Universiteit Leiden
The Netherlands

Politiek en bestuur: achtergronden van corruptie in het openbaar bestuur van ontwikkelingslanden

Hoetjes, B.J.S.

Citation
Hoetjes, B. J. S. (1975). Politiek en bestuur: achtergronden van corruptie in het openbaar bestuur van ontwikkelingslanden. *Acta Politica, 10: 1975*(2), 109-155. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3450947

Version:	Publisher's Version
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3450947

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

Acta Politica tijdschrift voor politicologie

Redactie
Drs. L. P. de Bruijn, drs. R. P. van den Helm, drs. B. J. S. Hoetjes, dr. J. van Putten (secretaris), prof. dr. J. K. De Vree
Dit tijdschrift wordt uitgegeven onder auspicien van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek op gezag van haar commissie voor de publikatie, bestaande uit prof. dr. H. Daalder, prof. H. Daudt, prof. dr. A. Hoogerwerf, prof. dr. G. Kuipers

Bijdragen
en andere mededelingen voor de redactie zende men aan de redactie-secretaris, dr. J. van Putten, p/a Sociaalwetenschappelijk Instituut van de Vrije Universiteit, Koningslaan 31 te Amsterdam Z (020/718543); de kopij dient persklaar te worden ingezonden, in drievoud en in machineschrift

Boeken ter recensie
en boekbesprekingen zende men aan de boekenredacteur, drs. B. J. S. Hoetjes, Instituut voor Wetenschap der Politiek, Herengracht 528/530 te Amsterdam (020/5252148); terugzending van niet opgevraagde recensie-exemplaren kan niet plaatsvinden

Administratie
Voor abonnementen en advertenties richte men zich tot de uitgever, Boompers boeken- en tijdschriftenuitgeverij bv (Boom Meppel), Groenmarktstraat 1 te Meppel (05220/54306) ; postrekening 2756509

Acta Politica verschijnt driemaandelijks; de abonnementsprijs bedraagt ƒ 42,15, voor instellingen ƒ 57,—; voor studenten ƒ 29,50 (maximaal gedurende zeven achtereenvolgende jaren).
Voor het buitenland gelden aangepaste tarieven die op aanvraag te verkrijgen zijn.
Losse nummers ƒ 13,50
Advertentietarieven: 1/1 pagina ƒ 300,—; 1/2 pagina ƒ 170,—.

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje duidelijk naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermijding van dubbele incasso

UNIV. LEIDEN BIBL.

Politiek en bestuur — achtergronden van corruptie in het openbaar bestuur van ontwikkelingslanden
door B. J. S. Hoetjes

1 Inleiding: corruptie en haar bestudering

Het verschijnsel corruptie en de bestudering ervan neemt een merkwaardige plaats in binnen de politieke en bestuurswetenschap. Terwijl in het dagelijks spraakgebruik, in de westerse én de niet-westerse samenleving, de term 'politiek' zelve[1] belast en beladen is met associaties van onoprechtheid, sluwheid, onbetrouwbaarheid en omkoopbaarheid, is binnen de wereld der politicologen en beoefenaren der bestuurswetenschappen de aandacht voor corruptie, haar verschijningsvormen en haar betekenis opvallend gering.
Naar de redenen voor de verwaarlozing van dit studieobject, dat voor wetenschapsbeoefenaar en burger toch zo voor de hand ligt, kan men slechts gissen. Misschien is het de neiging van de beoefenaar van een prille wetenschap om zich niet in te laten met zaken, die hem en zijn vak weinig prestige zullen bezorgen in de academische wereld en daarbuiten.
Misschien ook is het onderwerp zo weinig intensief bestudeerd, omdat de problemen, waarvoor de onderzoeker zich ziet gesteld, inderdaad zeer moeilijk zijn. Daar staat dan echter tegenover, dat ook het aantal pogingen om de problemen aan te vatten vrij klein is.
Een andere reden om het probleem corruptie te laten liggen, kan ook zijn gelegen in de politieke gevoeligheid van een dergelijk onderzoek. Weliswaar ligt in de volksmond het begrip 'politiek' en — zij het in mindere mate — ook het begrip 'bestuur' zeer dicht bij 'corruptie' (wanneer daaronder wordt verstaan de onbetrouwbaarheid of de verdenking van het najagen van eigenbelang door de elite), maar dat betekent geenszins dat deze begripsmatige nabuurschap door een-ieder als juist of zelfs maar als onvermijdelijk wordt aanvaard. Politieke en bestuurlijke machthebbers zoeken voortdurend rechtvaardiging voor hun positie en hun handelen, en een erkenning van zelfs maar het verschijnsel of probleem 'corruptie' — nog geheel daargelaten of men het goed- of afkeurt — valt met dit rechtvaardigingsstreven bizonder slecht te verenigen. Wanneer men dan bedenkt, dat deze machthebbers niet alleen het object van studie vormen, maar dat de onderzoeker ook in belangrijke mate van hen afhankelijk is voor de totale opzet en voortgang van zijn onderzoek (toestemming, faciliteiten etc.), dan is het duidelijk dat corruptie als studieobject allesbehalve gemakkelijk ligt.
Daarbij kunnen zich dan in concreto nog specifieke extra gevoeligheden voordoen, met name bij de bestudering van corruptie in ontwikkelingslanden door westerse onderzoekers. De verdenking, dat de westerling zijn intellectuele superioriteit probeert te propageren door zich te richten op de fouten en gebreken van de volkeren in de vroegere koloniën, is zeer wel te begrijpen vanuit de historische achtergrond van koloniaal paternalisme en westerse zendingsdrang. Tegelijkertijd echter biedt deze verdenking zelden een juiste taxatie van de feitelijke bedoelingen en mogelijkheden van de

westerse sociaal-wetenschappelijke onderzoeker. Hoe het ook zij, dat anti-westerse, nationalistische gevoeligheden een volledige en systematische bestudering van corruptie belemmeren, zal door weinigen betwijfeld worden.
Dit alles neemt niet weg, dat gemelde geringe belangstelling voor de bestudering van corruptie in ontwikkelingslanden bizonder valt te betreuren. In steeds bredere kring wordt corruptie in politiek en bestuur als een van de ernstigste problemen van de huidige samenlevingen gevoeld. Voor wat betreft de 'ontwikkelde' stelsels hoeft men maar te denken aan de ongerustheid, die het Watergate-schandaal heeft teweeggebracht. De wijnschandalen in Frankrijk, de bouwschandalen op locaal niveau in Nederland, de overgevoelige reacties op de geruchten van omkoperij van Nederlandse parlementariërs door diverse vliegtuigfabrieken in verband met de miljoenenorders van Defensie – het zijn evenzovele tekenen van een groeiend besef in de publieke opinie, dat de loyaliteit van politici en bestuurders aan de gemeenschap een allesbehalve vanzelfsprekende zaak is.
In de Derde Wereld valt de mening te beluisteren, dat corruptie in het bestuursapparaat en bij de politici op alle niveau's een zodanige omvang heeft aangenomen, dat vrijwel niets in het openbare leven meer gedaan kan worden zonder dat er corruptie in enigerlei vorm wordt gepleegd. Voor een land als India wordt geponeerd, dat corruptie een der belangrijkste oorzaken is van de huidige economische en politieke crisistoestand.[2]
Het zou onder deze omstandigheden te verwachten zijn, dat wetenschapsbeoefenaren de politieke en bestuurlijke corruptie tot hun studieobject zouden maken. Niet alleen zou de wetenschap daarmee zijn gediend, in de zin van het vergroten van inzicht zonder verder oogmerk, ook de samenleving zou van een groter inzicht profijt kunnen trekken, wanneer dit zich laat vertalen in een diagnose van concrete situaties en in het aangeven van mogelijkheden voor beleidsingrijpen – zoals dat bv. in het begin van deze eeuw is gedaan door Amerikaanse politicologen ten aanzien van de hervorming van het locale bestuur in de Verenigde Staten.
Met dat al biedt de huidige stand van onderzoek op dit punt een nogal verbrokkeld beeld. Naast moraliserende beschouwingen en journalistieke 'case-studies' treft men meer empirisch-theoretiserende benaderingen aan, waarbij evenwel oorzaken van corruptie, gevolgen van corruptie, functies ván en remedies tégen corruptie soms op wonderlijke wijze stuivertje wisselen. Een ding lijkt desondanks vast te staan: corruptie kan niet zinvol worden beschouwd als een geïsoleerd verschijnsel, en evenmin als een gevolg van slechts één oorzakelijke variabele.
De enige weg tot een vruchtbaar inzicht in het verschijnsel corruptie voert via een ecologische benadering, waarin het in verband wordt gebracht met een meervoud van kenmerken, die tezamen de context, het 'milieu', de 'ecology' vormen, waarin corruptie gedijt, respectievelijk verdwijnt. Een ecologische aanpak hoeft evenwel niet in te houden dat men nu maar alle factoren, die in enigerlei verband met corruptie (b-)lijken te staan, op één hoop gooit – of 'op een rijtje zet', wat vaak op hetzelfde neerkomt, al klinkt het wat exacter – en vervolgens tevreden in de bureaustoel achterover leunt, in de verwachting dat het inzicht er nu wel uit zal rollen. Wat bij veel beschouwingen over corruptie – ook sociologische – zo node gemist wordt, is de systematiek, de rangorde en de samenhang tussen de onderdelen van wat als 'theorie' wordt gepresenteerd.
In het hiernavolgende zal worden geprobeerd om een inzicht te geven in de politieke aspecten van corruptie, met name van corruptie in het bestuursapparaat in ontwikkelingslanden; overigens zij hierbij aangetekend, dat hiermee geen enkele principiële dichotomie wordt verondersteld tussen 'ontwikkelde' en 'ontwikkelings'-landen.
Allereerst behoeven de begrippen 'politiek' en 'bestuur' een nadere verduidelijking en vooral een onderlinge afbakening. Vervolgens zal het begrip corruptie ten tonele verschijnen, gevolgd door een classificerend tableau van de verschijningsvormen waarin corruptie zich kan voordoen. Daarna krijgt de politieke rol van het bestuursapparaat de aandacht: de betekenis van het bestuur als 'spoils', als politieke hulpbron, de eigenstandige politieke activiteit van de bureaucratie, de penetratie in het bestuur vanuit de politieke behoeften van diverse groepen uit de samenleving – alle behandeld op basis van vrij recente sociaal-wetenschappelijke literatuur.

2 Politiek en bestuur

2.1 Politiek

Vrijwel iedere volwassen burger heeft een min of meer duidelijk idee, wat er bedoeld wordt met de term 'politiek'. In het dagelijks spraakgebruik associeert men politiek in ruime zin meestal met handigheid, onvoorspelbaar manoeuvreervermogen ('je weet nooit wat je aan een politicus hebt') en met het behendig naar zijn hand zetten, 'manipuleren' van mensen; in engere zin bedoelt men met 'de politiek' vaak het doen en laten van de politieke partijen, partijpolitiek dus.
Hoewel deze betekenissen van het begrip 'politiek' zelden scherp en helder worden gehanteerd, voelt toch niemand zich daardoor belemmerd om 'de politiek' tot onderwerp te maken van de dagelijkse conversatie en veel tijd en emotie te besteden aan politieke discussie. Ook bij de massamedia treft men nauwelijks een spoor van aarzeling bij de vraag wát nu precies aan de orde moet worden gesteld op de 'politieke' pagina, in de 'politieke' uitzending etcetera. Kennelijk bestaat er een stilzwijgende overeenstemming over het begrip, waardoor in het dagelijks leven de meeste mensen 'de politiek'

wel ruwweg kunnen plaatsen.
In de kring van de wetenschapsbeoefenaren, ligt dat anders. Weliswaar zijn er veel politicologen – zo niet de meeste –, die de precieze omschrijving van 'politiek' niet als een centraal probleem beschouwen: immers, om aan de bestudering van enigerlei politiek verschijnsel toe te komen, móet de onderzoeker eenvoudigweg boven het stadium van de definitieproblematiek uit zien te komen, en wanneer men er zelf geen oplossing voor weet te vinden, dan blijft er weinig anders over dan het probleem op een 'short hand'-manier af te doen door zonder veel omhaal een eigen keuze te doen uit de veelheid van omschrijvingen van 'politiek'.
Voor een verheldering van de problematiek rond de politieke en bestuurlijke corruptie is het echter zinvol even stil te staan bij de diversiteit van betekenissen, die aan het begrip worden gegeven. Er bestaat namelijk geen algemeen geaccepteerde omschrijving van 'politiek' onder de hedendaagse politicologen. Wel is het mogelijk, zonder dat hier in extenso de talrijke definities worden gepresenteerd[1] en zonder dat wordt ingegaan op de diverse indelingen van deze begripsomschrijvingen,[2] om de verschillende betekenissen van het begrip politiek in een drietal categorieën onder te brengen.

2.1.1 Politiek als het nastreven van het goede leven

In vele omschrijvingen van het begrip 'politiek' wordt de nadruk gelegd op het doel, dat door het politieke handelen wordt nagestreefd. Bij de klassieke Griekse filosofen Plato en Aristoteles, de oudste 'definieerders' in de politieke wetenschap, komt dit zeer sterk naar voren. Plato beschouwt het inzicht in het goede leven – wat voor hem gelijkstaat met 'het leven in een goede staat' – als het hoofdprobleem van de politieke theorie en hij wijdt alle aandacht aan het bedenken van de beste staatsvorm, die vervolgens door een filosoof-koning moet worden gerealiseerd.[3] Ook voor Aristoteles, die meer dan Plato oog heeft voor de complexiteit van de werkelijkheid en voor de problemen bij het omzetten van ideaal in werkelijkheid, blijven de morele idealen van vrijheid, gelijkheid, en menselijke ontplooiing het enige doel waarvoor de staat bestaat.[4] De gedachte, dat er een onoverbrugbare kloof zou kunnen bestaan tussen de doeleinden van verschillende individuen of groepen, en tussen verschillende interpretaties van 'het goede leven', ontbreekt in hun theorieën geheel.
In vrijwel alle politieke theorieën uit de periode tot en met de Reformatie overheerst eveneens het normatieve element.[5] Het zou echter een vergissing zijn te menen, dat sinds de Renaissance en de opkomst van de wetenschappelijke denkwijze de aandacht van de politieke theoretici voor idealen en waarden verdwenen is.
Ook in de huidige opvattingen over politiek spelen ideeën over 'het goede' een belangrijke rol. Een voorbeeld hiervan biedt het begrip 'algemeen belang/landsbelang', dat vanuit de sfeer van het staats- en bestuursrecht het denken over politiek en openbaar bestuur beïnvloedt. Ook al blijkt het vaak moeilijk of zelfs onmogelijk om het bestaan van een 'algemeen belang' aan te tonen, laat staan te preciseren,[6] toch wordt het voortdurend gebruikt als norm, of, zo men wil, als mythe, waarmee met name het doen en laten van de overheid wordt beoordeeld.
Een ander voorbeeld levert de marxistische theorie: de termen 'uitbuiting', 'klasse' en 'klassenstrijd', weliswaar als economische begrippen gepresenteerd, zijn sterk ethisch geladen en dienen niet alleen ter verklaring, maar ook en vooral ter beoordeling resp. veroordeling van menselijk handelen.
In een meer relativerende zin komen ethische en normatieve elementen ook naar voren bij contemporaine politicologen, die in hun omschrijving van 'politiek' de nadruk leggen op gezag, legitimiteit en 'authoritativeness'.[7]
Uit de omschrijvingen van politiek als 'het streven naar het goede leven' komt steeds duidelijk naar voren, dat politiek handelen een voortdurende rechtvaardiging behoeft. Kennelijk – of misschien, wonderlijk genoeg – kan men er *in politicis* nooit van uit gaan, dat alles vanzelfsprekend of stilzwijgend wordt aanvaard. Wie politieke bezigheden bedrijft, heeft tegenover zichzelf en tegenover de buitenwereld voortdurend behoefte aan argumenten ter rechtvaardiging. Politiek – en politieke corruptie – zijn niet te begrijpen, wanneer men voorbijziet aan de idealen, waarden en normen, waarmee beoordeeld en veroordeeld wordt.

2.1.2 Politiek als macht

Een tweede groep theoretici legt de nadruk op het element 'macht',[8] bij de definitie van politiek. Politiek wordt dan 'de strijd om de macht', 'het verdelen ván en vormgeven áan de macht', of 'who gets what, when and how'.[9] Een vroege vertegenwoordiger van deze richting is Machiavelli, die het verwerven en behouden van de macht als de eerste taak van een vorst beschouwt.
Ook in de hedendaagse politicologie kent het machtsaccent vele aanhangers, met name in de leer der internationale betrekkingen,[10] maar ook in meer algemene theorieën,[11] waarin 'macht' tezamen en in combinatie met een aantal andere begrippen een verklaring moet leveren van de politieke verschijnselen.
Eén van de begrippen, die vaak door 'machtsdenkers' worden gehanteerd, is 'conflict': politieke eenheden (individuen, groepen, landen), bevinden zich niet in een vacuüm, maar staan in een voortdurende concurrentie- en strijdpositie tegenover andere politieke eenheden. Soms zelfs wordt 'macht' gedefinieerd puur in termen van conflict.[12]

Een ander begrip, dat veelal in combinatie met 'macht' wordt gehanteerd, is 'politieke hulpbronnen', d.i. de middelen, die een politieke actor ten dienste staan om zijn doeleinden te bereiken. Hieronder vallen zowel fysieke hulpbronnen (militair geweld), economische hulpmiddelen (geld, rijkdom, beschikkingsmacht over andermans werkgelegenheid, carrière etc.), alsook psychologische en normatieve hulpbronnen (variërend van persoonlijke charme, redenaarstalent tot deskundigheid in de ideologie of het recht).[13]
Een opvallend kenmerk van de 'machtsrichting' in de politicologie is het accent op politiek als een 'vak' of zelfs een 'spel'. Vaardigheid en bekwaamheid in het hanteren van politieke hulpbronnen, het buiten spel zetten en verzwakken van de tegenstander en het handhaven/vergroten van de eigen machtspositie maken de hoofdbezigheid uit van de politicus.
Politiek — en politieke corruptie — moeten in deze visie vooral begrepen worden in termen van een voortdurende strijd om macht en hulpbronnen.

