



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Political Corruption

Hoetjes, B.J.S.

Citation

Hoetjes, B. J. S. (1972). Boekbespreking van: Political Corruption. *Acta Politica*, 7: 1972(3), 388-391.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449365>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449365>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

vermoeden rijst dat mogelijk de sterk op de economie gerichte oriëntatie van de auteur hier een rol heeft gespeeld, terwijl misschien ook zijn ambtelijke positie daaraan niet geheel vreemd is.

Twee voorbeelden van open gebleven vragen. In de eerste plaats de houdbaarheid van het structurele begrotingsbeleid. Met name in de periode van Zijlstra als minister van financiën heeft het denken over de rijksbegroting een theoretische ondergrond ontvangen, die uiterst vruchtbare perspectieven biedt voor de realisering van de drie genoemde doelstellingen van het financieel overheidsbeleid: allocatie, conjunctuurstabilisatie en inkomens(her)verdeling. Het probleem is evenwel dat de leer kennelijk niet is opgewassen tegen de praktijk van de politieke besluitvorming. Belastingen worden verlaagd of verhoogd als het eigenlijk niet mag; de uitgavenkraan blijft lekken of zelfs wijd open staan, als ze gesloten behoort te zijn; de norm van het constante begrotingssaldo wordt bijna bij voortduring geweld aangedaan. Natuurlijk, normen zijn geboden, maar waar op zo grote schaal normen niet worden gehanteerd of onhanteerbaar blijken, zal daaraan in een boekje over overheidsfinanciën behoorlijke aandacht moeten worden geschonken.

Het tweede voorbeeld betreft het denken over de allocatie van collectieve goederen. Er werkt hier niet een marktmechanisme, zoals in de particuliere sector, constateert Koopmans terecht. Hij beijvert zich ook niet, een marktmechanisme te construeren, zoals soms hardnekkig wordt gepoogd. De rol die het marktmechanisme in de particuliere sector vervult wordt, zo schrijft hij, in het budgetmechanisme door het proces van stemmen uitgeoefend. Wel, kan de politicoloog dan denken, wij komen dicht bij huis. Maar die stemprocedures behandelt Koopmans dan zo abstract, zo zonder relatie tot de praktijk, dat er nauwelijks een verhelderende werking van uitgaat.

Er gaat hier waarschijnlijk een kloof tussen economisch en politikologisch denken. Voor de politikoloog schiet de econoom hier tekort, wat hem overigens persoonlijk of als wetenschapsbeoefenaar niet als tekort mag worden aangerekend. De politicoloog van zijn kant is waarschijnlijk wel in staat, het allocatieproces te beschrijven, misschien zelfs enigermate te verklaren in termen van machtsverhoudingen of machtsstreven, maar of de econoom zich hiermee geholpen voelt is dan natuurlijk nog de vraag.

Tenslotte nog een concreet punt van kritiek: Als hoofdmotief voor het overheidsingrijpen op het gebied van de sociale verzekering noemt Koopmans (blz. 47) dat naar het oordeel van de overheid velen de risico's van de gevolgen van ouderdom, ziekte invaliditeit, enz. onderschatten en zich daarom niet op vrijwillige basis verzekeren. Zo simpel is het bepaald niet. De risico's werden bepaald wel gezien, maar de volkomen scheve machts- en inkomensverhoudingen maakten het de grote massa van de bevolking financieel onmogelijk, zich 'op vrijwillige basis' te verzekeren. Politieke en sociale macht moest worden verworven voordat de middelen, nodig voor het dekken van deze risico's te voorschijn konden worden gebracht.

Jan van Putten

Arnold J. Heidenheimer (editor), Political Corruption, readings in comparative analysis

New York, etc., Holt, Rinehart & Winston, 1970, 582 pp., 90 shilling

Hoewel corruptieverschijnselen al eeuwenlang gerekend worden tot de bestanddelen van het politieke leven, is het pas sinds de laatste tien jaar, dat beoefenaren

van de wetenschap der politiek zich meer systematisch zijn gaan bezighouden met de bestudering ervan. De literatuur, die over corruptie is verschenen, blijkt inmiddels echter al zo omvangrijk te zijn, dat een poging tot ordening en inventarisatie hoognodig is. Het is dan ook verheugend, dat met deze reader Arnold Heidenheimer een stap in deze richting heeft gedaan.

Hij deelt de literatuur in door middel van vier hoofdcategorieën: de ruimere analytische context van corruptie, de analyse van administratieve corruptie, de analyse van electorale en legislatieve corruptie, en tenslotte de relatie tussen corruptieverschijnselen en modernisatie. Heidenheimer's eigen visie op corruptie blijkt vooral uit zijn inleiding op het eerste, meer theoretisch georiënteerde deel 'The context of analysis', dat wordt opgesplitst in hoofdstukken over 'definitions, concepts and criteria', 'the evolution of public-office concepts and rules' en 'behavioral and normative perspectives on the 'incidence' of corruption'.

