



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Ambtenaren, politici en zakenlieden

Hoetjes, B.J.S.

Citation

Hoetjes, B. J. S. (1982). Ambtenaren, politici en zakenlieden. *Acta Politica*, 17: 1982(3), 403-415.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452269>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452269>

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

Ambtenaren, politici en zakenlieden – nationale en internationale corruptie, gezien aan de hand van recente Amerikaanse literatuur

door B. J. S. Hoetjes

Naar aanleiding van:

G. C. S. Benson, *Political Corruption in America*; D. C. Heath, Lexington Books, Lexington Mass., 1978, XVIII + 339 p.

Y. Kugel and G. W. Gruenberg, *International Pay-offs*, D. C. Heath, Lexington Books, Lexington Mass., 1978, XI + 208 p.

Y. Kugel and G. W. Gruenberg (eds.), *Selected Readings on International Pay-offs*, D. C. Heath, Lexington Books, Lexington Mass., 1978, XI + 181 p.

De bestudering van een geladen en actueel politiek verschijnsel, een 'schreeuwend probleem', zoals 'Watergate' of corruptie, kan gemakkelijk worden overwoekerd door de neiging tot veroordeling en bestrijding. Vooral wanneer men verder gaat dan feitelijke beschrijving en overgaat tot verklaring en beoordeling, wordt deze neiging vaak sterk. Ten aanzien van corruptie bestaat bovendien een, begrijpelijk, nestbevuilingstaboe en de onderzoeker, die zich desondanks aan dit onderwerp zet, voelt zich daardoor des te sterker geroepen tot een uitdrukkelijke en nadrukkelijke morele veroordeling ervan.

Dat geldt ook voor twee werken, die als academische vruchten van de Watergate-episode kunnen gelden, te weten Bensons *Political Corruption in America* en Kugel & Gruenberg's *International Pay-offs* (beide werken verschenen in 1978 bij D. C. Heath, Lexington Books, Lexington Mass.).

Vanuit de hitte van de actualiteit geïnspireerd, trachten beide werken ordening aan te brengen in de discussie over corruptie binnen de Verenigde Staten en de al-dan-niet corrupte handelingen van Amerikaanse bedrijven in het buitenland, en een bijdrage te leveren tot de theorievorming over dit verschijnsel.

1. Een ethische benadering – Bensons *Political Corruption in America*

Aan de zojuist genoemde neiging tot moraliseren lijdt Benson in hoge mate: morele veroordelingen, aanbevelingen en voorschriften komen regelmatig naar voren, doch begripsvorming, analyse en theorie vertonen helaas nogal wat zwakke plekken.

Voor de sociaal-wetenschappelijke theorievorming over corruptie heeft Benson weinig goede woorden over. Het streven naar waardevrije wetenschapsbeoefening wijst hij af vanwege het aanklevende cynisme en onvermo-

gen tot maatschappelijk normbesef, en de academische wetenschapsbeoefening mist volgens hem ethische inspiratie en voeling met de samenleving. Vooral de auteurs, die hebben gewezen op de bestaansredenen en de functies van corruptie, moeten het ontgelden. Zij hebben aan de corruptie een 'sociological value' gegeven (p. 218 – men vraagt zich af, wat hiermee bedoeld kan zijn – BJSH), hun werk is 'professor-written literature', die de praktische gevolgen van corruptie over het hoofd ziet, '(they are) . . . ignoring morality as much as they can . . .', zij bieden slechts excuses voor corruptie en zij hebben met hun 'literatuur ten gunste van corruptie' een funeste invloed op het onderwijs, de kerken en de media. Benson daarentegen, tezamen met zijn medeauteurs S. A. Maaranen en A. Heslop (Claremont Men's College; het boek werd geschreven voor het H. Salvatori Center for the Study of Individual Freedom in the Modern World), kiest een duidelijk uitgangspunt: . . . '(we) are proud of the United States . . .' en ' . . . the United States cannot afford the loss in moral authority that results from corruption' (p. XIII).

Het boek besteedt relatief weinig aandacht aan begrippen en theorieën, en relatief veel aandacht aan beschrijving van corruptie in de Verenigde Staten vanaf de achttiende eeuw tot aan Watergate.

Van de vijftien hoofdstukken zijn er circa drie theoretisch georiënteerd, drie richten zich op corruptiebestrijding en negen hoofdstukken geven materiaal over corruptie op de diverse regeringsniveaus.