2.1.3 Politiek als beleid

Als derde opvatting zouden wij hier willen noemen de definitie van 'politiek' als de totstandkoming en effectuering van groepsbeleid.[14] Onder 'beleid' kan dan worden verstaan een zodanig consistent samenstel van keuzen en beslissingen, dat gesproken kan worden van een zekere mate van sturen in een bepaalde richting. In een wat meer abstracte vorm wordt deze omschrijving van 'politiek' ook aangehangen door Easton, wanneer hij spreekt van politiek als een 'authoritative allocation of values for a society'.[15] Allocatie vooronderstelt een keuze, een beslissing over de toewijzing van waarden, en de toevoeging 'for a society' impliceert, dat de genomen beslissingen gelding hebben voor een grote groep mensen als geheel: de maatschappelijke aanvaardbaarheid ('authoritativeness') van de beslissingen is daarom van groot belang, omdat de waardentoedelingen niet alleen effect hebben voor een ruimere gemeenschap, maar ook *namens* deze gemeenschap worden vastgesteld.
Men zou kunnen stellen, dat de 'groepsbeleidopvatting' van politiek essentiële elementen van zowel de normatieve als de machtsopvatting in zich bergt.
Het nemen van beslissingen namens en voor een groep vereist een aanzienlijke mate van overeenstemming met de waarden en normen van deze groep en tevens vooronderstelt een beslissing/keuze de aanwezigheid van macht, zowel tot het némen van een beslissing als tot effectuering ervan.
Daarnaast is de beleidsopvatting geneigd om het zoeklicht van de politicologie vooral te richten op de praktijk van het overheidsbeleid, aangezien het doen en laten van de overheid bij uitstek 'politiek terrein' is. Met name in vergelijking met de normatieve benadering geeft de 'beleidsschool' in de

politicologie meer houvast voor het politicologisch veldonderzoek.
Eén element in de meeste definities van politiek — of ze nu tot de eerste, de tweede of derde groep behoren — behoeft afzonderlijke vermelding, namelijk de opvatting, dat politiek een *analytisch aspect* van het menselijk gedrag is. Hiermee wordt bedoeld, dat men in de politicologie het politiek gedrag van de mens 'los denkt' van diens economische, biologische etc. gedrag, ondanks dat men weet dat al deze andere menselijke gedragsaspecten wel degelijk verband houden met het politieke gedrag. Sommige theoretici brengen dit verband in principe aan door de economie etc., te beschouwen als 'de omgeving' van waaruit de politiek beïnvloed wordt.[16] Men blijft het politiek gedrag echter wel beschouwen als een eigen-aardig aspect van de mens, dat een eigen verklaring behoeft, net zoals dat bv. in de economische wetenschap gebeurt ten aanzien van de economische gedragsaspecten.
Dit apart beschouwen van de mens als *homo politicus* in de politicologie zou gezien kunnen worden als de wetenschappelijke parallel of equivalent van de afzonderlijke sociale rollen, die eenzelfde individu op verschillende momenten speelt, bv. kiezer, huisvader, ambtenaar, consument. In een westerse samenleving, waar sprake is van een verregaande specialisatie, lopen de gedragsregels voor de diverse rollen vaak sterk uiteen: van de huisvader wordt een geheel ander sóórt gedrag verwacht dan van de ambtenaar. Omdat de bekleder van deze rollen echter uiteindelijk één en dezelfde persoon is, leidt deze divergentie van rolvoorschriften tot spanningen, die op hun beurt weer tot rolovertredingen, bv. corruptie, kunnen leiden.
Wanneer deze rollen, bv. die van 'ambtenaar' en 'politicus', dan ook nog worden geïntroduceerd in een traditionele samenleving, die veel minder specialisatie, dan wel een andersoortige specialisatie kent, dan leidt dit tot nog meer complicaties. Rolconflicten en de eis om de rollen van elkaar 'gescheiden' te houden vormen factoren die een verklaring voor corruptie kunnen geven.
Vatten wij de voor ons onderwerp belangrijkste elementen uit dit korte definitieoverzicht samen.
Allereerst behelst politiek handelen een voortdurende *rechtvaardiging* of veroordeling van het eigen of andermans gedrag in termen van waarden en normen. Politiek impliceert het streven naar doeleinden en idealen, en de kloof tussen doelstelling en feitelijke werkelijkheid wordt als een pijnlijke, problematische zaak gevoeld.
Vervolgens houdt politiek in een voortdurende opbouw en toepassing van *macht*. Om idealen in maatschappelijke realiteit om te zetten, probeert elke politieke actor een maximale machtspositie op te bouwen en te handhaven en de machtshulpbronnen, die hem ter beschikking staan, zo vaardig en effectief mogelijk te gebruiken. In de politieke concurrentiestrijd probeert hij

zijn visie de doorslag te doen geven, wanneer er keuzen moeten worden gemaakt en *beslissingen* genomen. Het hanteren van macht, en de vaardigheid in het politieke spel kan de politieke actor in conflict brengen met zijn idealen en deze 'corrumperen'.
Ook het 'groepskarakter' van politiek als *beleidsvorming vóór en namens de gemeenschap* kan aanknopingspunten bieden voor de bestudering van corruptie. Het is allesbehalve vanzelfsprekend, dat de groep/samenleving, namens welke een politicus geacht wordt op te treden en waarvan hij de *doeleinden* en *belangen* geacht wordt te dienen, hem ook zonder meer vertrouwt in zijn dagelijkse politieke doen en laten. Evenmin spreekt het vanzelf, dat de doeleinden en belangen, die de politicus in feite behartigt, zonder meer samenvallen met de doeleinden en belangen van 'de samenleving'. In deze non-congruentie ligt de problematiek van de politieke corruptie opgesloten.
Tenslotte is het van belang te beseffen, dat de politiek slechts een *aspect* van het menselijk gedrag vormt, een 'rol' waarvoor bepaalde regels gelden, die meestal afwijken van de regels voor andere niet-politieke rollen. De niet-politieke kant van het menselijk gedrag kan echter van grote betekenis zijn voor zijn politieke gedrag: uit allerlei *'storende invloeden vanuit de omgeving'* kan politieke corruptie mede worden verklaard.

2.2 Bestuur en politiek

Anders dan bij het begrip 'politiek' bestaat er in de kring van beoefenaren der bestuurswetenschappen nauwelijks meningsverschil over de omschrijving van het studieobject. Men lijkt het er over eens te zijn, dat het begrip bestuur ('public administration') op twee manieren te definiëren is.
Men kan het opvatten als het proces van sturen, 'administreren' van een groep of samenleving, óf als het apparaat/de organisatie, die met enigerlei taak van openbaar bestuur is belast. De eerste opvatting is vooral van betekenis voor degenen, die streven naar een algemene theorie van sturen en besturen, die ook buiten de sfeer van het openbaar bestuur, bv. in het bedrijfsleven, gelding heeft.
De tweede omschrijving, hoewel zij niet geheel vlekkeloos is vanuit een oogpunt van logica, is evenwel de meest algemeen aanvaarde: onder het openbaar bestuur wordt verstaan de totale groep van overheidsemployé's, 'overheidsdienaren' of 'ambtenaren', die tezamen het apparaat vormen waarmee de overheid haar taken uitvoert.[17] In sommige werken over de bestuurswetenschappen wordt zelfs afgezien van iedere expliciete definitie van het begrip 'openbaar bestuur', omdat het studieobject eenvoudigweg bekend wordt verondersteld'.[18]
En inderdaad vormt in vrijwel elk land 'het openbaar bestuur' een duidelijk zichtbare, herkenbare organisatie, met eigen gebouwen en faciliteiten, een duidelijke aparte status voor haar employé's, een complex van expliciete regels die haar optreden reguleren en sanctioneren, en een exclusieve 'officialiteit' tegenover de buitenwereld,[19] die door allerlei symbolen en rituelen wordt uitgedragen (vlaggen, uniformen, wapenschilden, stempels etc.)

Het beeld wordt echter gecompliceerder, wanneer men zich afvraagt, wat de relatie is tussen het openbaar bestuur en de politiek.[20] Door de verschillen en overeenkomsten tussen deze beide nader te analyseren, verkrijgt het schijnbaar scherpe silhouet van het openbaar bestuur een aantal belangrijke schaduwplekken en nuances.
Wat hebben, om te beginnen, politiek en openbaar bestuur met elkaar gemeen? In de kenschets van de politiek, die wij hierboven hebben getracht te geven, komen vele elementen voor, die evenzeer van toepassing zijn op het doen en laten van het openbaar bestuursapparaat.
Allereerst spelen waarden en normen bij beide een vooraanstaande rol ter rechtvaardiging en ondersteuning van het handelen. Zowel de politicus als de bestuurder hanteren maatschappelijke idealen, ideologieën en wettelijke regelingen, in een onderlinge samenhang, als beoordelingsmaatstaf. Beide interpreteren ze hun eigen handelen als ondergeschikt aan wijdere doeleinden en belangen.
Vervolgens komt zowel bij de politicus als bij de bestuurder de grote betekenis naar voren van macht, conflict en politieke hulpbronnen. Ook een bestuurder[21] beschikt over macht: hij kan zijn pogingen om andermans gedrag te veranderen kracht bijzetten door beloningen (subsidies bv.) en straffen (boetes bv.), eventueel zware straffen (gewelddadig ingrijpen). Ook een bestuurder komt vaak in conflictsituaties te staan, zowel tegenover het publiek dat lang niet altijd instemt met bestuursmaatregelen en de feitelijke uitvoering daarvan, alsook tegenover andere bestuurders, met wie hij een onofficiële concurrentiestrijd voert. Voor beide conflictsituaties is het van belang, hoe de politieke hulpbronnen zijn verdeeld: geld (aandeel in de overheidsbegroting), specialistische deskundigheid, reputatie bij het publiek in het algemeen en bij diverse bizondere cliëntgroepen, prestige binnen het overheidsapparaat, relaties met andere bestuurders en met de bestuurlijk-politieke top – het zijn alle factoren, die van doorslaggevende betekenis kunnen zijn.
De gelijkgerichtheid van politiek en bestuur komt het opvallendst naar voren uit de definitie van politiek als de totstandkoming/effectuering van beleid vóór/namens een gemeenschap. Zowel de politicus als de bestuurder hebben als werkterrein de zaken van hun gemeenschap, de 'publieke zaak'. Deze 'publiciteit' moet overigens niet worden opgevat als openbaarheid in de zin van volledige, algemene informatie – integendeel, onbekendheid en

geheimzinnigheid over de precieze gang van zaken zijn opvallende kenmerken van zowel de politiek als het openbaar bestuur.
Wanneer politiek vrijwel wordt geïdentificeerd met het overheidsbeleid,[22] dan wordt besturen dé politieke activiteit bij uitstek. Het openbaar bestuur neemt dan de centrale plaats in, als dagelijkse zaakwaarnemer en 'rentmeester' van de gemeenschap, bij het verwerken van verlangens en eisen, het formuleren van alternatieve keuzemogelijkheden voor het beleid, de feitelijke beslissing en de uitvoering daarvan. Ook wanneer men niet het 'zaakwaarnemerschap' van de overheid namens de gemeenschap als uitgangspunt neemt, maar louter de vraag stelt, wáár de beslissingen over gemeenschapszaken vallen, ook dan neemt het openbaar bestuur een vooraanstaande plaats in. Bij de totstandkoming van 'politieke' beslissingen heeft zij een voortdurende inbreng en daarnaast moeten binnen het openbaar bestuur voortdurend zgn. 'uitvoeringsbeslissingen' worden genomen. Het omzetten van politieke, 'principiële' beslissingen in realiteit is een allesbehalve automatisch proces, doch vereist een reeks van beslissingen, die een steeds specifieker vorm aannemen. Met enig recht zou men kunnen zeggen, dat ná het nemen van het politieke principebesluit de beleidsvorming niet is voltooid, maar slechts gestart.[23]
Een andere overeenkomst tussen politiek en bestuur is het rolkarakter van beide activiteiten: het zijn beide afzonderlijke aspecten van 's mensen gedrag, die in gespecialiseerde samenlevingen hun vorm krijgen in afzonderlijke beroepen (beroepsrollen) 'politicus' en 'bestuurder', die door afzonderlijke personen als een volledige loopbaan kunnen worden vervuld.
Men kan zich afvragen na het voorgaande, wat de verschillen tussen politiek en bestuur, áls deze er al zijn, er nog toe doen, nu er zulke algemene, principiële overeenkomsten tussen politiek en bestuur te constateren zijn. Toch is het voor de analyse van corruptie in het openbare leven zinvol om het onderscheiden tussen politiek en bestuur even te belichten. Wanneer men namelijk modelmatig redeneert, vanuit een ideaaltypisch begrip van 'bestuur',[24] dan krijgt bestuurlijke corruptie aanmerkelijk andere accenten dan corruptie in de politiek.
Een eerste belangrijk verschil ligt in de mate van structurering van het politieke resp. het bestuurlijke handelen. Het openbaar bestuur in de betekenis van 'het overheidsapparaat', wordt gekenmerkt door een sterke structurering. Bestuurlijk handelen speelt zich af in bureaucratische verhoudingen, waarbinnen de onderlinge relaties tussen bestuurders zijn vastgelegd — expliciet, 'zwart op wit' — en hun gedragingen aan vele regels gebonden. Het bureaucratische gebouw wordt intern gekenmerkt door een aantal rationele ordeningsprincipes, nl. hiërarchie, competentie en differentiatie.[25] Iedere ambtenaar heeft een eigen, gespecialiseerde taak (differentiatie), die hij vervult op basis van zijn gekwalificeerde deskundigheid (competentie) binnen een rangorde van ondergeschikten en superieuren (hiërarchische ladder/pyramide). Deze ordening wordt op papier neergelegd in voorschriften en reglementen, die duidelijk aangeven welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan welke specifieke bestuursposities zijn verbonden.

Wanneer men daartegenover de politiek bekijkt, en wel in ruime zin, dan is de mate van structurering (ordening, vastlegging) veel geringer. Lang niet alle groepen, die zich met de strijd om de macht, de realisering van sociale idealen en/of de beleidsproblemen van de gemeenschap bezighouden, zijn bureaucratisch opgezet. Weliswaar bezit de regering en tegenwoordig menige politieke partij een 'apparaat', dat intern bureaucratisch is georganiseerd, maar de noodzaak om steeds weer nieuwe problemen, verlangens en eisen te interpreteren in het kader van de waarden en normen, de noodzaak om — soms snel — beslissingen en keuzen te maken, alsmede de voortdurende aanwezigheid van kapers op de kust, brengt een element van onzekerheid en onvoorspelbaarheid in de politiek. Het vermogen om snel oog te krijgen voor nieuwe beleidsproblemen, zódanig op behoeften in te spelen, dat het eigen standpunt zo sterk mogelijk aanslaat bij een zo groot mogelijke achterban, om via publiciteit of relatienetwerken maximale steun te verwerven in steeds weer veranderende conflicten — persoonlijke factoren, vaak moeilijk exact te meten, gaan in een situatie van verandering en onzekerheid meespelen in het politieke proces; deze factoren laten zich niet structureren in een bureaucratische blauwdruk.
Met dit verschil in structurering tussen politiek en bestuur hangt samen een sterk verschil in cultuur tussen deze twee. De waarden, normen, overtuigingen en verwachtingen[26] in het bureaucratische openbaar bestuur zijn anders dan in de politiek. Vanuit de rationele bureaucratische ordeningsprincipes is de ambtelijke bestuurder geneigd om zijn waarden en normen in de eerste plaats te zoeken in de wet. Hij is sterk juridisch ingesteld en streeft ernaar al zijn handelen in te passen in het kader van wet, reglement en dienstvoorschrift. Hierdoor, alsmede door het anonieme en vaak massale karakter van de bureaucratische organisatie, zal hij geneigd zijn het publiek op onpersoonlijke basis tegemoet te treden. Als uitvoerder van de overheidstaak dient hij te streven naar een toepassing van de regels zonder aanzien der persoons, naar een strikt rechtvaardige verdeling van diensten, beloningen en straffen over zijn publiek, waarbij het beginsel 'gelijke monniken, gelijke kappen', in voorschriften vastgelegd en uitgewerkt, zijn uitgangspunt vormt.
De politicus daarentegen moet zich instellen op verandering, onzekerheid en concurrentie. Om zijn rol in de politiek te kunnen (blijven) vervullen moet hij openstaan voor nieuwe eisen vanuit de samenleving en deze benut-

ten om zich een maximale steun te verwerven. Bij het hanteren van waarden en normen, bij de totstandkoming van beleidsbeslissingen/wetten en bij de uitvoering daarvan, gaat het hem erom, zijn standpunt (ideologie, belang, partij, groep) een maximaal gewicht te geven tegenover de standpunten etc. van andere, concurrerende politici. De concrete middelen, die hij daartoe gebruikt, zijn niet in expliciete voorschriften of reglementen vastgelegd: het hangt grotendeels van hemzelf af, op welke wijze hij zijn mening vertolkt. Het is voor hem essentieel te beschikken over een zo gevarieerd mogelijk arsenaal van politieke expressiemiddelen, die, alnaargelang de omstandigheden, zijn standpunt een maximaal gewicht kunnen geven.

