

Propere handen en een zuivere geest

Voorstellen voor een anti-corruptiebeleid

Guy Vits

Adjunct-Vast Wervingssecretaris

Bijna dagelijks worden we met verstomming geslagen door allerlei onfrisse affaires en praktijken. Goed om weten - en een schrale troost - is dat corruptie niet van vandaag dateert. Beter om weten is welke mechanismen tot corruptie leiden en hoe die bestreden kunnen worden.

'Macht corrumpeert' en 'voor geld is alles te koop'. Als je die twee uitsmijters mixt, krijg je een explosieve cocktail: "voor mij een *Agusta-on-the-rocks!*" De *Corruptiebar* schenkt nog andere populaire cocktails: wat dacht je van een *Obus-met-een-olijf* of een *Smeerpijp-van-het-huis*? De bar is zo oud als de straat en zit nooit verlegen om een receptje meer of minder. Ze wordt druk bezocht door dubieuze zakenlui, politici met een eigenzinnige opvatting over politieke zeden en ambtenaren met een groot hart voor de dienst. Er komen ook gewone mensen, die de anderen doorgaans schouderophalend of moppentappend gadeslaan. Toch willen ook zij wel eens een onschuldig ogend drankje proberen. Iedereen pikt nu eenmaal graag een graantje mee van wat er in de wereld te koop is, of niet soms? Af en toe, als er hogere ambtenaren of politici aan de toog passeren, verlaten de mensen met luid protest hun tafeltjes. "Gesjoemel", roepen ze dan. De wetsdienaar die erbij gehaald wordt, wil weten wat nu precies de beschuldiging is. In zijn woordenboek staat alleen omkoping vermeld; instructies van de wetgever.

Geef het kind een naam

De wetgever omschrijft corruptie inderdaad

als omkoping van ambtenaren of met een openbare dienst belaste personen, in de uitoefening van hun ambt of opdracht. Omkopen is een term uit het strafrecht, met een actieve en een passieve component: men koopt om of wordt omgekocht. Bij passieve omkoping staat de omgekochte centraal. Die omgekochte is steeds een ambtenaar die een aanbod, belofte, gift of geschenk aanneemt. In ruil daarvoor verricht die ambtenaar een bepaalde handeling - rechtmatig of onrechtmatig - in de uitoefening van zijn ambt, of onthoudt hij zich van een handeling die tot zijn ambtsplichten behoort. Het Strafwetboek omschrijft 'ambtenaar' als een ambtenaar, openbaar officier, of een met een openbare dienst belaste persoon. De feitelijke uitoefening van de openbare functie is doorslaggevend. Zowel politieke mandatarissen als ambtenaren met of zonder politiebevoegdheid voldoen aan die omschrijving: ministers, senatoren, volksvertegenwoordigers, burgemeesters, ambtenaren van hoog tot laag, kabinetsmedewerkers, rijkswachters, postmannen, gerechtstolken, faillissementscuratoren, OCMW-secretarissen, enz.

De materiële afwikkeling van de omkoping is niet belangrijk. Er is sprake van een misdrijf zodra de ambtenaar een aanbod of een belofte aan-

vaardt. Hoe de overeenkomst tot stand komt, uitdrukkelijk of stilzwijgend, met of zonder tussenpersoon, en of ze al dan niet wordt uitgevoerd heeft geen belang. Het doet ook niets terzake welke vorm de gift of het geschenk aanneemt: geld, geschenken aan gezinsleden, voordelige aankooprijzen, vakwerk, betaalde vakanties, zakendiners. Het aanbod of de belofte moet alleen voldoende ernstig zijn.

Wat wel essentieel is, is dat de ambtenaar handelt in de uitoefening van zijn ambt. Passieve omkoping is een ambtsmisdrijf. De ambtenaar kan een rechtmatige of onrechtmatige handeling verrichten, hij kan zich onthouden van een handeling die tot zijn ambtsplicht behoort, of hij kan een misdrijf plegen. Een gerechtelijk deskundige die een geschenk aanvaardt om de neerlegging van zijn verslag te bespoedigen, maakt zich schuldig aan passieve omkoping; een rijkswachter die geld aanvaardt om geen proces-verbaal op te stellen ook. Als de handeling die de ambtenaar uitvoert of waarvan hij zich onthoudt niet tot zijn normale werkzaamheden behoort, is er echter geen sprake van omkoping. Een poging tot passieve omkoping is niet strafbaar. Als een ambtenaar voorstelt zich te laten omkopen, maar de aangezochte persoon weigert dat, dan kan die ambtenaar daarvoor niet worden vervolgd.

