

Van de Walle, S. (2004). Kan er iets geregeld worden? Corruptie bij de overheid in cijfers. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 9 (4): 39-45.

KAN ER IETS GEREGELD WORDEN? CORRUPTIE BIJ DE OVERHEID IN CIJFERS

Steven Van de Walle¹

In Vlaanderen valt altijd wel iets te regelen. Sjoemelen is het niet, maar iemand kennen die iemand kent komt steeds van pas. In dit artikel lichten we het bestaande cijfermateriaal door met de bedoeling een beeld te krijgen van de perceptie die leeft bij de burger over de omvang van corruptie in België en Vlaanderen. We geven de status-quo mee, en gaan na welke tendensen vast te stellen zijn. Eerst gaan we na hoe de perceptie van corruptie zich in ons land situeert ten opzichte van andere landen binnen de EU. Vervolgens kijken we hoe deze percepties zijn geëvolueerd, waarna we dieper ingaan op de redenen die burgers aanhalen wanneer ze zich uitspreken over corruptie bij overheidsdiensten. Het beschikbare materiaal is erg beperkt, zodat we een vrij exhaustief overzicht kunnen meegeven.

In haar onderzoek over ambtelijke deontologie in 1985 interviewde Hondeghem ambtenaren rond de actuele knelpunten in de deontologie². Zij observeerde een sterke weerstand bij het beantwoorden van vragen over corruptie. De ambtenaren identificeerden politisering (o.a. bij benoemingen) als een vorm van corruptie, en corruptie werd in het algemeen vaak in verband genoemd met politisering. Een tweede aspect dat vaak aan bod kwam was omkoping. Over het algemeen werd het aantal ambtenaren dat betrokken is bij corruptie als klein ervaren, en de waarde van de geldelijke of materiële voordelen ongeveer even vaak groot als klein ingeschat. Corruptie werd niet echt als een belangrijk deontologisch knelpunt gezien. Wel werd een verschuiving van appreciatie gemeld: daar waar het aanvaarden van kleine geschenken of

¹ Steven Van de Walle is wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid van de K.U.Leuven (Tel.: 016/323614 - E-mail: steven.vandewalle@soc.kuleuven.ac.be)

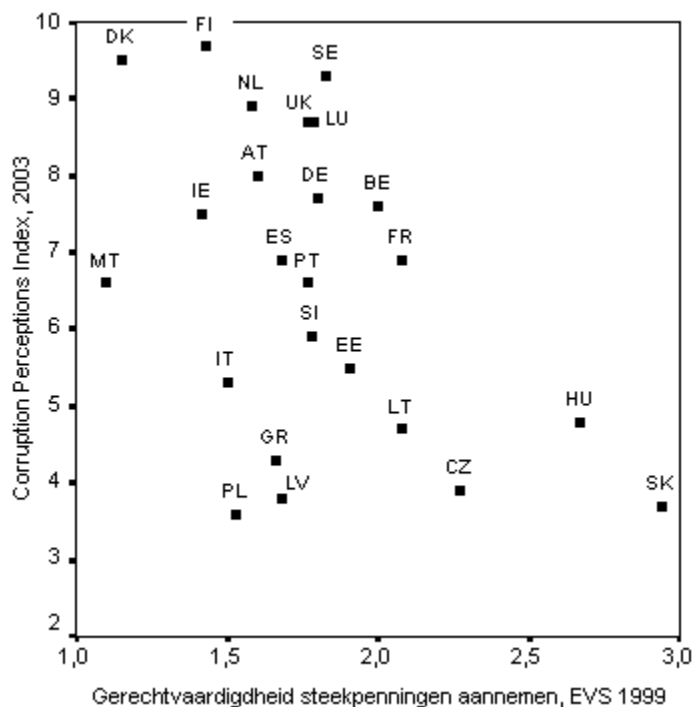
² Hondeghem, A. (1985). *De deontologie van de ambtenaar een explorerend onderzoek*. Leuven: Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, pp. 168.

een etentje vroeger als corruptie werd beschouwd, is het nu een vorm van PR of een uiting van beleefdheid.

