

VU Research Portal

Network corruption: when social capital becomes corrupted

Slingerland, W.

2018

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Slingerland, W. (2018). *Network corruption: when social capital becomes corrupted: Its meaning and significance in corruption and network theory and the consequences for (EU) policy and law.*

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 ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Summary in Dutch

Netwerkcorruptie: wanneer Sociaal Kapitaal corrupt wordt
Over de betekenis en het belang in corruptie- en netwerktheorie en de gevolgen voor (EU)
beleid en het recht

Aanleiding, achtergrond en centrale vraag

Dit onderzoek toont aan dat er in de corruptieliteratuur te weinig aandacht is voor de rol van netwerken en dat er in de netwerkliteratuur maar beperkt aandacht is voor het “ontaarden” van netwerken. Onderzocht wordt of één van de oorzaken van de moeizame vervolging en afdoening van corruptie ligt in de beperking van het huidige anti-corruptiebeleid om corruptie die het gevolg is van ontaarde netwerken aan te pakken. Recente corruptiecasuïstiek uit zowel de EU als de VS laat zien, dat er een discrepantie bestaat tussen de wijze waarop openbaar aanklagers naar corruptie kijken en de wijze waarop rechters corruptie beoordelen. In de grote corruptieschandalen blijken steeds kluwen van personen en organisaties betrokken te zijn, wat het vrijwel onmogelijk maakt de corrupte handelingen van individuen aan te tonen. Dit leidt in de praktijk vaak tot vrijspraak van individuen, met het onbevredigende gevoel dat sociale netwerken een belangrijke rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de corruptie. Nationale overheden en internationale organisaties blijken moeilijk uit de voeten te kunnen met deze vorm van corruptie. Deze constatering was voor mij de aanleiding om de link tussen netwerken en corruptie nader te willen onderzoeken. Bovendien werd mij al snel duidelijk dat er weinig theorieën voorhanden zijn die de relatie tussen netwerken en corruptie beschrijven. Ik koos ervoor om dit onderzoek uit te voeren met de EU als context. De reden hiervoor was tweeledig. Allereerst had de EU ten tijde van de start van mijn onderzoek net bekendgemaakt de strijd tegen corruptie als één van haar grootste prioriteiten voor de komende decennia te zien. Daarnaast was ik rond diezelfde periode begonnen als Nationaal Corruptiecorrespondent voor de Europese Commissie. Tijdens de jaarlijkse overleggen met de 27 overige correspondenten werd duidelijk dat er binnen de EU en haar lidstaten nog veel te verbeteren viel aan de wijze waarop anti-corruptiebeleid vormgegeven wordt. Wat niet wil zeggen dat het concept van netwerkcorruptie enkel van meerwaarde is binnen de EU-context, in tegendeel zelfs; als iets duidelijk is geworden in dit onderzoek, dan is het wel dat er wereldwijd weinig aandacht is voor de processen binnen netwerken en de mogelijke ontaarding daarvan. Als zodanig hoop ik dat mijn concept bijdraagt aan het krijgen van meer oog hiervoor.

De vraag die centraal stond in mijn onderzoek is: *op welke wijze en in welke mate is corruptie gelinkt aan de wijze waarop sociale netwerken functioneren en wat betekent dit voor onze kennis over corruptie en netwerken en het beleid om corruptie uit te bannen?*

Methodologie

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, heb ik allereerst een conceptuele analyse gemaakt van de beschikbare corruptieliteratuur en corruptieonderzoeken, om zo meer inzicht te krijgen in de bestaande kennis over de rol die netwerken spelen bij het ontstaan van corruptie. Vervolgens ben ik in de netwerk-literatuur op zoek gegaan naar de beschikbare theorieën over het ontstaan van netwerken, de kenmerken van netwerken en de risico's die netwerken met zich meebrengen. Ik heb gebruik gemaakt van het methodologisch holisme omdat het sociale fenomeen van netwerkcorruptie slechts begrepen kan worden vanuit het systeem of de structuur van het geheel waarbinnen zij ontstaat. Dankzij een conceptuele analyse heb ik bestaande corruptie-definities en concepten goed kunnen bestuderen voordat ik een nieuw concept introduceerde, namelijk dat van de 'netwerkcorruptie'. Mijn doel hierbij was aan te tonen dat:

1. Het legitiem is de definitie van 'netwerkcorruptie' te gebruiken;
2. Dat het helpt bij het beter begrijpen van die zaken waar beleidsmakers, professionals in de praktijk en de openbaar aanklagers mee van doen hebben;
3. Dat het in praktische zin bijdraagt aan het ontwikkelen van beleid en het onderzoeken van corruptie.

