

# Corruptie in Afghanistan

## Het voorbeeld Uruzgan

Corruptie is een van de grootste struikelblokken voor de stabilisatie van Afghanistan. Corruptie heeft veel nadelige effecten: het verstikt de economie, gaat ten koste van het gevoel van veiligheid en ondermijnt de legitimiteit van de staat. Het definiëren van corruptie is overigens problematisch. Waar in onze ogen sprake is van corruptie, beschouwen Afghanen dit niet noodzakelijk als zodanig. Daarnaast is corruptie onvermijdbaar. Dit zorgt ervoor dat uitgezonden militairen op uitzending met verschillende dilemma's worden geconfronteerd. Dit artikel behandelt de vraag in hoeverre er alternatieven aanwezig zijn. Wat zijn de gevolgen als er wel wordt opgetreden tegen corrupt gedrag? En welke speelruimte is er binnen het ISAF-mandaat? Vervolgens komen enkele mogelijke oplossingen aan bod, zoals het aanpakken van corruptie in de Afghaanse lijn en het uitoefenen van informele druk.

Drs. S.M. Stolze en dr. ir. maj S.J.H. Rietjens\*

**A**fghanen betalen jaarlijks ongeveer 2,5 miljard dollar aan omkoping. Een bedrag dat overeenkomt met 23 procent van het Afghaanse bruto nationaal product. Dat was de conclusie van het rapport *Corruption in Afghanistan* dat de VN in 2010 publiceerde.<sup>1</sup> De Afghaanse overheid staat bekend als een:

*(...) bazaar-economy, where every position, favour, service, from judicial rulings, prosecutor's evidence to police decisions can be bought and sold, as in a classical market*

*economy characterized by a system of supply and demand for goods and services.<sup>2</sup>*

### Nieuwe Afghaanse valuta

Corruptie wordt de nieuwe valuta van Afghanistan genoemd.<sup>3</sup> *It has become pervasive, entrenched, systemic and by all accounts now unprecedented in scale and reach.<sup>4</sup>*

Corruptie vormt een groot probleem. Het ondermijnt veiligheid, democratie en ontwikkeling. Het is dan ook niet zo vreemd dat het als een van de grootste struikelblokken geldt voor de wederopbouw van Afghanistan. *Corruption is a cancer, as dangerous to our long-term success as the Taliban or al Qaeda*, aldus Hillary Clinton tijdens de Afghanistan-conferentie in maart 2009.<sup>5</sup>

Om goed te functioneren moeten militairen die worden uitgezonden naar Afghanistan op de hoogte zijn van deze problematiek. Ze moeten weten wat ze kunnen verwachten. Sinds de start van de geïntegreerde politietrainingsmissie naar Kunduz, waarbij het bevorderen van de rechtsstaat een belangrijk onderdeel is, is het onderwerp extra relevant.

\* Tijdens haar Defensie Trainee Programma heeft Sarah Stolze het onderzoek 'Waar een wil is, is een weg: Verkennend onderzoek naar corruptie en hoe daarmee om te gaan', uitgevoerd. Dit artikel is gebaseerd op de bevindingen van het onderzoek. Bas Rietjens is universitair docent aan de Faculteit Militaire Wetenschappen. De auteurs bedanken luitenant-kolonel Jacques de Koning, toenmalig hoofd CIMIC bij de directie Operaties, voor het mogelijk maken van dit onderzoek en zijn assistentie en input daarbij.

1 *Corruption in Afghanistan: Bribery as reported by the victims*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Wenen, 2010, 4.

2 *Afghans' experience of corruption: A study across eight provinces*, Integrity Watch Afghanistan (IWA) & United Nations Development Programme (UNDP), Kabul, IWA, 2007, 28.

3 Idem.

4 *Assessment of corruption in Afghanistan*, Washington, USAID, 2009, 4.

5 *Clinton offers olive branch to Taliban*. Zie: Reuters.com.



Wat iemand onder corruptie verstaat is grotendeels afhankelijk van de cultuur, de historische achtergrond en het sociale klimaat van diens land. Een deel van de corruptie beschouwen de Afghanen als bijschnabbelen, en is vaak pure noodzaak

### Opzet artikel

Het artikel richt zich dus op corruptie en specifiek op Afghanistan en de autoriteiten aldaar. We behandelen de vraag wat corruptie is en welke verschijningsvormen het aanneemt. Daarnaast komen enkele oorzaken en gevolgen van corruptie aan de orde. Als laatste punt bespreken we met welke dilemma's militairen kunnen worden geconfronteerd en wat zij hieraan kunnen doen.

De bevindingen zijn in de eerste plaats gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie naar corruptie in Afghanistan. Vervolgens zijn er dertig interviews gehouden met Nederlands personeel (zowel militair als civiel) dat is uitgezonden naar de provincie Uruzgan. De respondenten zijn geselecteerd omdat zij uit hoofde van hun functie veelvuldig werden geconfronteerd met (het vermoeden van) corruptie.

De respondenten bekleedden functies als commandant Task Force Uruzgan, commandant

Provinciaal Reconstructie Team, Functioneel Specialist, commandant Missieteam, ontwikkelingsadviseur en tolk. Verschillende respondenten hebben naast hun uitzending naar Uruzgan ook gewerkt in andere delen van Afghanistan, waaronder Kandahar, Kabul en Baghlan.

## Corruptie en haar verschijningsvormen

### Uiteenlopende definities

Feitelijk betekent corruptie: bedrog door oneerlijkheid. Er is sprake van een gezag of macht die misbruikt wordt. Men omschrijft corruptie vaak als: *the misuse of public office for private gain*.<sup>6</sup> Het belang waarover men spreekt moet daarbij breder worden gezien dan alleen in termen van geld. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van financieel, materieel en zelfs relationeel gewin. Tot zover de consensus over de definitie van corruptie.

<sup>6</sup> Zie onder meer UNODC, UNDP, IWA en de Wereldbank. Naast de publicaties die u in de noten aantreft, hebben we ook de websites van de diverse organisaties geraadpleegd.