Allereerst geeft Benson een overzicht van de technieken en terreinen van corruptie: aanbestedingen, verlening van vergunningen, beheer van overheids gelden, belastinginning, toezicht op naleving van de wet (politie), ruimtelijke planning ('zoning'), omkoping van volksvertegenwoordigers en het tegenwerken van onderzoek naar corruptie. Vervolgens beschrijft hij de corruptie, die in de Verenigde Staten het meest wijdverbreid en hardnekkig was/is, nl. corruptie op gemeentelijk niveau, met name in de grote steden. De zwakke bestuursopzet van de Amerikaanse gemeenten – men wenste immers geen 'big government' – maakte het in een periode van snelle economische expansie, urbanisatie en taakuitbreiding van de overheid mogelijk, dat de politieke partijen greep kregen op de gelden en banen bij de overheid. Het bestuursapparaat werd onderdeel van de factiestrijd en 'spoils' voor de politieke machines, die het streven naar stemmenwinst koppelden aan het streven naar materieel profijt. Door hun beheersing over het gemeentelijk apparaat (met name de politie en de brandweer) waren zij in staat hun volgelingen te belonen en aan zich te binden; aan ideële overwegingen, ethiek of algemeen belang hadden noch de 'bosses' noch hun volgelingen, nieuw aangekomen Europese immigranten veelal, een boodschap. New York en Philadelphia vormden in de 19e eeuw de meest sprekende voorbeelden van een plaatselijk bestuur, gecorrumpeerd door een multi-etnische politieke machine, maar

ook elders in het land werd het lokale bestuur gecorrumpeerd.

De Jacksoniaanse democratie-opvatting ('the duties of all public officers are, or at least admit of being made, so plain and simple that all men of intelligence may readily qualify themselves for their performance' – president Jackson 1829) werkte in de praktijk een algemene politieke corruptie in de hand. In de expansieve periode 1865-1900 bereikte de lokale corruptie haar hoogtepunt. De anti-corruptiebeweging, die circa 1880 opkwam, gedragen door onder meer conservatieve groepen uit het Zuiden en (kleine) zakenlieden, en die in 1883 tot federale hervormingen leidde (Pendleton Act-Civil Service Reform), werd pas na de eerste wereldoorlog ook op lokaal niveau effectief. In de twintigste eeuw verdween de lokale corruptie geleidelijk, enkele uitzonderingen (Chicago) daargelaten.

Op de hogere bestuursniveaus kwam weliswaar minder corruptie voor dan op lokaal niveau, doch het ontbrak geenszins. In de deelstaten en bij de federale regering waren vooral de spoorwegaanleg en de landuitgifte bronnen van corruptie, waarbij de federale schandalen het meest in het oog vielen.

De federale corruptie acht Benson vooral van belang vanwege de voorbeeldwerking: de schandalen onder president Wilson, Harding (olie) en Truman (woningbouw/huisvesting) bemoeilijkten de bestrijding van corruptie op de lagere bestuursniveau's. Het federale bestuursapparaat acht Benson redelijk integer, doch bij de volksvertegenwoordiging (het Congres) constateert hij een gebrek aan zelfkritiek. Hier doet zich, ook ten aanzien van Nederland, de vraag voor hoe corruptie in de toezichhoudende lichamen, zoals het parlement, bestreden moet worden – juist daar is vóór alles zelfkritiek en zelfcorrectie vereist.

Als laatste terrein van corruptie bekijkt Benson de verkiezingen: de kiezersregistratie, de administratie van de verkiezingsresultaten en de verkiezingscampagne. Hij constateert op dit gebied enige verbetering (zeker vergeleken met verkiezingen in totalitaire stelsels), doch acht deze nog onvoldoende – vooral de financiering van de verkiezingscampagnes blijft een zwakke plek, die misschien via openbaarmaking van de campagnebijdragen of via een vorm van overheidssubsidie kan worden verholpen. Overigens vragen wij ons – met Benson – af of verkiezingscorruptie niet wordt overschat qua politieke betekenis en of voor het functioneren van het politieke systeem de integriteit van het bestuursapparaat niet van veel groter belang is.

Concluderend acht Benson de kosten van corruptie zeer hoog: afroeping van ieder economisch surplus, inefficiency, verspilling, voortbestaan en bloei van de misdaad, cynisme en afkeer van de politiek bij het grote publiek.

De verklaring voor corruptie zoekt hij in diverse factoren: onderbetaling van de ambtenaren, overmatige decentralisatie en democratisering (die de afstand tussen bestuurder en bestuurd zozeer verkleint, dat de eerste een

speelbal wordt van deelbelangen en partijen), overbodige wetgeving (bijv. de drooglegging), participatie, de aanwezigheid van georganiseerde misdaad en vooral een gebrek aan plichtsbesef, ethiek en bestuurstraditie. De gedachte, dat het bedrijfsleven de bron van corruptie vormt of dat corruptie in een aantal economische en sociale behoeften kan voorzien, wijst hij af.