Dit onderzoek betreft een multidisciplinair onderzoek waarbij ik gebruik heb gemaakt van inzichten uit het recht, de sociale wetenschappen en de (bedrijfs)ethiek. Centraal in dit onderzoek staan drie case studies, die ik gebruikt heb om te onderzoeken of en op welke wijze netwerkcorruptie ontstaat en om te ervaren of mijn concept/definitie van meerwaarde is om corruptie te kunnen onderzoeken. Hierbij heb ik onderzocht op welke wijze de kenmerken van netwerken en corruptie uit de literatuur zichtbaar worden in de praktijk. Naast de conceptuele analyse is er dus sprake van exploratief onderzoek. Ik heb mijn concept van netwerkcorruptie toegepast op de specifieke empirische context van de case studies, om zo te kunnen onderzoeken of de veronderstelde kenmerken uit de theorieën over corruptie en netwerken zo zichtbaar werden. Met open vizier heb ik geprobeerd te begrijpen hoe netwerken een rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de corruptie. Door het fenomeen te gebruiken in de analyse van de case studies, heb ik het begrip en de bijbehorende kenmerken kunnen specificeren en nuanceren. Met de centrale vraagstelling in mijn achterhoofd heb ik drie casussen geselecteerd, die dienst zouden doen als case study. Het betreft de corruptiezaak rondom de wereldvoetbalorganisatie FIFA, de corruptiezaak beter bekend als het 'Phone Hacking Scandal' bij News of the World (het Verenigd Koninkrijk), en de corruptiezaak rond voormalig VVD senator en wethouder Van Rey in Roermond (Nederland). De logica en selectiecriteria die ik hierbij gehanteerd heb zijn:

- Zaken die reeds gepresenteerd waren als grote corruptiezaken, zowel als het ging om het aantal betrokken personen, maar ook waar het de grootte van de corruptie zelf betrof;
- Zaken waarbij de corruptie in verband werd gebracht met netwerken;
- Zaken die een grote impact hebben gehad op de samenleving;

- Zaken die zich voltrokken in gevestigde democratieën;
- Zaken waarbij naast corruptie ook andere criminele gedragingen werden vermoed.

Het case study onderzoek is gebaseerd op de triangulatie van databronnen. Naast de officiële documenten van de betrokken instanties, is er ook gebruik gemaakt van krantenartikelen, boeken geschreven door onderzoeksjournalisten en heb ik een aantal (anonieme) gesprekken gevoerd met betrokken experts. Alle casusbeschrijvingen zijn door onafhankelijke experts gecheckt op feitelijke juistheid. Door middel van ‘analytische generalisatie’ is het concept van netwerkcorruptie, op basis van de case studies, verder ontwikkeld.

Corruptieliteratuur

Aan de hand van een uitgebreide analyse van de beschikbare corruptieliteratuur, maak ik duidelijk dat corruptie niet een ‘slachtofferloos’ misdrijf is. Corruptie brengt veel schade teweeg. Dit is ook de reden dat internationale organisaties zoals de VN, de Raad van Europa, de OESO, de Wereldbank en de EU hun eigen anti-corruptiebeleid hebben ontwikkeld. Wat het lastig maakt, is dat er geen universele definitie van corruptie is. De verschillen in definities zijn groot, niet alleen tussen de verschillende disciplines, maar ook daarbinnen. Sommige definities zien corruptie als een gedraging van het individu, daar waar andere definities meer betrekking hebben op de organisatie of het systeem. Volgens sommige definities is corruptie een ambtsmisdrijf, dat alleen door een ambtenaar kan worden gepleegd, terwijl anderen corruptie zien als een financieel-economisch misdrijf dat vooral de economie schaadt. De meest gebruikte en vrij algemene definitie is die van de Wereldbank en Transparency International die luidt: *“corruptie is het misbruik maken van toevertrouwde macht voor privaat gewin.”* Na alle definities en typologieën van corruptie te bestudeerd te hebben, definieer ik corruptie als *“toestaan dat oneigenlijke belangen besluitvorming beïnvloeden ten koste van het algemeen belang”*. Deze definitie maakt geen onderscheid tussen actieve of passieve corruptie, de publieke sector of private sector en evenmin wordt de individuele of collectieve actor onderscheiden. Hierbij is er expliciet voor gekozen om de wederkerigheid die kenmerkend is voor corruptie uit de definitie te halen. De kern van corruptie zit namelijk in het resultaat van besluitvorming, een resultaat dat doorspekt is met oneigenlijke belangen. En dus niet in de aantoonbare ruil van individuele belangen. Deze ruil van belangen vindt namelijk veel impliciet plaats dan tot voor kort door wetenschappers en beleidsmakers werd beschreven.

