

Een steekpenning bederft het hart

J.H.N. Broeders en J.R. Hakfoort*

In dit artikel wordt het verschijnsel corruptie in een economisch raamwerk geanalyseerd met behulp van het principaal-agent model. Deze benadering maakt het mogelijk om in te gaan op de vragen wat corruptie veroorzaakt, of corruptie slecht is, en hoe corruptie bestreden dient te worden.

Hoe ver men ook terug gaat in de geschiedenis, keer op keer stuit men op gevallen van corruptie. Het is van alle tijden. Al in het Oude Testament wordt er voor gewaarschuwd: "Voorzeker, afpersing maakt een wijze dwaas, en een steekpenning bederft het hart" (Prediker, hoofdstuk 7, vers 7).

In dit artikel gaan we in op corruptie zoals we die bij voorbeeld bij de politie en in het lokaal bestuur aan kunnen treffen. We gaan niet in op corruptie in de politiek, maar beperken ons tot de analyse van dit verschijnsel in de uitvoering van het beleid *gegeven* de doelstellingen zoals die door de instituties en de wetgevende macht geformuleerd zijn¹. Binnen iedere sociaal samenwerkingsverband vindt een gedeeltelijke overdracht van soevereiniteit plaats van de groepsleden naar daarvoor aangewezen individuen. Het blijkt onmogelijk te zijn *a priori* voor zorg te dragen dat laatstgenoemden in iedere denkbare situatie het algemeen belang zullen laten prevaleren boven specifieke (veelal financiële) persoonlijke belangen.

Van corruptie is sprake, indien een bestuurder of ambtenaar (hierna afgekort tot BOA) moedwillig² tegen de doelstellingen en regels van zijn organisatie handelt door zijn positie te gebruiken om zijn eigen belang (uitgedrukt in geld of in andere opbrengsten) boven dat van de organisatie te stellen. Een ambtenaar kan tegen de doelstellingen van zijn organisatie in gaan door inefficiënt of slecht werk te leveren, van corruptie is echter slechts dan sprake wanneer er moedwil in het spel is. Ook bij het niet naleven van de regels van de organisatie hoeft er geen sprake te zijn van corruptie; een tweede voorwaarde is namelijk dat de ambtenaar die de regels niet nakomt dit doet voor zijn eigen gewin. Werknemers die het niet zo nauw nemen met de regels, maar wel handelen in het belang van de organisatie zijn volgens deze definitie dan ook niet corrupt.

De opbrengsten van corruptie kunnen voor een ambtenaar vele verschillende vormen aannemen: een envelop met geld kan van eigenaar verwisselen, goederen en diensten, zoals snoepreises en verbouwin-

gen, kunnen gratis of goedkoper geleverd worden. In ruil hiervoor levert deze ambtenaar een bepaalde prestatie: een aanbesteding wordt gegund aan een bevriend aannemersbedrijf, een proces-verbaal niet opgemaakt.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt er een model van corruptie gepresenteerd, waarin de zogenaamde principaal-agent benadering gebruikt zal worden om het verschijnsel van corruptie te analyseren. In dit model wordt er van uitgegaan dat corruptie mogelijk is omdat het voor de leiding van een overheidsorganisatie niet haalbaar of wenselijk is om elke werknemer voortdurend in de gaten te houden ('monitoring'). Omdat er kosten verbonden zijn met het houden van toezicht is het in dit model optimaal een bepaalde hoeveelheid corruptie te accepteren.

Het feitelijke niveau van corruptie in een organisatie zal bepaald worden door de afweging die individuele BOA's maken tussen de opbrengsten en de kosten van corruptie. Door de opbrengsten en kosten van corruptie in kaart te brengen is het mogelijk te verklaren waarom er zulke grote verschillen in corruptie-niveau bestaan tussen verschillende overheids-

* De auteurs zijn respectievelijk werkzaam bij het Economisch Geografisch Instituut en de SWO van de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast zijn beide verbonden aan het Tinbergen Instituut. De volgorde van de auteurs is door dobbelen bepaald. Zij danken Jan Hakfoort en Ria Oonk voor hun waardevolle (literatuur)suggesties.