Ter bestrijding van corruptie benadrukt Benson dan ook – naast een verbeterd centraal toezicht op de gemeenten, een grotere publiciteit en een scherpere partijconcurrentie – vooral een versterking van het normbesef bij burgers, politici en bestuurders. Hij denkt daarbij aan het onderwijs (burgerschapsvorming), de kerken en de media, maar ook aan de beroepsethiek van specifieke groepen.

Bij de opeding van ambtenaren (met name de politie) dient het corruptieprobleem grotere aandacht te krijgen. Ook de beroepsorganisaties van ambtenaren, zakenlieden (een gebrekkige *'business ethics'* speelt een belangrijke rol in veel corruptiegevallen), vakbondsmensen (de Amerikaanse vakbonden hebben bij hun pensioenfondsbeheer en hun acties tegenover werkgevers veel corruptie gekend), de mediamensen (welke nevenfuncties en -belangen zijn voor een journalist geoorloofd?) zullen actief en alert moeten zijn op het punt van de beroepsethiek. Aan de slordigheid en de pijnlijke stilte in de Verenigde Staten rond vragen van ethiek en algemeen belang wenst Benson een einde te maken.

Benson's *Political Corruption in America* biedt in een vrij kort bestek een schat aan goed geordend illustratiemateriaal. Zwak punt blijft evenwel de begripsverduidelijking. Politieke corruptie wordt omschreven als 'alle illegaal of ongeoorloofd gebruik van overheidsgezag terwille van persoonlijk of politiek winstbejag'. Onderscheid tussen politieke corruptie (als onderdeel van de politieke concurrentiestrijd) en bestuurlijke corruptie (omkoping van de ambtenaar) wordt niet gemaakt, verschijnselen als verduistering en fraude worden gemakshalve ook als corruptie beschouwd en in het hoofdstuk over verkiezingscorruptie blijkt Benson ook intimidatie, leugens en andere *'dirty tricks'* onder het hoofd 'corruptie' te vatten. Ook de 'politieke machine' wordt onder het begrip corruptie gevat. Een ruime opvatting dus, die Benson bewust kiest, onder andere om ook 'Watergate' (waarbij omkoping of geldelijk gewin geen rol speelden) mee te kunnen nemen in zijn beschouwingen (pag. XIII – *sic* BJSH). Benson vergeet kennelijk, dat zijn nieuwe omschrijving bij uitstek een uitnodiging vormt tot *'mud-slinging'*: alles wat men niet goed vindt, kan men nu immers als 'corruptie' kwalificeren (voor een wat meer toegespitste omschrijving zie Hoetjes, *Corruptie bij de overheid*, VUGA, najaar 1982).

Een ander punt van kritiek vormt Benson's behandeling van de reeds ontwikkelde ideeën en theorieën, met name het onrecht, dat hij de zgn. functionele benadering van corruptie aandoet. Pogingen tot een *cost-benefit-analysis*

van corruptie (zie J. S. Nye in A.P.S.R., juni 1967), het onderscheid tussen eufuncties en dysfuncties of tussen bestaansreden, gevolg en rechtvaardiging van corruptie ziet hij geheel over het hoofd. Zijn weigering om de functionele aspecten van corruptie – zoals integratie, participatie, *'survival'*, mobiliteit – onder ogen te zien, maakt ook zijn adviezen-ter-bestrijding minder realistisch. Alleen wanneer functionele alternatieven en substituten voor corruptie gevonden worden, kan haar bestrijding vruchten afwerpen.

Benson's ethische benadering lijkt hem soms ook blind te maken voor de corruptogene elementen in de Amerikaanse samenleving zelf: de nadruk op individueel succes en materieel gewin en de lage waardering voor de overheid, die de ontwikkeling van een immaterieel plichtsbesef en een *'esprit de corps'* bij de ambtenaren, bestuurders en politici belemmeren. Ook de harde maatschappelijke concurrentie, die mensen soms naar corrupte of gewelddadige middelen doet grijpen om niet ten onder te gaan, en het ontbreken van een 'bodem' van sociale zekerheid, die de angst voor maatschappelijke terugval kan temperen, ziet Benson over het hoofd. De *'freedom from fear'* (was dat geen presidentiële slogan in de U.S.A.), zoals die in bijv. de Nederlandse verzorgingsstaat is gerealiseerd, kan een belangrijk motief en excuus voor corruptie wegnemen.