Deze studie is gericht op de EU, o.a. omdat de EU pas recent begonnen is met het vormgeven van haar eigen EU anti-corruptiebeleid. In 2011 kondigde de Europese Commissie haar doorwrochte strategie *‘Fighting Corruption in the EU’* aan. Het doel hierbij was om binnen de EU corruptie beter te bestrijden, met gebruikmaking van de al bestaande internationale verdragen en de daarbij behorende evaluatie- en implementatiemechanismen. De Europese Commissie gaf aan specifiek in actie te willen komen tegen ‘politieke corruptie’, waarbij zij doelt op de complexe connecties tussen personen uit de politiek, het bedrijfsleven, de media, en vakbonden. Deze connecties worden gedreven door wederzijdse voordelen, voordelen die behaald worden door beïnvloeding van belangrijke politieke en economische besluitvorming, waardoor democratische instituties onder druk komen te staan en het

detecteren van corruptie bemoeilijkt wordt. De EU presenteerde in 2014 haar eerste Anti-Corruptie Rapport waaruit bleek dat corruptie een groot probleem vormt binnen de EU. Ook in het Europese Semester blijkt dat er nog veel moet gebeuren om de EU-strijd tegen corruptie effectief te laten zijn. Zo blijkt dat veel Lidstaten nog gaten hebben in hun anti-corruptie raamwerk en blijkt ook de handhaving van het corruptiebeleid problematisch. Ook wordt er te weinig gedaan tegen high profile corruptiezaken.

Uit de literatuurstudie is gebleken dat er weliswaar theorieën bestaan over corruptie en het systeem waarin zij ontstaat en ook wordt er door wetenschappers wel een link gelegd tussen netwerken en corruptie, maar meestal komen deze theorieën neer op een analyse van hoe een veelheid aan individuele corrupte handelingen tezamen een collectieve corruptie teweegbrengt (systemische corruptie of corruptie in het netwerk). Het gaat dan wel om collectief gedrag waarbij corruptie de norm is, maar niet om complex collectief gedrag waarbij corruptie het gevolg is van een collectieve wijze van gedragen; dus waarbij de individuele handelingen *an sich* niet noodzakelijk corrupt hoeven te zijn (corruptie door het netwerk). In de corruptieliteratuur zijn drie kenmerken gevonden die helpen bij het beoordelen van of iets wel of niet 'corruptie' mag heten. Dit betreft de kenmerken: (1) collectief misbruik van professionele rollen voor netwerkbelangen, (2) algemene/gegeneraliseerde reciprociteit, (3) inbreuk op de rechten van buitenstaanders.

Netwerkliteratuur

Uit de literatuurstudie naar netwerken is gebleken dat sociale netwerken een belangrijke rol vervullen in onze samenleving. Mensen organiseren zich in netwerken en dankzij deze organisatie van een netwerk zijn zij betrokken bij elkaars welzijn en welvaart. Dankzij het collectief kunnen zij doelen realiseren die zij ieder voor zich anders niet zouden behalen. Netwerken vormen samen een belangrijk Sociaal Kapitaal. Netwerken kunnen doelnetwerken zijn, opgericht om een bepaald doel te realiseren of kunnen meer organisch ontstaan, waarbij we het dan hebben over emergente netwerken. Ook kunnen netwerken een georganiseerd karakter hebben zoals in het geval van bijvoorbeeld ledenorganisaties, of juist informeel zijn met geen of slechts een beperkte mate van organisatie. Informele netwerken ontstaan doordat gelijkgestemden elkaar opzoeken om zo hun eigen en gezamenlijke belangen beter te kunnen dienen. Een algemeen kenmerk van een netwerk is dat het dynamisch is en zich steeds aanpast aan de omstandigheden. Netwerkliden hebben eigen opvattingen en denkbeelden en tezamen dragen zij bij aan de ontwikkeling en het karakter van het netwerk. Het netwerk beïnvloedt vervolgens weer de netwerkliden. Dit sociale proces wordt versterkt doordat netwerkliden zich gaan identificeren met het netwerk. Hierdoor wordt de netwerkidentiteit groter dan de eigen individuele identiteiten en wordt het netwerkdoel leidend in de gedragingen van de netwerkliden. Deze kenmerken maken dat een netwerk meer is dan de som van haar leden, een netwerk wordt zo een aparte entiteit.

De literatuur maakt een onderscheid tussen 'bondings networks', 'bridging networks' en 'linking networks'. Bonding netwerken zijn de meer homogene, naar binnen gekeerde netwerken die vaak een specifiek doel dienen. Bridging netwerken zijn heterogeen, op de buitenwereld gericht en dienen vaak meerdere doelen. De bonding networks worden eerder in verband gebracht met ontarding en verval, onder andere vanwege het gesloten karakter en

het ontbreken van interne correctiemogelijkheden, wat maakt dat netwerkliden elkaar kunnen bevoordelen en hierbij derden buitensluiten. Tegelijkertijd wordt in de literatuur beschreven hoe 'brokers' dienst doen als een soort tussenpersoon tussen de meer gesloten netwerken en overige netwerken. Deze tussenpersonen hebben toegang tot belangrijke informatie, spelen zichzelf in de kijker bij andere netwerken en beschikken zo over een strategische positie om voordelen binnen te halen voor de meer gesloten netwerken waar zij lid van zijn. Opvallend hierbij is dat na het binnenhalen van voordelen de netwerken weer sluiten. Binnen linking netwerken gaat het om meer formele banden met ongelijksoortige mensen in ongelijksoortige situaties, bijvoorbeeld met personen in machtsposities. Als zodanig kunnen dus alle drie de typen netwerken succesvol zijn in het behalen van de eigen doelen. Een belangrijk beginsel hierbij is dat van wederkerigheid. Tegelijkertijd kan dit beginsel ook een algemene geldende norm worden die bijdraagt aan het ontaarden van het netwerk.