1. Voor een analyse van corruptie in de wetgevende macht zie bij voorbeeld S. Rose-Ackerman, *Corruption: a study in political economy*, Academic Press, New York, 1978. Alhoewel we ons in dit artikel beperken tot corruptie bij de overheid, betekent dit niet dat in het bedrijfsleven geen corruptie optreedt. Voor een recente Nederlandse publikatie op dit gebied zie E. van den Elshout e.a., *Corruptie in het bedrijfsleven; rapport over de beteugeling van de kanker in Nederlandse ondernemingen*. Vrije Universiteit, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Amsterdam, 1993.

2. De moedwil zegt overigens niets over de richting van het initiatief. Dit kan zowel bij de BOA als bij een andere partij liggen.

organisaties en samenlevingen. Dit raamwerk wordt vervolgens nader uitgewerkt, waarbij gekeken zal worden naar de factoren die niveauverschillen verklaren.

Vervolgens komt de vraag aan de orde of corruptie slecht is uit het oogpunt van maatschappelijke kosten en baten. Deze vraag is nogal omstreden. Een aantal auteurs hebben in het verleden gesteld dat corruptie een positief effect kan hebben op groei en ontwikkeling. Er zal aangegeven worden dat in de meeste gevallen de maatschappelijke kosten uitgaan boven de baten.

Dit doet de vraag rijzen hoe corruptie bestreden moet worden. Uit het geschetste raamwerk vloeien een aantal instrumenten voort die ingezet kunnen worden om het corruptieniveau terug te dringen. Deze zijn gericht op de BOA en dragen er aan bij dat zijn verwachte opbrengsten van corruptie kleiner worden en zijn te maken kosten groter.

Corruptie als informatieprobleem

De essentie van corruptie is een informatieprobleem. Corruptie bestaat bij de gratie van het feit dat degenen die de doelstellingen van het beleid formuleren (in casu de kiezers en de wetgevende macht) er nooit helemaal zeker van kunnen zijn of de BOA's de hun toebedeelde taken naar eer en geweten uitvoeren. Het is namelijk te kostbaar of zelfs onmogelijk (of in sommige gevallen misschien niet wenselijk) om volledig toezicht uit te oefenen op iedere individuele BOA. Als gevolg daarvan beschikt de BOA over een zekere speelruimte om de hem toevertrouwde overheidsgoederen of diensten voor zijn eigen gewin aan te wenden³.

Stel, er bestaat een homogeen goed, zoals bij voorbeeld een vergunning die afgegeven wordt door een enkele ambtenaar, en deze beambte heeft de mogelijkheid deze vergunning te verlenen of af te wijzen. Verder bestaat er een vraagcurve naar deze vergunning, die een negatieve functie is van de prijs van het goed. In eerste instantie nemen we aan dat de ambtenaar op onjuiste gronden de vergunning kan weigeren zonder dat dit ontdekt wordt door zijn superieuren. We kunnen de beambte in een dergelijk geval beschouwen als een monopolist in het afgeven van de vergunning die de doelstelling heeft de hoeveelheid steekpenningen die hij kan ontvangen te maximaliseren⁴.

Voor een groot aantal diensten of goederen die de overheid 'verkoop' geldt dat de ambtenaar die ze verstrekt persoonlijk geen of weinig moeite in het aanbieden ervan hoeft te steken. In veel gevallen kan hij de volledige opbrengsten van zijn corruptie in eigen zak steken. In een aantal gevallen, bij voorbeeld bij vergunningen, zal hij een gedeelte van zijn inkomsten moeten afdragen aan de overheidsorganisatie waarvoor hij werkt⁵.

Tot zover zijn we er van uitgegaan dat er geen kans was dat de BOA ontmaskerd wordt als zijnde corrupt. Dit is echter een onrealistische aanname. Er is natuurlijk wel enige mate van controle en de beambte zal geconfronteerd worden met sancties wanneer zijn activiteiten aan het daglicht komen. De amb-

tenaar zal de pakkans en de mogelijke sancties in zijn afweging meenemen.