Internationale vergelijking

In dit eerste deel gaan we dieper in op de plaats die België internationaal inneemt in de verschillende corruptie-indicatoren. We kijken in de eerste plaats naar de Corruption Perceptions Index (CPI) van Transparency International, die wellicht de bekendste corruptie-indicator is. Het Europese Waardenonderzoek is een grootschalige internationale survey waarin vragen zijn opgenomen over de gerechtvaardigheid van het aannemen van steekpenningen bij je werk, en een inschatting van het aantal landgenoten dat steekpenningen aanneemt op het werk. Dit onderzoek bevat ook een vraag naar de gepercipieerde omvang van het fenomeen van politieke corruptie. De gedetailleerde resultaten voor België worden later besproken. In de onderstaande figuur worden de scores voor de EU-landen op de CPI afgezet tegenover de resultaten van het Europees Waardenonderzoek over het gerechtvaardigd vinden van het aannemen van steekpenningen bij je werk meer in het bijzonder. Een 1 betekent dat men dit nooit gerechtvaardigd vindt, een 10 dat men dit altijd gerechtvaardigd vindt. Een hoge score op de Corruption Perceptions Index betekent dat weinig corruptie wordt gepercipieerd.

Figuur 1: gepercipieerde corruptie en gerechtvaardigheid van het aannemen van steekpenningen



Een eerste vaststelling is dat beide indicatoren een zeker verband vertonen: in landen waar het aannemen van steekpenningen als onaanvaardbaar wordt beschouwd, daar is ook de gepercipieerde corruptie lager. Wanneer we enkel naar de EU 15 landen kijken, dan scoort België in de middenmoot voor wat gepercipieerde corruptie betreft, maar blijkt er een vrij grote tolerantie te bestaan ten aanzien van het aannemen van steekpenningen. In alle Centraal- en Oost-Europese landen wordt aanzienlijk meer corruptie gepercipieerd dan het geval is in België. Opvallend is wel dat er grote verschillen in tolerantie bestaan tussen deze nieuwe lidstaten. Inzake gepercipieerde corruptie scoren Griekenland en Italië vrij slecht, en de Scandinavische landen traditioneel vrij goed. In het recentste Europees Waardenonderzoek wordt ook een vraag gesteld naar het aantal landgenoten dat volgens de ondervraagden steekpenningen aanneemt op het werk. Helaas werd de vraag maar in een beperkt aantal landen gesteld. De tabel geeft de resultaten voor België en een aantal anderen landen weer.

Tabel 1: hoeveel landgenoten doen volgens u het volgende: steekpenningen aannemen op het werk

%	<i>bijna iedereen</i>	<i>velen</i>	<i>sommigen</i>	<i>bijna niemand</i>
---	-----------------------	--------------	-----------------	----------------------

BE	4,8	23,0	63,5	8,7
AT	2,4	30,4	63,3	3,9
DE	5,1	27,9	61,2	5,8
FI	2,3	20,3	64,5	13,0
IT	7,4	43,8	46,5	2,3
LU	0,9	9,7	38,1	33,0
UK	1,8	29,4	60,0	8,7

Bron: Europees Waardenonderzoek, 1999³

Van de Belgische respondenten denkt 27,8% dat velen of bijna iedereen van hun landgenoten steekpenningen aannemen bij hun werk. Ons land situeert zich hier op ongeveer hetzelfde niveau als Oostenrijk, Duitsland of het Verenigd Koninkrijk. In Luxemburg en Finland ligt dit percentage resp. veel en iets lager. Nog geen tiende van de Belgen lijkt te vinden dat het aannemen van steekpenningen een marginaal fenomeen is.

In de Governance Indicators dataset van de Wereldbank is ook een ‘Control of Corruption’ indicator opgenomen⁴. Deze is net zoals de indicator van Transparency International samengesteld uit een uitgebreide reeks subjectieve indicatoren, i.c. enquêtes. Het verschil met de Corruption Perceptions Index heeft vooral te maken met het aantal gebruikte databronnen en met de manier van aggregatie. We bespreken de resultaten niet in detail. Wel stellen we vast dat België sinds de eerste tweejaarlijkse meting in 1996 telkens vooruitgang heeft geboekt. Niettemin stond ons land bij de laatste meting in 2002 slechts op de tiende plaats in de rangschikking van de 15 EU landen.