*Bij het ruimen van papavervelden zijn gevallen bekend  
waarbij alleen 'kleine boeren' werden getroffen;  
de werkelijke machthebbers bleven buiten schot*

Volgens critici is de genoemde definitie te nauw en te veel georiënteerd op westers denken. Zij gebruiken liever een bredere definitie; één waarbij de aandacht uitgaat naar *entrusted power* in plaats van *public office*, en waarbij *private gain* niet alleen betrekking heeft op het individu.<sup>7</sup> Dit rekt de definitie op naar personen die enig gezag of vertrouwen genieten en handelingen waarbij er naast eigenbelang ook sprake kan zijn van belangen in bredere zin. Bij dit laatste valt te denken aan de belangen van een clan, stam of dorp.

Maar ook aan deze definitie kleven bezwaren. Wat iemand onder corruptie verstaat is grotendeels afhankelijk van de cultuur, de historische achtergrond en het sociale klimaat van diens land.<sup>8</sup> Bestaat corruptie alleen uit activiteiten die daadwerkelijk onwettig zijn? Wat te doen met handelingen die alle belanghebbenden aanvaardbaar achten, maar die eigenlijk wederrechtelijk zijn? En wat te doen met gedragingen die niet onrechtmatig zijn, maar die de meerderheid als corrupt beschouwt?<sup>9</sup>

De realiteit is dat corruptie een fluide begrip is, en dus lastig is vast te leggen. Het is wellicht beter om te spreken van *shades of corruption*.<sup>10</sup> Aan de hand van de publieke opinie ter plekke moet men bekijken wat wel of geen corruptie



is. Dit zal, zoals gezegd, per land, cultuur en tijdperk verschillen.

#### **Vijf vormen van corruptie**

Om hier toch enig inzicht in te geven onderscheidt de VN-organisatie in haar *Anti-Corruption Toolkit* verschillende vormen van corruptie.<sup>11</sup> Hierna belichten we vijf vormen van corruptie die vaak voorkomen: omkoping, verduistering, fraude, afpersing en vriendjespolitiek.

- **Omkoping**

Omkoping, de eerste vorm van corruptie, is:

*the bestowing of a benefit in order to unduly influence an action or decision.*<sup>12</sup>

Behalve het aanbieden dan wel aannemen van geld kan het bijvoorbeeld gaan om informatie, een aanstelling of louter de belofte van enig stimulans. Omkoping kan een eenmalige actie of een reeks van corrupte gedragingen betreffen.

7 P. Ewins, P. Harvey, K. Savage & A. Jacobs, *Mapping the risks of corruption in humanitarian action*, London: ODI, 2006, 4-5; K. Savage, L. Delesgues, E. Martin & G.P. Ufat, *Corruption perceptions and risks in humanitarian assistance: An Afghanistan case study*, London, HDP-ODI, 2007, 4; IWA & UNDP (2007) 12-13; UNDP, *A users' guide to measuring corruption*, Oslo: UNDP, 2008. Zie ook: Transparency International en USAID.

8 N. Melgar, M. Rossi & T.W. Smith, 'The perception of Corruption', in: *International Journal of Public Opinion Research*, 22 (2010) (1) 120-131.

9 *Fighting corruption in Afghanistan: A roadmap for strategy and action*, Asian Development Bank (ADB), UK Department for International Development (DFID), UNDP, UNODC and WB (2007) 8-9.

10 A.J. Heidenheimer, 'Perspectives on the perception of corruption' in: A.J. Heidenheimer, M. Johnston & V.T. LeVine, *Political corruption: A handbook* (1989) 270.

11 *The global programme against corruption: UN anti-corruption toolkit*, Wenen, UNODC, 2004.

12 Idem, 11.



FOTO WIKI

telijk toe te eigenen. Bij de verspreiding van hulpgoederen bijvoorbeeld, blijkt het dikwijls voor te komen dat slechts een deel ervan de beoogde doelgroep bereikt. De rest valt van de spreekwoordelijke vrachtwagen.

- *Fraude*

Bij fraude gaat het, net als bij verduistering, om wederrechtelijke toe-eigening. Maar hier komt ook iets anders bij kijken:

*(...) the use of false or misleading information to induce the owner of the property to relinquish it voluntarily.*<sup>16</sup>

Hierbij valt onder meer te denken aan zwendelarij, geknoei, gesjoemel en oplichting. Gevallen van fraude zijn vaak een stuk complexer dan verduistering. In het onderwijs komt fraude bijvoorbeeld tot uiting in de opgave van meer leraren dan er daadwerkelijk in dienst zijn, zogeheten *ghost teachers*.<sup>17</sup> Het feit dat de administratie in Afghanistan gebrekkig is – en soms zelfs volledig ontbreekt – maakt het manipuleren van informatie gemakkelijk(er).<sup>18</sup>

- *Afpersing*

Gaat het bij omkoping om een positieve prikkel, bij afpersing is er sprake van een negatieve stimulans. *Afpersing relies on coercion, such as the use or threat of violence or the exposure of damaging information, to induce cooperation.*<sup>19</sup> Vaak gaat het om chantage. Om er zeker van te zijn dat een verzoek daadwerkelijk in behandeling wordt genomen, moet men bijvoorbeeld smeergeld betalen. Dit smeergeld wordt ook wel *speed money* genoemd. Tolheffing of beschermingsgeld blijkt een gebruikelijke en veelvoorkomende vorm van

Bij het ruimen van papavervelden zijn gevallen bekend waarbij alleen kleine boeren werden aangepakt. De machthebbers in diezelfde omgeving bleven buiten schot.<sup>13</sup> Ook zijn er veel gevallen bekend waarin rechterlijke uitspraken tegen een vergoeding gunstig te beïnvloeden waren.<sup>14</sup>

- *Verduistering*

Een tweede verschijningsvorm van corruptie is verduistering. Dit begrip is omschreven als:

*(...) the taking or conversion of money, property or valuable items by an individual who is not entitled to them but, by virtue of his or her position or employment, has access to them.*<sup>15</sup>

In deze context horen termen als achterhouden, achteroverdrukken, verdonkeremanen en afroemen. Iemand krijgt iets toevertrouwd, maar schaaft dit vertrouwen door datgene heimelijk weg te nemen met als doel het zich wederrech-

13 E.H.F. Donkersloot, C.P.M. Klep & S.J.H. Rietjens, 'Counternarcotics in Afghanistan' in: *Militaire Spectator* 179 (2010) (9) 434.