Corruptie-gevoelige markten

De karakteristieken van de door een overheidsorganisatie geleverde goederen en diensten zijn van belang voor het verklaren van verschillen in corruptieniveaus tussen organisaties en samenlevingen.

Corruptie is moeilijker te ontdekken bij het verhandelen van relatief unieke goederen en diensten zoals bouwprojecten, defensiematerieel en (geheime) informatie dan bij bestellingen van potloden en paperclips. Bovendien bepaalt de aard van de te leveren goederen of diensten (samen met de structuur van de organisatie) of een corruptieve ambtenaar alleen kan opereren of een samenwerkingsverband met anderen aan zal moeten gaan.

Als gevolg van de aard van hun activiteiten zijn sommige overheidsorganisaties kwetsbaarder voor corruptie dan andere. De Algemene Rekenkamer noemt in dit verband het toekennen van subsidies, het beheren van goederen, het aangaan van contracten, het beslissen over vergunningen, het handhaven van rechtsregels, geschillenbeslechting, het regelen van aangiften, het verzamelen en bewerken van informatie die voor derden van belang is en tenslotte het beveiligen van objecten⁶.

De laatste tijd zijn vooral gevallen bekend geworden van (vermeende) corruptie bij de politie en bij de gunning van bouwprojecten. De reden van de corruptie-gevoeligheid van deze laatste activiteit is vooral gelegen in de karakteristieken van produkt en markt. Een aanzienlijke technische kennis is nodig om corruptie te ontdekken, terwijl er grote sommen geld mee gemoeid zijn. Terwijl er vastgelegde regels en procedures bestaan, zijn in de bekend geworden corruptiegevallen de regels van openbaarheid en zichtbaarheid van het gunningsproces geschonden.

Ook de aard van het politiewerk maakt dat deze organisatie corruptie-gevoelig is. In veel gevallen hebben individuele beambten een grote speelruimte terwijl zij bovendien aan talloze verleidingen bloot staan. De voormalige hoofdcommissaris Blauw spreekt dan ook van een zevental detonatoren die corruptie kunnen ontsteken, de zeven IJzeren D's, te weten: Dames, Drank, Dubbeltjes, Drugs, Dalven, Dobbelen en Dirty-tricks⁷.

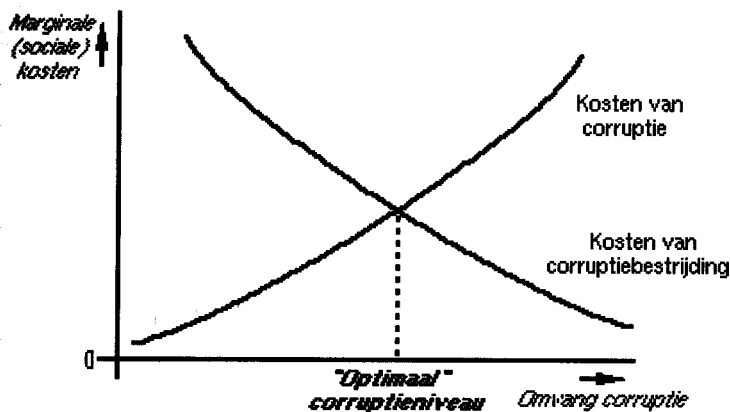
3. Deze redenering vertoont een grote gelijkenis met het 'shirking'-model van Shapiro en Stiglitz. Zie C. Shapiro en J.E. Stiglitz, Equilibrium unemployment as a worker discipline device, *American Economic Review*, 1984, nr. 3, blz. 433-44.

4. Corruptie kan ook optreden als de ambtenaar als monopolist optreedt, bij voorbeeld als aanbesteder van een bouwproject. Dit doet echter niets af aan de essentie van de analyse.

5. We gaan hier uit van een situatie waarbij de officiële prijzen van de overheidsdiensten afgedragen worden en er dus geen diefstal plaats vindt. Zie voor een analyse van corruptie met diefstal A. Shleifer en R.W. Vishny, Corruption, *Quarterly Journal of Economics*, 1993, blz. 606-607.

6. *Staatscourant*, 29 november 1993.