Naast deze algemene bevestigingen van burgers, bestaan er ook een aantal bronnen die bij bedrijfsleiders peilen naar percepties van corruptie. Deze peilingen worden gebruikt voor het opstellen van het Global Competitiveness Report van het World Economic Forum en het World Competitiveness Yearbook van het International Institute for Management Development. Wat opvalt in deze enquêtes is dat België het niet zo heel goed doet in

³ Halman, L. (2001). The European Values Study: A third wave: source book of the 1999-2000 European Values Study surveys. Tilburg: WORC, Tilburg University

⁴ www.worldbank.org/wbi/governance/data.html

vergelijking tot de meeste andere West-Europese landen. Volgens het Global Competitiveness Report⁵ doen bedrijven in België het slecht op een aantal domeinen: steekpenningen of corruptie gerelateerd aan import- en exportvergunningen, gerelateerd aan het betalen van belastingen, of gerelateerd aan het beïnvloeden van beleid of wetgeving die invloed heeft op de belangen van het bedrijf. De scores zijn dan weer positiever voor corruptie gerelateerd aan het verkrijgen van overheidscontracten, het verkrijgen van publieke fondsen, of het beïnvloeden van gerechtelijke beslissingen. Wat vooral opvalt is dat slechts weinig bedrijfsleiders aangeven dat hun eigen bedrijf schade ondervindt van corrupte praktijken van andere bedrijven. Dit laat toe de zwakkere scores enigszins te relativiseren. We merken tenslotte op dat de gegevens werden bekomen door het bevragen van een heel beperkt aantal leidinggevenden uit het bedrijfsleven.

In 2005 komt een reeks nieuwe data beschikbaar als onderdeel van de tweede ronde van de European Social Survey⁶. De vragen van deze enquête in 22 Europese landen hebben betrekking op vier verschillende aspecten gerelateerd aan corruptie: Vertrouwen dat ambtenaren mensen eerlijk behandelen, eigen ervaring met een ambtenaar die een gunst of smeergeld vroeg in ruil voor een dienst de afgelopen vijf jaar, de mate waarin men dergelijk gedrag verkeerd vindt, en het voorkomen en de frequentie van het zelf aanbieden van een gunst of smeergeld aan een ambtenaar in ruil voor een dienst. Hiermee is een breed spectrum van corruptie gerelateerde attitudes en handelingen afgedekt.

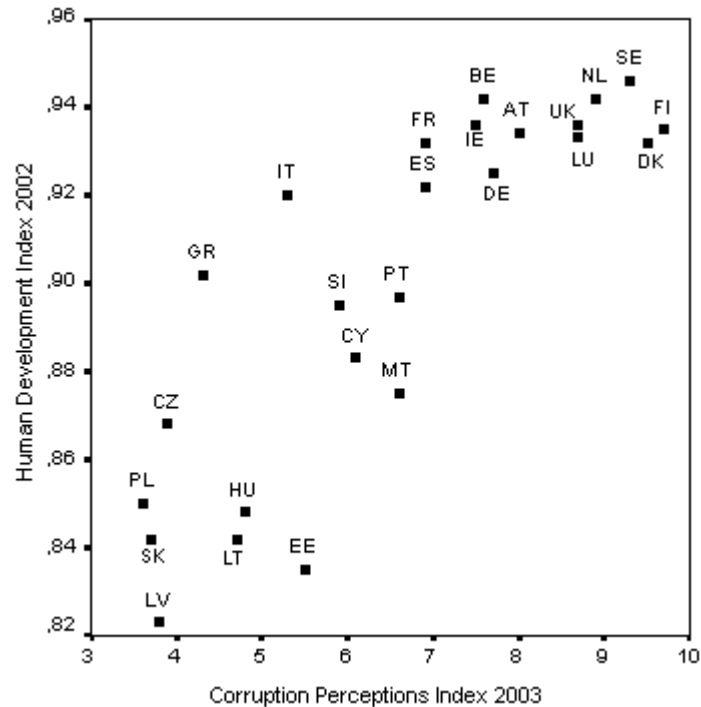
Tenslotte willen we nog kort ingaan op de structurele inbedding van corruptie. Figuur 2 toont het verband tussen corruptie en de ontwikkeling van een land, gebaseerd op resp. de CPI 2003 en de recentste Human Development Index (HDI) van de UNDP voor de 25 EU-landen. De perceptie van corruptie neemt af (d.w.z. CPI stijgt) naarmate de HDI stijgt, maar de HDI stabiliseert zich op een zeker niveau, terwijl toch nog sterke verschillen in de perceptie van corruptie voorkomen. Er blijkt wel degelijk een verband te bestaan tussen beide variabelen, maar dit slechts tot op een zekere hoogte. Vanaf een