De actieve omkoping is de tegenhanger van de passieve omkoping. De omkoper zet de omgekochte aan tot bepaalde handelingen. De omkoper kan een ambtenaar zijn, maar dat hoeft niet, in tegenstelling tot bij passieve omkoping. Zoals bij passieve omkoping moet er sprake zijn van een vooraf bestaande overeenkomst tussen omkoper en omgekochte. De belofte, het aanbod, de gift, het geschenk, geweld of bedreiging moeten niet rechtstreeks aan de ambtenaar gericht zijn; dat kan ook via tussenpersonen. Een poging tot actieve omkoping is wel strafbaar. Een derde die een ambtenaar met een voorstel benadert, kan worden vervolgd, ook al heeft die ambtenaar het aanbod verworpen. Vanaf het ogenblik dat er een afspraak is gemaakt, is er echter geen sprake meer van een poging, maar van een voltooid misdrijf, zelfs al wordt de afspraak niet uitgevoerd.

Passieve en actieve omkoping zijn twee kan-

ten van dezelfde medaille, maar toch worden zij als afzonderlijke misdrijven behandeld. De omkoper wordt niet als mededader of medeplichtige van de omgekochte beschouwd of omgekeerd. Zij worden dan ook afzonderlijk vervolgd, en het is best mogelijk dat de ene wordt vrijgesproken terwijl de andere wordt veroordeeld.

Het kortste eind

Dat beide partijen afzonderlijk vervolgd worden, speelt in het nadeel van het onderzoek. Het werkt geheimhouding in de hand en maakt opsporing moeilijk. Daarom is een gerechtelijke procedure voor corruptie sneller opgezet dan afgehandeld. Er is trouwens nog een andere reden waarom gerechtelijke vervolging voor corruptie zo moeizaam verloopt: een corrupt systeem dat goed functioneert houdt zichzelf in stand. Niemand die bij de zaak betrokken is, heeft belang bij opheldering. Doorgaans krijgt het gerecht dus alleen in de volgende uitzonderlijke omstandigheden de kans een corruptiezaak aan te pakken. Een derde legt een aanklacht neer die gevolgd wordt door een verkeerde stap of door bekentenissen van omkoper en omgekochte. De omkoper of omgekochte legt zelf een aanklacht neer omdat hij denkt er zonder veel kleerscheuren vanaf te raken. De omgekochte heeft zich plots en abnormaal verrijkt en er kan worden aangetoond dat die verrijking in rechtstreeks verband staat met de omkoping. Men stuit toevallig op bepaalde bewijsstukken, bijvoorbeeld in een gerechtelijk onderzoek naar een andere zaak.

Dat het recht in corruptiezaken zo moeilijk zijn beslag krijgt, is een reden temeer om de oorzaken van corruptie aan te pakken. Er zijn vijf belangrijke factoren die corruptie in de hand werken: de internationale criminaliteit, de partijfinanciering, probleem- of noodsituaties, de nieuwe administratieve cultuur en geld. Samen vormen ze de voedingsbodem waarop corruptie kan gedijen.

The mafia is watching

Corruptie heeft een internationale dimensie. In de literatuur over de georganiseerde misdaad krijgt de corruptie een steeds belangrijker plaats toebedeeld. Corruptie is immers één van de mid-

delen waarmee de georganiseerde misdaad haar illegale vermogen opbouwt en nadien witwast. Er bestaan ook corruptiesystemen buiten de georganiseerde misdaad om. Het gevaar is echter groot dat de georganiseerde misdaad hoogte krijgt van die corruptiesystemen en ze voor eigen nut gaat gebruiken, door chantage of infiltratie. Het zal meteen duidelijk zijn dat ambtenaren kwetsbaarder worden voor corruptie naarmate de georganiseerde misdaad haar tentakels uitspreidt. Bedrijven die in het misdaadnetwerk zitten, hebben er immers alle belang bij contacten te onderhouden met ambtenaren die op tijd en stond hun ogen en oren goed open houden dan wel dichtknijpen.