Bij het definiëren van corruptie staan drie elementen centraal: corruptie is een 'markt-transactie' (1), die in strijd is met de gangbare opvattingen over het openbare ambt (2) en/of het algemeen belang (3). De laatste twee elementen worden vanuit een westers standpunt omschreven, en met name het onderscheid tussen privébelang en openbaar belang/plicht staat centraal. Anderzijds wordt er via een typologie een verband gelegd met de concreet-historische normen over openbaar ambt en legitimiteit in een samenleving. Traditionele familie- en verwantschapssystemen, traditionele patroon-cliëntsystemen, moderne boss-followersystemen en moderne civics-culturesystemen hebben ieder hun eigen normen en rechtvaardigingen voor 'corruptie'. Voortbouwend op deze thema's brengt Heidenheimer bestuurlijke corruptie vooral in verband met de mate waarin de opvattingen over 'het ambt' geïnstitutionaliseerd en onpersoonlijk zijn. De historische achtergrond van de overheidsbemoeienis (ofwel een machtig staatsapparaat ofwel een 'soft state') en ook de waarden (met name winstmotief en marktgedrag) en loyaliteiten (familie versus nationale gemeenschap) in de samenleving worden als belangrijk gezien. Voor de analyse van corruptie bij verkiezingen en in de wetgeving spelen dezelfde factoren een rol, hoewel in het eerste geval ook meer specifieke zaken zoals gedecentraliseerde vertegenwoordiging, competitiviteit van de verkiezingsstrijd en geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht als corruptiebepalende krachten worden vermeld. Bij corruptie in de wetgeving zijn het de sociale achtergrond van de wetgevers en de informele normen binnen deze groep, die het vóórkomen van corruptie moeten verklaren — factoren, die direct terugwijzen naar de analyse in deel I.

In de verzameling artikelen, die in de reader zijn opgenomen, weerspiegelt zich heel duidelijk de problematiek en de gebrekkigheid van de bestaande literatuur over corruptie in politiek en bestuur. Er is zeer veel casuïstisch beschrijvend werk en aan voorbeelden van corrupt gedrag ontbreekt het bepaald niet.

Corruptie is bijna per definitie een verschijnsel dat de neiging heeft zich aan de waarneming te onttrekken en daarom is het zeer moeilijk om tot betrouwbare uitspraken over de omvang ervan te komen. Openbare corruptieschandalen vormen geen valide indicator, omdat een schandaal niet alleen corruptie, maar ook en vooral een specifieke politieke context vereist. Zolang het probleem van het verzamelen van betrouwbare gegevens over corruptie nog niet is opgelost, zullen we genoeg moeten nemen met illustraties en voorbeelden als basismateriaal.

Ook de theorievorming over corruptie biedt een problematisch beeld. Het begrip corruptie wordt vaak simpelweg verondersteld, ofwel bedroevend vaag omschreven

(bv. Gunnar Myrdal). De verklarende analyse van de verschillende auteurs varieert van het geven van één onderscheid-ter-vergroting-van-het-inzicht tot een tamelijk verfijnde en samenhangende theorie (zoals die van James C. Scott). Deze grote variatie in verfijning en toespitsing leidt ertoe dat de samenvoeging van verschillende artikelen onder één hoofd soms nogal geforceerd aandoet. Zo vindt men in het deel over 'Corruption and Modernization' — dat bij nader inzien vernauwd blijkt te worden tot het debat over de gevolgen van corruptie in ontwikkelingslanden — onder één hoofd een discussie over de vraag of corruptie 'goed of slecht' is voor een land vanuit economisch, sociaal en politiek gezichtspunt als ook de veel diepergaande analyse van de functionele plaats van corruptie binnen de politieke cultuur en het politieke systeem van een zich ontwikkelend land (Scott, Tilman, Huntington). Gelijksoortige opmerkingen kunnen worden gemaakt over de andere hoofdstukken, hoewel Heidenheimer hier door een geografische groepering van de artikelen het boek in elk geval leesbaarder maakt.

Een paar belangrijke vragen blijven in het boek onaangeerd. Allereerst de niet bediscussieerde opdeling van 'politieke corruptie' in 'bestuurlijke corruptie' en 'electorale en legislatieve corruptie'. De afbakening van de grens tussen politiek en bestuur mag dan een zaak van vele problemen en vragen zijn, dit wil nog niet zeggen dat de kwestie opgelost kan worden door 'bestuur' als onderdeel van de 'politiek' te zien. Ook kan men zich voorstellen, dat zich in de politiek corruptieverschijnselen kunnen voordoen buiten het directe kader van verkiezingen en wetgeving, bv. in de relaties tussen politieke partijen en pressiegroepen. De zwakte van deze indeling komt al tot uiting in de hoofdstukken zelf, wanneer men bijdragen tegenkomt, waarin corruptie heel ruim wordt omschreven en behandeld, zodat vaak niet duidelijk is, waarom het onder 'bestuurlijke' of 'electorale & legislatieve' corruptie is opgenomen.

Onder 'bestuurlijke corruptie' vindt men artikelen die politieke corruptie in het algemeen tot onderwerp hebben, en onder 'legislatieve corruptie' valt in feite corruptie binnen de politieke en bestuurlijke elite als geheel.