Vatten wij het voorgaande samen, dan kunnen politiek en bestuur, politicus en bestuurder, met hun diverse kenmerken, overeenkomsten en verschillen, zinvol worden ondergebracht in het analytische begrip 'politiek systeem',[27] d.i. de opvatting, dat in elke samenleving de behoeften, wensen en eisen, gesteund en gedragen door diverse groepen, worden opgevangen, geselecteerd en omgezet in beleidsbeslissingen vóór en namens de totale gemeenschap en uitgevoerd als antwoord op deze eisen, die uiteindelijk via een terugkoppelingsmechanisme worden ingewilligd of niet – in dit laatste geval ligt hier het beginpunt van een nieuwe 'input-conversie-output-feedback'-lus. De rol van politicus met de bijbehorende cultuur van effectieve, flexibele politieke expressie ('articulatie'[28]) heeft een plaats van de 'input'-kant van het politieke systeem, de rol van bestuurder met zijn cultuur van wettige, onpersoonlijke, rechtvaardige verdeling (allocatie) moet dan gedacht worden aan de 'output'-zijde van het politieke systeem.

Het zijn de afwijkingen van dit politieke systeemmodel, die ons in het vervolg van deze beschouwing vooral zullen interesseren: de overlappingen tussen bestuur en politiek, de dubbelrollen, de daaruit voortvloeiende spanningen, en de oplossing voor deze spanningen, het conflict tussen de *'inputcultuur'* van de politicus en de *'outputcultuur* van de overheidsdienaar-bestuurder, en de onvoorziene, vanuit systeemstandpunt bekeken 'misplaatste' invloeden vanuit de omgeving op het beleidsproces.

3 Corruptie

Van Dale's Nieuw Groot Woordenboek der Nederlandse taal omschrijft corruptie als '... bedorvenheid, omkoopbaarheid, en het gebruikmaken daarvan of het meedoen eraan'.[1] Sommige sociaal-wetenschappelijke auteurs komen in hun definiëring niet verder – opvallend is bv. Gunnar Myrdal, die corruptie eenvoudigweg karakteriseert als '... selfish and improper conduct'.[2]

Uit alle omschrijvingen, hoe summier ook, komt evenwel steeds naar voren, dat corruptie normovertreding inhoudt: het wordt aangeduid als 'evil', als

'illegitiem', 'ongepast', 'zelfzuchtig', 'illicit', 'unfair' en als een 'breach of law and standards of high conduct'.[3]

Hoewel de specifieke normen, waarvan corruptie een overtreding vormt, uiteraard sterk variëren, alnaargelang de tijd, de plaats en de positie waar het om gaat, worden door sommige auteurs wel algemene uitwerkingen gegeven. Zo zal het verabsoluteren van de eigen machtspositie altijd corrupt zijn, omdat de normen, waarvan corruptie de ontkenning vormt, altijd groepsnormen zijn, waarmee de machthebber zich moet verantwoorden tegenover de gemeenschap.[4] Anderen proberen een meer inhoudelijke uitwerking van deze normen te geven, door bv. het verbod van benadeling van het publiek, de openbaarheid van de besluitvorming, of het beginsel van volstrekte scheiding van ambtelijke en particuliere belangen/huishoudingen als maatgevende norm voor corruptie te stellen.[5]

Men kan echter corruptie ook vanuit een minder normatief en meer gedragsmatig oogpunt bekijken. Dan kan het worden omschreven als een transactie: de bekleder van een openbare positie, hetzij politicus hetzij bestuurder-ambtenaar, ontvangt gunsten (sociale waardering, geld, geldswaarde etc.) en stelt daar gunsten tegenover, d.w.z. hij doet iets wat hij sowieso al behoort te doen, hij doet iets wat hij niet doen mag, of hij maakt een op zich legitieme uitzondering op ongeoorloofde gronden.[6] Corruptie wordt dan een 'handeltje', een 'deal', een 'zwartemarkttransactie', gebaseerd op schaarste, vraag en aanbod.

Vervolgens is het niet alleen van belang te weten, van welke normen corruptie een overtreding vormt. Ook de motieven, belangen en doeleinden waaruit corrupt gedrag in positieve zin voorkomt, zijn van grote betekenis om een duidelijk beeld van corruptie te verkrijgen.

Veelal worden deze motieven samengevat onder de noemer 'eigenbelang'. Dit kan worden geïnterpreteerd als het puur individuele, materiële belang van de positiebekleder, en inderdaad wordt het dienen van de eigen portemonnaie door de bekleder van een openbare positie vrij algemeen als corruptie beschouwd.[7] Men kan het eigenbelang en de 'gunsten', 'gains and profits' echter ook ruimer interpreteren – het woord 'profijten' zegt het al. Een dergelijke interpretatie is impliciet al aanwezig, wanneer ook nepotisme, vriendjespolitiek en patronage tot corruptie worden gerekend of wanneer het systeem van de Amerikaanse 'political machine' als het voorbeeld van corruptie wordt gepresenteerd.[8] De familie of de politieke partij kan in deze visie als een groep worden beschouwd, waarvan het belang 'corrupt' is, wanneer het de doorslag geeft bij het handelen van de bekleder van een openbare positie.

De vraag, welk groepsbelang wél en welk belang níet als corrupt moet worden gezien, is in zijn algemeenheid vrijwel niet te beantwoorden, vooral ook

omdat het 'algemeen belang', 'nationaal belang' of 'gemeenschapsbelang', de leidraad bij uitstek voor de niet-corrupte bestuurder/politicus, in de praktijk nooit duidelijk vaststaat en meer een fictieve en mythologische dan een empirische betekenis heeft.[9] Wel kan in het algemeen worden gesteld, dat corruptie hoe dan ook gekenmerkt wordt door een kloof tussen de officiële loyaliteit van de positiebekleder en diens feitelijke loyaliteit. De doeleinden en belangen, waarvoor hij officieel geacht wordt zich in te zetten zijn niet dezelfde als de doeleinden en belangen waarvoor hij feitelijk werkt. Daarnaast moet deze discrepantie binnen de gemeenschap gevoeld worden als een moreel afkeurenswaardige zaak.

Terwijl het bij de politicus (of, moreel positiever klinkend, 'staatsman') vaak onduidelijk is welke loyaliteiten bij hem in feite vooropstaan en welke loyaliteit voorop behoort te staan, gelden voor de ideaaltypische ambtenaar-bestuurder duidelijker loyaliteitsnormen. In de eerste plaats wordt van hem verwacht, dat hij zich gedraagt alsof hij geen privébelangen had, en tweedens, dat hij de onpersoonlijke doeleinden van zijn organisatie vooropstelt als richtsnoer voor zijn handelen.

Voor alle 'public persons' geldt, dat die handelingen corrupt zijn, die zich niet of slechts zeer moeilijk laten rechtvaardigen in termen van de officiële loyaliteit, zij het dan wél in termen van een *lagere* loyaliteit, d.i. een loyaliteit die binnen de gemeenschap als moreel laag en verwerpelijk wordt beschouwd.

De vraag, wat vóór en hoeveel bewijsmateriaal noodzakelijk is om in concrete gevallen van corruptie te kunnen spreken, de vraag in hoeverre politiek altijd als corrupt kan worden gezien, alsmede de vraag of, en zo ja, hoe, corruptie in het veld bestudeerd kan worden, blijft hier buiten beschouwing. Wel zij opgemerkt, dat de beantwoording ervan van groot belang is voor het onderzoeken en verklaren van corruptie in het openbare leven.

4 Soorten en vormen van corruptie

Het begrip corruptie dekt een veelheid van verschijnselen, en een eerste aanzet om corruptie beter te kunnen plaatsen kan gegeven worden door een nadere verfijning en classificatie. Talloze indelingen zijn hierbij denkbaar; wij bespreken hieronder enige ervan.

Allereerst het onderscheid tussen 'private corruption' en 'public corruption', dat uiteraard staat en valt met het maatschappelijke onderscheid tussen een particuliere sfeer (privésfeer) enerzijds en een publieke sfeer (het openbare leven) anderzijds.

Bij particuliere corruptie kan men denken aan bv. bedrijfscorruptie. Hierbij zij opgemerkt, dat bedrijfscorruptie geenszins los staat van corruptie in het openbare (politieke en bestuurlijke) leven, maar dat er duidelijke verbanden

tussen deze beide zijn aan te geven. In de eerste plaats bevinden bedrijven zich, net als iedere andere groep, in de positie van 'wederhelft' van de bestuurder/politicus binnen de relatie waarin publieke corruptie plaatsvindt. Tweedens, in vele landen bestaat of bestond traditioneel de neiging om een openbare positie te beschouwen als een particulier bezit dat bedrijfsmatig kan en moet worden geëxploiteerd.[1] Tenslotte kan het culturele klimaat in een samenleving zozeer zijn doortrokken van bedrijfswaarden zoals individueel succes en materieel gewin, dat men ook van de beklеders van openbare posities een cynische en materialistische instelling verwacht en accepteert.[2]

In niet-westerse samenlevingen is het onderscheid tussen de privésfeer en de openbare sfeer vaak nauwelijks hanteerbaar en daardoor weinig verhelderend; de grens tussen privérollen en openbare rollen valt vrijwel niet te trekken.[3] Het onderscheid particuliere corruptie — openbare corruptie verliest daardoor veel van zijn betekenis — het lijkt slechts zinvol te gebruiken in de westerse context, en niet zomaar over te plaatsen daarbuiten. Wanneer men desondanks westerse ervaring wil gebruiken voor de vergelijkende bestudering van corruptie in niet-westers stelsels, dan zou waarschijnlijk het materiaal voor de westerse kant van de vergelijking het beste gezocht kunnen worden in de westerse *geschiedenis* en wel in die periodes, waarin het onderscheid privésfeer — publieke sfeer onduidelijker was dan nu.[4]

De particuliere en de publieke corruptie kunnen worden samengebracht onder de noemer 'maaaschappelijke corruptie'. Met deze term wordt niet zozeer aangeduid, dat corruptie een sociaal verschijnsel is — het zal de lezer duidelijk zijn, dat in dit betoog corruptie *sowieso* binnen de menselijke interactie is gedacht —, alswel dat 'de maatschappij' als geheel corrupt kan zijn. Wanneer ook binnen dié sociale instituties, waarin de waarden en normen van een samenleving worden geproduceerd en gehandhaafd (men denke aan de overheid, de kerken, het onderwijs), het feitelijk gedrag wordt geleid door officieel afkeurenswaardige loyaliteiten, wanneer de loyaliteit aan het nationale geheel zeer zwak is of zelfs afwezig, of wanneer iedere loyaliteit boven het niveau van het individu/de primaire groep ontbreekt, dan zou men inderdaad kunnen spreken van een 'corrupte samenleving'. Echter, er is een risico verbonden aan het gebruik van deze term. Maar al te gemakkelijk immers laat het zich hanteren als een etiket, waarbij men gemakshalve alle verschijnselen in een samenleving over één kam scheert, nl. de kam van de zeer stringente westerse (Nederlandse, Britse) normen ten aanzien van corruptie. Op die manier wordt het bij voorbaat onmogelijk om tot een beter begrip van corruptie te komen door vanuit een 'inside view' binnen een samenleving differentiaties aan te brengen.

Een andere interpretatie van 'maatschappelijke corruptie' is, dat het ver-

schijnselen aanduidt, die vóórkomen op een groot aantal terreinen van het maatschappelijk leven en die soms als min of meer corrupt worden beschouwd. Te denken valt in dit verband aan wijdverbreide gewoontes als het geven van fooien, e.d.
Binnen de categorie 'publieke corruptie' kan het zin hebben een onderscheid te maken tussen politieke en bestuurlijke corruptie. Zoals hierboven werd aangegeven, is dit onderscheid vooral van betekenis vanwege de verschillen in waarden en normen ('cultuur') tussen de politicus enerzijds en de bestuurder anderzijds. Terwijl de gedragingen van de bekleders van openbare posities zich vaak laten aanzien als een onontwarbare kluwen van politiek-bestuurlijk handelen, kan vanuit de begrippen *'input-cultuur'* (politicus) en *'output-cultuur'* (bestuurder) een nadere analyse van corruptie worden opgebouwd.
Een aantal onderscheidingen, dwars door de vóórgaande heenlopend, kan het begrip corruptie nog verder verfijnen.
Eén daarvan is het onderscheid tussen incidentele en systematische corruptie. Terwijl er bij incidentele corruptie sprake is van sporadische, geïsoleerde afwijkingen van het bestaande normenstelsel, 'schoonheidsfoutjes' als het ware, waarvan het corrigeren vooral kan geschieden door een perfectionering van het geldende stelsel, gaat het bij systematische corruptie om een verschijnsel, dat door zijn aard en omvang zich een eigen plaats in de samenleving heeft verworven en hieruit slechts moeilijk is weg te denken, laat staan weg te halen. Corruptie-als-systeem vormt het hoofdonderwerp van het onderhavige betoog.
Ook kan corruptie worden ingedeeld naar de diverse niveau's waarop het plaatsvindt: bv. locale vs. nationale corruptie. Dit onderscheid berust niet alleen op de puur formele indeling van regeerniveau's, maar kan rechtvaardiging vinden in de grote verschillen in bestuurlijk-politieke structuur en vooral cultuur, die vaak bestaan tussen de locale gemeenschap en de nationale staat. Een vaak geridiculiseerd onderscheid, gemaakt vanuit de perceptie van de bedrijvers van corruptie, is dat tussen 'honest graft' en 'disonest graft'.[5] Toch geeft dit onderscheid op treffende wijze aan, dat ook voor de corrute bestuurder/politicus zekere normen blijven gelden, net zoals dat bv. binnen de onderwereld het geval is. Zo kan het aannemen van steekpenningen van nachtclubeigenaren bij de stedelijke politie als informeel acceptabel worden gezien, maar omkoping door heroïnehandelaren niet.[6]
Verder kan corruptie worden ingedeeld in zgn. particularistische en zgn. universalistische corruptie.[7] Hiermee wordt aangegeven dat corruptie soms aan een specifieke groep uit het publiek een (extra) toegang verschaft tot de bestuurder/politicus, terwijl corruptie soms ook voor ieder lid van het publiek zonder aanziens des persoons als toegangsweg openstaat. In het

eerste geval loopt de weg naar de 'public person' veelal via speciale relaties zoals familie, kaste, politieke partij, factie, 'old boy'-networks, bij de universalistische corruptie daarentegen gaat het meestal om een 'fooi-vooraf'-systeem, dat door de 'public person' op onpersoonlijke basis wordt toegepast tegenover het publiek. De bekende 'boete ter voorkoming van strafvervolging', zoals die wordt toegepast bij verkeersovertredingen en bij het openbaar vervoer, zou men kunnen zien als het legale evenbeeld hiervan.
Het onderscheid tussen 'relatie-corruptie' en 'geld-corruptie' valt vaak samen met de indeling particularistische-universalistische corruptie, zij het dan, dat het bezit van geld – en met name het bezit van véél geld – niet bepaald altijd gelijkelijk is verdeeld binnen een samenleving en dus niet altijd tot universalistische corruptie zal leiden.
Een ander, theoretisch belangrijk, onderscheid is dat tussen 'anomische corruptie' en wat wij zouden willen noemen 'misverstandscorruptie'.[8] Corruptie kan onderdeel zijn van een toestand van *anomie*,[9] waarin het individu niet beschikt over normen, die hij zelf als geldig richtsnoer voor zijn handelen ervaart. Ook kan er echter van corruptie sprake zijn, wanneer in een snel veranderende en/of plurale samenleving de loyaliteit aan de ene subcultuur door de aanhangers van een andere subcultuur als corrupt wordt beschouwd – zo zullen bv. traditionele groepen en 'modernisten' elkaars subcultuur als 'corrupt' veroordelen. Het corruptieprobleem ligt dan niet in een gebrek aan groepsloyaliteit, maar in een 'misverstand' tussen op zichzelf oprechte en loyale aanhangers van uiteenlopende subculturen. In zo'n geval kan en moet corruptie tot zijn juiste proporties worden gerelativeerd door allereerst duidelijk te maken, uit naam van wélke groepsnormen en tégen wie het etiket 'corruptie' wordt gebruikt.
De concrete vorm, die corrupt gedrag van bekleders van openbare posities kan aannemen, de 'technicalities' ervan, bieden aanknopingspunt voor vele classificaties.
Zo kunnen afpersing en omkoperij als afzonderlijke varianten worden beschouwd. Bij afpersing ligt het initiatief bij de bestuurder/politicus – de cliënt betaalt hem uit angst voor de negatieve gevolgen van niet-betaling. Bij omkoperij zet de cliënt de eerste stap: zijn motief is hier meer positief en hij betaalt de 'public person', omdat hij reële voordelen verwacht van wél-betaling.
Ook de vraag, welk belang in directe zin concreet wordt geschaad, biedt een indelingscriterium: wordt de staatskas geledigd voor corrupte doeleinden of gaat de corruptie ten koste van het publiek, dat de bestuurlijke diensten tracht te verwerven?[10]
Het directe doel van de omkoping is eveneens van betekenis: gaat het om het versnellen van de dienstverlening, om het vertragen of blokkeren ervan,

of om het verkrijgen van uitzonderingsposities?
Een indeling naar terrein van overheidsbeleid is denkbaar: corruptie op het gebied van de openbare werken kan qua aard en omvang verschillen van corruptie op onderwijsgebied. Een dergelijke differentiatie naar departement van openbare dienstverlening, is vooral interessant om na te gaan, welke betekenis de aard/omvang van diverse overheidsactiviteiten alsmede de structuur van het overheidsapparaat kunnen hebben voor corruptie in het openbare leven.
Vele andere classificaties laten zich denken – sinds de grijze oudheid is corruptie het voorwerp van een schier grenzeloze vindingrijkheid bij haar beoefenaren. Kautilya in zijn Arthashastra (400 v. C.) geeft meer dan veertig vormen, en hedendaagse rapporten doen hiervoor niet onder.[11]
De waarde van de diverse indelingen is hierin gelegen, dat zij gewoonlijk zijn gebaseerd op een min of meer uitgewerkte theoretische gedachtengang over oorzaken, gevolgen en betekenis van corruptie. Hierdoor geven ze ieder op hun eigen wijze een aanzet tot nadere analyse en onderzoek.
Voor het beleid, gericht op de bestrijding van corruptie, hebben ze eveneens hun betekenis, omdat ze differentiëren tussen diverse vormen van corruptie – vormen, die variëren in betekenis en functie, en daardoor ook in bestrijdbaarheid.