⁵ World Economic Forum, Porter, M. E., Schwab, K., Sala-I-Martin, X. & Lopez-Carlos, A. (2004). *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. Oxford: Oxford University Press

⁶ www.europeansocialsurvey.org

zeker niveau van ontwikkeling kunnen we de verschillen in corruptie niet langer meer verklaren op basis van de graad van ontwikkeling. We zien twee verklaringsgronden: corruptie remt de economisch-menselijke ontwikkeling, of een lage economische ontwikkeling stimuleert de corruptie.

Figuur 2: Corruptie en menselijke ontwikkeling



Onderaan de HDI en CPI vinden we de Centraal-Europese landen. In de rechterbovenhoek van de grafiek bevinden zich de meeste 'oude' EU-landen. De *human development index* vertoont daar weinig verschillen, maar de perceptie van corruptie varieert sterk, hoewel er over het algemeen toch minder corruptie wordt gepercipieerd.

Trends

Het meten van corruptie gebeurt meestal op basis van percepties. Ook een telling van het aantal rechtszaken rond corruptie kan een aanwijzing geven over de omvang van het fenomeen, maar uiteraard wordt hierdoor alleen de ontdekte en de niet-legale of -aanvaarde corruptie gemeten. Eén van de weinige internationale surveys die naar de

persoonlijk ervaren corruptie peilen, en niet alleen naar de percepties, is de International Crime Victim Survey. In België waren er van de 2501 bevroagen maar 9 die aangaven persoonlijke ervaringen met corruptie te hebben gehad het voorbije jaar⁷. Dit cijfer is van dezelfde orde in de andere landen waar de bevraging werd georganiseerd.

Objectieve gegevens vinden we ook bij UCL-professor Jean-Marie Yante, die het aantal rechtszaken in verband met corruptie in België analyseerde⁸. De gebrekkige toestand van de judiciële statistiek maakt een analyse van de recente gevallen echter moeilijk, waardoor de recentste gegevens in de analyse betrekking hebben op 1992. Uiteraard gaat het hier enkel om de ontdekte corruptie en niet noodzakelijk om de reële omvang van het fenomeen. Hij tekent in de periode 1985-1992 30 gevallen van passieve corruptie op en 72 gevallen van actieve corruptie, wat telkens een duidelijke afname is van de daaraan voorafgaande periode. Al deze zaken leidden in meer dan 90% van de gevallen tot een veroordeling, en er lijkt een tendens te zijn van een strengere bestraffing. Negen op de tien zaken over actieve corruptie leidden tot een gevangenisstraf, zij het meestal voorwaardelijk. Het aantal gevallen van knevelarij en verduistering ligt dan weer aanzienlijk hoger dan het aantal eigenlijke corruptiezaken

Soortgelijke bronnen zijn bijvoorbeeld het jaarverslag van het Comité P. In het jaarverslag 2003 wordt melding gemaakt van 13 dossiers inzake omkoping van ambtenaren met politiebevoegdheid.