14 *Corruption in Afghanistan: Bribery as reported by the victims*, Wenen, UNODC, 2010.

15 *The global programme against corruption: UN anti-corruption toolkit*, Wenen, UNODC, 2004, 13-14.

16 Idem.

17 M. Sigsgaard, *Education and fragility in Afghanistan: A situational analysis*, Parijs, IIEP, 2009, 23.

18 Interview met een stafofficier Inlichtingen (16 juli 2009).

19 *The global programme against corruption: UN anti-corruption toolkit*, Wenen, UNODC, 2004, 14.



FOTO ISAF

Corruptie ondermijnt het vertrouwen van de Afghaanse bevolking in de regering. In 2008 heeft de Afghaanse overheid een anti-corruptiestrategie opgesteld

corruptie te zijn. Dat uit zich bijvoorbeeld door middel van een touwtje over de weg. In ruil voor een ongehinderd transport wordt geld gevraagd.<sup>20</sup>

- **Vriendjespolitiek**

Bij al de genoemde vormen van corruptie is er sprake van een zeker eigenbelang. Anders is dat bij vriendjespolitiek. Deze vorm vindt in beginsel juist plaats in het belang van een ander.<sup>21</sup> In de kern gaat het om misbruik van bevoegdheid met als doel iemand ten onrechte te bevoordelen ten nadele van een ander.

Vriendjespolitiek wordt ingegeven door

*the interests of someone linked to him or her through membership of a family, political party, tribe, religious or other group.*<sup>22</sup>

Dergelijk nepotisme is op grote schaal terug te vinden in Afghanistan.<sup>23</sup> Het is vanwege deze vorm van corruptie dat men bijvoorbeeld niet vreemd hoeft op te kijken van de herbenoeming van een lijndirecteur in Uruzgan die jaren eerder gevangen is gezet voor het verduisteren van 50.000 dollar in zijn toenmalige functie als directeur.<sup>24</sup>

Nu we enig inzicht hebben verkregen in het begrip corruptie en de verschillende verschijningsvormen ervan, gaan we in op de oorzaken van corruptie.

## Oorzaken van corruptie

De nationale anti-corruptiestrategie, opgesteld door de Afghaanse overheid,<sup>25</sup> vat de verschillende oorzaken die aan corruptie ten grondslag liggen goed samen:

*The 'normal' sources and forms of corruption are related to weak institutional capacity of public administration; weak legislative and regulatory framework as well as weak enforcement of the laws and regulations; poor and/or non-merit based qualifications of public officials; low salaries of public servants; dysfunctional justice sector and insufficient law enforcement; the discretionary power of public administration; and the lack of complaint mechanisms and systems for public scrutiny and illegal profits through opium trade and cross border smuggling. The Afghan specific sources of corruption relates to the very large opium economy which is widely considered to be the most important source of corruption in the country, the large informal economy, as well as the unprecedented large inflows of international assistance and the pressures to commit development aid quickly, carry associated vulnerabilities to corruption.*

Voor het daadwerkelijke ontstaan van corruptie in Afghanistan wijzen IWA & UNDP<sup>26</sup> naar buurland Pakistan. Volgens de Afghanen is corruptie te wijten aan de Afghaanse vluchtelingen die vanuit Pakistan terugkeerden en daarbij de Pakistaanse cultuur met zich mee brachten.

20 Interview met een commandant Missieteam (11 augustus 2009) en een PRT-commandant (27 augustus 2009).

21 Vriendjespolitiek kan uiteraard indirect wel weer een eigen voordeel opleveren, bijvoorbeeld op relationeel vlak.

22 *The global programme against corruption: UN anti-corruption toolkit*, Wenen, UNODC, 2004, 15.

23 *Afghans' experience of corruption: A study across eight provinces*, Integrity Watch Afghanistan (IWA) & United Nations Development Programme (UNDP), Kabul, IWA, 2007.

24 Interview met een Functioneel Specialist *Rule of Law* (29 juni 2009) en een Functioneel Specialist *Humanitarian Affairs* (17 juli 2009).

25 *Anti-Corruption Sector Strategy. Afghanistan National Development Strategy 1387-1391*, Kabul, GfRoA, 2008, 9.

26 *Afghans' experience of corruption: A study across eight provinces*, Integrity Watch Afghanistan (IWA) & United Nations Development Programme (UNDP), Kabul, IWA, 2007, 35.

Een meer recente oorzaak van corruptie is de immense toestroom van internationale hulp en de bijkomende druk om op korte termijn resultaat te boeken, of het nu gaat om ontwikkelingshulp of de bijstand van militaire troepen in Afghanistan. Zo wordt alleen al in het gebied van Regional Command South jaarlijks voor 5,5 miljard dollar aan contracten aanbesteed door militaire en civiele organisaties.<sup>27</sup>

Het gevolg daarvan is ontegenzeggelijk een toename van conventionele vormen van corruptie én nieuwe mogelijkheden van machtsmisbruik.<sup>28</sup>

## Gevolgen van corruptie

### Effecten op Afghanistan

De effecten van corruptie zijn vooral negatief voor de Afgaanse samenleving. Corruptie kost geld door onder meer prijsopdrijving tijdens aanbestedingen en duurdere dienstverlening. Investerings van de overheid zijn niet altijd voor het algemene nut. Bovendien ontbreekt het vaak aan transparantie, zoals duidelijk te zien is bij de uitgifte van land.<sup>29</sup>

Het slecht georganiseerde registratiesysteem voor land, het ontbreken van duidelijke eigendomsrechten en het feit dat betwiste stukken grond vele malen zijn verkocht, maakt het erg moeilijk om te bepalen wie nu de rechtmatige eigenaar is. Dit maakt dat de uitgifte van een stuk land erg vatbaar is voor corruptie.<sup>30</sup>