Vanuit een communitaristisch perspectief vormen netwerken belangrijke gemeenschappen, die het individuele handelen en denken in grote mate beïnvloeden en vice versa. Het communitarisme ziet deze gemeenschappen vooral als iets positiefs, een belangrijke organisatievorm die tegenwicht biedt aan de overheid. Toch zijn er ook communitaristische denkers die benadrukken dat een netwerk een besloten gemeenschap kan worden waaraan je je hebt te conformeren. De contractdenkers gaan uit van het idee dat netwerken gemeenschappen vormen die via microsociale contracten zelf de geldende normen vastleggen. Er is ruimte voor deze eigen inrichting van een dergelijk contract, zolang deze maar niet in conflict komt met de hogere maatschappelijke normen die gelden in de samenleving (het macrosociaal contract). Beide filosofische stromingen geven duiding over het ontstaan van normen in netwerken, maar geven geen kant en klare oplossing over hoe om te gaan met een normontwikkeling die een ongewenste uitkomst heeft. Dit roept de vraag op of netwerken verantwoordelijk kunnen worden gehouden.

Die vraag naar verantwoordelijkheden van collectieven is niet alleen belangrijk nu er sprake kan zijn van het ontaarden van netwerken, onze samenleving worstelt ook met deze verantwoordelijkheidsvraag daar waar het bijvoorbeeld het klimaatprobleem, het vraagstuk van obesitas of het vluchtelingenvraagstuk betreft. De (bedrijfs)ethiek houdt zich al langer bezig met de vraag of collectieven verantwoordelijk kunnen dragen. Critici wijzen op het feit dat een collectief niet een bewustzijn of vrije wil heeft en daardoor niet de intentie kan hebben om op een bepaalde manier te handelen. Anderen wijzen het idee van collectieve verantwoordelijkheid niet af, maar stellen wel de eerlijkheid hiervan ter discussie wanneer collectieve verantwoordelijkheid wordt doorvertaald naar individuen die zelf geen aandeel hebben gehad in het ontstane leed. Inmiddels is het algemeen geaccepteerd dat georganiseerde collectieven zoals bedrijven verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun handelen. Hiervoor moet aangetoond worden dat er mechanismen in de organisatie aanwezig zijn die het mogelijk maken om rationeel gezamenlijk handelen te faciliteren, dat er duidelijke standaarden bestaan voor het individuele handelen en er duidelijke omschrijvingen bestaan van de verschillende rollen die individuen in staat moeten stellen om zeggenschap uit te oefenen.

In eerste instantie lijkt deze wijze van toekennen van collectieve verantwoordelijkheid niet een oplossing te bieden voor de verantwoordelijkheidsvraag bij netwerken. Toch is er een ontwikkeling gaande die het mogelijk maakt netwerken onder bepaalde omstandigheden verantwoordelijkheid te geven. Er is dan sprake van losgeorganiseerde collectieven, hier autonome netwerkorganisaties' genoemd. Deze netwerken kunnen gezien worden als losgeorganiseerde collectieven als zij voldoen aan een vijftal kenmerken. Het eerste kenmerk is dat van een (1) 'informele structuur'. Voorbeelden van formele netwerken zijn officiële organisaties met een lidmaatschap en een mate van hiërarchie. Informele netwerken worden vaak omschreven als 'horizontaal en zonder formele structuur'. Een tweede kenmerk betreft een aantoonbaar (2) 'gemeenschappelijk belang' waarbij de gemeenschappelijke belangen en het doel van het netwerk worden bedoeld. Het derde en hiermee samenhangende kenmerk is dat van (3) 'gemeenschappelijke houding', waarmee bedoeld wordt op een aantoonbare gemeenschappelijke wijze van denken en doen van de netwerkleden. Het vierde kenmerk betreft het (4) 'zelfbewustzijn' van het netwerk. Op het moment dat netwerkleden zich steeds meer gaan identificeren met het netwerk en daarbinnen een eigen rol gaan vervullen om het gemeenschappelijke doel te realiseren, is er sprake van een netwerkbewustzijn. Het laatste kenmerk dat nodig is om te kunnen spreken van een verantwoordelijkheid voor het netwerk, is dat van het (5) 'gesloten karakter' van het netwerk. Hiermee distantieert het netwerk zich van de omgeving en vormt zij een eigen entiteit.