De wellicht belangrijkste informatiebron is de Corruption Perceptions Index (CPI) van Transparency International (TI). Deze index geeft een rangorde weer van de gepercipieerde corruptie bij politici en *public officials*⁹. Wat betreft België zien we een positieve evolutie de laatste jaren (hoe lager de score, hoe meer corruptie). De cijfers

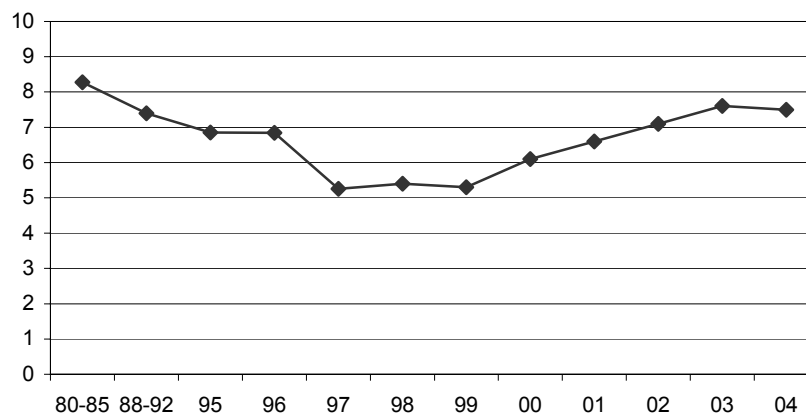
⁷ Van Kesteren, J. N., Mayhew, P. & Nieuwbeerta, P. (2000). *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key-findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. The Hague: Ministry of Justice, WODC

⁸ Yante, J.-M. (2003). La corruption dans l'administration belge aux XIXe et XXe siècles. In: Tiisonen, S. (ed.). *The history of corruption in central government*, Amsterdam: IOS Press, pp. 65-82.

⁹ <http://www.transparency.org>

komen nochtans nog niet terug op het oude niveau, wat echter ook te wijten kan zijn aan veranderingen in de meetmethode en het feit dat o.a. in 1995 België en Luxemburg werden samengenomen, Luxemburg dat over het algemeen veel beter scoort dan België.

Figuur 3: België in de Corruption Perceptions Index



Ook in de rangordening is België er de laatste 4 jaar sterk op vooruit gegaan. In 2004 bekleedde het de 17 plaats bij de minst corrupte landen (op een totaal van 133). Dat is even goed als de VS en Ierland, en beter dan bv. Frankrijk, Spanje en Japan. We doen het wel slechter dan veel Europese landen en slechter dan onze buurlanden met uitzondering van Frankrijk.

Een andere index van Transparency International is de Bribe Payers Index, die in kaart brengt in welke mate bedrijven zich corrupt gedragen bij het investeren in nieuwe economieën. Ook hier zien we voor Belgische bedrijven een reële vooruitgang wanneer de metingen in 1999 en in 2002 worden vergeleken.

Kenmerken en uitingen

Uit het ISPO verkiezingsonderzoek in 1995 bleek dat 29% van de respondenten van mening was dat politici corrupter zijn dan andere mensen, terwijl 65,5% geen verschil

zag tussen politici en andere mensen¹⁰. In hetzelfde onderzoek vinden we aanduidingen over de aanvaardbaarheid van het aannemen van geld door politici voor het toekennen van overheidscontracten. De Belgen hebben meer problemen met politici die zelf geld *vragen* voor het toekennen van een overheidscontract dan met politici die geld *aanvaarden* hiervoor. Het aanvaarden van geld wordt hen ook zwaarder aangerekend wanneer dit geld wordt gebruikt voor de eigen verkiezingscampagne dan wanneer dit geld aan de partij wordt gegeven.

In het Europees Waardenonderzoek werden in 1999 een aantal vragen gesteld naar burgerschap, waaronder de aanvaardbaarheid van het aannemen van steekpenningen. Ondanks de eerdere cijfers uit het ISPO-onderzoek vindt toch nog 73,9 % van de respondenten uit deze bevraging het aanvaarden van steekpenningen onaanvaardbaar. In het Europees Waardenonderzoek steeg het aantal personen dat dit nooit gerechtvaardigd vindt van 77,7% in 1981 over 78,6% in 1990 naar 84,1% in 1999¹¹. Dit duidt op een lage tolerantie, zeker in vergelijking met de andere vragen die peilden naar burgerschap.