7. J.A. Blauw, Een corrupte diender is de pest voor het hele korps, *Justitiële Verkenningen*, jg. 17, nr. 4, blz. 36.



Bron: R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley, blz. 26.

Figuur 1. De kosten en baten van corruptiebestrijding

Wanneer een overheid in sterke mate regulerend optreedt in een economie, bestaan er veel mogelijkheden voor ambtenaren om corruptieve praktijken te ontwikkelen. Het corruptieniveau in een planeconomie is daarom veelal ook hoog.

De kosten en baten van de individuele BOA

Er kunnen drie categorieën kosten onderscheiden worden:

- de verwachte kosten van ontdekking en bestrafing;
- morele en psychische kosten;
- de tijd en energie die de beampte in het leveren van de corrupte dienst moet steken.

Een belangrijk element in de afweging van een BOA om al dan niet corrupt te worden is de straf die hem opgelegd zou worden wanneer zijn corruptie ontdekt wordt. De ambtenaar berekent de mogelijke kosten daarvan door de kans op ontdekking te vermenigvuldigen met de te verwachten sancties, die kunnen bestaan uit een verslechtering van zijn carrièreperspectieven, boetes, ontslag of zelfs gevangenisstraf.

Ook de morele en psychische kosten die verbonden zijn met het plegen van corruptie spelen een belangrijke rol. Sommige ambtenaren hebben 'meer problemen' met corrupt zijn dan andere. Individuele normen- en waardenpatronen bepalen dat in een gegeven situatie sommige ambtenaren wel, en andere niet tot corruptie zullen overgaan⁸.

De derde kostenpost is de moeite die een ambtenaar moet doen om steekpenningen te incasseren; hoeveel tijd en energie kost het hem om zijn corruptieve zaakjes rond te krijgen.

De keuze die de ambtenaar tenslotte maakt om al dan niet corrupt te worden is afhankelijk van de persoonlijke afweging tussen de verwachte opbrengsten van corruptie en de zojuist genoemde verwachte kosten. Bij deze afweging is de tijdshorizon van belang. Zo zal in een onstabiele politieke situatie de kans op corruptie hoger zijn, omdat ambtenaren niet zeker kunnen zijn van hun baan. Ook de leeftijd van

de BOA kan een rol spelen: 'Nog even een grote slag slaan vlak voor m'n pensionering'.

Maatschappelijke kosten en baten

Tot nu toe is steeds gesproken over de afweging van de individuele BOA. Hier gaan we in op de kosten en baten van corruptie voor de maatschappij als geheel.

Het begrip 'corruptie' draagt in de meeste culturen een negatieve connotatie met zich mee. Desondanks kunnen er in de economische literatuur een aantal auteurs aangetroffen worden die wijzen op de (vermeende) positieve effecten. Vanuit economisch perspectief – zo luidt de redenering – zou corruptie goed te verdedigen zijn omdat het leidt tot een optimale allocatie van overheidsdiensten en een efficiëntere economie: het meest efficiënte en ondernemende bedrijf is in staat en bereid tot het betalen van de hoogste steekpenningen. Bureaucratische belemmeringen zouden sterk afnemen. Voor de afnemers van corruptieve diensten zou het bovendien belangrijk zijn omdat het de onzekerheid die gemoeid is met investeringen kan reduceren⁹.

Deze redenering gaat echter voorbij aan een aantal belangrijke bijverschijnselen van corruptie. Corruptie is inefficiënt omdat in het proces van verlenen van de corrupte dienst kosten worden gemaakt door de BOA en de cliënt die bij een legale transactie overbodig zouden zijn. (Dit staat bekend als het proces van 'rent seeking'). Zo worden produkten duurder aangeschaft dan strikt noodzakelijk en wordt er in het proces tijd en energie gestoken die wordt onttrokken aan andere in maatschappelijk opzicht productievare bestemmingen¹⁰.

Naast directe negatieve economische effecten zijn er ook indirecte negatieve effecten te onderscheiden. Omdat burgers bij corruptie het vertrouwen in de overheid verliezen, treden er beheersproblemen op. De legitimiteit van overheden staat ter discussie, de juistheid van hun handelen wordt niet langer *a priori* geaccepteerd.