Biedt, tenslotte, Benson's materiaal aanknopingspunten voor de Nederlandse verhoudingen? In directe zin niet. Benson roemt Holland, naast de Bondsrepubliek, Zweden en Zwitserland, om zijn *'high standards'* en acht het Nederlandse overheidsapparaat geheel *'clean'*. Dat betekent niet, dat de verleidingen, gevoeligheden en mogelijkheden voor corruptie in Nederland ontbreken – het betekent wel, dat de remmen op de corruptie in de meeste gevallen sterk genoeg zijn om de verleidingen te weerstaan. Ook in Nederland biedt het politiewerk, het contact tussen overheid en bedrijfsleven (contracten, vergunningen, overheidssteun), het lokale bestuur, en de multi-etnische samenstelling van de (stads-)bevolking velerlei mogelijkheden en verleidingen tot corruptie. Ook in Nederland kan men zich afvragen, of bij de opleiding en de *in-service-training* van bijv. politie- en gemeenteambtenaren niet meer aandacht voor het corruptieprobleem nodig is, of de beroepsorganisaties en de politieke partijen op dit punt niet een taak hebben en of het onderwijs in de 'maatschappijleer' in deze niet ernstig tekortschiet. Verschillen tussen de Nederlandse en de Amerikaanse situatie zijn er uiteraard ook – bijv. de bestuurstraditie, de politieke cultuur –, doch verschijnselen en veranderingen, die zich in de Verenigde Staten voordoen en daar corruptogene werken, zijn daarmee voor Nederland nog niet ondenkbaar geworden. Benson's case-study biedt daarom weliswaar weinig begrips- en theorieverscherping, maar wel veel waardevolle stof tot nadenken.

2. De ethische en rationele beslissing van een zakenman – 'international pay-offs', gezien door Kugel & Gruenberg

Evenmin als het verschijnsel macht of invloed houdt ook corruptie, omkoping of economische pressie op bij de landsgrenzen. Wanneer het de landsgrenzen overschrijdt, wordt het echter moeilijk de term corruptie te blijven hanteren. In de internationale politiek speelde vroeger misschien de economische beïnvloeding een meer openlijke rol (vergelijk het kopen en verkopen van grondgebied tussen staten, de rol van huurlegers) dan in de huidige tijd, waarin ook op internationaal vlak ideologische rechtvaardigingen vaak gebruikt worden, doch desondanks kan men thans op supranationaal niveau nauwelijks spreken van een effectief afdwingbaar geheel van gedragsregels ten aanzien van beïnvloedingspogingen die op een internationale consensus berusten. A-moreel gedrag (geweld, economische druk) speelt nog steeds een belangrijke rol en het afbakenen van ongeoorloofde beïnvloeding op internationale schaal wordt daardoor uiterst moeilijk. Ten aanzien van corruptie is de wetgeving bij uitstek nationale wetgeving, die bovendien van land tot land verschilt (zo is het geven van bijdragen aan politieke partijen voor een bedrijf in Zweden of Canada toegestaan, in de Verenigde Staten niet). Economische actoren (bedrijven) treden echter vaak wel internationaal op en het contact tussen internationaal opererende bedrijven en nationale overheden vormt dan ook een gebied, waar de kans op ongeoorloofde beïnvloeding c.q. omkoping enerzijds zeer groot is, doch anderzijds moeilijk als corruptie kan worden aangemerkt en bestreden anders dan binnen een strikt nationale context.

Het definitieprobleem kan men enigszins omzeilen door niet meer te spreken van 'corruptie', maar van 'twijfelachtige c.q. ongeoorloofde gedragingen' in internationaal verband. Wanneer het de relatie tussen bedrijven en overheden betreft, spreekt men dan van 'international pay-offs', dit is de 'grijze' of 'zwarte' zone van betalingen door bedrijven aan overheden.

Y. Kugel & G. W. Gruenberg schreven twee boeken over dit verschijnsel: 'International Pay-offs – Dilemma for Business' en 'Selected Readings on International Pay-offs'.