Een andere vraag is, of het idee van een ontwikkeling van een traditioneel politiek systeem naar een modern 'civic culture'-systeem wel juist is. Het kan terwille van de begrijpelijkheid of bij gebrek aan duidelijker maatstaven wel nuttig zijn om de westerse omschrijving van wat 'corrupt' wordt genoemd, als uitgangspunt te nemen, maar een andere, echter maar al te gemakkelijk volgende, stap is het om er vervolgens impliciet van uit te gaan, dat de niet-westerse politieke systemen zich ook bewust of onbewust bewegen in de richting van dat westerse ideaaltype van ambtenaar en politicus. Op zijn minst vereist zo'n stelling een nadere bewijsvoering, die door Heidenheimer niet wordt geleverd. Wellicht is het dan ook beter om zijn 'ontwikkelingsidee' te zien als een impliciete waardepositie.

Ondertussen kan gezegd worden, dat Heidenheimer's reader een zeer waardevol overzicht vormt van de literatuur over corruptieverschijnselen in bestuur en politiek, waarbij zowel de oudere literatuur uit de Verenigde Staten van de jaren 1920 als ook de naoorlogse, meer systematisch-analyserende bijdragen een plaats vinden. Door een opsplitsing van de artikelen naar geografische regio — Verenigde Staten, West-Europa, Zuid- en Zuidoost-Azië en Afrika — in de delen II en III komt het vergelijkende perspectief goed tot zijn recht hoewel een indeling, die de mate van theoretische verfijning als basis heeft, misschien beter ware geweest vanuit het oogpunt van analyse en theorievorming. Voor het bestuderen van corruptieverschijnselen

in westerse en niet-westerse politieke systemen vormt het boek een zeer nuttige, up-to-date inventarisatie.

B. J. S. Hoetjes

Louis G. M. Jacquet (ed), Intervention in International Politics (Text of the lectures delivered at the conference organised by the Netherlands Institute of International Affairs on the occasion of its 25th anniversary on 19 and 20 November 1970)

The Hague: Martinus Nijhoff 1971; 124 pp

George A. Kelly and Linda B. Miller, Internal War and International Systems. Perspectives on Method (Occasional Papers in International Affairs, Number 21 — August 1969)

Harvard University Center for International Affairs

In 'Intervention in International Politics' zijn de voordrachten gebundeld van een lustrumcongres van het Nederlands Genootschap van Internationale Zaken in november 1970. De historische ontwikkeling van het interventieprobleem is behandeld door Kenneth G. Younger en Urs Schwarz, de juridische aspecten worden belicht door Wolfgang Friedmann en Maarten Bos; Karl Kaiser en François Duchêne behandelen de politieke aspecten, terwijl de reeks voordrachten wordt afgesloten met een inleiding van Max van der Stoel over de politieke aspecten van het interventieprobleem in Nederland. Aan het slot van de bundel is een verslag opgenomen van een panel discussie over interventie en het Nederlandse buitenlandse beleid.

Interventie is een belangrijk thema in de recente literatuur over internationale betrekkingen. Een reeks van grote interventies sinds 1945 zijn de belangrijkste mijlpalen geweest in de ontwikkeling van het globale conflict tussen de VS en de SU, terwijl ook de Amerikaanse interventie in Vietnam, hoewel niet direct gerelateerd aan de Amerikaans - Russische machtsbalans, veel invloed heeft gehad op de hernieuwde studie van de interventieproblematiek. Over het kader waarin het kennelijk toegenomen belang van interventies voor de internationale politiek moet worden geplaatst, verschillen de auteurs van mening. Sommige auteurs (Karl Kaiser, blz. 76) zien in interventie de voornaamste manifestatie van de subconventionele vormen van oorlogvoering die in een wereld die de escalatie naar een nuclair conflict tussen de grote mogendheden vrees het substitueert zijn van conventionele oorlogen. Andere auteurs (Schwarz, blz. 31; Duchêne, blz. 92; Van der Stoel, blz. 99) zien interventie meer als een structureel aspect van de ongelijke machtsverdeling in het internationale systeem en associëren interventie met de wilsoplegging van een grote mogendheid aan een kleine staat.

De grotere belangstelling voor het onderwerp heeft echter niet geleid tot een dieper wetenschappelijk inzicht in de problematiek, zoals ook uit de onderhavige bundel blijkt. Bij het lezen van de voordrachten stuit men op twee mogelijke verklaringen voor deze stand van zaken. Interventie is ook een volkenrechtelijk begrip dat internationale handelingen omvat die het volkenrecht verbiedt en veel van de politicologische literatuur verliest aan duidelijkheid en relevantie door de pre-occupatie met het normatieve aspect van interventie. Daarnaast speelt de discussie zich af tegen de achtergrond van wat men ervaart als de groeiende interdependentie van het internationale systeem, waardoor de binnenlandse politiek zich niet meer afspeelt in isolatie van wat er in het buitenland gebeurt, en het begrip interventie