5 De politieke betekenis van het bestuursapparaat, in verband gebracht met politieke en bestuurlijke corruptie

Een groot aantal kenmerken van het overheidsapparaat kan in verband gebracht worden met corruptie en in de literatuur is dit dan ook gedaan. Een gebrek aan ambtenaren, een inefficiënte werkwijze, onderbetaling van de ambtenaar, onduidelijkheid van de ambtelijke verantwoordelijkheden, het ontbreken van interne controle en dientengevolge een geringe kans om betrapt te worden, een laag moreel en een laag prestige bij het publiek zijn enige factoren, die geacht worden samen te gaan met een hoge mate van corruptie in het openbaar bestuur.[1] Elk van deze factoren verdient uitvoeriger bestudering dan tot dusverre is geschied; wat ons in het hiernavolgende evenwel zal bezighouden, beperkt zich tot de politieke rol van het bestuursapparaat als verklarende factor voor corruptie.
Zoals hierboven al terloops werd aangegeven, wordt ervan uitgegaan, dat de feitelijke gedragingen van bestuurders niet samenvallen met de rol, die hun is toebedeeld in het ideaaltype van de 'bureaucraat-in-reincultuur', en evenmin gelijkgesteld kan worden met de rol van 'uitvoerende macht' uit de welbekende theorie van de machtenscheiding van Montesquieu.[2]
Voor wat betreft de rol van onpersoonlijke, gespecialiseerde, rationeel-wetsgetrouwe uitvoerder van het beleid kan in zijn algemeenheid worden opgemerkt, dat deze rol in de praktijk moeilijk is vol te houden. Een veelvuldig contact tussen een bestuurder en eenzelfde individu of groep uit het publiek schept een veelheid van persoonlijke banden, relaties van vriendschap en vijandschap, waardoor de onpersoonlijke maatstaven van 'de dienst' op de achtergrond raken. Een voorbeeld uit het onderwijs: de kans op een strikt onpersoonlijke beoordeling van studieprestaties door docenten is aanzienlijk groter voor een student, die pas één semester meedraait, dan voor een student, die al zes semesters meeloopt, omdat er na verloop van tijd een morele band tussen student en docent ontstaat.[3] Deze afzwakking van het bureaucratische ideaaltype in de praktijk geldt zowel voor gespecialiseerde westerse samenlevingen als voor minder gebureaucratiseerde, snel veranderende stelsels in de Derde Wereld.
Evenmin valt het doen en laten van een bestuurder samen met de taak van pure 'uitvoering'. Zo zal bv. een politieman snel bemerken, dat zijn feitelijke taak meer ligt in het beslechten van allerlei ruzies en conflicten dan in het 'uitvoeren en handhaven van de wet'.[4] Zijn dagelijkse rol is vaak die van scheidsrechter. Men zou het in systeemtermen zó kunnen formuleren, dat de taak van de bestuurder weliswaar in de 'output'-sfeer ligt, maar dat deze outputfunctie zowel rechterlijke als uitvoerende elementen in zich bergt.
Edoch, ook de formulering 'productie van politieke outputs' schiet tekort bij het omschrijven van de activiteiten van een bestuurder. Ook de voorbereiding van de besluit- en beleidsvorming vindt in vele opzichten plaats binnen de overheidsorganisatie. In de westerse context denke men aan de talloze 'afdelingen beleidsvoorbereiding' binnen het overheidsapparaat, maar ook aan de ambtelijke werkgroepen, de onderzoekscommissies en adviesraden op allerlei terrein, en uiteraard aan de bestuurlijke top, waar de grens tussen bestuurder en politicus vaag is.
In ontwikkelingslanden komt daar dan nog bij de vaak sterke traditie, dat het 'regeren' een álomvattende, niet-gespecialiseerde bezigheid is, waarbinnen 'politieke' en 'bestuurlijke' zaken niet van elkaar worden afgezonderd. De magistraat in het klassieke China, de District Collector uit de Britse koloniale periode,[5] de 'administrative politics' in Burma, zoals Pye dat beschrijft,[6] illustreren deze vermenging van politiek en bestuur en het samenvallen van de politieke en bestuurlijke elites.
Wanneer men het bestuurlijke handelen als geheel beschouwt, dan kan het op zich worden beschouwd als een politiek systeem *sui generis*, als een afzonderlijk systeemniveau binnen het ruimere kader van 'de' politiek. Immers nadat op bestuurlijk-politiek topniveau bepaalde 'principiële' beslissingen zijn genomen en 'het' beleid is vastgesteld, begint binnen de overheidsdienst een reeks van activiteiten, die gewoonlijk worden aangeduid als 'uitvoering', maar die in feite bestaan uit series beslissingen, die, in de vorm van steeds

meer toegespitste voorschriften en richtlijnen, aan het beleid zijn feitelijke, concrete gestalte geven.
Voor elk van deze beslissingen kan een eigen systeem-model op micro-niveau worden gehanteerd: er is sprake van een input (algemene en specifieke eisen en steun), een verwerkingsmechanisme (selectie/filtering van alternatieven en overwegingen), en een output (richtlijn, uitvoeringsvoorschrift), die op zich weer het startpunt (input) vormt voor een nieuwe, nog meer verbizonderde uitvoeringsbeslissing of een reeks daarvan. Voor een goed begrip van politieke en bestuurlijke corruptie kan het nuttig zijn de verschijnselen aan de outputzijde van het 'grote' politieke systeem te verbizonderen tot een politiek systeem op zich.
De vraag naar de politieke betekenis van de overheidsbureaucratie moet dus in ruime zin worden gesteld: hoe kan de rol van de bureaucratie in het totale proces van beleidsvorming en -uitvoering een verklaring geven voor corruptieverschijnselen?

5.1 De bestuurspositie als 'spoils'

Bij de behandeling van het begrip 'politiek' kwamen drie kernelementen naar voren: het nastreven van waarden ('het goede'), het hanteren van macht en het vormgeven aan beleid. Wanneer men deze elementen wil vertalen in de motieven van hen, die aan de politiek deelnemen, dan kan hun motief, hun subjectieve doel, dus gelegen zijn in het nastreven van het goede en/of het werken met macht en/of de beleidsvorming. Easton probeert al deze varianten onder één begrip samen te brengen, wanneer hij politiek omschrijft als de 'authoritative allocation of *values* for a society' – hij hanteert het begrip 'value' nl. niet in puur ethische zin, maar vooral sociologisch, d.w.z. door de politiek wordt al datgene verdeeld/toegedeeld, wat in een samenleving als nastrevenswaard wordt beschouwd, of het nu betreft het verbeteren van de maatschappij of het verwerven van zoveel mogelijk materiële rijkdom. Welnu, het verkrijgen van een ambt, een hoge of lage positie in het openbaar bestuursapparaat, kan ook zo'n waarde zijn, die de drijfveer vormt voor het 'in de politiek gaan'. In feite is in ieder politiek stelsel bij de politiek actieve burgers het streven naar een positie in het bestuur – dus niet alleen in de vertegenwoordigende lichamen – een zeer belangrijk direct doel. Een politieke groepering, die haar leden verbiedt posities in het openbaar bestuur te vervullen, verliest zeer snel aan aantrekkingskracht.[7]
Of het streven naar een bestuurspositie het absolute einddoel, de hoogste waarde voor een individu vormt dan wel een tussenstation voor het bereiken van een hoger doel (bv. een hogere bestuurspositie) is vaak moeilijk te zeggen; wanneer de bestuurder of adspirant-bestuurder de machtspositie

centraal stelt en verabsoluteert, dan zal hij volgens sommige auteurs (zie boven, blz. 121) *ipso facto* als corrupt moeten gelden. In concreto is het evenwel moeilijk te constateren, in welke mate voor de 'public person' de eigen positie centraal staat. Mogelijkerwijs zou men kunnen redeneren, dat het verwerven en handhaven van de eigen bestuurspositie de centrale drijfveer vormt, wanneer de andere, als 'hoger' gepresenteerde doeleinden van de betrokkene weinig of geen consistentie vertonen of voortdurend veranderen. In een situatie, waarin de maatschappij zelve voortdurend verandert en mét haar de sociale problemen en de politiek-bestuurlijke antwoorden daarop, zou een dergelijke redenering echter moeilijk stand kunnen houden. Daarbij komt, dat voor het realiseren van zeer vele als 'hoger' beschouwde waarden de bestuurspositie een onmisbaar instrument is. Om het beleid te kunnen mede-vormgeven, om macht te kunnen hanteren, om een rechtvaardiger maatschappij tot stand te brengen, ja ook om 'het systeem structureel, fundamenteel etc. te veranderen'[8] biedt het bestuursapparaat bij uitstek de middelen. Er is dan ook geen enkele politieke groep, die zich ieder recht ontzegt op de bestuursposities als 'spoils', als buit in de politieke strijd.
De mate, waarin bestuursposities beschikbaar zijn als 'spoils', is aan sterke variatie onderhevig.[9] In veel regeringsstelsels is de recrutering voor de meeste ambten niet gebaseerd op een volstrekt open, politieke concurrentie-met-alle-middelen, maar op criteria van onderwijs, opleiding, examens etc. Het nastreven van een bestuurspositie als waarde wordt daardoor grotendeels uit de politieke arena naar de sfeer van onderwijs en scholing gebracht. Dit betekent tevens, dat mogelijke corruptie in de concurrentie naar ambten buiten de politieke sfeer en binnen de sfeer van het onderwijs komt te liggen.
Wanneer de 'politieke spoils-sector' in het openbaar bestuur groeit, dan leidt dit onvermijdelijk tot een toenemend aantal beschuldigingen van corruptie, vooral van de kant van buitengesloten groepen en verliezers in de concurrentiestrijd. Ook mag op puur statistische gronden worden aangenomen, dat naarmate het aantal 'spoils positions' toeneemt, ook het aantal belangstellende gegadigden zal toenemen én, daarmee, het aantal gegadigden, dat uitsluitend in de positie is geïnteresseerd: bij een groeiende 'spoils sector' neemt dus niet alleen de verdenking van corruptie, maar ook de feitelijke corruptie toe, in de zin van 'baantjesjagerij'. Een sfeer van verdachtmaking en beschuldiging van corruptie leidt op haar beurt tot een klimaat, waarin corruptie in het openbare leven misschien niet direct wordt goedgekeurd, maar wel wordt verwacht en als onvermijdelijk aanvaard. Een dergelijk opinieklimaat is op zich weer bevorderlijk voor corruptie in al haar vormen.[10]
Als achtergrond voor de neiging om het verkrijgen en behouden van een

bestuurspositie vóór en boven alles te stellen kunnen een aantal factoren worden genoemd.
Allereerst kunnen in het persoonlijke vlak de ervaringen tijdens de jeugd in het algemeen en het gebrek aan materieel comfort in deze periode in het bizonder ertoe leiden, dat het politiek geïnvolveerde individu zich ontwikkelt tot een 'gain politician', die het materiële inkomen, verbonden aan een openbare positie, centraal stelt.[11]
Deze persoonlijke ontwikkeling staat evenwel niet los van een maatschappelijke context. Een grote armoede, grote werkloosheid en een relatief grote publieke sector zijn factoren, die niet alleen het ontstaan van de 'gain politician' kunnen verklaren, maar ook de felle concurrentiestrijd, die plaatsvindt rond het verwerven van openbare posten. De mogelijkheden om door het wettelijk voorschrijven van maatstaven t.a.v. opleiding, kwalificatie en selectieprocedures deze ongelimiteerde politieke strijd om posities te temperen, kunnen gemakkelijk te hoog worden aangeslagen. De beperking van dergelijke maatregelen ligt nl. hierin, dat ze de concurrentie-met-alle-middelen niet uitroeien, maar slechts verschuiven naar een ander punt, bv. de toelating tot bepaalde scholen of examens. Het probleem wordt dan, in hoeverre het onderwijs bestand is tegen allerlei corrupte vormen van beïnvloeding.
Tenslotte zij nog opgemerkt, dat het 'spoils'-karakter van bestuursposities uiteraard niet alleen gelegen is in de maatstaven voor recrutering van de bekleders ervan, maar dat het evenzeer tot uiting kan komen in de andere stappen in de bestuurlijke loopbaan zoals promotie, degradatie, overplaatsing of ontslag.

5.2 De bestuurspositie als politieke hulpbron

Terwijl hierboven in 5.1 de politieke betekenis van het openbaar bestuur werd belicht door het te bezien als een waarde, valt hier de nadruk op een ander kant van de politiek (= gezaghebbende toedeling etc.) namelijk de toedeling. Welke betekenis heeft de bestuurspositie bij het totstandkomen van allocaties? Wanneer men het openbaar bestuur kenschetst als een onmisbaar instrument voor machtsuitoefening, beleidsvorming en het verwezenlijken van idealen, hoe kan dit dan worden uitgewerkt?
Met deze instrumentele kijk op het openbaar bestuur bevindt men zich in de 'machtsschool' binnen de politieke theorieën. De vraag wordt dan, welke macht verbonden is aan bestuursposities en waarom.
In het algemeen kan macht — d.i. het vermogen om andermans gedrag te veranderen met de uiteindelijke 'backing' van zware sancties — in een méér of minder vaste vorm vóórkomen. Soms is politieke macht een zeer vluchtig, wisselend verschijnsel, dat van de ene dag op de andere kan worden

gewonnen of verloren, bv. het leiderschap van een politieke beweging of partij. Soms daarentegen is macht zo sterk geïnstitutionaliseerd, dat het als een bezit kan worden beschouwd[12]; dit is met name het geval bij ambten, d.i. min of meer stabiele rollen in de overheidsbureaucratie. De macht, verbonden aan een bepaald ambt, is een bezit, dat men tezamen met dat ambt kan verwerven, behouden of verliezen. Vergeleken met andere machthebbers is de bestuurder-ambtsbekleder het meest zeker van zijn macht.
Welke zijn nu, meer in het bizonder, de middelen, die een ambtelijke bestuurder ten dienste staan — wat zijn zijn politieke hulpbronnen?
Binnen het zeer ruime begrip 'politieke hulpbron' ('anything that may be used as an inducement'[13] of 'virtually anything that human beings value can become the basis of a power relationship'[14]) zijn vele indelingen en classificaties denkbaar, zij het dat ze geen van alle logisch uitputtend zijn.
Eén ervan noemt als mogelijke hulpbronnen de tijd, die een individu beschikbaar heeft voor politieke activiteit, de beschikking over materiële rijkdom/geld, beschikkingsmacht over eigen/andermans baan of carrière, de beschikking over informatie, sociaal aanzien, populariteit en charisma, legitimiteit en legaliteit, het vermogen om op basis van solidariteitsgevoelens steun te verwekken en tenslotte de rechten, die verbonden zijn aan openbare ambten.[15]
Elders worden 'symbolen' (bv. geverseerdheid in de ideologie), geweld in allerlei vormen, 'goods' (beïnvloeding door middel van schaarste) en 'practices' (recrutering, opleiding en gedragsregels van de elite) genoemd.[16]
Weer andere auteurs maken een indeling in 'dwang' en 'consensus' als machtsbasis,[17] of geven een uitgebreide classificaties van 'base values', waarden, waarop machtsuitoefening berust. Hieronder worden gerekend: macht (logisch gezien misschien wat wonderlijk, empirisch gezien minder — macht brengt méér macht), respect, rechtschapenheid, affectie, fysiek welzijn, rijkdom, vaardigheid en kennis.[18]
De diverse indelingen overziende, komt men weldra tot de conclusie, dat het bekleden van een positie in het openbaar bestuur vele hulpbronnen met zich brengt.
Wanneer men het beleidsproces als een vorm van politieke activiteit beschouwt, dan heeft de bestuurder, afgezien van zijn routinematige bezigheden, alle tijd voor 'politiek' beschikbaar — hij is er zelfs voor vrijgemaakt. Overheidsgelden worden via hem toegekend of onthouden; soms is hij mede betrokken bij benoeming, bevordering of ontslag van anderen, met name zijn ondergeschikten; informatie over 'zijn' beleidsgebied bereikt hém vaak als eerste; zijn sociaal aanzien is hoog, zij het dat hij gewoonlijk over weinig charisma of populariteit beschikt; hij heeft de meest directe zeggenschap over wettigheid of onwettigheid,[19] naast zijn meer specifieke bevoegdheden;

zijn beslissingen kunnen uiteindelijk worden afgedwongen met sancties of zelfs geweld, en tenslotte kan hij binnen zijn bureaucratie beschikken over een variëteit van gekwalificeerde deskundigheden.
De bestuurder, en met name de topbestuurder, kan door zijn positie beschikken over een geïnstitutionaliseerde, gelegaliseerde accumulatie van politieke hulpbronnen. Bij het opvangen van eisen uit de samenleving, het selecteren, filteren en het omzetten ervan in beleidsbeslissingen en uitvoeringsmaatregelen kan hij op grond van zijn positie een zeer grote rol spelen.
Of hij dit ook in feite doet, is een vraag, die niet zonder meer bevestigend kan worden beantwoord. Onderlinge taakverdeling, informeel leiderschap, gebrek aan vaardigheid bij het gebruiken van hulpbronnen, beperkende voorschriften of persoonlijke beperktheden kunnen zijn feitelijke betekenis bij het beleidsproces afzwakken. Voor een duidelijk antwoord op deze vraag moeten concrete gevallen van beleids- en besluitvorming in hun specifieke context worden onderzocht – in zeer veel gevallen blijft dit terrein een in duisternis gehulde 'black box of government'.
Wat heeft deze, op zijn minst potentiële, machtsaccumulatie nu met corruptie te maken? Een bekend gezegde luidt, dat 'all power corrupts, and absolute power corrupts absolutely'.[20] Dit kan zó worden geïnterpreteerd, dat iedere bezitter van macht na verloop van tijd de neiging ontwikkelt om zijn machtspositie, *in casu* zijn bestuurspositie, als een absolute waarde te gaan beschouwen, welks handhaving vóór alles gaat. De positie is dan geworden tot de hoogste waarde, buit en beloning, en de politiek is dan gecorrumpeerd tot het 'toedelen van machtsposities'.
Een andere interpretatie, meer in overeenstemming met het hier gekozen corruptiebegrip en met de instrumentele kijk op het bestuursambt, zou kunnen zijn, dat machtsaccumulatie pas dán tot corruptie voert, wanneer er belangen en loyaliteiten door worden gediend, die niet stroken met de officiële loyaliteit van de positiebekleder. Deze 'improper interests and loyalities' kunnen in principe van tweeërlei aard zijn: binnen het overheidsapparaat kunnen onofficiële loyaliteiten en groepsbindingen bestaan en/of de positiebekleder kan het officiële doel van de organisatie corrumperen door bindingen buiten het overheidsapparaat, met de 'omgeving'. De hiernavolgende gedeelten 5.3 en 5.4 corresponderen met deze indeling.