De bestrijding van corruptie: een kosten-baten analyse

Wanneer corruptie vanuit maatschappelijk oogpunt ongewenst wordt geacht moet het in ieder geval bestreden worden totdat de marginale kosten van de

8. Alhoewel corruptie in praktisch alle samenlevingen een negatieve connotatie heeft, kan niet gesteld worden dat het hebben van een sterk ontwikkeld normen- en waardenpatroon altijd een remmende invloed op het verschijnsel corruptie zal hebben. In sommige samenlevingen zullen de overheersende normen- en waardenpatronen het bevoordelen van leden van de eigen clan of nepotisme juist stimuleren.

9. Zie bij voorbeeld N.H. Leff, Economic development through bureaucratic corruption, *The American Behavioral Scientist*, blz. 8-14.

10. Zie voor een uitgebreide beschrijving van dit argument: M.A. Brooks en B.J. Heijdra, *Dividing the spoils: markets, government and corruption*, Australian Institute for Public Policy, West Perth, 1991.

bestrijding niet langer opwegen tegen de marginale opbrengsten van het terugdringen van corruptie. Daarbij gaan we er van uit dat de marginale sociale kosten van corruptie toenemen naarmate corruptie meer voorkomt, en dat de marginale kosten van corruptiedetectie en bestrijding hoger zijn naarmate het minder voorkomt (figuur 1)¹¹.

Theoretisch is het misschien mogelijk een dergelijke kosten-baten analyse uit te voeren op de verhouding tussen kosten van corruptie en van een geïntensiverde bestrijding, in de praktijk is dit echter erg lastig. Zowel de maatschappelijke kosten van corruptie als van de bestrijding zijn namelijk moeilijk kwantificeerbaar.

Net zoals in veel andere landen bestaan er ook in Nederland geen éénduidige cijfers over het vóórkomen en de gevolgen van corruptie. Wel zijn cijfers bekend van het aantal wegens corruptie aangeklaagde ambtenaren; in de jaren tachtig was er jaarlijks gemiddeld in tussen de tien en de twintig gevallen sprake van strafzaken tegen corrupte ambtenaren, waarvan echter ongeveer tweederde geseponeerd werd¹². Het is echter aannemelijk dat corruptie in werkelijkheid vele malen vaker voorkomt.

Als uitgangspunt van de corruptiebestrijding in Nederland wordt klaarblijkelijk groot belang gehecht aan de indirecte kosten van corruptie. Corruptie wordt gezien als iets dat de bestuurlijke integriteit en daarmee de legitimiteit en dus de effectiviteit van het overheidsoptreden aantast.

Dit uitgangspunt werd in 1992 verwoord door wijlen minister Dales: "De overheid is wel of niet integer. Een beetje integer kan niet. En met de integriteit staat of valt het bestuur. Aantasting betekent verlies van vertrouwen bij de burger. En zonder vertrouwen kan de democratie niet"¹³. Corruptie ondergraaft de basis van de moderne rechtsstaat en moet daarom vanuit het perspectief van de overheid koste wat het kost bestreden worden.

Het bestrijden van corruptie

De opties die een overheid ter beschikking staan om het corruptieniveau terug te dringen of de kans op het optreden van corruptie te verminderen kunnen in een vijftal groepen van aanbevelingen geclusterd worden¹⁴. Zij zijn alle gericht op het beïnvloeden van het afwegingsproces van de BOA door zijn verwachte opbrengsten te reduceren en/of zijn verwachte kosten te verhogen.

De vijf clusters zijn:

- het aanscherpen van selectieprocedures: bij de sollicitatie moet ook geprobeerd worden achter de normen en waarden van de sollicitant met betrekking tot corruptie te komen en op basis van een dergelijke screening moet een inschatting gemaakt worden van de kans dat de kandidaat op termijn tot corruptie geneigd zal zijn;
- het verbeteren van belonings- en bestraffingsystemen, waarmee zowel de beambte als zijn steekpenningen verstrekende cliënt geconfronteerd worden;
- het intensiveren van het toezicht, opdat de kans dat corruptie ontdekt wordt, vergroot wordt.