Corruptie werkt ook door in de economie. Staatsbedrijven verstikken de activiteiten in de private sector, wat investeringen en ondernemers afschrikt. De groei van het bedrijfsleven blijft beperkt, wat weer gevolgen heeft voor de groei van de economie als geheel. Daarnaast kost corruptie natuurlijk tijd. Corrupte praktijken vinden veelal plaats onder werktijd en gaan dus ten koste van de eigenlijke taken.<sup>31</sup>

Corruptie heeft bovendien een effect op de media en op de maatschappij in brede zin. Afghanen zijn terughoudend om met de overheid samen te werken. Kritiek op autoriteiten blijkt schaars. Onderwerpen als goed bestuur

en corruptie komen zelden aan de orde. Corruptie en de daarmee gepaarde intimidatie gaan ten koste van veiligheid én het gevoel van veiligheid.<sup>32</sup>

Maar wellicht het meest negatieve effect is de impact van corruptie op de legitimiteit van de staat. Het heeft ontgoocheling bij de Afghanen teweeggebracht:

*The ordinary citizen, who is not interwoven in ethnic, political or other influential networks, feels completely powerless vis-à-vis the state.*<sup>33</sup>

*Corruption (...) undermines the authority and accountability of the government, lessening public trust and reducing the legitimacy of state institutions.*<sup>34</sup>

Een meer recente oorzaak van corruptie is de immense toestroom van internationale hulp

Corruptie werkt ondermijnend, vergroot het risico op anti-overheidssentiment en biedt de Taliban de (...) *only exploitable opportunity to gain support.*<sup>35</sup>

*All in all, corruption comprises one of the main obstacles to state-building and development in Afghanistan and, indeed, threatens the overall success of the ambitious program of political*

27 E.C.G.J. Van Duren, 'Money is ammunition in Afghanistan', in: *Militaire Spectator*, 179 (2010) (11) 573.

28 *Afghans' experience of corruption: A study across eight provinces*, Integrity Watch Afghanistan (IWA) & United Nations Development Programme (UNDP), Kabul, IWA, 2007, 12.

29 E.C.G.J. Van Duren, 'Money is ammunition in Afghanistan', in: *Militaire Spectator*, 179 (2010) (11) 565.

30 [www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org) 'Land and property disputes in Eastern Afghanistan'.

31 Zie noot 9, 3-4.

32 *Assessment of corruption in Afghanistan*, Washington, USAID, 2009; *Fighting corruption in Afghanistan: A roadmap for strategy and action*, Asian Development Bank (ADB), UK Department for International Development (DFID), UNDP, UNODC and WB (2007).

33 *Afghans' experience of corruption: A study across eight provinces*, Integrity Watch Afghanistan (IWA) & United Nations Development Programme (UNDP), Kabul, IWA, 2007, 37.

34 *Afghanistan National Development Strategy: A strategy for security, governance, economic growth and poverty reduction*, Kabul, GfRoA, 2008, 146.

35 Zie noot 32, 11.

*normalization, reconstruction, and development now underway.*<sup>36</sup>

Toch zijn er ook positieve effecten te onderkennen. Een groot deel van de bevolking beschouwt corruptie die inherent is aan het systeem als legitiem.<sup>37</sup> Het betreft corruptie die niet het gevolg is van hebzucht en zelfverrijking, maar van waarden en normen gerelateerd aan een paternalistisch systeem. Die corruptie kan worden beschouwd als:

*an instrument to build a political and economic order within a context of relative disorder.*<sup>38</sup>

De corruptie die deel uitmaakt van de *social fabric* kan politieke stabiliteit faciliteren en conflictsituaties voorkomen. De vraag is overigens wel wat daarvan de impact op de lange termijn is, want: *such activities, whilst stabilising in the short term, can jeopardise future economic development and political stability.*<sup>39</sup>

#### **Impact op ISAF- militairen**

Corruptie blijkt ook impact te hebben op het opereren van ISAF-militairen. In de eerste plaats kost het meer geld. Corruptie drijft de prijs op en soms blijkt het geld halverwege een project zelfs plotseling op. Dit laatste was bijvoorbeeld het geval bij een Amerikaans project voor een ANA-bataljon in Uruzgan. Omdat de contracten via een centrale aannemer in Kabul liepen, was er sprake van gelaagdheid.

*Op ieder niveau wordt een bedrag afgeroomd en de mannen die het werk moeten doen, blijven met lege handen achter.*<sup>40</sup>

Corruptie veroorzaakt inefficiëntie en maakt de zaken troebel. Er gaat veel tijd verloren met het dubbel checken van informatie en het is vaak lastig te achterhalen hoe de vork in de steel zit. Daarnaast demotiveert corruptie. Militairen gaan met de beste bedoelingen op pad, maar komen nogal eens gefrustreerd terug omdat *één of andere etterbak er met de benefits van hun inspanningen vandoor is gegaan.*<sup>41</sup> De realiteit is dat goede bedoelingen soms verzanden. Met vallen en opstaan wordt geleerd hoe de Afgaanse manier van leven is, maar veel militaire respondenten ervaren dit als zeer frustrerend.<sup>42</sup>

Bovendien is het moeilijk te rijmen dat militairen zich met gevaar voor eigen leven inzetten voor prominente Afghanen terwijl deze Afghanen een hand boven het hoofd wordt gehouden als het gaat om corrupte gedragingen.

Corruptie heeft verder een enorme impact op de ontwikkeling van het openbaar bestuur. Het voorkomt dat de lokale bevolking vertrouwen krijgt in haar eigen overheid.<sup>43</sup> Aangezien dit vertrouwen een belangrijk onderdeel is van het ISAF-mandaat werkt het ook de effectiviteit van de missie tegen. En wanneer militairen nauw samenwerken met Afgaanse bestuurders die als corrupt worden beschouwd, maakt hen dit in de ogen van 'de gewone Afgaan': *vrienden van de mensen die zij corrupt vinden.*<sup>44</sup> De mate waarin militairen meewerken aan het corrupte systeem bepaalt het beeld dat de Afgaanse bevolking van ISAF-troepen heeft. Afghanen die niet in de netwerkjes zitten waar het allemaal om gaat, verliezen vertrouwen en raken ontstemd.<sup>45</sup> Uiteindelijk is dit exact het tegenovergestelde van wat ISAF daar wil bewerkstelligen.