5.3 Corrupte loyaliteiten binnen de overheidsbureaucratie

De ideaaltypische visie op bureaucraat en bureaucratie beschouwt het 'apparaat' als een onpersoonlijk, neutraal, effectief en voorspelbaar werkend geheel, een intern en extern gesloten monolothisch blok, waarbinnen een absolute loyaliteit bestaat aan het doel van de organisatie, d.i. te fungeren als

instrument ter uitvoering van het elders bepaalde beleid; alleen op uitvoerend gebied speelt zij een eigen rol.
Uit de voorafgaande beschouwingen over politiek en bestuur zal inmiddels duidelijk zijn geworden, dat deze visie in meerdere opzichten correctie behoeft. Het openbaar bestuur kan niet zinvol worden bestudeerd zonder het totale politieke systeem in de overwegingen te betrekken.[21] Ook de ideaaltypische visie op de binnenkant van het openbaar bestuur vereist echter nadere nuancering. Verre van nl. een monolieth te zijn, bestaan er binnen het overheidsapparaat vele informele groepsloyaliteiten, en, verre van een neutraal instrument te zijn, vertoont de overheidsbureaucratie initiatieven tot politieke zelfhandhaving en expansie, en kan er een proces van politieke concurrentie tussen bestuurders worden waargenomen.
De opvatting, dat het officiële doel van de organisatie de loyaliteiten binnen de organisatie monopoliseert, berust op enige uitgangspunten, waarvan in de realiteit nogal eens wordt afgeweken.
Allereerst impliceert deze opvatting, dat het officiële doel van de organisatie voor alle leden ervan zó duidelijk is, dat eventuele andere loyaliteiten ervoor opzijgezet kunnen worden. In feite hoeft dit lang niet altijd het geval te zijn: wanneer vanuit de politiek-bestuurlijke top geen duidelijke richtlijnen en taakomschrijvingen worden gegeven als vertaling van het officiële doel voor de leden, dan is het onvermijdelijk, dat ándere doeleinden het gedrag van de leden van de organisatie gaan bepalen.
Vervolgens gaat de 'monistische loyaliteit'-opvatting er van uit, dat het individu binnen de organisatie zich primair verticaal oriënteert, d.w.z. als richtsnoer voor zijn doen-en-laten met name zijn superieuren zal kiezen.
Om een aantal redenen echter kan naast deze verticale loyaliteit ook de horizontale loyaliteit – tegenover collega's en gelijkgeplaatsten – een grote rol spelen en interfereren met de officiële hiërarchie.
Een gemeenschappelijke sociale herkomst kan speciale banden creëren tussen bestuurders: familie, plaats of streek van geboorte, taal of dialect, schoolkameraadschap, religie, lidmaatschap van bepaalde clubs of verenigingen. Gemeenschappelijke opleiding van ambtenaren-bestuurders kan tot sterke bindingen tussen 'jaargenoten' leiden, vooral wanneer de onderlinge contacten tijdens de opleiding zeer intensief waren (internaat, kazerne, speciale opleidingsscholen). Ook de werksituatie geeft vele aanleidingen tot niet-verticale bindingen. Men werkt in feite meestal in een kleine groep direct samen (5 à 10 personen[22]); het contact met de superieuren is beperkt tot de formele sfeer, aangezien de chef wordt geacht niet informeel te verkeren met zijn ondergeschikten; men kan naast een collega wonen en de informele burenrelatie kan doorwerken in de sfeer van de bureaucratie.
Ook de formele opzet van de bureaucratie kan de niet-verticale bindingen

versterken: decentralisatie, waarbij vele bevoegdheden aan de lagere niveau's in de organisatie worden gelaten, en deconcentratie, d.i. de geografische spreiding van de diverse bureau's e.d., verminderen de communicatie van de kleinere eenheid (bv. bureau) met zijn superieuren en kan door een formeel – en daarop gebaseerd, informeel – isolement leiden tot loyaliteiten en doeleinden, die afwijken van de officiële hoogste doeleinden van de organisatie-als-geheel.
De aard van het werk, met name de noodzaak om snel en op concreet niveau beslissingen te treffen, kan deze tendens nog versterken.[23]
Noch de enkelvoudige loyaliteit van de bestuurder, noch zijn passieve, neutrale 'instrumentele' opstelling in het beleidsproces kunnen als feitelijk reëel worden verondersteld. Voor wat de beleidsopstelling betreft, kunnen een aantal 'actieve' aspecten worden opgemerkt.
Ten aanzien van de fase vóórdat de principiële 'politieke' beslissingen gevallen zijn, noemden wij eerder de diverse 'beleidsvoorbereidende' afdelingen en de adviesraden, commissies, werkgroepen, die in vrijwel ieder overheidsapparaat en op vrijwel ieder beleidsterrein bestaan en waarin naast vertegenwoordigers uit 'de maatschappij' ook ambtelijke bestuurders zitting hebben. Deze voorbereidende advieslichamen kunnen onder bepaalde omstandigheden een vérstrekkende invloed hebben op de beleidsbeslissingen.[24]
De mate, waarin zij tot dusverre zijn onderzocht en in kaart gebracht, stemt geenszins overeen met hun betekenis als semi-politiek-bestuurlijke toegangsweg tot het politieke systeem.
Ook op het terrein van taakuitvoering en taaktoedeling – officieel dus het realiseren van elders vastgesteld beleid – stelt het bureaucratisch apparaat zich allerminst initiatiefloos op. Men hoeft geen aanhanger te zijn van de populair geformuleerde 'wetten van Parkinson' over het bureaucratisch gedrag om toch in te zien, dat de meeste organisaties de neiging hebben om hun taak, d.i. zichzelf, te handhaven en te expanderen. Wanneer de taak van de organisatie wegvalt, zal zij zichzelf niet opheffen, maar naar andere, nieuwe taken zoeken[25] of taken van andere organisaties (eventueel delen daarvan) naar zich toe proberen te halen.
In de huidige 'economische' benadering in de politicologie is dit gegeven hergeformuleerd in de hypothese, dat de overheidsbureaucratie of delen daarvan altijd zullen streven naar een zo hoog mogelijke overheidsbegroting respectievelijk een maximaal aandeel daarin.[26] De expansieneiging van het overheidsapparaat als totaliteit speelt in deze visie een zelfstandige rol bij de totstandkoming van het overheidsbeleid.
In deze expansiestrijd treedt de overheidsbureaucratie echter niet op als een gesloten blok. Erbinnen, bijvoorbeeld tussen departementen, is sprake van concurrentie. Wanneer zich een nieuw taakgebied voor overheidsingrijpen

aandient, wordt er tussen de diverse gespecialiseerde overheidsdepartementen gestreden over de vraag, wie de nieuwe taak tot de zijne mag rekenen. In Nederland zou het milieubeleid interessante illustraties van dit verschijnsel kunnen bieden. Het gespecialiseerde, professionele karakter van de diverse overheidsdiensten brengt een onderlinge afstand, rivaliteit en concurrentie met zich mee. Doordat bovendien de diverse lijnen van specialisatie elkaar doorsnijden (bv. de tegenstelling ingenieurs–juristen kan worden doorsneden door die tussen begrotingsspecialisten en programmaspecialisten) en er binnen één specialisme vaak meningsverschillen bestaan, ontstaat er een totaalbeeld van wisselende concurrentie en samenwerking tussen groepen, die elkaar uiteindelijk toch moeten vinden om tot beleidsresultaten te komen.
Voor het openbaar bestuur in de U.S.A. is dit proces vrij uitvoerig geanalyseerd,[27] voor Westeuropese landen en ontwikkelingslanden daarentegen niet of nauwelijks.
In de meeste landen van de Derde Wereld werd het westerse bestuursmodel in enigerlei vorm gecopieerd en overgenomen, ook ná de verbreking van de koloniale banden, en daarmede tevens de bovengenoemde 'ingebouwde' concurrentie-elementen. Daarnaast speelden in veel gevallen de traditionele, prekoloniale bestuursvormen een belangrijke rol. Deze werden gekenmerkt door een zeer zwakke effectieve beheersing vanuit het regeringscentrum en door het opbouwen van machtsbases door locale ambtenaren in concurrentie met andere ambtenaren. Wanneer men daarbij voegt, dat na de onafhankelijkheid snel moest worden omgeschakeld van een bestuur, waarin buitenlanders beslisten over taakverdeling en beleid, naar een bestuur dat is doortrokken van de open machtsstrijd die alle sociale relaties kenmerkt en waarin iedereen zich bedreigd voelt door een 'universal search for power',[28] dan mag in het algemeen worden aangenomen, dat ook in overheidsbureaucratieën in de Derde Wereld interne concurrentie plaatsvindt.
De concurrerende eenheden (afdelingen, groepen, individuen) zijn soms direct te ontdekken aan de hand van de formele 'concurrentieregels' – men denke bv. aan federale bestuursstelsels, waarin sommige beleidsgebieden zijn ondergebracht op een 'concurrent list', een officieel 'battlefield' tussen de federale en de deelstaats-overheden, die daarnaast ieder hun eigen 'federal list' en 'state list' van beleidsterreinen hebben, waarop zij tot optreden bevoegd zijn.
Voorzover dit niet het geval is, vinden de concurrerende groepen etc. hun wortels ófwel in de informele organisatie binnen de bureaucratie – dezelfde 'old boy-networks' etc. waarvan hierboven sprake was –, ofwel ze hangen samen met de conflicten en verdelingen in de politieke en sociale omgeving van het openbaar bestuur.[29]

5.4 Omgeving en openbaar bestuur: corruptie als toegang tot het beleid

5.4.1 Corruptie als invloedsvorm

De omschrijvingen van 'macht' en 'invloed' in de politicologie lopen nogal uiteen. Soms wordt invloed als het ruimste van de twee opgevat,[30] waarvan dan macht een bizondere vorm is, soms is het juist omgekeerd.[31] Men is het echter over eens, dat invloed een minder duidelijk en gestructureerd politiek verschijnsel is dan macht, namelijk een verandering van andermans gedrag door een actor, zonder dat daarbij sprake is van een expliciet bevel, ondersteund door sancties. Corruptie wordt dan beschouwd als een vorm van invloed, een functioneel equivalent van alle andere invloedsvormen.[32]

Sommige algemene stellingen over invloed kunnen interessante aanknopingspunten leveren voor de bestudering van corruptie, zoals de stelling, dat invloed (corruptie) de neiging heeft om in het verborgene te blijven, zodat het daar onbeperkt kan groeien, of de stelling, dat de gevoeligheid vóór en de effectiviteit van invloed (corruptie) toeneemt, naarmate de veiligheid in een gemeenschap afneemt.[33]

Men kan corruptie beschouwen als een vorm van invloed, een soort politiek 'argument', dat onder specifieke omstandigheden een grote effectiviteit kan hebben of soms zelfs het enige effectieve argument in de politiek wordt. De diverse politieke argumenten in een gemeenschap, de gangbare 'taal' van de politiek,[34] kan sterk variëren. Geweld, dwang, bedrog, materiële sancties/beloningen, waarden, ideologieën, recht en traditie kunnen alle effectief zijn: naarmate in een gemeenschap de gezamenlijke waarden en ideologieën sterker zijn, zal er in de politiek minder sprake zijn van geweld, dwang, bedrog en materiële 'pay-offs', en *vice versa*.

De sleutel tot de effectiviteit van een specifiek beïnvloedingsmiddel ligt in de verdeling van de loyaliteiten in een gemeenschap, en met name in de vraag, hoever de gemeenschappelijkheid van de morele overtuigingen strekt, en in hoeverre de loyaliteitscirkels (in-groups tegenover out-groups) elkaar overlappen.

De mate van gemeenschappelijke loyaliteit van beïnvloeder en beïnvloede bepaalt de effectiviteit van het gebruikte beïnvloedingsmiddel. Wanneer in een gemeenschap de loyaliteiten zeer verbrokkeld zijn, onduidelijk en onzeker (hetgeen in vele Derde Wereld-landen het geval lijkt te zijn[35]) dan zal corruptie als invloedsvorm naar voren komen, omdat het effectief is, ondanks haar mogelijk illegitieme karakter. De beïnvloeder neemt als het ware het zekere voor het onzekere en kiest dát politieke argument, waarvoor de te beïnvloeden actor *in elk geval* gevoelig is.

In de zojuist gegeven opsomming van politieke argumenten kan corruptie worden ondergebracht onder dwang (met name economische dwang), bedrog of materiële sancties en beloningen; bij de diverse vormen van corruptie varieert het accent.

Wanneer de loyaliteiten in een gemeenschap sterk verbrokkeld zijn en de economische ongelijkheden geen legitieme weerspiegeling in het politieke proces vinden, wordt corruptie waarschijnlijk: het gebruiken van economische hulpbronnen als politiek middel is zeer moeilijk te 'verbieden', zeker wanneer de feitelijke gevoeligheid van de mensen voor materiële goederen zeer groot is, zoals bv. in een situatie van grote armoede (Derde Wereld) en binnenlandse economische ongelijkheid.[36]

5.4.2 De omgeving van het openbaar bestuur: samenleving en politiek systeem

Door vele auteurs wordt 'de omgeving' beschouwd als een belangrijke oorzaak van bestuurlijke corruptie.[37] Om de politieke functie van het openbaar bestuur en haar verband met corruptie te analyseren, moet de vraag vooropstaan, hoe deze 'omgeving' ertoe kan bijdragen, dat aan het bestuur allerlei corrupte eisen worden gesteld, en dat het bestuur aan invloeden komt bloot te staan, die niet of nauwelijks te verenigen zijn met de officiële, nationale loyaliteiten en doeleinden.[38]

Bij het nader beschouwen van deze 'omgeving' zal hier het accent vallen op de niet-westerse samenleving. Na een korte schets van enige sociale kenmerken wordt vervolgens de politieke omgeving van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden nader aangegeven.

Armoede vormt een grondkenmerk van de meeste samenlevingen in de Derde Wereld; niet zozeer een kwantitatief-economische armoede alswel een subjectief beleefde armoede. Het besef van de enorme kloof in levensomstandigheden tussen rijk en arm, die naast elkaar bestaan zonder dat de verschillen tussen hen moreel gerechtvaardigd worden, heeft bij rijk én arm grote gevolgen voor de instelling tegenover corruptie.[39]

Dan is er vervolgens de traditie, die ook in de huidige tijd haar werking heeft. In de traditionele samenleving beperken de loyaliteiten van het individu zich tot de locale gemeenschap of zelfs tot groepen daarbinnen (familie, kaste, religieuze groepering etc.). Contact met groepen daarbuiten zijn geplaatst in het kader van patronageverhoudingen, d.i. relaties waarin diensten, goederen etc. worden uitgewisseld op basis van een veelomvattende (zij het niet al-omvattende) persoonlijke, informele band. Als voorbeeld kan men hierbij denken aan de feodale verhoudingen in het middeleeuwse Europa of aan de jajmaniverhoudingen tussen diverse kasten in de traditionele Indiase locale gemeenschap.