De centen van de partijen

In 1982 kon een CVP-PSC-minister nog zonder schroom onthullen dat hij voor zijn partij 300 miljoen aan particuliere giften had bijeengesprokeld en dat hij zich daarbij op de rand van het wettelijke had begeven. Sinds een paar jaar is dat ondenkbaar. Het Agusta-schandaal heeft nu plots alle ogen op de partijfinanciering gericht, maar het openbare debat over de partijfinanciering is al langer aan de gang. De hele problematiek is trouwers van recente datum. Vroeger hadden partijen immers nauwelijks geld. Zij hadden er ook weinig nodig, want ze waren zeker van een trouwe achterban. Sinds een paar decennia is de kiezer echter wispelturiger geworden. Hij moet nu met dure mediacampagnes overtuigd worden. Het geld daarvoor werd in de privé-sector gezocht. Die belangenverstrengeling tussen politiek en zakenwereld is ongezond. De politici waren zich daarvan bewust en probeerden het probleem op te lossen. Overheidssteun zou een veel gezondere financiële basis vormen voor de politieke werkzaamheden van de partijen, zo redeneerde men in de Wetstraat. Met de wetten-Dhoore kreeg dat principe vaste vorm.

Van de nood geen deugd maken

Mensen bevinden zich al eens in 'probleemsituaties' of 'noodsituaties', en noodsituaties drijven mensen wel eens tot noodhandelingen. Toch wil ik daar meteen een kanttekening bij maken. De begrippen 'nood' en 'probleem' zijn relatief.

Iedereen heeft wel materiële en vooral financiële problemen, verlangens of betrachtingen waar hij met de middelen waar hij normaal over beschikt niet of moeilijk een oplossing voor kan vinden. Bedrijven voeren een strijd op leven en dood om hun rendement te verbeteren of een dreigende ondergang af te wenden. Ambtenaren voelen zich ondergewaardeerd en onderbetaald. Particulieren staan bloot aan de verlokkingen van de consumptiemaatschappij met haar agressieve reclametechnieken. En mensen blijven bovenal mensen, met hun kleine kanten die kunnen leiden tot drankmisbruik, buitenechtelijke verhoudingen, drugverslaving, gokverslaving. Zo ontstaan soms pseudo-probleem- of noodsituaties, die een gunstig klimaat scheppen voor omkoping.

De nieuwe ambtenaar

Ook de nieuwe administratieve cultuur bevat een paar gevaarlijke kiemen die het risico op corruptie verhogen. De moderne ambtenaar moet klantgericht zijn. Naarmate de afstand tussen de ambtenaar en de burger kleiner wordt, neemt het corruptierisico toe. De ambtenaar komt bijvoorbeeld van erg nabij in contact met de clevere projectontwikkelaar die kwistig met commissielonen omspringt. Sommige auteurs beweren dan ook dat decentralisatie tot ambtelijke corruptie leidt. Zelf ben ik het niet helemaal met die stelling eens: naarmate de beslissingsbevoegdheid dichter bij de burger wordt gebracht, kan de verleiding groter worden, meer niet. Het moet mogelijk zijn met de decentralisatie meteen de nodige controlemechanismen in te bouwen.

De overheid wil nieuwe beheersmethodes invoeren in de administratie. Ambtenaren moeten 'managers' worden. Op sommige diensten of besturen moeten zij de oude, vastomschreven werkmethodes ruilen voor methodes uit de privé-sector. Rendement en winst zijn sleutelwoorden geworden. De ambtenaren zijn niet vertrouwd met de nieuwe methodes, waarover ze geen vaste richtlijnen of voorschriften hebben gekregen. Zij zijn dus in zekere mate aan hun eigen initiatief en creativiteit overgelaten. Er zijn bedrijven die de kans niet laten liggen om de ambtenaar bij zijn 'creatief bestuur' terwille te

zijn.