## **Dilemma's bij het omgaan met corruptie**

### **Noodzaak van afwegingen**

De gemiddelde Nederlandse militair zal corruptie in principe afkeuren. Het past niet in onze

36 Zie noot 9, 4.

37 P. Le Billon, 'Buying peace or fuelling war: The role of corruption in armed conflicts', in: *Journal of International Development* 15 (2003) (4) 413-426.

38 Ibidem, 424.

39 K. Savage, L. Delesgues, E. Martin & G.P. Ulfat, *Corruption perceptions and risks in humanitarian assistance: An Afghanistan case study*, Londen, HDP-ODI, 2007, 12.

40 Interview met een TFU-commandant (16 september 2009).

41 Interview met een Functioneel Specialist Economy & Employment (10 juli 2009).

42 Interview met een stafofficier Operatiën (29 juli 2009); interview met een Functioneel Specialist. Humanitarian Affairs (17 juli 2009); interview met een Functioneel Specialist Economy & Employment (10 juli 2009); interview met een TFU-commandant (10 juli 2009).

43 Interview met een stafofficier Inlichtingen (16 juli 2009); interview met een Functioneel Specialist Rule of Law (8 juli 2009); interview met een tolk (29 juni 2009).

44 Interview met een Functioneel Specialist Rule of Law (29 juni 2009).

45 Interview met een Ontwikkelingssamenwerkingsadviseur (OSAD; 20 juli 2009).

cultuur om dit te aanvaarden. Het punt is echter dat men *te gast* is in Afghanistan.<sup>46</sup> Corruptie is onwenselijk, maar in Afghanistan is het *in ruime mate onvermijdbaar*.<sup>47</sup> Om dit corruptiesysteem te frustreren moet men er tot op zekere hoogte in meegaan. Anders gezegd: *soms moet je met de duivel theedrinken om iets gedaan te krijgen*.<sup>48</sup>

Er zijn omstandigheden denkbaar waarin principes tijdelijk op een lager pitje worden gezet. Gebeurt dit niet dan laat ISAF de kans liggen om vooruitgang te boeken en verliest men uiteindelijk veel terrein, zowel in figuurlijke als letterlijke zin.

*Het taboe dat iemand bij het minste of geringste terug wordt gefloten vanwege regelgeving moet eraf*.<sup>49</sup>

De Britse doctrine, voortbordurend op generaal Petraeus' *COIN Guidance*, benadrukt bovendien dat het links laten liggen van onze verantwoordelijkheid op het vlak van corruptiebestrijding consequenties heeft voor het slagen van de missie in Afghanistan.

*Actors across theatre all have their part to play, and the military cannot counter corruption alone, but can and should play its part in this mission critical activity*.<sup>50</sup>

Dit wil natuurlijk niet zeggen dat alle corruptie klakkeloos moet worden geaccepteerd. Er is belastinggeld mee gemoeid en daar moet men *op een gezonde manier mee omgaan*.<sup>51</sup> In iedere afzonderlijke situatie zal men moeten bepalen hoe het ontwikkelingsbelang zich verhoudt ten opzichte van de eigen waarden en normen.

*Het omgaan met corruptie gaat altijd om dilemma's. Het strookt vaak niet met waar wij voor staan. Wat je ook doet is fout en dus kies je de minst slechte, de minst kwalijke [optie]*.<sup>52</sup>

#### Ruimte binnen het mandaat

Het ISAF-mandaat is er niet op gericht om corruptie te bestrijden. De missie is gericht op het ondersteunen van het openbaar bestuur.<sup>53</sup>

FOTO VAN E. KANALSTEIN



Afghaanse burgers nemen deel aan provinciale verkiezingen. Het is van belang om corruptie uit het hoogste bestuurlijke niveau, dat wil zeggen de regering, te halen

Strikt genomen zijn militairen dan ook niet verantwoordelijk voor corruptiebestrijding. In plaats daarvan is het de soevereine taak van het land zelf en dus het probleem van Afghanistan. Formeel gezien valt er niets te ondernemen als een burgemeester wordt vervangen door 'een vriendje' van een *warlord*.<sup>54</sup> Daarnaast staat niet alles onder internationale supervisie. Als een gouverneur besluit om graan van het World Food Programme achterover te drukken is het lastig om daar wat aan te doen. Ditzelfde geldt voor een schooldirecteur die boeken verduistert. Maar dit wil nog niet zeggen dat er niets aan te doen is. Corruptie, althans dat deel waar ISAF invloed op heeft, kan en moet wel degelijk worden aangepakt.

46 Interview met een TFU-commandant (10 juli 2009).

47 Interview met een Functioneel Specialist Rule of Law (4 juli 2009).

48 Interview met stafofficier CIMIC (21 juli 2009).

49 Interview met een PRT-commandant (31 augustus 2009).

50 *Countering corruption in Afghanistan Doctrine Note 10/01*, HQ LWC-LWDG-Afghan COIN Centre, 2010, 4.

51 Interview met een Functioneel Specialist IDEA (14 juli 2009).

52 Interview met een PRT-commandant (26 juni 2009).

53 UNSCR 1510 'authorizes expansion of the mandate of the International Security Assistance Force to allow it, as resources permit, to support the Afghan Transitional Authority and its successors in the maintenance of security in areas of Afghanistan outside of Kabul and its environs, so that the Afghan Authorities as well as the personnel of the United Nations and other international civilian personnel engaged, in particular, in reconstruction and humanitarian efforts, can operate in a secure environment, and to provide security assistance for the performance of other tasks in support of the Bonn Agreement'.