- het verbeteren van de organisatiestructuren: de speelruimte van de individuele ambtenaar moet verminderd worden;
- het veranderen van normen- en waardenpatronen: corruptie moet vanuit morele gronden steeds afkeurenswaardiger gemaakt worden.

Overigens is het voor een effectieve toepassing van dergelijke maatregelen zeer belangrijk dat er binnen overheidsorganisaties duidelijke richtlijnen bestaan met betrekking tot de vraag wanneer er van corruptie sprake is.

Selectie

Het eerste hier genoemde beleidsinstrument is een betere screening van individuen voordat ze aangenomen worden. Indien bijvoorbeeld een psychologische test effectief is in het identificeren van personen die sterke morele bezwaren tegen corruptie koesteren, kan men, door juist degelijke individuen aan te nemen, de corruptie terugdringen. Ook het intensiveren van antecedentenonderzoek kan vruchten afwerpen.

Een screening blijft echter een momentopname; de kans dat dit een belangrijk middel zal blijken in de strijd tegen corruptie is dan ook erg klein.

Beloning en bestraffing

Een verdere mogelijkheid – al gesuggereerd door Becker en Stigler – is het betalen van efficiëntielonen ('efficiency wages')¹⁵. Door het betalen van een loon dat boven vergelijkbare lonen in het bedrijfsleven ligt daalt de prikkel om steekpenningen aan te nemen. Een hoger loon zorgt er namelijk voor dat ambtenaren die zich schuldig maken aan corruptie meer te verliezen hebben¹⁶.

Een tweede mogelijkheid is gelegen in het aanscherpen van de sancties die er voor ambtenaren op corruptie staan. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen sancties binnen en buiten de overheidsorganisatie. Bij sancties binen de organisatie valt te denken aan een verslechtering van carrièreperspectieven of overplaatsing.

Daarnaast is er het strafrecht. Volgens Artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht kan een ambtenaar die zich aan corruptie schuldig maakt vier jaar de cel in. En volgens Artikel 177 van hetzelfde Wetboek

11. R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988, blz. 26 en 27.

12. B.J.S. Hoetjes, Over de schreef; het schemergebied tussen ambtenaar en burger, *Justitiële Verkenningen*, jg. 17, nr. 4, blz. 22.

13. Geciteerd in P. van Noppen, Verloren Onschuld: lokaal bestuur in de ban van corruptie en fraude, *Intermediair*, 11 februari 1994, blz. 11.

14. R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley, blz. 24

15. Zie G.S. Becker en G.J. Stigler, Law enforcement, malfeasance, and the compensation of enforcers, *Journal of Legal Studies*, 1974, nr. 3, blz. 1-8.

16. Voor een meer recente analyse van het betalen van efficiency wages om corruptie te bestrijden, zie T. Besley en J. McLaren, Taxes and bribery; the role of wage incentives, *The Economic Journal*, 1993, blz. 119-141.

loopt een burger die een ambtenaar omkoopt de kans op een gevangenisstraf van twee jaar. Zoals we al gezien hebben worden deze artikelen echter maar zelden geëffectueerd. Het vaker toepassen van gevangenisstraf zal ertoe leiden dat de verwachte kosten van corruptieve dienstverlening stijgen, waardoor de frequentie zal dalen.

Toezicht

Een verdere mogelijkheid om corruptie te bestrijden is gelegen in het ontwerpen van uniforme administratieve en financiële procedures. Openbaarheid en controleerbaarheid van het optreden van de BOA vergroot de kans op ontdekking van corruptie en vergroot daarmee tegelijkertijd de verwachte kosten van corruptie voor de individuele BOA. In een aantal gevallen kan het aanbevelenswaardig zijn onafhankelijke controleurs in te schakelen, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan technisch ter zake kundige accountants en controllers voor de controle van bestekken en tekeningen in de bouwnijverheid. Ook kan het soms verstandig zijn taken door meerdere ambtenaren uit te laten voeren. Ook hierdoor wordt in het algemeen de kans op ontdekking groter. (De uitzondering hierop is het verlenen van corruptieve diensten in teamverband).