Nu het mogelijk blijkt om netwerken verantwoordelijkheid te laten dragen, is het van belang om nader te onderzoeken hoe netwerken kunnen ontaarden. Op het moment dat een netwerk naar binnen gekeerd raakt en zich sluit (bonding networks) of wel connecties heeft buiten het eigen netwerk (bridging networks) maar weliswaar toch anderen uitsluit, dan kan dit in netwerkcorruptie resulteren. De belangrijkste norm bij netwerken is de norm van wederkerigheid. Op het moment dat een netwerk zich langzamerhand sluit en de norm van wederkerigheid de algemene impliciete norm wordt, een norm die voorschrijft dat men elkaar altijd een voorkeursbehandeling geeft, dan kun je spreken van netwerkcorruptie. Om een goed onderscheid te kunnen maken tussen de kenmerken van corruptie, de kenmerken van autonome netwerkorganisaties en om het concept netwerkcorruptie te kunnen introduceren, is in deze studie in hoofdstuk 5 een totaaloverzicht opgenomen dat hieronder vereenvoudigd wordt weergegeven.

Kenmerken van sociale netwerken	Kenmerken van autonome netwerkorganisaties met verantwoordelijkheid	Kenmerken van ontarding van netwerken (netwerkcorruptie)
(1) Informele structuur	(1) Informele structuur	(1) Informele samenwerking die resulteert in misbruik van professionele rollen voor het netwerkbelang
(2) Geen formele leider maar wel Centres of Influence	(2) Gemeenschappelijke belangen	(2) Gemeenschappelijk belang dat resulteert in algemene wederkerigheid
(3) Dynamisch en met aanpassingsvermogen	(3) Gemeenschappelijke houding	(3) Gemeenschappelijke houding als blijk van zelfbewustzijn van het netwerk
(4) Doel wordt zichtbaar in de gedragingen netwerkliden	(4) Netwerkbewustzijn bij de leden	(4) Gesloten karakter dat leidt tot uitsluiting
(5) Netwerkliden identificeren zich met het netwerk	(5) Gesloten karakter	
(6) Het sociale netwerk is meer dan de som van haar leden		

Drie casestudies

Beide literatuuronderzoeken hebben waardevolle inzichten opgeleverd over de relatie tussen netwerken en corruptie. Om een goed beeld te kunnen krijgen van de problematiek rondom netwerken en corruptie in de praktijk, zijn drie recente corruptiezaken gepresenteerd die in verband werden gebracht met netwerkachtige structuren. In de eerste casestudy staat de corruptie rondom de internationale voetbalorganisatie FIFA centraal. Al jaren deden er geruchten de ronde dat (voormalig) FIFA voorzitter Blatter en overige FIFA officials zich stelselmatig schuldig maakten aan corruptie, fraude en witwassen. Dit in een wereld van het grote geld en grote belangen van landen om de EK's en WK's te mogen organiseren en van media om de uitzendrechten te mogen bemachtigen. De casusbeschrijving is slechts een korte weergave van de verdenkingen en veroordelingen, maar laat niettemin zien dat er naast de FIFA organisatie, informele netwerken bestaan waarin tal van belanghebbenden (staatshoofden, bedrijven etc.) deelnemen en waarin wederkerigheid de impliciete norm is geworden.

De tweede casus is afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk en betreft het Phone Hacking Scandal waarbij journalisten van NoW ervan werden verdacht toegang te hebben gekregen tot vertrouwelijke politie-informatie in ruil voor steekpenningen, om zo scoops te genereren voor de eigen krant. De onafhankelijke onderzoekscommissie Leveson heeft de opdracht gekregen om deze praktijken te onderzoeken en hierbij na te gaan hoe de netwerken bestaande uit journalisten, politiepersoneel en politici opereerden. Omdat Leveson niet beperkt was tot gebruik van de strafrechtelijke definitie van corruptie, leverde zijn rapport veel waardevolle

informatie over het functioneren van deze netwerken. Hierbij komt naar voren dat de netwerkverbanden te close zijn geworden en daarmee een corrupt effect hebben opgeleverd. Dit ondanks het feit dat de individuele betalingen van journalisten aan politieagenten niet op grote schaal plaatsvonden.

De derde casus betreft de corruptie die zich rond Van Rey in de Nederlandse stad Roermond zou hebben afgespeeld. Uit de uitspraak van de rechters in eerste aanleg, blijkt dat het lokale netwerk bestond uit politici en ondernemers met vertakkingen naar de landelijke politiek. De openbare aanklagers hebben op tal van plekken geprobeerd het netwerkarakter van de zaak te belichten, maar de rechter heeft zich genoodzaakt gezien de beperkte delictsomschrijvingen van omkoping te hanteren. Hierdoor moest elk tripje dat betrokkenen samen hebben gemaakt, afzonderlijk beoordeeld moest worden. Dit met als uitkomst dat het soms wel en soms niet omkoping betrof, afhankelijk van in welke hoedanigheid Van Rey en Tilman Schreurs uitnodigingen voor voetbalwedstrijden en vastgoedbeurzen geaccepteerd hadden en zonder dat er naar de gedragspatronen binnen het netwerk is gekeken.