Natuurlijk speelt de machtspositie van de ambtenaar een belangrijke rol in het risico op omkoping. De discretionaire bevoegdheden waarover sommige ambtenaren beschikken, kunnen de omkoper ertoe aanzetten de ambtenaar te benaderen. Hoe groter de macht van de ambtenaar, hoe groter het gevaar voor omkoping. Het risico wordt ook groter naarmate de ambtenaar uitdrukkelijker met economische kwesties bezig is. Echte risicosectoren zijn het aanbestedingsbeleid, het subsidiebeleid, de toewijzing van uitkeringen, van sociale woningen en van bouw-, uitbatings-, milieu- en vervoersvergunningen.

Ook de houding van de ambtenaar is belangrijk. De omkoper weet of raadt meestal vanzelf wie om te kopen is en wie niet. Er zijn ambtenaren die nooit benaderd zijn, omdat hun houding duidelijk maakt dat zij daar niet voor te vinden zijn. Andere ambtenaren stellen zich niet zo principieel op. In dat geval weet de omkoper dat zijn handigheid doorslaggevend zal zijn. Corruptie is immers geen plotse overgang van wit naar zwart. Het proces verloopt over een grijze zone: van vriendendiensten over het slopen van ethische barrières naar de eigenlijke omkoping. Eens hij

Scenario van een omkoping

Volgend voorbeeld maakt duidelijk hoe een omkopingsscenario zich in de praktijk afspeelt. De omkoper: "Weet u al waar u uw vakantie zal doorbrengen? Neen? Ik heb een appartement aan de Azurenkust dat vrij is. U zou mij werkelijk een dienst bewijzen als u er uw vakantie zou willen doorbrengen. Het is beter dat mijn appartement bewoond is dan dat het leegstaat." Als de ambtenaar op dit aanbod ingaat, vindt hij er een goedgevulde koelkast en bar, een wagen met contactsleutel en volle bezinetank, en een briefje: "Alles staat ter uwer beschikking. Dank u voor de dienst." Na de vakantie is de ambtenaar rijp geworden voor andere voorstellen, die wellicht tot een echte omkoping zullen leiden.

zover is gekomen, maakt de omgekochte alleen nog een kosten-baten-afweging, waarbij hij als kosten vooral de pakkans en de vermoedelijke strafmaat in de weegschaal zal gooien.

Ook de houding van de hiërarchische meerdere kan omkoping in de hand werken. Een meerdere die te veel vertrouwen stelt in zijn ondergeschikten, die zijn waakzaamheid laat ver-

slappen en de werking van zijn diensten en de handelingen van zijn ondergeschikten met te weinig bezorgdheid volgt, geeft corruptie een kans.

Om de poen is het te doen

Ik heb al heel wat factoren opgesomd waarmee de weg naar de corruptie geplaveid wordt. Maar over het sluitstuk van de corruptie heb ik het nog niet gehad: geld. Corruptie is geen probleem van onze beleidsmensen of ambtenaren alleen. Het is een algemeen maatschappelijk probleem. Onze maatschappij is erg permissief, individualistisch en materialistisch. De directe materiële belangen van het individu komen eerst.

Verkozenen vormen daar geen uitzondering op, in negatieve noch in positieve zin. Zij hebben wel een belangrijke taak te vervullen bij de remediëring. Zij moeten zorgen dat de relaties tussen het geld en alle componenten van de samenleving doorzichtiger worden. Corrupte geldstromen opsporen en de schuldigen laten vervolgen is een overheidstaak. Wetten en reglementeringen moeten strenger worden, controle- en opsporingsprocedures moeten efficiënter worden en de strafmaten moeten worden verzaamd. Dit lijken mij de grote principes te zijn waarvan politici moeten uitgaan als zij de corruptie willen aanpakken.

Beter voorkomen dan genezen

Uiteraard moeten die principes in concrete preventieve en repressieve maatregelen worden vertaald. Ik vind dat het beter is preventief op te treden dan systematisch het strafrecht van stal te halen. Voor de voorstellen die ik hieronder doe, ben ik dan ook van die filosofie uitgegaan.