Organisatie

De mogelijkheden voor ambtenaren om samen een systeem van corruptie op te zetten pleiten voor een open organisatiestructuur. Een aantal studies suggereren dat eenmaal ingezette corruptie vaak een 'kettingreactie' te weeg brengt waarbij een steeds groter gedeelte van de organisatie corrupt wordt¹⁷. Openheid kan bijvoorbeeld worden bereikt door job-rotation of een projectgewijze organisatie met leden uit verschillende geledingen. Activiteiten die vanuit de aard geheim zijn (politie-activiteiten) kunnen een groter gevaar op kartelvorming in het aanbieden van corruptie-activiteiten en zijn daarom ook kwetsbaarder op dit vlak.

Normen en waarden

Ondanks het feit dat overheden waarschijnlijk niet direct ontwikkelingen in normen- en waardenpatronen kunnen sturen, kunnen zij wel proberen door bewustwordings- en reclamecampagnes de psychische kosten die er voor ambtenaren met corruptie verbonden zijn te vergroten, waardoor corruptie minder vaak op zal treden.

Conclusies

In dit artikel is een eerste aanzet gedaan om het verschijnsel corruptie in een economisch raamwerk te analyseren. We geloven dat een dergelijke aanpak het mogelijk maakt om de discussie over de oorzaken en de bestrijding van corruptie wat te structureren en een licht te werpen op de vraag waarom bepaalde overheidstaken gevoeliger zijn voor corruptie dan andere.

Wanneer alleen gekeken wordt naar de directe kosten van corruptie, kan het verantwoord zijn een zeker niveau van corruptie te tolereren. Wanneer ech-

ter ook gekeken wordt naar de indirecte kosten, wordt het tolerantie niveau een stuk lager. Omdat de gevolgen van corruptie tot op dit moment zo moeilijk in te schatten zijn, kan men niet door een nauwkeurige kosten-baten analyse komen tot een optimaal niveau van corruptiebestrijding.

De overheid kan, zoals we hebben aangegeven, via een groot aantal instrumenten proberen corruptie te bestrijden. Zij zijn allen gericht op het beïnvloeden van de afweging die de individuele BOA maakt tussen de kosten en opbrengsten van corruptie.

Het bestrijden van corruptie via de genoemde instrumenten kan ook ongewenste consequenties hebben: een strengere selectie kan leiden tot het niet aannemen van overigens uitermate geschikte BOA's, verandering van bestraffings- en beloningssystemen tot rechtsongelijkheid, door het intensiveren van het toezicht en het veranderen van organisatiestructuren kan de efficiëntie van het overheidsoptreden in het geding komen, terwijl een beïnvloeden van normen en waardenpatronen al snel tot bevoogding en zelfs indoctrinatie leidt.

Naast een versterkte interne controle en het verminderen van de beleidsruimte van ambtenaren bestaat ook de mogelijkheid om de controle te laten plaatsvinden door het democratisch proces. Dit zou kunnen gebeuren door allerlei (met name hogere) ambtelijke en bestuurlijke posten verkiesbaar te stellen. Dit zou pleiten voor een politieke structuur zoals onlangs is voorgesteld door de commissie-Van Thijn.

Corruptie kan bestreden worden, maar corruptiebestrijding is kostbaar. Bovendien is altijd het gevaar aanwezig dat corruptiebestrijding conflicteert met andere doelstellingen van het overheidsbeleid. Het is aan de politiek om te bepalen welk niveau van corruptie men wenst te tolereren. Het bekend worden van een aantal corruptie-affaires in de afgelopen periode moet echter niet leiden tot een onbezonnen invoeren van grootscheepse maatregelen. Kosten en baten van bestrijding moeten afgewogen worden. Anders bestaat het gevaar dat het middel erger is dan de kwaal.

Jeroen Broeders
Jacco Hakfoort

17. Zie bij voorbeeld J.C. Andvig en K.O. Moene, How corruption may corrupt, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1990, blz. 63-76.