54 Interview met een stafofficier CIMIC Support Element (30 augustus 2009).





FOTO VN, F. WAEZ

Voor het 'Health Government' project zijn in 2008 circa drieduizend leraren opgeleid. Dit was een gemeenschappelijkinitiatief van de VN (UNICEF) en de Afghaanse regering

Daar waar militairen corruptie tegenkomen, moeten ze het proberen tegen te gaan.<sup>55</sup>

### Perceptie van de bevolking

Corruptie blijkt meer toelaatbaar voor Afghanen als het naar Afghaanse maatstaven acceptabel is. Sommige corrupte gedragingen blijken normaal en geaccepteerd en min of meer onderdeel van de *social fabric*. In Afghanistan worden veel zaken op een basale manier geregeld via familie- en stammenstructuren. Door een Nederlandse bril bekeken neigt het informele zakendoen al snel naar corruptie, maar zo zwart-wit blijkt het niet te zijn.

Een deel van de corruptie beschouwen de Afghanen als bijsnabbelen en wordt in veel gevallen ingegeven door pure noodzaak. Dergelijke corruptie wordt ook wel *one-handed corruption* genoemd – denk aan *bakhsheesh* –

en zien de Afghanen als olie in de machinerie. Anders is dat bij de welgestelde Afghanen die op buitenproportionele wijze misbruik maken van hun positie. De bevolking heeft er moeite mee als een minister in een mooi huis woont en een goedgevulde buik heeft.<sup>56</sup> Corruptie op dit niveau accepteren de Afghanen niet en vormt een van de redenen waarom de Afghaanse overheid een slechte naam heeft.

*Het is niet de vraag of iemand corrupt is, maar of iemand niet zo heel erg corrupt is, lichtte een Afghaanse politiecommandant toe.*<sup>57</sup> Het zijn de excessen die niet getolereerd worden en waar de Afghaanse bevolking zich vooral aan ergert. *Mensen die grof misbruik maken, geld afromen en daar huizen in Dubai van kopen.*<sup>58</sup> Dit grote graaiwerk wordt ook wel *two-handed corruption* genoemd.

Of een Afghaan corruptie tolereert hangt eveneens af van wat opportuun is. Eigenbelang maakt corruptie vaak acceptabel. Zo zal een moeder die haar zoon terugkrijgt uit de

55 Interview met een TFU-commandant (16 september 2009).

56 Interview met een commandant Provinciaal Reconstructie Team (15 juli 2009).

57 Interview met een stafofficier Operatiën (29 juli 2009).

58 Interview met een TFU-commandant (16 september 2009).

gevangenis het eerder accepteren dan een chauffeur die bij het passeren van een *road-block* tolheffing moet betalen. Afghanen zijn vaak pragmatische overlevers:

*Een Afghaan zal toejuichen dat er in Tarin Kowt steekpenningen worden aangenomen zodat de weg er komt en hij naar Chora kan rijden. Het zal hem een zorg zijn dat GTZ<sup>59</sup> door Matiullah Khan beveiligd wordt en dat deze 'powerbroker' stevig aan het afromen is van Nederlands belastinggeld.<sup>60</sup>*

### Alternatief voorhanden?

Het voorhanden zijn van een alternatief weegt zwaar mee in het omgaan met corruptie. Corruptie is eerder toelaatbaar als er geen andere mogelijkheid is. De grootste leverancier van bouwmaterialen in het zuiden van Afghanistan, tevens familielid van een krijgsheer, kan woe-kerprijzen vragen dankzij zijn afgedwongen monopoliepositie. Naar westerse ethische maatstaven zou men niet snel zaken doen met deze leverancier. Maar dan is de kans groot dat er helemaal geen bouwmaterialen kunnen worden bemachtigd, met alle gevolgen van dien. Soms is er geen (andere) keus.

Een soortgelijk dilemma levert het gebruikmaken van Afghaanse beveiligingsbedrijven op. Er zijn sterke aanwijzingen dat sommige milities de veiligheidssituatie beïnvloeden door op het ene moment bij te dragen aan de opstandelingen en op het andere moment juist de Taliban-leiders in Quetta om te kopen om de rust te herstellen.<sup>61</sup>

### Effect van handelen

In sommige situaties kan het optreden tegen corruptie slechter uitpakken dan de corruptie zelf. Enige terughoudendheid is daarom op zijn plaats. Een gouverneur die betaald wordt om adviseurs in dienst te nemen die hem ondersteunen bij het bestuur en daarvoor vier broers in dienst neemt, maakt zich strikt genomen schuldig aan corruptie. Maar, nog afgezien van het feit dat nepotisme redelijk geaccepteerd is,<sup>62</sup> kan het gedogen ervan de missie ten goede komen. Zou de gouverneur zijn broers niet inschakelen, dan kan hij zijn machtspositie

niet zeker stellen, met als consequentie dat hij niet meer met ISAF kan samenwerken. Er is kortom sprake van een wederzijds belang.

Indien het optreden tegen corruptie contra-productief kan werken lijkt het, in het belang van de missie en kortom de effectiviteit, zaak om ook pragmatisch en opportunistisch te zijn: niet zuiver moralistisch.<sup>63</sup>

## Omgaan met corruptie

### Onderkennen en verifiëren

Voordat kan worden overgegaan tot handelen, moet men corruptie eerst onderkennen. In veel gevallen blijkt dit nog niet zo gemakkelijk. Van toepassing is het Afghaanse spreekwoord: *niets is wat het lijkt*.<sup>64</sup> Er gebeurt zo veel op de achtergrond dat men zelden honderd procent zeker kan zijn. Als een politiecommandant bijvoorbeeld wordt verdacht van het achterhouden van wapens, maar dit zelf ontkent, wie liegt er dan?

