu echt gaan nadenken. Het is een fundamenteel verschil dat omkoping een strafbaar feit is." Sinds die tijd hebben volgens Driessen bedrijven twee reacties. De eerste is: ik moet het niet meer doen. "Maar vooral kleinere bedrijven staan vaak met de rug tegen de muur. Zij denken: 'Hoe beperk ik mijn risico's, hoe dek ik me juridisch in?' Het is wel een dilemma waar ondernemers mee zitten. Een heel groot deel van de wereld is corrupt. Als een Nederlands bedrijf zegt: 'We betalen nooit', dan is het heel goed mogelijk dat het nergens aan de bak komt."

VNO/NCW maakt onderscheid tussen 'grote' en 'kleine' corruptie. Over de grote is de werkgeversorganisatie duidelijk: daar mag niemand zich aan wagen. Driessen: "Überhaupt: omkoping is strafbaar en je moet je houden aan de wet. Het komt je niet toe, dus hou je er verre van. De minder foute categorie vinden wij de zogenoemde facilitaire betalingen. Dit zijn betalingen aan ambtenaren die daarop de diensten verlenen waar je feitelijk recht op hebt. Die zijn niet goed, maar de vraag is of je ze met criminaliseren kunt bestrijden. Waar de grens van het bedrag ligt? Honderd euro? Vijfhonderd euro? Om dat soort bedragen gaat het meestal. Maar het hangt ook af van wat er op het spel staat. Een ondernemer die een container met een miljoenenlading in een buitenlandse haven heeft liggen en niet weg mag. Maar de container moet weg, want anders wordt de inhoud gestolen en zolang die aan wal blijft, zijn er geen inkomsten. Of erger: hij dreigt boetes te krijgen voor te laat leveren. Dan is tienduizend euro misschien ook nog wel te verantwoorden." Belangrijker dan het bedrag vindt Driessen de intentie achter de betaling. "Je streeft geen onrechtvaardig voordeel na, je wilt juist de dienstverlening krijgen waar je recht op hebt. Dan gaat het om een corrupte douanier die weigert een stempeltje te zetten. De discussie is heel moeilijk. Het is niet de bedoeling omkoping goed te praten."

Tegen Rigide toepassing van de anti-corrupciewetten

Uit een onderzoekje, dat advies- en onderzoeksbureau Good Company voor Economische Zaken onder bedrijven heeft gedaan, bleek dat 95 procent omkoping ongewenst vond, maar 85 procent vond dat je zonder omkoping geen zaken kan doen in het buitenland."

Hij vraagt zich af of omkoping met vervolging uit te roeien is. "Door heel normatief en strak over corruptie te praten, druk je het de duisternis in. Maar je moet het juist boven tafel krijgen. Hoe kun je dat voor elkaar krijgen? Grotere bedrijven maken al onderling afspraken om inzicht te krijgen in de bedragen die in het buitenland gevraagd worden en die naar beneden te drukken. Transportbedrijven hebben er ook mee te maken. Vrachtrijders moeten vaak bij de grens betalen. Werkgevers in die sector kunnen gezamenlijk overleggen en greep krijgen op de betalingen. Wat 'kost' een reis naar Moskou?"

En hij wijst erop dat bedrijven kwetsbaar zijn tegenover overheden. Van hen kan niet worden verwacht dat ze als een Don Quichot individueel de strijd aangaan tegen corruptie. "Je moet wel pragmatisch blijven, ook al botst het met het normbesef. Als onze overheid herhaaldelijk signalen krijgt dat het in een buitenland moeilijk zakendoen is, kan die contact opnemen met de overheid elders. Wel voorzichtig. Bedrijven helpen in plaats van alleen maar vermanend de vinger heffen. Een andere mogelijkheid is een meldlijn openen, waar bedrijven verzoeken tot betaling kunnen opgeven. Zo krijgen we ook meer inzicht in het geheel. De vraag is wat er met die informatie gebeurt. Bedrijven praten hier moeilijk over, zelfs onder elkaar."

Driessen zegt geen harde grenzen te hanteren over wat toelaatbaar is en wat niet. "Je kunt geen afstand nemen van dingen die horen bij het menselijk verkeer. Het geven van bedankjes via een etentje, waarmee je als ondernemer zegt: 'Ik heb prettig met je zaken gedaan.' Of met Kerstmis een attentie als waardering voor de goede samenwerking. Ik heb zelf op de ambassade in Colombia gewerkt en daar kwamen met Kerst altijd karrenvrachten met wijn. Dat verdeelden we dan onder al het personeel tijdens de Kerstviering."

Hij erkent dat die keuzes met persoonlijke afwegingen te maken hebben, maar wijst erop dat de mens zo in elkaar zit. "Dat is net als met de maximum snelheid. Als je die op tachtig zet, rijdt iedereen te hard. Als je de grenzen rondom kleine attenties te strak legt, gaat iedereen over de schreef. Bovendien haal je dan het beetje sjeu tussen de mensen weg, die er wel bij hoort. Als je in Japan niet eerst drie keer dronken bent geworden met je zakenpartner, kun je geen zakendoen."

Grote corruptie om opdrachten binnen te halen komt onder Nederlandse bedrijven heel weinig voor, denkt Driessen. De kleine betalingen is een andere zaak. "Gedragscodes, die veel bedrijven hebben, bevatten serieuze afspraken. Maar dan heb je nog niet de garantie dat corruptie volledig voorbij is. Een gedragscode betekent: de deur tot corruptie zit in principe op slot. Er staan extra drempels in. Een betaling is de allerlaatste remedie. Zo'n afspraak gaat al heel wat verder dan vroeger."

driessen@vno-ncw.nl

English summary

It can't be eradicated, but it might be reduced to 5 percent of doing business. Since the adjustment of the anti-corruption law in 2001, even Dutch companies abroad are not allowed to have anything to do with corruption. But 85 percent of Dutch companies find it impossible to do business if we enforce the law this strictly.

Keeping up the fight is the only way to eradicate the habit to bribe, say the opponents. Michel van Hulten, author of a book on corruption and co-founder of the non governmental organization Transparency International, is an adherent of the zero-tolerance-line. "By allowing 'a little, but not too much', the question is always: 'What is too much?' Since the new anti-corruption law, the rule for the administration is: civil servants are allowed to accept presents of up to fifty euro. My question is: fifty euro per meeting or per year? As soon as you leave the zero tolerance line, the discussion starts. It is better to let the judge decide if something is allowed."

André Driessen is international secretary of employers organization VNO/NCW. He doesn't want to hear about strictly enforcing the law. The organization makes a distinction between 'small' and 'big' corruption. Small corruption is sometimes indispensable when it comes to doing business. These are small amounts, paid by a company for some necessary services. A stamp or license. "It is not sure that prosecution will eradicate corruption. By being very strict and judgmental, one represses it. But it should be out in the open."