Het uitwisselen van geschenken, meestal in natura en soms in geld, behoort tot de geaccepteerde gedragingen in dit relatiepatroon. Corruptie kan dan worden beschouwd als een hedendaagse voortzetting van de gewoonte om

bij het aanknopen en onderhouden van relaties geschenken uit te wisselen; over de vraag, welke betekenis hieraan gehecht moet worden bij de verklaring van corruptie, bestaat een aanzienlijk meningsverschil.[40]

Een ander kenmerk van vele niet-westerse samenlevingen is hun plurale karakter.[41] De opdeling van de samenleving in een aantal sterk verschillende ethnische of religieuze groeperingen, die ieder op zich samenlevingen in de samenleving vormen, gaat samen met een zwakke overkoepelende loyaliteit aan het grotere, nationale geheel. Waarden, ideologieën, nationaal recht en nationale tradities zijn dan weinig effectief bij het 'zaken doen' tussen de diverse groepen op sociaal, economisch en politiek terrein.

Armoede, traditionele patronage en pluralistische verdeeldheid hebben, naast de sociale verandering, hun uitwerking op het klimaat van waarden en normen, dat volgens vele auteurs een belangrijke corruptiebevorderende factor vormt.

Dit opinieklimaat wordt enerzijds gekenmerkt door een grote onwetendheid (analfabetisme), apathie, fatalisme en onverschilligheid tegenover corruptie, dat als een onvermijdelijk kwaad wordt gezien: met name de armste burgers zijn er op ingesteld, dat op ieder terrein dienst met wederdienst moet worden betaald, en uitgaande van deze niets-voor-niets-regel is voor hen niet de corrupte bestuurder, maar juist de integere, om niet dienstverlenende ambtenaar schokkend en verdacht.

Anderzijds brengt het demonstratieve karakter van de rijkdom een sterk cynische, materialistische, 'acquisitieve' houding teweeg, en een toegeeflijkheid tegenover misbruiken op allerlei terrein, inclusief politiek en bestuur. Het bestaan van corruptie elders in de samenleving, tezamen met een klimaat van cynisme en onverschilligheid leidt tot een daling van de sociale discipline[42] en maakt politiek en bestuur zeer gevoelig en kwetsbaar voor allerlei vormen van corruptie.

Toegespitst op het politieke systeem kunnen een aantal min of meer parallelle kenmerken worden opgemerkt.

Allereerst het traditionele politieke bestel.[43] Opvallend hierin is de grote angst voor politieke macht en, hiermee verband houdend, de koppeling van macht aan religie om deze te rechtvaardigen en voorzover mogelijk af te houden van misbruik. Daarnaast speelt de sociale stratificatie een grote rol in politiek en bestuur (het sociale rollenonderscheid tussen deze beide ontbreekt overigens): de verhoudingen tussen families, leeftijdsgroepen, sexen, ethnische groepen, standen of kasten worden door de politiek georganiseerd en gelegitimeerd, ondanks evt. andersluidende officiële waarden en normen.

De politieke relaties tussen de diverse overheden (centraal, tribaal, locaal) zijn georganiseerd in een keten van patroon-cliënt-relaties — relaties van persoonlijk beschermheer- en beschermelingschap, waarbinnen wederzijds

hulp en bescherming worden geleverd en ook een zekere 'zakelijke' concurrentie plaatsvindt: de cliënt zal proberen een patroon te zoeken, die de gunstigste voorwaarden biedt, en daarnaast zal hij proberen een eigen groep cliënten op te bouwen, terwijl de patroon dit laatste zal trachten te verhinderen door buiten de bestaande cliëntenkring om, als het ware met uitschakeling van de tussenhandel, nieuwe banden aan te gaan. Tussen centrale overheid en individuele burger bevinden zich dus tal van intermediërende groepen[44] met verschillende loyaliteiten. Het zijn geen gespecialiseerde belangengroepen, maar ze reproduceren ieder op hun beurt weer de patroon-cliënt-verhouding. In hun onderlinge relaties ontbreekt ieder besef van 'idealen' of 'doeleinden', die via 'beleid' moeten worden gerealiseerd.[45] Men zou het stelsel kunnen typeren als 'publiek ondernemerschap': een openbare positie biedt legitieme mogelijkheden tot machtsvergroting voor de bekleder ervan (bv. via belastingheffing). Betaling van de ambtenaar door de cliënt voor zijn diensten spreekt vanzelf, en is ook gerechtvaardigd, net zoals iedere functionaris voor zijn diensten wordt beloond. De bekleder van een openbare positie heeft daarbij het voordeel dat hij zijn 'rekening' uiteindelijk ondersteund kan weten met zware, gewelddadige sancties. Daarnaast is hij gewikkeld in een concurrentiestrijd met andere regeerders, met wie hij zich slechts in geringe mate verbonden voelt; meerdere machtscentra bestaan naast elkaar en in de relaties tussen hen (stammen, regio's, religieuze groepen) en met de 'hogere' overheid spelen zakelijke transacties, dwang en geweld de hoofdrol.

Allesoverkoepelend in de traditionele politiek is evenwel het besef, dat de verhoudingen stabiel, vanzelfsprekend zijn en stilzwijgend aanvaard als moreel juist en rechtvaardig.

Verandering en modernisatie kunnen het traditionele systeem 'corrumperen'. Allereerst vallen zowel de religieus-sacrale rechtvaardiging van de politieke macht alsook het persoonlijke, veelomvattende, informele karakter van de relaties weg, waardoor traditionele gedragingen voor velen onaanvaardbaar en corrupt worden. De gewoonte, dat de bestuurder zich door de cliënt laat betalen, wordt tot corruptie, wanneer de eerste zijn traditionele legitimiteit kwijtraakt, bv. doordat onbegrijpelijke en voortdurend veranderende wetten en voorschriften worden uitgevaardigd rond zijn positie, doordat hij het middelpunt wordt van openlijke conflicten of doordat hij persoonlijke, locale banden verliest. Wanneer de bestuurder als gevolg hiervan zijn betaling gaat afdwingen met geweld — zoals dat overigens altijd al de gewoonte was in tijden van onzekerheid, ontreddering, oorlog of hongersnood — dan is er sprake van corruptie.

Modernisatie houdt ook in, dat politiek en bestuur zich met veel meer zaken gaan bezighouden dan vroeger het geval was. Uit ideologische motieven

(planning, ontwikkeling) en/of uit overwegingen van politiek zelfbehoud ('de aanval is de beste verdediging') maakt het nieuwe postkoloniale bewind alle terreinen van maatschappelijk leven tot beleidsterrein.
In zijn algemeenheid betekent dit, dat het aantal contactpunten tussen de overheid en de maatschappelijke omgeving, *in casu* het publiek, enorm toeneemt en daarmee ook de mate van corruptie, niet alleen op puur statistische gronden, maar ook omdat gemeenschappelijke loyaliteiten tussen de overheid en de nieuwe publieks- en cliëntgroepen vaak ontbreken.
Vanuit de kleine, traditionele locale gemeenschap houdt dit proces in, dat zij gedwongen wordt steeds meer contacten te onderhouden met de omgeving. Doordat bv. het dorp wordt ingeschakeld in ontwikkelingsprogramma's of, meer in het algemeen, wordt bereikt door het nationale bestuur, worden doeleinden, regels etc. van buitenaf opgedrongen aan de kleine gemeenschap. Deze kan daarop traditionalistisch, 'reactionair' reageren, maar meestal past zij zich aan door compromissen met de regels van de buitenwereld, hetgeen zeker aanvankelijk betekent, dat de eigen traditionele normen worden gecorrumpeerd.[46] De autonomie van de traditionele groep wordt aangetast en zij raakt ingekapseld in een groter geheel.
Deze verandering betekent eveneens, dat nieuwe groepen de beschikking krijgen over macht, zonder dat deze echter een traditionele rechtvaardiging heeft. Dit gold niet alleen voor de buitenlandse koloniale ambtenaar in de koloniale periode, maar evenzeer voor de inlandse bestuursambtenaar in het koloniale bestuursapparaat: geruggesteund door enorme politieke hulpbronnen tegenover de bevolking, en tegenover zijn koloniale superieuren in de positie van onmisbaar tussenpersoon en leverancier bv. van de belastingrevenuen, kon hij voor zichzelf een grote rijkdom en macht verwerven, zij het niet gelegitimeerd.[47] Ook in de context van de postkoloniale politiek komen steeds weer andere groepen op. Na het wegvallen van de nationalistische, doelbewuste leidersgroep komen enerzijds locale en regionale leiders naar voren, die sterk pragmatisch en manipulatief zijn ingesteld en die de macht/patronage van het overheidsapparaat centraal stellen, terwijl anderzijds de ideologisch-nationalistische stroming blijft voortbestaan via het onderwijs, de massamedia en de politieke rhetoriek. Deze laatste stroming, tezamen met de traditionalisten, beschouwt de nieuwe regeerders als corrupt. De openbare mening wordt zodoende beheerst door schandalen, hetgeen op zich het wantrouwen en cynisme vergroot en het politieke moreel aantast.
Welke andere corruptiebevorderende kenmerken heeft nu het politieke systeem van de meeste ontwikkelingslanden?
De politieke cultuur wordt er gekenmerkt door onduidelijkheid en gespletenheid. Door het disruptieve contact tussen de moderne en de traditionele cultuur ontstaat grote verwarring over de geldigheid van politieke waarden, normen en overtuigingen. In een dergelijke anomische situatie is het onduidelijk, welke waarden en normen van integriteit voorop dienen te staan in politiek en bestuur, wetten en gewoontes zijn vaak met elkaar in strijd en de traditionele gespletenheid van de 'nationale' cultuur komt na het wegvallen van de koloniale overheersing met volle kracht in nieuwe, felle conflicten naar voren.[48]

De nieuwe zakelijkheid, anders geaard dan de oude, traditionele zakelijkheid, van de concurrentiestrijd van politici en bestuurders onderling vergroot de onzekerheid, de angst en het cynisme binnen de elite en de neiging om zich door zelfverrijking veilig te stellen[49]; de gewone burger evenwel identificeert zich niet of nauwelijks met de overheid.
Ook de politieke structuur heeft zijn deel in de onduidelijkheid en instabiliteit. Het onderscheid politicus-bestuurder, in de traditionele situatie al weinig verhelderend, wordt zeker in de postkoloniale eenpartijstelsels zeer onduidelijk. De bestuurder, formeel-grondwettelijk beperkt in zijn macht, beschikt in feite over ruime politieke hulpbronnen, omdat hij de toegang tot het beleid beheerst.[50] Men zou kunnen zeggen, dat achter een westerse, formalistische façade de bestuurders de belangrijkste politici zijn.
Een ander belangrijk structuurkenmerk is de gebrekkige integratie van de diverse groepen in de samenleving en in het politieke bestel. Terwijl in de traditionele context de verticale politieke relaties in het kader stonden van persoonlijk beschermheerschap ('multiplex'-relaties[51]), worden thans alle politieke verhoudingen beheerst door enkelvoudige motieven van materieel voordeel. Patronage in de traditionele politiek heeft dan ook een andere inhoud dan in de moderne context: in de laatste situatie is de patroon-cliëntrelatie gebaseerd op puur transactionele motieven, d.w.z. op een afweging van kosten en opbrengsten op de korte termijn. Het karakteristieke politieke samenwerkingsverband is thans de *factie,* d.i. de kleine groep, waarbinnen de enige band bestaat uit de wens van ieder lid om via de leider gunsten/voordelen te behalen, terwijl iedere onderlinge band tussen de leden ontbreekt. Facties ontstaan met name in een situatie van verandering, waarin de bestaande politieke groeperingen niet meer voldoen, bijvoorbeeld wanneer een nieuwe politieke hulpbron ten tonele verschijnt, waarop de oude gevestigde groepen onvoldoende greep kunnen krijgen (bv. nieuwe posities in het openbaar bestuur, ontwikkelingsprojecten e.d.).[52]
Voor het politieke systeem als geheel heeft factionalisme het ontstaan van een 'political machine' tot gevolg, die hoofdzakelijk draait op 'patronage', d.i. de materiële voordelen en gunsten van het openbaar bestuur.
De factie en de politieke machine vormen in ontwikkelingslanden het voornaamste middel om groepen in de samenleving te laten mee-delen in de

'benefits of government' en hen aldus politiek te integreren. Weliswaar hebben de politieke elite, het kader van de heersende politieke partij, de ambtenaren en de vrije beroepen met hun eisen en verlangens vrij gemakkelijk toegang tot het politieke systeem, vele andere groepen hebben dat niet.[53] Om ideologische redenen worden oppositiepartijen en binnen- of buitenlandse zakenlieden buitengesloten, ethnische, religieuze of linguistische groepen worden als zodanig buiten de deur gehouden, de belangen van arbeiders of landloze boeren komen niet aan bod door gebrek aan organisatie. Voor hen biedt de politieke machine een mogelijkheid om hun verlangens te doen doorklinken in het officiële politieke proces.

5.4.3 De bemiddeling tussen omgeving en bestuur; de bemiddelaarsrol

Nu corruptie is gekarakteriseerd als een vorm van invloed en daarnaast is aangeduid vanuit welke achtergrond onofficiële, corrupte invloeden op politiek en bestuur zijn te verwachten, blijft de vraag, hoe corruptie geplaatst moet worden in het reilen en zeilen van het politieke systeem. Wáar in het politiek-bestuurlijke verwerkingsproces vindt de illegitieme uitwisseling van economische rijkdom tegen invloed op de overheidsbeslissingen (= corruptie) plaats?

De systeemtheoretici in de politicologie plaatsen corruptie aan de outputzijde van het politieke systeem, d.w.z. in de fase, nadat de politieke eisen van leden/groepen zijn omgezet in 'authoritative allocations of values', oftewel overheidsbeslissingen. Vanuit het standpunt van de bestuurder (in systeemtermen 'de gezagsdrager') is corruptie te beschouwen als een 'associated performance output',[54] een informele extra-prestatie, die de bestuurder levert met als motief het opbouwen van een eigen volgelingschap en/of het leveren van een tegenprestatie voor een beloning of gunst, die hij heeft ontvangen of nog zal ontvangen, en die indruist tegen de erkende en aanvaarde regels van het systeem.

Vanuit de wederpartij bezien vormt corruptie een mogelijkheid om het beleid te beïnvloeden in de laatste fase, nl. die van de uitvoering. In het traditionele politieke systeem – en ook in het koloniale stelsel – is het gebruikelijk en effectief om de behartiging van de diverse belangen niet vóór en tijdens de wetgevingsbesluitvorming, maar daarná, bij de uitvoering en toepassing van een wet, te doen plaatsvinden, waarbij men het dan met de betreffende ambtelijke functionaris op een accoordje gooit: het systeem van de 'administrative politics'.[55] Voortbouwend op deze erfenis wordt deze vorm van belangenbehartiging ook in de nieuwe politieke context na de onafhankelijkheid toegepast. De functie van 'belangenarticulatie', die in westerse systemen wordt vervuld door gespecialiseerde belangengroepen in de beleidsvoorbereidende fase, wordt nu via corruptie vervuld aan de output-

zijde van het systeem: specifieke groepen/personen met particularistische belangen, nl. het verwerven van bizondere voorrechten en materieel voordeel op de korte termijn, forceren voor zich een toegang tot het openbaar bestuur.[56]

Doordat de belangen van niet-elitegroepen niet of nauwelijks door openlijk optredende belangengroepen naar de elite worden doorgegeven (bv. omdat men zich als raciale minderheid niet openlijk durft organiseren uit angst voor discriminatie), doordat het overheidsapparaat de wetten sowieso vaak lukraak uitvoert, doordat het risico van corruptie (= de kans om gesnapt te worden x de zwaarte van de straf) voor de bestuurder gering is en zijn loyaliteit aan de officiële regels zwak, wordt het zoeken van corrupte invloed bij de uitvoering en afdwinging van de wetten een effectieve en rationele ('economizing') manier van belangenbehartiging.

Scott, die de politieke en bestuurlijke corruptie het meest expliciet in systeemtermen heeft trachten te formuleren (hij spreekt van corruptie als 'interest articulation by means of influence at the enforcement stage'[57]), beschouwt corruptie dan ook als een indicator van de mate, waarin het officiële politieke systeem tekortschiet in het aggregeren en inwilligen van de eisen, die voortkomen uit het ruimere sociale systeem.

Corruptie kan dus worden beschouwd als 'misplaatste beleidsbeïnvloeding'. 'Misplaatst' kan hier in twee betekenissen worden opgevat. Allereerst kan het aangeven, dat corruptie niet klopt, niet te plaatsen is in een vereenvoudigd, glad systeem-model van politiek en bestuur; wanneer men evenwel de nodige nuancering en aanvulling aanbrengt, zoals dat bv. door Scott is gedaan, kan corruptie wel degelijk in nauwe samenhang met het politieke systeem worden begrepen.

Tweedens, en meer belangrijk, kan corruptie als 'misplaatst' worden beschouwd, omdat het een inbreuk vormt op de normen en waarden, die behoren bij die fase in het beleidsproces, waar corruptie plaatsvindt. Zoals in verband met de begrippen politiek en bestuur hierboven werd getoogd, verschillen de culturen van 'input' en 'output', van 'beleidsvoorbereiding' en 'beleidsuitvoering' aanzienlijk van elkaar. Welnu, de particularistische belangenbehartiging, die via corruptie plaatsvindt, is tot op grote hoogte in te passen in de cultuur van de aanvoerzijde van het politieke systeem, als onderdeel van de voortdurend wisselende, geschakeerde stroom van eisen, die tegenover de gezagsdragers naar voren worden gebracht. Vanuit de outputcultuur daarentegen, onpersoonlijk en wetsgetrouw als deze is, vormt deze vorm van belangenbehartiging een onaanvaardbare zaak.