Tabel 2: Burgerschap

	<i>In welke mate vindt u deze handelingen gerechtvaardigd?</i> gemiddelde, op een schaal van 1 (nooit) tot 10 (altijd)	<i>Hoeveel landgenoten doen volgens u het volgende?</i> % 'bijna iedereen' of 'velen' antwoorden
Sociale uitkeringen aanvragen waar je geen recht op hebt	2,57	33,3%
Belastingen ontduiken indien de kans zich voordoet	3,64	65,7%
Steekpenningen aannemen bij je werk	2,00	27,8%

¹⁰ Beerten, R., Billiet, J., Carton, A. & Swyngedouw, M. (1997). *1995 General Election Study Flanders-Belgium: Codebook and Questionnaire*. Leuven: ISPO Interuniversitair Steunpunt voor Politieke-Opinieonderzoek K.U. Leuven

¹¹ Elchardus, M., Chaumont, J.-M. & Lauwers, S. (2000). Morele onzekerheid en nieuwe degelijkheid. In: Dobbelaere Karel, Elchardus, M., Kerkhofs, J., Voye, L. & Bawin-Legros, B. *Verloren zekerheid: De Belgen en hun waarden, overtuigingen en houdingen*, Tiel: Lannoo & Koning Boudewijnstichting, pp. 153-91.

Proberen gratis mee te rijden met het openbaar vervoer	4,29	14,7%
Geleverde diensten contant betalen om belastingen te vermijden	2,39	57,7%

Bron: Europees Waardenonderzoek, 1999

Meestal gaat het minder aanvaardbaar vinden van een bepaald soort gedrag samen met een lagere perceptie van het voorkomen van het gedrag. Uitzondering is het proberen gratis meerijden met openbaar vervoer waartegenover een vrij grote tolerantie bestaat, maar dat volgens de Belgen vrij weinig voorkomt. Opvallend maar niet verwonderlijk is dat twee derden van de ondervraagde Belgen van mening is dat bijna iedereen of velen belastingen ontduiken.

In 2003 namen 3168 inwoners van het Vlaamse Gewest deel aan een onderzoek rond vertrouwen in de overheid en tevredenheid met overheidsdiensten¹². Deze postenquête bevatte eveneens een aantal vragen rond corruptie en vriendjespolitiek. De volgende items worden hierna geanalyseerd:

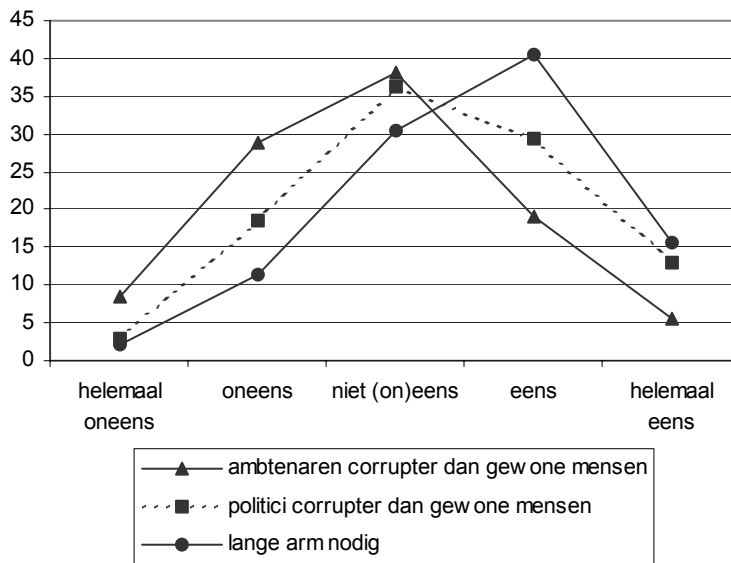
1. Alle gebruikers van overheidsdiensten worden op gelijke wijze behandeld
2. Alle gebruikers van overheidsdiensten krijgen uiteindelijk waar ze recht op hebben
3. Ambtenaren zijn corrupter dan gewone mensen
4. Politici zijn corrupter dan gewone mensen
5. Als je iets gedaan wilt krijgen van de overheid of van de administratie, dan heb je een lange arm nodig

Het blijkt dat in deze vragen twee dimensies naar voor komen. De eerste twee vragen, versus de laatste drie. Opinies over eerlijke en gelijke behandeling zijn dus duidelijk

¹² ‘Werken aan de Overheid’ postenquête georganiseerd door het Instituut voor de Overheid in het kader van het onderzoeksproject ‘Burgergericht Besturen: Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid’, Programma Beleidsgericht Onderzoek van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. <http://www.kuleuven.ac.be/io/trust>

verschillend van opinies over corruptie. Het hapert in elk geval met die gelijke behandeling: amper 1 op 5 is het eens met de twee stellingen over eerlijke en gelijke behandeling. Iets meer dan de helft is het ronduit oneens met de stelling dat alle gebruikers van overheidsdiensten op gelijke wijze behandeld worden.