Achter ieder verhaal steekt weer een ander verhaal. Neem de politie-salarissen:

*Ergens bovenin de trechter stort Nederland miljoenen euro's en daar rollen maar twintig agenten uit. Hier was sprake van een discrepantie, maar waar precies het probleem zat was niet vast te stellen.<sup>65</sup>*

Bewijzen zijn schaars in een land als Afghanistan. Vaak bestaan er alleen vermoedens. Afghanistan is bij uitstek een mondelinge samenleving, wat mede is ingegeven door de alomheersende ongeletterdheid. Bovendien zijn zaken vaak erg complex en gaan ze tot vele

59 Bedoeld wordt de Duitse ontwikkelingsorganisatie *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).

60 Interview met een TFU-commandant (10 juli 2009).

61 E.C.G.J. Van Duren, 'Money is ammunition in Afghanistan', in: *Militaire Spectator*, 179 (2010) (11) 566.

62 Sterker nog, in sommige gevallen verwacht de bevolking dit zelfs.

63 Interview met een Functioneel Specialist Rule of Law (29 juni 2009).

64 Interview met een stafofficier Operatiën (29 juli 2009).

65 Interview met een stafofficier Inlichtingen (16 juli 2009). Nederland leverde een bijdrage aan het 'Law and Order Trust Fund' dat wordt beheerd door het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties UNDP. Uit dit fonds worden de politie-salarissen betaald.

jaren terug. Dit maakt het *moelijk om er een vinger achter te krijgen*.<sup>66</sup>

Bij het constateren van mogelijke corruptie zal het in eerste instantie gaan om het verzamelen van informatie om de feiten en omstandigheden zoveel mogelijk te achterhalen. Wanneer er sprake van corruptie lijkt te zijn, kunnen militairen op een aantal manieren reageren.

#### **Aankaarten in de Afghaanse lijn**

Allereerst kan men corruptie aankaarten in de Afghaanse lijn. Hoewel het feitelijk niet de taak van ISAF is om autoriteiten op de vingers te tikken, is het wel mogelijk hen hierop aan te spreken. *Voor een keer kan iets worden getolereerd maar, af en toe moet men zeggen: tot hier en niet verder*.<sup>67</sup>

Militairen moeten laten zien dat zij zich niet zomaar voor de gek laten houden:

*Het is de taak van ISAF om ze continu te pushen zodat ze niet kunnen versloffen*.<sup>68</sup>

De respondenten benadrukken dat niet alles wat aan de bevoegde Afghaanse autoriteiten wordt doorgegeven succesvol is. Iets kan ter sprake worden gebracht, maar het blijft een afweging van de Afghanen in hoeverre er iets mee gedaan wordt en kán worden. De praktijk wijst uit dat de Afghaanse invloed niet altijd toereikend is. Zo kreeg een politiecommandant in Uruzgan te horen dat één van zijn districtscommandanten corrupt was. Hij zei niets te kunnen doen omdat hij vanuit Kabul zou worden tegengehouden. Dit bleek ook het geval bij de gouverneur. Ontslag was niet mogelijk, aangezien de man directe lijnen met president Karzai had.

*Kortom: de formele en de feitelijke macht zijn niet hetzelfde. Niet alles kan via de formele lijn gedaan worden*.<sup>69</sup>

#### **Opvoeren van controle en toezicht**

Een andere manier om corruptie tegen te gaan is door de controle en het toezicht op te voeren. Bij een project in Uruzgan zouden zaden worden uitgedeeld aan Afghaanse boeren. Achteraf bleek dit volledig gecorrumpeerd:

*Het zaad werd alleen uitgedeeld aan de familie van een zekere machthebber (...) er was geen boer die iets gekregen heeft*.<sup>70</sup>

Het ontbreken van transparantie is een groot probleem en de systemen die corruptie moeten tegengaan, ontbreken. Het feit dat veel ISAF-eenheden gebruik maken van Afghanen en Afghaanse mechanismen maakt toezicht lastig. En daarnaast maakt de grote hoeveelheid projecten het onuitvoerbaar om alles te controleren. Een en ander wordt bemoeilijkt door de veiligheidssituatie. Dit alles maakt controle lastig maar niet onmogelijk.

ISAF-troepen kunnen zorgen dat de Afghanen op het 'goede pad' blijven door nauwer toezicht en intensievere begeleiding van bestuurders. Concreet valt te denken aan het gebruik van gespreksverslagen met daarbij fotomateriaal van diegene(n) die men gesproken heeft.

De wijze van betaling is een andere manier om enige zekerheid in te bouwen. Het geld dient niet allemaal in een keer uitgegeven te worden, maar verspreid in termijnen. Verder is het aan te raden het geld in het bijzijn van andere Afghanen te overhandigen. Een foto van dit moment kan dienen als bewijs dat de persoon in kwestie het geld heeft gekregen. Om de transparantie te vergroten kan men ervoor kiezen om vooral zaken te doen op lokaal niveau.

Meer nog dan de Afghaanse autoriteiten lijkt de bevolking belang te hechten aan kwaliteit en een degelijke afronding. Vergaderingen als *shura's* kunnen het draagvlak voor bepaalde beslissingen vergroten. De informele sociale controle kan het risico van corruptie verder beperken. Een schot in de roos waren bijvoorbeeld de *Community Based Organizations* waarbij het PRT in Uruzgan rechtstreeks geld gaf

66 Interview met een commandant Missieteam (7 juli 2009).

67 Interview met een Functioneel Specialist IDEA (14 juli 2009).

68 Interview met een stafofficier CIMIC (21 juli 2009).

69 Interview met een PRT-commandant (15 juli 2009).

70 Idem.

aan dorpelingen gedurende *shura's*<sup>71</sup> zodat zij zelf verantwoordelijk werden voor het verder regelen van projecten.<sup>72</sup>

### Invullen van randvoorwaarden

Het merendeel van de corruptie is een manier om te overleven. En *dit is meteen de sleutel tot de oplossing*.<sup>73</sup> Door de aanleiding (deels) weg te nemen, kan men corruptie terugdringen. Bovendien maakt dit het mogelijk mensen terecht te wijzen. Door de ethische lat hoger te leggen, kan ISAF de Afghaanse autoriteiten helpen om zich meer bewust te worden. Bijvoorbeeld door te zorgen dat overheidsdienaren een salaris krijgen waarvan ze kunnen leven. Een goede ontwikkeling is dat er in 2009 een bank is geopend in Tarin Kowt, met een apart filiaal in het kamp van het Afghaanse leger. Soldaten, maar ook agenten, krijgen hun loon nu rechtstreeks van de bank. Hierdoor is een betere borging van de inkomsten ontstaan en neemt de noodzaak om corrupt te zijn af. Voor de TFU werkte dit alles positief door bij het opbouwen van het politieapparaat. De politie wint uiteindelijk in aanzien in de ogen van de bevolking, waardoor ze effectiever kan werken.<sup>74</sup>

### Uitoefenen van informele druk

Het mandaat en de daaruit vloeiende bevoegdheden mogen weliswaar beperkt zijn, in uitzonderlijke gevallen kan er (informele) druk worden uitgeoefend om corruptie tegen te gaan. Militaire eenheden behoren vaak tot de grootste *powerbrokers* van het gebied waarin zij opereren. Een machtsmiddel is bijvoorbeeld het dichtdraaien van de geldkraan, of het dreigen daarmee.