Plaatsbaar wordt corruptie alleen dan, wanneer men de ruimere politieke en sociale context in aanmerking neemt en daarnaast ook de 'beleidsuitvoering' zelf als een reeks beslissingsprocessen opvat. Immers, het uitvoe-

ren van beleid vereist een reeks beslissingen, die ieder op zich een eigen input- en outputfase kennen: voor het concretiseren van beleid moeten steeds opnieuw, bij elke verbijzondering, als 'input' mede de specifieke en steeds veranderende 'omstandigheden' in aanmerking worden genomen. Wanneer men tot deze omstandigheden ook rekent de bewuste beïnvloedingspogingen van buitenaf (met materiële beïnvloedingsmiddelen, of ook via familie, of politieke factie), dan wordt niet alleen corruptie begrijpelijker, maar ook integriteit verbazender, omdat het een ongevoeligheid vereist voor invloeden van buitenaf.

Het ontbreken van toegang tot het beleid in de voorbereidende fase voor vele groepen (inlandse belangen in de koloniale situatie, ongeorganiseerde of minderheidsgroepen in de periode daarna) laat alleen de uitvoerende fase over als mogelijke toegang; aangezien vanuit de politieke en sociale context het materiële eigenbelang het meest doeltreffende beïnvloedingsmiddel is, wordt corruptie de meest geëigende methode van belangenbehartiging. Dit 'fixen' van het bestuursapparaat kan in een zo grote behoefte voorzien, dat er een aparte rol voor ontstaat, een functionaris, een 'fixer'. Een voorbeeld hiervan geeft Bailey: wanneer de culturele afstand tussen regeerders en onderdanen in bv. een dorp, of tussen verschillende bestuursniveau's, groot is, is de figuur van de politieke 'broker' onmisbaar. Hij is degene, die met het overheidsapparaat weet te 'werken' namens de ongeletterde dorpsbevolking Bij deze laatste geniet hij echter slechts een zeer laag aanzien: hij wordt gezien als een verrader, die echter onmisbaar is – hierin verschilt hij dus duidelijk van de traditionele 'patroon'. Hij identificeert zich echter evenmin met de overheidsbureaucratie, doch benadert deze vanuit een volstrekt a-morele instelling: hij 'handelt' om voor de dorpelingen voordelen te verwerven, op pure transactiebasis en in de wetenschap dat hij als bedrieger bedrogen kan worden.[58]

5.4.4 Politiek en bestuurlijke consequenties van corruptie

Het lijkt weinig zinvol corruptie als analyse-object te isoleren en te plaatsen in een enkelvoudige keten van oorzaak en gevolg; veeleer moet men uitgaan van het brede scala van omstandigheden, de 'ecology', het 'milieu', waarin corruptie kan gedijen en functioneren. Vele variabelen spelen in dit 'milieu' een rol en de vraag, die in de titel van 5.4.4 besloten ligt, kan dan ook slechts zinvol worden beantwoord, wanneer men a) de wisselwerking tussen corruptie en factoren uit het politiek-bestuurlijke milieu onder ogen ziet: ze kunnen elkaars 'oorzaak' en 'gevolg' zijn, en b) afziet van enkelvoudige en eenzijdige antwoorden: corruptie kan in haar verschillende vormen verschillende soorten gevolgen hebben voor het politiek-bestuurlijk milieu, en omgekeerd. Het lijkt daarom het meest zinvol om de diverse

mogelijke verbanden tussen corruptie en milieufactoren afzonderlijk te bezien en 'de' consequenties van corruptie voor politiek en bestuur op te vatten als een netto-eindsaldo van uiteenlopende deeleffecten; dit saldo-effect zal van geval tot geval verschillen.

Daarnaast zal het duidelijk zijn, dat de ethisch-moralistische benadering van het corruptieverschijnsel niet de onze is. Afgezien nog van de vraag, welke ethiek men moet hanteren om corruptie af te meten en waarop men de geldigheid van die ethiek baseert, is het ook voor degene, die corruptie verfoeit en wil bestrijden, zinvol om zich af te vragen, welke functies – positieve én negatieve – corruptie in het openbare leven vervult. Voor de bestrijding van het 'ziekteverschijnsel' corruptie heeft het zin, eerst de functie van dit 'vergif' in het politiek-bestuurlijk organisme te bestuderen.

Wanneer men het vermogen van het politieke systeem om effectief gezaghebbende waardentoedelingen te realiseren in/voor de samenleving als maatstaf neemt, dan kunnen een aantal positieve gevolgen van corruptie worden genoemd. Allereerst de integrerende werking. Groepen/individuen, die anders buitengesloten zouden zijn, kunnen door geslaagde corruptie steun gaan verlenen aan het systeem. Er ontstaat een binding, of zelfs een onderlinge loyaliteit, tussen omkoper en omgekochte. Corruptie maakt het politieke stelsel legitiemer voor degenen, die ervan profiteren, niet om ideologische redenen, maar omdat het 'iets oplevert'; corruptie is dan ook een typisch voorbeeld van instrumentele legitimering.[59] Hoe groter de profiterende groep en hoe groter de profijten, des te sterker is de integrerende en legitimerende werking van corruptie.

Ambtelijke sinecure-posities, die worden gecreëerd uit motieven van patronage en 'spoils', vervullen daarnaast een belangrijke werkverschaffingsfunctie.[60]

Ook de spanningen tussen politici en bureaucraten en tussen bureaucraten onderling kunnen door corruptie worden verminderd, omdat er voor allen iets te halen valt; bovendien wordt door de 'spoils of office' voorkómen, dat begaafde en bekwame ambtenaren uit het bestuur wegtrekken naar het particuliere bedrijfsleven.

De scherpe kanten van het beleid, dat in een situatie van schaarste niet alleen waarden uítdeelt, maar ook áfneemt, worden door corruptie afgevijld: voor degenen, die een deprivatie moeten ondergaan, wordt de situatie milder en minder onmenselijk – corruptie is wel aangeduid als een 'mollifier'.[61]

Meer in het algemeen kan corruptie worden gezien als een aanpassingsmiddel tussen de officiële moraal en de feitelijke omstandigheden; omdat deze beide, alsmede hun onderlinge relatie, aan voortdurende verandering onderhevig zijn, is het een onmisbaar ingrediënt voor het blijvend functioneren van politieke stelsels. Het vormt een middel, waarmee waarden, die

op een bepaalde plaats/tijd voor de officiële gemeenschap-als-geheel illegitiem zijn, worden verdedigd — de aard van deze 'dissenting values' is van belang om de betekenis van corruptie te evalueren.[62] Corruptie kan een noodzakelijke prijs zijn, die betaald moet worden voor het acculturéren van nieuwe groepen in een samenleving.[63]
Daartegenover staan een aantal negatieve gevolgen. Corruptie verzwakt de effectiviteit van het bestuur, enerzijds omdat het enorm kostbaar is in puur economische zin — het vormt een voortdurende 'drain' van materiële hulpbronnen voor consumptieve doeleinden inplaats van voor productieve investering — anderzijds omdat een rëele, als zodanig herkenbare realisering van beleid vrijwel onmogelijk wordt. In het algemeen tast corruptie de geloofwaardigheid van ieder beleid aan en daarmee van de politiek-bestuurlijke leiding en het politieke systeem als zodanig. Specifieke schandalen hebben een demoraliserend 'spill-over'-effect door het gehele systeem en verminderen de steun van de individuele burger.
Zowel de aanvaardbaarheid van de beleidsoutputs van de gezagsdragers als het vermogen van het systeem om eisen feitelijk om te zetten in beleidsresultaten worden door corruptie negatief beïnvloed; in systeemterminologie, het politieke systeem wordt in zijn kritieke variabelen bedreigd.

6 Slotopmerkingen

In verband met het voorgaande komt allicht de vraag op, in hoeverre een democratisch stelsel meer tot corruptie is geneigd dan andere stelsels.[1] Hierover moet allereerst worden opgemerkt, dat per definitie in een democratisch stelsel meer informatie over corruptie bekend zal zijn dan in andere stelsels, zonder dat dit echter hoeft te betekenen, dat de feitelijke corruptie in een democratie dan ook groter is. Integendeel, de maximale openheid in een democratie (zie noot 1) voor de inbreng van eisen uit de samenleving in de beginfase van de besluitvorming neemt in principe de noodzaak voor groepen wég om hun belangen op corrupte wijze te behartigen in een latere fase; wel dient daarbij opgemerkt, dat bij deze groepen dan ook de bereidheid wordt verondersteld om ná de inbreng in de beleidsvoorbereidende fase áf te zien van verdere pressie, ook als het beleidsresultaat niet geheel tegemoetkomt aan de initiële verlangens. Paradoxaal genoeg kan een compromisloos, 'principieel', actief jusqu'au boutisme de kans op corruptie vergroten.
Beleidsvorming en beleidsrealisering, in democratische zowel als in andere stelsels, vereist het maken van keuzen, die de belangen van sommigen bevorderen en die van anderen schaden. Met name ten aanzien van de belangen, die worden geschaad, zal een beleid, dat geen rekening houdt met de (verschillen in) intensiteit van de verlangens van de betrokken groepen en

met de mate waarin zij bij de realisering van het beleid betrokken zullen zijn, gedoemd zijn te mislukken of gecorrumpeerd te worden; er zal een evenwicht gezocht moeten worden tussen de ruimere uitgangspunten van het beleid, de prioriteiten en loyaliteiten van de gemeenschap-als-geheel en de belangen van sterk betrokken deelgroepen.[2]
Diezelfde zojuist genoemde democratische openheid op het gebied van de informatie kan echter ook een corruptiebevorderende werking hebben, doordat *voortdurende* schandalen en 'onthullingen' enerzijds de beklederś van openbare posities 'op een idee kunnen brengen' en anderzijds het algemene vertrouwen in politici en bestuurders kunnen ondergraven, hetgeen op zich weer corruptiebevorderend werkt. Onthullingen over machtsmisbruik hebben als bestrijdingsmiddel weinig, of zelfs averechts, effect, zolang niet de voorwaarden, waaronder corruptie kan gedijen, worden geëlimineerd.
Een voor corruptie relevante variabele, die vaak als onderscheidend tussen democratieën en niet-democratieën wordt gezien, is de relatieve omvang van de publieke sector in het totale maatschappelijk leven. Hierover kan gezegd worden, dat abrupte, drastische uitbreiding van de publieke, ambtelijk-bestuurlijke sector, waarin nationale loyaliteit en onpersoonlijke belangeloosheid geacht worden voorop te staan, tot toenemende rolconflicten, 'misverstanden' en corruptieproblemen zal leiden door het cultuurverschil met de niet-publieke sector, waar persoonlijk belang een erkende en goedgekeurde drijfveer voor het handelen vormt.
Ook de gelijkheid — in politieke, sociale en economische zin —, die met 'democratie' wordt geassocieerd, kan met corruptie in verband worden gebracht. Het wegnemen van sociale, economische en politieke ongelijkheden elimineert in beginsel een belangrijk motief voor het streven naar méér materiële rijkdom, status etc. met alle middelen, inclusief corruptie. Of dit in feite ook gebeurt, valt te betwijfelen, en zou in elk geval empirisch moeten worden onderzocht door de mate van corruptie in meer resp. minder egalitaire samenlevingen met elkaar te vergelijken. Veeleer moet o.i. gelet worden op de ongelijkheden, die men als *onrecht*vaardig ervaart, omdat het ontbreken van maatschappelijke rechtvaardiging kenmerkend is voor corrupt gedrag en de daarmee verbonden motieven van angst, cynisme en hebzucht.
Een laatste opmerking over de aard van deze beschouwingen en hun mogelijk nut voor verder, beleidsgericht, onderzoek. Aan de hand van sociaalwetenschappelijke, en met name politicologische, literatuur is getracht een inventariserend overzicht te geven van de inzichten in politiek-bestuurlijke corruptie, en wel op een vrij algemeen, abstract-theoretisch niveau, waarbij de relatie tussen politiek en bestuur alsmede de politieke rol van het openbaar bestuur centraal stond. De gepresenteerde ideeën kunnen niet zonder meer van toepassing worden verklaard op specifieke situaties, doch veeleer

bieden zij suggesties en hypothesen voor verder onderzoek. Vooral wanneer dit onderzoek zich wil richten op resultaten, die bruikbaar zijn voor toepassing in het beleid, is het gewenst, dat van het algemeen-theoretische niveau de stap wordt gedaan naar een intensieve bestudering van de feitelijke situaties, waarin bestuurders (en politici) zich bevinden, zonder dat daarbij echter deze case-studies worden geïndividualiseerd en als 'uniek' gepresenteerd. Door een meer vergelijkende aanpak zou bv. per bestuurspositie en per deelorganisatie (bv. departement) kunnen worden nagegaan, welke 'zwakke plekken' de neiging tot corruptie doen ontstaan of versterken.[3] Wanneer de hier gepresenteerde begrippen en gesuggereerde verklaringen als gereedschap kunnen dienen bij het onderzoeken van de overeenkomsten en verschillen in omstandigheden, waarin de bekleders van openbare posities, in het bizonder in ontwikkelingslanden, zich bevinden, en die tot corruptie kunnen leiden, dan heeft deze beschouwing een zinvolle bijdrage geleverd aan een beter begrip van bestuurlijke corruptie en aan een beleid, op begrip en inzicht gebaseerd.

Noten

1 Inleiding: corruptie en haar bestudering

1 Vgl. het Spaanse woord 'politiqueria', dat een uitgesproken peioratieve betekenis heeft. Zie ook Van Dale's *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal,* 's-Gravenhage, 1950, p. 1401.
2 Enige mogelijke classificaties worden aangegeven in Andrain, 1970, hfdst. 1 *ly* (Bombay) vertolkt en met voorbeelden ondersteund.

2 Politiek en bestuur

1 Een gedetailleerde behandeling van het begrip 'politiek' wordt gegeven o.a. door Dahl, 1963, p. 4-14.
2 Enige mogelijke classificaties worden aangegeven in Andrain, 1970, hfdst. 1 en 2.
3 Zie Sabine, 1948, hoofdstuk III, met name p. 45-47.
4 Sabine, 1948, hoofdstuk VI, met name p. 87-90, 100-101.
5 Sabine, 1948, parts I en II; zie ook Hacker, 1961, hoofdstukken 1, 2, 3, 4.
6 Zie voor een korte weergave van de interpretatieproblemen van het begrip 'algemeen belang' Miller, 1962, hoofdstuk 4.
7 Vgl. de definities van Dahl, 1963, p. 6 en Easton, 1965, p. 21.
8 Macht kan worden omschreven als 'invloed op basis van dwang', d.i. een relatie tussen actoren waarbij een actor andere actoren ertoe brengt anders te handelen dan zij zonder zijn tussenkomst gehandeld zouden hebben (= invloed) en wel gebaseerd op de bedreiging/verwachting van zware straffen/verliezen, in het bizonder van fysieke aard (= dwang). Zie Dahl, 1963, hoofdstuk 5, met name p. 40 en 50.
9 Bv. Morgenthau, 1967, p. 5 en *passim;* Lasswell, 1958, p. 13 en *passim.*
10 Zowel Morgenthau als H. A. Kissinger gelden als vertegenwoordigers van deze 'realistische' school in de leer der internationale betrekkingen.
11 Zie bv. het werk van R. A. Dahl.

12 Zie Weber, 1972, p. 28, waar conflict en oppositie ('Widerstreben') als essentieel voor het verschijnsel macht worden gezien. Ook in de huidige marxistoïde benaderingen in de politicologie wordt macht gedefinieerd in termen van conflict, met name tussen klassen ('klassebelang', 'klassenstrijd'). Zie o.a. Abendroth-Lenk, 1971, met name hoofdstuk I.
13 Dahl, 1963, p. 15; Lasswell & Kaplan, 1965, hoofdstukken IV en V.
14 Zie bv. Andrain, 1970, p. 12-18. In Nederland kan A. Hoogerwerf als de bebelangrijkste vertegenwoordiger van deze richting worden beschouwd.
15 Easton, 1965, p. 21.
16 Easton, 1965, p. 18, 23.
17 Zie Brasz, 1969, p. 1, waar 'de openbare dienst' centraal wordt gesteld. Max Weber stelt het bestuur gelijk met de regering door officiële staatsorganen (Weber, 1972, p. 389), Friedrich acht de 'official' het meest karakteristiek voor het openbaar bestuur (Friedrich, 1963, p. 465).
18 Bv. Waldo, 1953.
19 Door sommigen wordt deze 'officialiteit' als het enige onderscheidende kenmerk van het staatsbestuur gezien; bv. Prakke, 1974, vgl. de bespreking van diens visie elders in dit nummer van Acta Politica.
20 Vgl. Scholten, 1972; Rosenthal, 1971.
21 In dit betoog wordt iedere overheidsemployé als 'bestuurder' beschouwd, voorzover zijn activiteiten geen routinekarakter dragen.
22 Met name Hoogerwerf neigt hiertoe. Zie o.a. zijn inleiding in de politicologie.
23 Vgl. Brasz, 1969, p. 366-369.
24 'Modelmatig' en 'ideaaltypisch' moet hier in de Weberiaanse zin worden opgevat: bizondere kenmerken van een verschijnsel worden geaccentueerd als het meest typerend. In de realiteit komen deze kenmerken wel voor, doch niet in de 'pure' vorm, die in het ideaaltype wordt verondersteld. Zie Weber, 1972, p. 3, 4, 10.
25 Zie bv. Heady, 1966, p. 16-20.
26 Het begrip 'politieke cultuur' wordt iets ruimer opgevat door Almond, die ook houdingen en vaardigheden eronder rekent (Almond, 1966, p. 23), terwijl Easton het begrip enigszins inperkt door de overtuigingen en verwachtingen niet tot de politieke cultuur te rekenen (Easton, 1965, p. 100-116).
27 Gedefinieerd door Easton, 1965, p. 21-22.
28 Omschreven en uitgewerkt door Almond. Zie Almond & Coleman, 1960, p. 16, 17, 33-38, en Almond, 1966, p. 29, 73-74.