- Er moeten aangepaste opsporingsorganen worden opgericht. Een zeer belangrijk struikelblok bij de opsporing is dat omkoping steeds afgedekt wordt met de mantel van de geheimhouding. De de opsporingsorganen moeten zo georganiseerd worden dat zij dat probleem kunnen ondervangen. Verder moeten zij zeer grondig en op het hoogste niveau kunnen optreden (zie raster).

- De controle op gevoelige overheidstaken moet efficiënter worden. Dat geldt ondermeer voor de toewijzing van opdrachten, voor subsidiëring en

huisvesting.

- De strafwet moet aangepast worden. Pogingen tot passieve omkoping moeten strafbaar worden gesteld. De strafmaat moet worden verzwaaard.

De verjaringstermijnen moeten worden verlengd (van 3 naar 10 jaar). Sommige auteurs suggeren zelfs dat men de omkoper of omgekochte die een omkopingsaffaire komt aangeven zou vrijstellen van vervolging.

- Om gesjoemel met partijfinanciering te vermijden zijn er in het kader van de wetten-Dhoore al heel wat maatregelen genomen. Maar corruptie heeft vele gezichten. Het risico blijft bestaan dat individuen zich ten koste van een partij verrijken. Daarom is over de partijgrenzen heen een consensus gegroeid om de inkomsten en het vermogen van beleidsverantwoordelijken kenbaar te maken, voor en na de uitoefening van hun mandaat. Die consensus moet hard gemaakt worden.

- Er zijn een heleboel maatregelen denkbaar die het corruptiegevaar voor ambtenaren indijken. Ambtenaren moeten een strengere deontologische vorming krijgen. Hun handelingen moeten strenger worden gecontroleerd. Succesvolle strafprocedures of disciplinaire maatregelen tegen ambtenaren die in de fout zijn gegaan, moeten openbaar worden gemaakt. Dat zal hun collega's meer bewust maken van het gevaar en het zal ook de waakzaamheid van de overheid aanscherpen. Verder heeft de ambtenaar ook een wapen in de strijd voor het behoud van zijn integriteit: een poging tot actieve omkoping kan worden afgestraft als hij klacht neerlegt. Ambtenaren moeten ertoe worden aangespoord meer van die mogelijkheid gebruik te maken. Ze kunnen ze ook hanteren als stok achter de deur als ze met een omkopingsvoorstel worden aangesproken. In elk geval moet de ambtenaar ervan overtuigd worden dat zijn integriteit een kwaliteitsmerk is van de ambtelijke organisatie en dat het de moeite loont daarin te investeren. Zo creëert men beetje bij beetje een gunstig werkklimaat. Dat klimaat kan nog op andere manieren worden versterkt. De politisering in de ambtenarij teruggedringen is één manier. De ambtenaren beter betalen is een andere. Toch wil ik meteen duidelijk maken dat dat laatste geen wondermiddel is. Niets went zo snel als een comfortabele finan-

ciële positie.

- De ambtelijke overste hoort de kwetsbare plekken in zijn organisatie te kennen. Hij moet corruptie feitelijk bemoeilijken door een vorm van 'technische' preventie. Zo kan het in sommige omstandigheden goed zijn twee ambtenaren samen op één dossier te zetten, zodat zij elkaar kunnen corrigeren. Bij risicovolle functies is functierotatie zeker aan te bevelen. Verder begint een nieuwe ambtelijke cultuur met het goede voorbeeld van de overste. Wie als superieur openlijk de mening te kennen geeft dat twee flessen wijn als cadeau nog door de beugel kunnen, kan erop rekenen dat zijn ondergeschikte pas vanaf drie begint te tellen. Vroeger was het trouwens de gewoonte dat de overste met nieuw aangeworven personeel de inhoud van de ambtelijke status besprak en de nieuweling op zijn rechten, maar vooral ook op zijn plichten wees. Het zou goed zijn die gewoonte in ere te herstellen.

- Corruptie moet uit de taboesfeer gehaald worden. Ze moet bespreekbaar gemaakt worden in elke organisatie. Dat moet de waakzaamheid vergroten. 'Bij ons komt dat niet voor' betekent althans dat het niet zou kunnen voorkomen.