*Als mensen het echt te gek maken, is het mogelijk om ze aan de kant te zetten door druk uit te oefenen op de overheid.*<sup>75</sup> Daarmee wordt het signaal aan de bevolking afgegeven dat corruptie waar mogelijk wordt aangepakt. Ook al laat het eindresultaat te wensen over, dan nog draagt het bij aan het winnen van *hearts and minds*.

### 'Comprehensive approach'

Het is van belang om corruptie uit het hoogste bestuurlijke niveau, dat wil zeggen de regering,

te halen. Alleen dan wordt de zogeheten *two-handed corruption* aangepakt en wordt het gemakkelijker om *one-handed corruption* te tackelen. Het tegengaan van corruptie op provinciaal niveau heeft alleen kans van slagen als het ook op nationaal niveau wordt aangepakt, te beginnen bij de president zelf. In dit proces is het wenselijk om bestuurders met schone handen te onderkennen en naar voren te schuiven.

FOTO AVDD, E. KLJIN



Controle bij een politiepost in Kunduz, 2011

Daarnaast kunnen bestuurders intensiever worden begeleid. Het ontstaan van een zogeheten sociaal contract tussen bestuurder en begeleider kan toekomstige corruptie verminderen.

Een goed bestuurlijk apparaat dat draagvlak heeft onder de bevolking is essentieel. Vanuit Nederlands perspectief bekeken, kan daar eigenlijk alleen naartoe worden gewerkt door middel van een gezamenlijke inspanning van Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken en Defensie, maar ook bijvoorbeeld

71 Men streefde ernaar om minimaal een dozijn mensen van verschillende families bij elkaar te krijgen.

73 Interview met een TFU-commandant (10 juli 2009).

74 Interview met een TFU-commandant (16 september 2009).

75 Interview met een stafofficier CIMIC (11 augustus 2009).



FOTO AVDD, E. KLJIN

*Trainingsmissie in Kunduz. Corruptiebestrijding dient idealiter te worden geïntegreerd in de 'comprehensive approach' en het bredere proces van wederopbouw*

Justitie, Financiën en Landbouw. Van belang is een goede balans tussen militairen en civiele vertegenwoordigers. Corruptiebestrijding dient idealiter te worden geïntegreerd in de *comprehensive approach* en het bredere proces van wederopbouw. Hierbij is het vooral zaak om *de weg van de geleidelijkheid*<sup>76</sup> te bewandelen, waarbij geldt: *with an Afghan face at an Afghan pace*.<sup>77</sup>

## Ten slotte

In dit artikel hebben we geprobeerd om inzicht te geven in het fenomeen corruptie, hoe het zich manifesteert, welke gevolgen het heeft en hoe ermee kan worden omgegaan. Allereerst is het van belang om te beseffen dat het definiëren van het begrip corruptie lastig is. Wat in onze ogen corrupt is, hoeft niet noodzakelijk ergens anders ook corrupt te zijn. Vooral de duiding van vriendjespolitiek blijkt problematisch. Kennis van het acceptatieniveau en de nuances verschillen is daarom onontbeerlijk.

Corruptie heeft meerdere effecten op een samenleving, waarvan de meeste nadelig zijn. Zo werkt het verstikkend op de economie, kost tijd en geld, gaat ten koste van het gevoel van veilig-

heid, ondermijnt het vertrouwen in en de legitimiteit van de staat, en vergroot de kans op conflicten. Ook op de ISAF-missie heeft corruptie een negatieve impact. Het werkt demotiverend, leidt tot inefficiëntie en vertraging, kost geld, maakt dat bestedingen lastig te verantwoorden zijn en gaat ten koste van het vertrouwen van de bevolking. Samenvattend: corruptie staat wederopbouw in de weg. Het verdient dan ook onze aandacht.

De eerste stap om de negatieve gevolgen van corruptie tegen te gaan is om vast te stellen of er inderdaad sprake is van corruptie. Op basis hiervan kan worden opgetreden door bijvoorbeeld de directe aanleiding tot corruptie (deels) weg te nemen, het toezicht te verbeteren of het in de nationale lijn aan te kaarten. Initiatieven moeten zijn gericht op preventie, detectie, vervolging en attitudeverandering. Hierbij zijn zichtbare en tastbare acties op de korte termijn net zo belangrijk als strategieën op de lange termijn.

Van belang is verder dat de verwachtingen realistisch zijn. Corruptie lijkt – zeker op de korte termijn – onvermijdbaar. In het belang van de missie moet het soms toelaatbaar zijn om corrupte gedragingen te tolereren. Militairen in het inzetgebied worden continu geconfronteerd met dilemma's over wat wel en niet toe te staan. Bij de afweging die militairen hierbij maken kunnen ze de volgende elementen meewegen: het mandaat en de ruimte om te handelen, de perceptie van de lokale bevolking op corruptie, de aanwezigheid van alternatieven en mogelijke (neven)effecten van het handelen.

Het onderkennen van en omgaan met corruptie is meestal complex en bevat vaak veel tegenstrijdigheden. Als zodanig vergt het nogal wat van uitgezonden personeel. Bij het merendeel van de geraadpleegde militairen bestaat behoefte aan een grondigere voorbereiding op het vlak van corruptie en de bestrijding ervan. Een beter besef van (de omgang met) corruptie draagt bij aan een gezamenlijke koers. Dit zal de effectiviteit van een missie ten goede komen. ■

<sup>76</sup> Interview met een commandant Missieteam (18 september 2009).

<sup>77</sup> Interview met een PRT-commandant (27 augustus 2009).