3 Corruptie

1 Van Dale, 1950, p. 359.
2 Myrdal, 1968, p. 937.
3 Zie achtereenvolgens McMullen, 1961, p. 200; Friedrich, 1963, p. 210-211; Myrdal, 1968, p. 937; Dwivedy & Bhargava, 1967, p. 1; Bayley, 1966, p. 720; Wraith & Simpkins, 1963, p. 26; Dwivedi, 1967, p. 245; Aikin, 1964, p. 142.
4 Friedrich, 1963, p. 244; Rogow & Lasswell, 1963, p. 2.
5 Achtereenvolgens Friedrich, 1966, p. 74; Friedrich, 1963, p. 477; Milbrath, 1968, p. 445; Brasz & Wertheim, 1967, p. 7.
6 McMullen, 1961, p. 184. Het transactie-aspect van corruptie wordt ook benadrukt door Scott, 1972, p. 21; van Klaveren, 1957, p. 292; Wraith & Simpkins, 1963, p. 62.

7 Men onderschatte echter de uitzonderingen niet: het onderscheid tussen privébeurs en gemeenschapsbelang kan worden wéggeredeneerd en zo'n redenering kan in brede kring worden geaccepteerd. Zo wordt het onderscheid niet van toepassing geacht op de monarch in een absolute monarchie, omdat hij immers de gemeenschap belichaamt. Ook in een collectivistisch stelsel zal het onderscheid tussen privébelang en publiek belang en de daarmee samenhangende corruptieproblematiek niet worden erkend, tenzij hooguit als een overblijfsel uit het verleden.
8 Zie bv. Dwivedi, 1967, p. 245; Bayley, 1966, p. 720; voor de ruime interpretatie van het begrip 'eigenbelang' zie Nye, 1967, p. 419; Aikin, 1964, p. 412; Banfield, 1961, p. 315.
9 Zie Miller, 1962, hoofdstuk 4.

4 Soorten en vormen van corruptie

1 Geïllustreerd door Swart, 1949.
2 Leys, 1965, p. 215-217; Leff, 1964, p. 10.
3 Zie bv. Pye, 1958, en Riggs, 1964, *passim*.
4 De diverse middeleeuwse bestuursstelsels, toegespitst op bv. de belastinginning (belastingpacht) zouden een rijke bron van materiaal kunnen vormen.
5 Riordan, 1948, p. 4.
6 Voor de Amerikaanse politie uitgewerkt en geïllustreerd in Sherman, 1974, p. 131 en *passim*.
7 O.a. Dwivedi, 1967, p. 253.
8 Vgl. Morris-Jones, 1964, p. 50-51.
9 Het begrip anomie, ontleend aan de zelfmoordstudies van E. Durkheim, werd in ruimer sociologisch verband uitgewerkt door Merton. Zie Merton, 1957, p. 161-164.
10 Zie van Klaveren, 1957, p. 318.
11 Kautilya, 1960, p. 65-66; Santhanam Report, 1964; Aiyar Report, 1970.

5 De politieke betekenis van het bestuursapparaat, in verband gebracht met politieke en bestuurlijke corruptie

1 Een overzicht van deze factoren, toegespitst op het politie-apparaat, maar ook daarbuiten bruikbaar, is te vinden in Sherman, 1974, p. 31-38; in meer of minder systematische vorm ook bij de meeste auteurs genoemd in § 3, noot 3. Zie ook de literatuuropgave.
2 Zie hiervoor bv. Sabine, 1948, p. 471-473.
3 Zie Bailey, 1969, p. 53.
4 Sherman, 1974, p. 196.
5 Literaire beschrijvingen van de klassieke en koloniale regeerder worden gegeven o.a. in R. van Gulik's Rechter Tie-romans en in Ph. Woodruff, The men who ruled India.
6 Pye, 1962, p. 103-108. Het zou in dit verband interessant zijn om na te gaan, waar en wanneer de termen 'politicus' en 'ambtenaar' in de betekenis van gespecialiseerde beroepsrollen voor het eerst in zwang zijn geraakt.
7 In Nederland heeft de principiële opstelling van D'66 ten aanzien van de recrutering van burgemeesters (zolang de burgemeesters niet gekozen worden, mag geen enkele D'66-er burgemeester worden) bijgedragen tot het politieke wegkwijnen van deze partij. Een analoge redenering kan worden gevolgd ter

verklaring van de politiek marginale rol van de C.P.N. in de periode van het verbod tot ambtsbekleding door C.P.N.-leden.
8 De verbazing en verontwaardiging van velen over de 'systeembestormer, die tot regent werd', is vanuit de sfeer van louter ideologische, ethische doeleinden wel begrijpelijk; wanneer men echter de ruimere context van politiek en bestuur mede in aanmerking neemt, verdwijnt althans de verbazing.
9 In de Verenigde Staten is de discussie over de voor- en nadelen van een 'spoils system' vooral toegespitst op het locale bestuursniveau. Voor een illustratie van deze, in de U.S.A. aloude problematiek, zie Waldo, 1953, p. 189-227.
10 Vooral C. Leys benadrukt de betekenis van het opinieklimaat als corruptiebevorderende factor.
11 Rogow & Lasswell, 1963, p. 51-54.
12 Friedrich, 1963, p. 160-161.
13 Dahl, 1961, p. 226.
14 Friedrich, 1963, p. 163.
15 Dahl, 1961, p. 226.
16 Lasswell, 1958, p. 31-94.
17 Friedrich, 1963, p. 166-175; 'machtsbasis', 'base value' en 'politieke hulpbron' worden in ons betoog min of meer als synoniem gebruikt.
18 Lasswell & Kaplan, 1965, p. 87.
19 Dahl, 1961, p. 247.
20 Uit G. Himmelfarb, *Lord Acton: a study in conscience and politics,* Chicago, 1952, p. 161. Zeer veel geciteerde uitspraak.
21 Scholten, 1972, met name p. 15 e.v.
22 Zie over de 'span of control' o.a. Brasz, 1969, p. 187. De feitelijke werkeenheid wordt hierdoor bepaald op maximaal 20 personen.
23 De problematiek van de informele organisatie wordt in het kort aangegeven in Johnson, 1961, p. 301-304, en uitgebreider in Simon, 1957.
24 Zie hiervoor bv. Scholten, 1968, over de rol van de Sociaal-Economische Raad.
25 C. I. Barnard, The functions of the executive, p. 91, aangehaald in Merton, 1957, p. 312.
26 Zie bv. W. A. Niskanen jr., *Bureaucracy and representative government.* Chicago, Aldine, 1971, x + 241 p.
27 Zie Rosenthal, 1971, met name p. 339 ev.
28 Riggs *in:* Braibanti, 1969, p. 224; de psychologische gevolgen van de onafhankelijkheid voor de bestuurder worden uiteengezet door Pye *in:* Braibanti, 1969, p. 414-422.
29 Rigg's begrip 'bureaucratic clect' probeert een kader te bieden voor het binnendringen van sociale 'cleavages' en concurrentie in het openbaar bestuur. Zie Riggs, 1964, p. 164-173.
30 Dahl, 1969, p. 40.
31 Friedrich, 1963, p. 199 e.v.
32 Scott, 1972, p. 21.
33 Friedrich, 1963, p. 199-215, met name p. 208-210.
34 Morris-Jones, 1964, p. 40, toegespitst op de politiek in India.
35 Kothari, 1970, p. 257-268.
36 Deze redenering loopt parallel aan Friedrich, 1963, p. 208.
37 O.a. McMullen, Nye, Riggs, Brasz & Wertheim.
38 Sherman, 1974, p. 280, waarbij hij o.a. Merton citeert.

39 Met name Brasz & Wertheim benadrukken het demoraliserende effect van ostentatieve rijkdom naast diepe armoede.
40 Scott, 1972, p. 11, 12, 16, 17 is het op dit punt oneens met Alatas, 1968, p. 78-79 en *passim*.
41 Myrdal, 1968, p. 949.
42 Myrdal, 1968, p. 952.
43 Zie de werken van F. G. Bailey, G. Balandier's *Anthropologie politique* en L. Mair's *Primitive government*.
44 Met name van Klaveren, 1957, benadrukt de rol van 'Zwischengruppen' bij corruptie.
45 Mair, 1962, p. 160 en *passim*.
46 Bailey, 1969, p. 144-185.
47 Mair, 1962, p. 251-280.
48 Over de verwarring van waarden etc. zie Pye, 1958, en Brasz & Wertheim, 1961; de rol van sociale 'cleavages' wordt aangegeven door Pye, 1958, en Morris-Jones, 1964.
49 Venkatappiah, 1968, p. 274-275.
50 In Riggs' 'sala'-bestuursmodel wordt dit kenmerk uitgewerkt. Zie Riggs, 1964, p. 267-272.
51 Bailey, 1969, p. 37-51.
52 Zie over facties: Bailey, 1969, p. 51-55.
53 Scott, 1972, p. 27; ook Riggs, 1964, p. 142-146.
54 Easton, 1965, p. 360-362.
55 Pye, 1962, p. 103-108.
56 Riggs spreekt in dit verband van 'intrusive access'. Riggs, 1964, p. 142-146.
57 Scott, 1972, p. 24.
58 Bailey, 1969, p. 41-42.
59 Andrain, 1970, p. 413.
60 Bayley, 1966, p. 725-730.
61 McMullen, 1961.
62 Friedrich, 1966, passim.
63 Easton, 1965, p. 360-362.

6 Slotopmerkingen

1 Uit de complexe discussie over het karakter van de democratie halen wij hier als kernelementen naar voren enerzijds een wijdverbreide, gelijkelijk verdeelde participatie in de besluitvorming en anderzijds een maximale openheid tegenover 'dissenting information' en meningsverschil/oppositie.
2 Een soortgelijke keuzeproblematiek doet zich voor bij de (de-)centralisatie van het overheidsapparaat. Centralisatie kan de nationale loyaliteit versterken en de bestuurder-ambtenaar isoleren van corrumperende invloeden, decentralisatie vergroot het contact van de bestuurder met de specifieke omstandigheden, waarin het beleid moet worden gerealiseerd, maar ook kan worden gecorrumpeerd.
3 Een aantrekkelijke combinatie van case-studies en pogingen tot generalisatie op een meso-niveau is te vinden in Sherman, 1974.

Literatuur

Abendroth, W. and K. Lenk (eds.), *Einführung in die politische Wissenschaft.* München (Franke), 1971, - 360 p.
Aikin, C., Corruption, *in:* J. Gould and W. L. Kolb (eds.), *A dictionary of the social sciences.* Glencoe Ill. (Free Press, 1964, p. 142.
Alatas, S. H., *The sociology of corruption — the nature, function, cause and prevention of corruption.* Singapore (Donald Moore), 1968, - 87 p.
Almond, G. A. and J. S. Coleman (eds.), *The politics of the developing areas.* Princeton N. J. (Princeton University Press), 1960, xii + 591 p.
Almond, G. A. and G. Bingham Powell jr., *Comparative politics — a developmental approach.* Boston (Little-Brown), 1966, xv + 348 p.
Andrain, C. F., *Political life and social change — an introduction to political science.* Belmont Cal. (Wadsworth), 1970 xi + 306 p.
Bailey, F. G., *Stratagems and spoils — a social anthropology of politics.* Oxford (Blackwell), 1969.
Bayley, D. H., The effects of corruption in a developing nation, *in: Western Political Quarterly,* 19, 4, december 1966, pp. 719-732.
Banfield, E. C., *Political influence.* Glencoe Ill (Free Press), 1961.
Braibanti, R. (ed.), *Political and administrative development.* Durham N. C. (Duke University Press), 1969, xxiv + 688 p.
Brasz, H. J., and W. F. Wertheim, *Corruptie.* Assen (Van Gorcum), 1961, - 58 p.
Brasz, H., A. Kleijn, J. in 't Veld en D. van der Ende, *Inleiding tot de bestuurswetenschap.* 's-Gravenhage, (VUGA), 1969, -440 p.
Dahl, R. A., *Who governs? Democracy and power in an American city.* New Haven etc. (Yale University Press), 1961, x + 355 p.
Dahl, R. A., *Modern political analysis.* Englewood Cliffs (Prentice-Hall), 1963, x + 118 p.
Dwivedi, O. P., Bureaucratic corruption in developing countries, *in: Asian Survey,* 7, 4, april 1967, pp. 245-253.
Dwivedi, S. and G. S. Bhargava, *Political corruption in India.* New Delhi, 1967, - 180 p.
Easton, D., *A systems analysis of political life.* New York etc. (Wiley), 1965, xvi + 507 p.
Friedrich, C. J., *Man and his government — an empirical theory of politics.* New York etc. (McGraw Hill), 1963, ix + 737 p.
Friedrich, C. J., Political pathology, *in: Political Quarterly,* 37, 1966, pp. 70-85.
Hacker, A., *Political theory: philosophy, ideology, science.* New York etc. (McMillan), 1961, xiv + 612 p.
Heady, F., *Public administration: a comparative perspective.* Englewood Cliffs (Prentice-Hall), 1966, - 140 p.
Heidenheimer, A. J. (ed.), *Political corruption — readings in comparative analysis.* New York etc. (Holt-Rinehart-Winston), 1970, ix + 582 p.
Johnson, H. M., *Sociology: a systematic introduction.* London (Routledge-Kegan Paul), 1961, xvii + 689 p.
Kautilya's Arthashastra, edited and translated by R. Shamasastry. Mysore 1960, - 484 p.
Klaveren, J. van, Die historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet, *in: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte,* 44, 1957, pp. 289-324.
Kothari, R., *Politics in India.* Boston (Little-Brown), 1970, xvi + 461 p.
Lasswell, H., *Politics: who gets what, when, how.* Cleveland etc. (World), 1958,

- 222 p.
Lasswell, H. and A. Kaplan, *Power and society — a framework for political inquiry*. New Haven etc. (Yale University Press), 1965, xxiv + 295 p.
Leff, N. H., Economic development throught bureaucratic corruption, *in: American Behavioral Scientist,* 8, november 1964, pp. 8-14.
Leys, C., What is the problem about corruption? *in: Journal of Modern African Studies,* 3, 2, august 1965, pp. 215-230.
Mair, L., *Primitive government*. Harmondsworth (Penguin), 1962.
McMullen, M., A theory of corruption, *in: The sociological review* (Keele), 9, july 1961, pp. 181-201.
Merton, R. K., *Social theory and social structure*. Glencoe Ill. (Free Press), 1957, xviii + 645 p.
Milbrath, L. W., Lobbying, *in:* D. L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the social sciences*. n.p., 1968, volume 9, pp. 441-445.
Miller, J. D. B., *The nature of politics*. Harmondsworth (Penguin), 1962, - 300 p.
Morris-Jones, W. H., *The government and politics of India*. New York (Anchor-Doubleday), 1964, - 227 p.
Myrdal, G., *Asian drama — an inquiry into the poverty of nations*. Harmondsworth (Penguin), 1968, -2284 p.
Nye, J. S., Corruption and political development — a cost-benefit analysis, *in: American Political Science Review,* 61, 2, june 1967, pp. 417-427.
Prakke, L., *Pluralisme en staatsrecht*. Deventer, Kluwer, 1974, - 31 p.
Pye, L. W., The non-western political process, *in: Journal of Politics,* XX, august 1958, pp. 468-486.
Pye, L. W., *Politics, personality and nation-building — Burma's search for identity*. New Haven etc. (Yale University Press), 1962, -307 p.
Report of the Committee on the prevention of corruption ('Santhanam Report'). New Delhi, Ministry of Home Affairs, 1964, - 304 p.
Report of the T. L. Venkatarama Aiyar Commission of inquiry etc. Patna, Bihar. 1970, iv + 560 p.
Riggs, F. W., *Administration in developing countries — the theory of prismatic society*. Boston (Houghton Mifflin), 1964, xvi + 477 p.
Riordan, W., *Plunkitt of Tammany Hall*. New York, 1948.
Rogow, A. A. and H. D. Lasswell, *Power, corruption and rectitude*. Englewood Cliffs (Prentice-Hall), 1963, - 138 p.
Rosenthal, U., De overheidsbureaucratie in politiek perspectief, *in: Acta Politica,* jrg. 6, no. 4, october 1971, p. 334-354.
Sabine, G. H., *A history of political theory*. London etc. (Harrap), 1948, - 771 p.
Scott, J. C., *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs (Prentice-Hall), 1972, x + 166 p.
Scholten, G. H., *De sociaal-economische raad en de ministeriële verantwoordelijkheid*. Meppel, (Boom) 1968
Scholten, G. H. *Politiek en bestuur*. Alphen aan den Rijn, (Samsom), 1972, -21 p.
Sherman, L. W. (ed.), *Police corruption: a sociological perspective*. Garden City N. Y. (Anchor-Doubleday), 1974, x + 347 p.
Simon, H. A., *Administrative behaviour*. New York, 1957.
Swart, K. W., *Sale of offices in the seventeenth century*. 's-Gravenhage (Nijhoff), 1949, - 157 p.
Venkatappiah, B., Misuse of office, *in:* D. L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the social sciences,* 1968, volume 11, pp. 272-276.
Waldo, D. (ed.), *Ideas and issues in public administration — a book of readings*. New York etc. (McGraw-Hill), 1953, x + 462 p.
Wraith, R. and E. Simpkins, *Corruption in developing countries*. London, 1963, - 211 p.