Na deze drie casusbeschrijvingen is het concept van netwerkcorruptie gebruikt om te onderzoeken of en op welke wijze de kenmerken van netwerkcorruptie aanwezig waren in de casuïstiek. Dit leverde waardevolle inzichten op over de wijze waarop netwerken kunnen ontaarden. Tegelijkertijd bleek ook enige nuancering op zijn plaats. In alle drie de casussen bleek er sprake te zijn van netwerkcorruptie, waarbij de FIFA-casus op een aantal aspecten anders beoordeeld is dan de NoW-casus en de casus van Roermond. Voor de FIFA-casus geldt dat er naast netwerkcorruptie (corruptie door het netwerk) ook sprake is van grootschalige corruptie binnen de organisatie zelf en daarmee kunnen individuele handelingen wel degelijk onderscheiden worden (corruptie in het netwerk oftewel corrupt netwerk). Corruptie was de norm binnen de FIFA-organisatie en langzamerhand breidde het formele doelgerichte netwerk zich uit tot een meer informeel netwerk bestaande uit FIFA-officials, staatshoofden en sleutelfiguren uit het bedrijfsleven. Dit grotere netwerk had als doel de netwerkleden te bevoordelen. Toen deze bevoordeling de norm werd en het netwerk zich sloot, ontstond ook daadwerkelijke netwerkcorruptie die het mogelijk maakte om de individuele corruptie en overige criminele activiteiten te ontplooiën.

De NoW en de Roermond netwerken zijn uit zichzelf zo gegroeid (emergent). De basis voor deze netwerken werd gevormd door een aantal vrienden en bekenden. In alle drie de netwerken ontstond de ontaarding toen de netwerkleden hun professionele rollen inzetten in het belang van het netwerk en haar leden. Het doel hierbij was veelal de eigen positie en dat van de andere leden en de betrokken organisaties te verstevigen. Corruptie was hier niet de norm, algemene en impliciete wederkerigheid wel. Deze wederkerigheid blijkt via het netwerk te verlopen en niet zozeer in bilaterale betrekkingen. Binnen de netwerken vervulden de netwerkleden verschillende rollen die vaak complementair aan elkaar waren. Zo waren er de 'Centres of influence' of 'dirigenten' die de basis van het netwerk vormden en de informele leiding over het netwerk hadden en hierbij met de meeste netwerkleden in nauw contact stonden. Ook waren er de 'strategen' die het doel van het netwerk bepaalden en doorvertaalden naar de te hanteren strategieën. De 'bemiddelaars' hielden de processen gaande en boden concreet hulp wanneer netwerkprocessen dreigden te stagneren. De

‘makelaars/tussenpersonen’ vormden de brug tussen het netwerk en de buitenwereld. Ook waren er tal van ‘supporters’ die geen actieve rol speelden maar wel het netwerk de benodigde steun gaven zonder acht te slaan op de moraliteit van het handelen. De laatste rol die zichtbaar werd in de casuïstiek is dat van de ‘criticasters’ die het netwerk steunden, maar ook kritisch volgden wat er gebeurde en hierbij de immorele kwesties adresseerden. Een aantal van hen besloot het netwerk te verlaten.

Uit de case studies is duidelijk geworden dat de kenmerken van de netwerken elkaar op zodanige wijze beïnvloedden dat de netwerken zich langzaam sloten voor de buitenwereld. In alle casussen zijn voorbeelden te vinden van het netwerkbewustzijn en het denken in termen van ‘insiders and outsiders’. Dit blijkt bovenal uit de toename in de informele communicatie waarin soms letterlijk verwezen werd naar de netwerkleden en de outsiders. Dankzij toepassing van de kenmerken van netwerkcorruptie in de drie casussen is het moment dat het netwerk onttaardt wat concreter geworden. Dit omslagpunt ligt bij het doelbewust overgaan op informele communicatie en het verwijzen naar ‘insiders’ en ‘outsiders’ door de individuele netwerkleden.

Netwerkcorruptie

In mijn onderzoek constateer ik dat de huidige definities van corruptie niet toereikend zijn om corruptie, die het gevolg is van de werkwijze van netwerken, te kunnen begrijpen. Daarom introduceer het begrip netwerkcorruptie. Mijn definitie van netwerkcorruptie is stipulatief, wat inhoudt dat ik betekenis geef aan een begrip dat nog niet een vaststaande betekenis kent. Ik definieer netwerkcorruptie als volgt: *“Informeel collectieve wijze van samenwerken, waarbinnen professionele rollen worden misbruikt om netwerkbelangen te dienen, en dit op zodanige wijze, dat er een algemene norm van complete wederkerigheid ontstaat, die weer leidt tot het uitsluiten van anderen, terwijl de leden zich bewust zijn van hun netwerk, wat blijkt uit hun gemeenschappelijke houding.”* Deze definitie is tot stand gekomen na bestudering van corruptieliteratuur en netwerk-literatuur.