- Onverschilligheid en een kort geheugen zijn vijanden in de strijd tegen de corruptie. Vooral in overheidsaangelegenheden zou men na een corruptiezaak de omkoper of zijn onderneming voor geruime tijd van iedere andere opdracht of aanbesteding kunnen uitsluiten.

De beste van alle werelden

Corruptie is niet uit te sluiten. Wie gelooft dat men sluitende maatregelen kan bedenken om corruptie te vermijden is naïef. Dat neemt niet weg dat wie naast de schreef loopt, moet worden teruggefloten. Dat geldt niet alleen voor de directe betrokkenen, maar voor alle maatschappelijke actoren. Als de publieke opinie zich vooral geschokt toont bij grote schandalen in de sfeer van de politiek én de ambtenarij, dan is dat een selectieve verontwaardiging, waarbij de behartiging van haar eigen kleine materiële belangetjes buiten schot blijft. En bedrijven die 'het recht om om te kopen' als een vitaal onderdeel van het vrije ondernemingsrecht beschouwen, zijn ook niet

Het Hoog Comité van Toezicht

België heeft een specifieke opsporingsdienst voor corruptie nodig. Het moet geen dienst zijn die op zichzelf bestaat en alleen werkt, maar wel een gespecialiseerde eenheid die zodra er vermoedens rijzen nauw gaat samenwerken met de politiediensten die het lopende onderzoek verrichten.

Er bestaat in België een officiële dienst die corruptieonderzoeken kan voeren. Dat is het Hoog Comité van Toezicht. Het is meteen de enige die daarvoor in aanmerking komt. Het ligt dan ook voor de hand deze dienst naar voor te schuiven. In het verleden is de actieradius van dit comité echter vaak beperkt door hogerhand. Zo werd meer dan één 'operatie propere handen' omgebogen tot een 'operatie ogen dicht'. Ambtenaren van het Hoog Comité stellen zich wel eens de vraag of de overheid wel een efficiënt controleorgaan wenst.

Wanneer men weet dat de opdracht, de werking en de middelen van dit overheidsorgaan in belangrijke mate bepaald wordt door de beleidsmensen die het, naast de ambtenarij, verondersteld worden te controleren, moet men wellicht tot de conclusie komen dat de bestaande constructie niet ideaal is. De structuren en de werking zouden moeten worden herdacht in de zin van meer onafhankelijkheid, ruimere bevoegdheid, meer deskundigheid, aangepaste samenwerkingsverbanden en meer middelen. De huidige beleidstendens is net omgekeerd en daardoor onaanvaardbaar. Zijn er beleidsmensen die nog twijfelen aan deze noodzaak?

vrij te pleiten van misbruik van gemeenschaps-geld, zij het dan onrechtstreeks. En ten slotte moet ook de politiek voor eigen deur veggen. Alleen is het niet onbelangrijk welke bezem zij

daarvoor gebruikt. De schandalitis die de openbare sfeer heeft aangetast, is immers een gevaar voor de democratie. Ze creëert open kansen voor een partij als het Vlaams Blok, die hun eigen bezem- en grote kuis-verhalen aan de publieke opinie probeert te slijten.

De democratische partijen moeten dus hun sleutelrol waarmaken. De bestrijding van de corruptie is essentieel voor het overleven van de democratie. Met de wetten-Dhoore hebben een heleboel goede intenties over partijfinanciering al een wettelijke basis gekregen. Toch hebben zij niet alle problemen van de baan geholpen. Politici blijven met een relatieve lichtvoetigheid particuliere geldschietters afschuimen, en de controle op de partijfinanciering is lang niet waterdicht. Ook daarnaast blijven nog een heleboel risicofactoren voor corruptie bestaan. Het is van groot belang dat ook daarvoor zo snel mogelijk een wettelijk tegengif gevonden wordt.

Met de Agusta-zaak lijkt het debat rond partijfinanciering en corruptie in een stroomversnelling terecht gekomen. Hopelijk blijft de zaak niet in de schandaalsfeer hangen, maar wordt ze tot een nuttige oefening omgebogen. Ze kan dan een katalysator worden in het proces om de gemeenschapscontrole op de partijfinanciering en de aanwending van overheidsmiddelen in het algemeen een stevige basis te verlenen.