Figuur 4: percepties van corruptie in de 'Werken aan de Overheid' survey (2003)



Ook inzake corruptie kan nog veel verbeteren. Het is een ontstellende vaststelling dat zomaar even 56,2% van de Vlamingen van mening is dat je een lange arm nodig hebt om iets gedaan te krijgen van de overheid of de administratie. Slecht 13,3% is het hiermee oneens. Dit beeld wordt iets genuanceerder wanneer specifiek naar corruptie gepeild wordt. Net geen kwart van vindt dat ambtenaren corrupter zijn dan 'gewone' mensen. Politici doen het niet zo goed: 42,4% van de ondervraagden denkt dat politici corrupter zijn dan gewone mensen. Overigens bestaat er een vrij substantiële samenhang tussen de drie indicatoren.

Wie maakt zich zorgen over de noodzaak van het hebben of gebruiken van een lange arm? Ambtenaren zijn het overwegend oneens met een dergelijke uitspraak, vooral dan zij met een leidinggevende functie. Kleine ondernemers, handelaars en arbeiders zijn er dan weer van overtuigd dat een lange arm nodig is (meer dan 60%). Er is slechts een beperkt leeftijdseffect. Vanaf de leeftijd van ongeveer 50 jaar zien we een duidelijke

toename van het aantal personen dat het hebben van een lange arm hoog inschat. Het sterkste effect is toe te schrijven aan het opleidingsniveau: een lage opleiding gaat samen met de overtuiging dat een lange arm nodig is. Van de universitairden denkt slechts 36,8% dat een lange arm noodzakelijk is, of aanzienlijk minder dan de 56,2% voor de bevolking als geheel. Tenslotte zijn personen die meer individualistisch, traditionalistisch en ethnocentrisch zijn ingesteld vaker van mening dat een lange arm noodzakelijk is.

Conclusie en uitdagingen

De eerste belangrijke observatie die uit de cijfers naar voren komt is dat België op internationaal vlak een middenmoter is. Er wordt wel degelijk meer corruptie gepercipieerd dan in bv. Nederland, Luxemburg of de Scandinavische landen, maar er zijn ook Europese landen die het slechter doen. Uit de weinige data die toelaten trends uit te tekenen blijkt dat de perceptie van corruptie wel degelijk afneemt, evenals de aanvaardbaarheid ervan.

De tweede vaststelling is dat burgers eerder geneigd lijken corruptie te verbinden met de politieke kant van de overheid, en minder met de ambtelijke. Overigens zijn percepties van corruptie en de overtuiging dat een lange arm nodig is om iets te bereiken gerelateerd aan het opleidingsniveau.

De belangrijkste conclusie die we echter dienen te trekken uit dit overzicht is dat percepties van corruptie niet noodzakelijk gelijk zijn aan reële corruptie. Het is niet omdat veel burgers van mening zijn dat je een lange arm nodig hebt, dat je die ook daadwerkelijk nodig hebt. Percepties over corruptie kunnen net zo goed het imago van de administratie meten als feitelijke ervaringen van burgers.

Cijfers over reële corruptie hebben we echter niet. Vermoedens hebben burgers des te meer. Toch zou het interessant zijn na te kunnen gaan hoe vaak er getracht wordt de controleur bij de automobielininspectie te beïnvloeden, hoe vaak de belastingcontroleur wordt uitgenodigd voor de lunch, en hoe vaak politici worden benaderd voor het regelen van een job of een bouwvergunning. Dergelijke daden resulteren niet noodzakelijk in

onethisch gedrag, maar kunnen ons toch een duidelijke indicatie geven van de staat van de normen en waarden ten aanzien van corruptie.