Nu duidelijk is geworden dat netwerkcorruptie ontstaat binnen informele netwerken waarbij wederkerigheid de norm wordt en deze netwerken zich sluiten, is het de vraag hoe de netwerken te typeren wanneer die een iets ander karakter hebben en/of doelen wijzigen. Het hoofdstuk over netwerken beschreef dat er verschillende soorten netwerken zijn, waarbij er een onderscheid werd gemaakt tussen formele en informele netwerken en de meer gesloten en open netwerken. Ook is duidelijk geworden dat het doel van netwerken in de basis bestaat uit het elkaar helpen. Dit doel zie je overal terug in onze maatschappij en is ook een basisprincipe in besluitvormingsprocessen. Het risico bestaat echter dat dit doel opschuift in de richting van het doel om elkaar enkel een voorkeursbehandeling te geven. Hier tussenin ligt het doel van beïnvloeden van besluitvorming. De combinatie van deze typen netwerken en deze doelen levert de volgende tabel van netwerken en invloed op (hoofdstuk 8) die hier vereenvoudigd wordt weergegeven.

Doel	Elkaar helpen	Beïnvloeden van besluitvorming	Voorkeursbehandeling
Type netwerk			
Doelgericht netwerk met mate van organisatie	Sociaal Kapitaal (linking)	Belangenbehartiging/Lobbyen (partij die beïnvloed wordt is geen onderdeel van het netwerk)	Handel in invloed (partij die beïnvloed wordt is geen onderdeel van het netwerk)
Doelgericht netwerk met informele open structuur	Sociaal Kapitaal (bridging)	Belangenbehartiging/Lobbyen (partij die beïnvloed wordt is geen onderdeel van het netwerk)	Handel in invloed (partij die beïnvloed wordt, wordt onderdeel van het netwerk)
Doelgericht netwerk met gesloten informele structuur	Sociaal Kapitaal (bonding)	Belangenbehartiging/Handel in invloed (partij die beïnvloed wordt, wordt onderdeel van het netwerk)	Netwerkcorruptie (partij die beïnvloed wordt, is partij binnen het netwerk)
Emergent netwerk met gesloten informele structuur	Sociaal Kapitaal (bonding)	Belangenbehartiging/Handel in invloed (partij die beïnvloed wordt, wordt onderdeel van het netwerk)	Netwerkcorruptie (partij die beïnvloed wordt, is partij binnen het netwerk)

De bevindingen resulteren in een overzicht van netwerken en invloed, waarbij op basis van het type organisatiegraad en het besloten of open karakter van het netwerk en het doel dat het netwerk nastreeft, verschillende combinaties ontstaan die resulteren in de te onderscheiden uitkomsten: Sociaal Kapitaal, lobbyen, handel in invloed en netwerkcorruptie.

Deze tabel laat zien dat, wanneer netwerken in welke vorm dan ook als doel hebben dat de leden elkaar helpen, dit altijd een vorm van Sociaal Kapitaal en daarmee een vorm van geoorloofde beïnvloeding oplevert. Wanneer netwerken zich organiseren in de vorm van een doelgericht georganiseerd netwerk of een informeel open netwerk en daarmee beogen besluitvorming te beïnvloeden, dan valt dit te typeren als een vorm van lobbyen. Degene die beïnvloed wordt staat weliswaar open voor beïnvloeding, maar blijft een onafhankelijke partij die niet vanzelfsprekend het belang van dit netwerk beschermt. Op deze wijze is er voor andere partijen een gelijke kans om gehoord te worden en besluitvorming te beïnvloeden. Dit wordt anders wanneer degene die mag besluiten loyaal is aan het informele gesloten netwerk en daarvan deel gaat uitmaken. Op deze wijze omarmt het netwerk de agent en wordt hij lid

van het netwerk. Hiermee sluit het netwerk zich en vindt er ruil plaats die anderen buitensluit. Dit levert een vorm van 'handel in invloed' op. Deze handel in invloed ontstaat ook wanneer een meer georganiseerd netwerk voorkeursbehandeling nastreeft. Omdat het hier een formeler netwerk betreft, zal de partij die beïnvloed wordt niet deel uitmaken van het netwerk. Dit zou kunnen veranderen, indien dit netwerk een verandering doormaakt waardoor het een informeler karakter krijgt, zoals in het geval van FIFA, waarbij het formele netwerk informeler en uitgebreider werd. Indien een dergelijk netwerk informeel en open blijft, dan is er sprake van handel in invloed en wordt diegene die beïnvloed wordt onderdeel van het netwerk. Indien het informele netwerk gesloten is en het doel van voorkeursbehandeling nastreeft dan ontaardt het netwerk in netwerkcorruptie, waarbij diegenen die beïnvloed worden al onderdeel zijn van het netwerk.

Ontwikkelroutes organiseren

Het onderkennen van het bestaan van netwerkcorruptie brengt met zich mee dat er in anti-corruptiebeleid veel meer aandacht moet komen voor de rol van netwerken. De EU zal hier het voortouw in moeten nemen en tevens zelf het goede voorbeeld moeten geven. Er zijn tal van mogelijkheden waarop zij dat kan doen. Allereerst zou zij in haar beleid en in de evaluatie-instrumenten netwerkcorruptie expliciet moeten opnemen. De modellen (Nationaal Integriteitssysteem (NIS), en het Anti-Corruptierapport (ACR) moeten op dusdanige wijze worden aangepast dat het mogelijk wordt om naast de formele instituties, ook de netwerken te beoordelen. Dit betekent dat zij de normen in haar beleid moet concretiseren naar normen voor netwerken. Dit onderzoek doet hiertoe een aantal concrete voorstellen.

Het is mogelijk gebleken om collectieve verantwoordelijkheid aan netwerken toe te kennen. In dit onderzoek is ook onderzocht in hoeverre het recht mogelijkheden biedt om deze collectieve verantwoordelijkheid verder gestalte te geven. Dit soort collectieve verantwoordelijkheid is voor het eerst echt geopperd ten tijde van de Neurenberg Tribunalen, waar men zich geconfronteerd zag met genocide die het gevolg was van een grootschalig samenspel van handelen, maar waarbij het moeilijk was om te bewijzen wie voor welke specifieke handeling verantwoordelijk kon worden gehouden (*mens rea* en *actus reus*). Bovendien zou een individuele afdoening geen recht doen aan de ernst van de uitwerking die enkel door het collectieve handelen mogelijk was geworden. Naast deze zeer specifieke collectieve verantwoordelijkheid voor het meest ernstige misdrijf denkbaar, zijn er ook pogingen binnen het recht om collectief handelen juridisch aan te vechten. Hierbij kan gedacht worden aan de verschillende voorbeelden binnen de EU, waarbij landen via het civiel-, bestuurs- en strafrecht motorbendes bestraffen voor hun collectieve misdrijven. Hierbij zijn ook voorzichtige ervaringen opgedaan daar waar het informele organisaties betreft. Ook zouden de bepalingen van medeplegen vaker gebruikt kunnen worden naast het aantonen van de eigen verantwoordelijkheid. De RICO-wetgeving uit de VS is een van de meest vergaande juridische instrumenten als het gaat om het strafbaar stellen van collectief handelen. Deze wet is onder andere gebruikt om de FIFA-kopstukken te vervolgen. In tegenstelling tot de meeste strafrechtbepalingen, hoeft de openbare aanklager bij gebruikmaking van RICO niet het individueel strafbaar handelen te bewijzen, maar moet zij aantonen dat het collectief en haar deelnemers bepaalde gedragspatronen lieten zien die

aantonen dat de individuen zich georganiseerd hadden als 'enterprise' en daarmee criminele doelen hebben nagestreefd. De EU is terughoudend als het gaat om het harmoniseren van strafrecht. In het verleden heeft zij Raamwerk Besluit 2003/568/JHA inzake het bestrijden van private corruptie uitgevaardigd. Hierin werden actieve en passieve omkoping strafbaar gesteld. Echter, specifieke wetgeving om collectiviteit te kunnen bestraffen is er nauwelijks. Deelname aan collectieve activiteiten die concurrentievervalsing opleveren, wordt sinds kort wel zwaarder bestraft. De meeste aandacht gaat uit naar de mogelijkheid om netwerkcorruptie strafbaar te stellen. Dit is mede ingegeven door het verschil van inzicht van internationale organisaties en diverse landen ten aanzien van het strafbaar stellen van 'handel in invloed'. Dit neemt niet weg dat ook het civielrecht en het bestuursrecht mogelijkheden biedt om op te treden tegen netwerkcorruptie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan disciplinaire maatregelen tegen individuen die verantwoordelijk zijn voor netwerkcorruptie.

Naast aanpassingen in het recht en beleid, dient de EU vooral haar voortrekkersrol te pakken als het gaat om de preventie van netwerkcorruptie. Hierbij is een belangrijke rol neergelegd in het stimuleren van professionele ethiek. Juist omdat het bij netwerkcorruptie gaat over het verworden van netwerken i.p.v. het doelbewust en rationeel corrupt handelen, is het kunnen nadenken en onder woorden brengen van eigen ideeën, gedrag en opvattingen essentieel. De vaardigheid van het reflecteren op de eigen rol in het grotere geheel van een netwerk is een belangrijke voorwaarde om al het daarmee samenhangende anti-corruptiebeleid te laten slagen. De rollen die hierbij onderscheiden zouden kunnen worden zijn: dirigent, strateeg, facilitator, intermediair, supporter en criticaster. Het gaat dan niet om het kijken naar verantwoordelijkheden achteraf, maar juist om het "jus in time" herkennen van de eigen rol binnen een collectief en de wijze waarop doelen behaald worden. Dit maakt het voor een ieder mogelijk om na te denken over hoe de eigen rol binnen het netwerk bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke doelen en na te denken of er risico's verbonden zijn aan deze wijze van netwerken. Deze professionele ethiek zou zowel in het onderwijs als binnen organisaties moeten worden aangeboden en geëvalueerd. Geëvalueerd ook binnen de huidige EU monitoring van anti-corruptiebeleid. Deze studie bevat een aantal vragen die helpen bij het ontwikkelen van dit kritisch denkvermogen maar ook helpen het netwerkbewustzijn te vergroten. Het voorkomen van netwerkcorruptie is beter dan genezen en op deze wijze blijven netwerken een vorm van onmisbaar Sociaal Kapitaal.