Het eerste boek wil de hoofdlijnen van de gebeurtenissen en een theorie behandelen, het tweede boek is vooral bedoeld als aanvulling en illustratie op het eerste. Het tweede boek bevat een bloemlezing uit de Amerikaanse pers (februari 1975-augustus 1976) en samenvattingen/gedeelten uit de verslagen van Congress-hearings (Senate subcommittee on Multinational Corporations, Senate Committee on Banking, Housing & Urban Affairs, Securities & Exchange Committee). Voor dit illustratieve materiaal geldt, dat het enerzijds uit historisch oogpunt bijzonder interessant is, doch anderzijds zo sterk gebon-

den aan de specifiek Amerikaanse verhoudingen en de verhitte actuele discussie uit 1975-1976, dat het voor de niet-Amerikaanse lezer enige jaren na dato verbleekt en vaak wat onwezenlijk opgewonden en zwaarwichtig aandoet. De – 25 – artikelen in dit tweede boek zijn ondergebracht in drie categorieën: algemene beschouwingen over omkoping en ethiek in het bedrijfsleven, beschikbare wettelijke instrumenten (gedragscodes) en voorstellen dienaangaande, en tenslotte excerpten uit de 'hearings' over twijfelachtige betalingen door Amerikaanse bedrijven in het buitenland. Het 'illustratieboek' ontstond, doordat het onderzoek naar de 'pay-offs' zoveel materiaal opleverde, dat het kader van één boek tekortschoot.

Met de beide delen hebben de auteurs naar eigen zeggen op één plaats bijeengebracht: '*... an historical account of what happened, an analysis of why it happened, and practical guidelines for business executives ... (.) ... to aid in the resolution of the international pay-off-dilemma*'.

De gebeurtenissen vanaf 3 februari 1975 (zelfmoord van Eli Black, voorzitter van de raad van bestuur van United Brands) tot 29 augustus 1976 (Prins Bernhard trekt zich terug uit al zijn openbare en niet-openbare ambten) zijn door de beide auteurs, tezamen met de studenten van de 'class in international business' van Saint Louis University, onderzocht.

Naast het materiaal uit overheidsbron werd van de 500 grootste bedrijven uit *Fortune* materiaal verkregen in de vorm van gedragscodes, toespraken en dergelijke en in hoog tempo werd het onderzoek afgerond. De auteurs werden gedreven door '*... our desire to lay the groundwork for stern and swift sanction of international pay-offs to reduce the subversion of the market system, for which we believe there is as yet no viable alternative*', alsmede, zo lijkt het, door de wens om niet te ver van de actualiteit verwijderd te raken.

In het eerste, en voor ons belangrijkste, deel willen de auteurs allereerst de argumenten pro en contra 'pay-offs' presenteren, de 'grijze' en de 'zwarte' zone aangeven. Vervolgens trachten zij een begrippenkader voor zakenethiek en bedrijfsbeslissingen dienaangaande te ontwikkelen en tenslotte willen zij maatregelen aangeven, waardoor internationale 'pay-offs' in de hand gehouden kunnen worden.

Allereerst worden de aard en de werking van 'pay-offs' bekeken. Discussabele betalingen in het buitenland (de term 'pay-off' heeft een moreel negatieve lading, anders dan 'payment') kunnen worden ingedeeld naar hun omvang (de auteurs zijn vooral geïnteresseerd in exorbitant hoge betalingen), naar hun vorm (contant of 'non-cash'), de mate van wettigheid (omkoping en afpersing duidelijk 'zwart', 'kickback', gift en politieke bijdrage 'grijs' en commissie, toelage of salaris duidelijk 'wit') en naar hun doel (afwikkeling van zaken bespoedigen/bevorderen c.q. nadelen voor het bedrijf voorkomen, beïnvloeden van het ruimere politieke proces via steun aan partijen of regeringen).

De 'mechanics' van de 'pay-off' kan hetzij direct verlopen, hetzij indirect (via dochterondernemingen, 'dummy corporations' of verkoopagenten).

De volgende vraag is die naar de 'rationale' van de 'pay-offs': welke zijn de motieven van de zakenmensen, die dit soort betalingen doen/aanbieden? Kugel en Gruenberg onderscheiden hier ethische en economische motieven. Het algemene ethische klimaat in het bedrijfsleven is een eerste factor van belang: volgens diverse steekproefonderzoeken in de Verenigde Staten achten vele zakenmensen ethisch gedrag bemoeilijkt door de druk van de concurrentie en door de financiële onzekerheid (vooral onder jongere managers). De gedachte, dat de anderen zich misschien immoreel zullen gedragen, vormt een excuus om dat zelf ook te doen – aldus wordt de laagste morele maatstaf toonaangevend. Om de ethiek in een bedrijf te bepalen/veranderen is het gedrag van de superieuren plus de druk om organisatiedoelen koste-wat-kost te bereiken de belangrijkste factor. Tegenover 'international pay-offs' stellen sommigen zich positief op ('de maatstaven zijn in het buitenland anders', 'het is de enige c.q. beste manier om zaken te versnellen of nadeel te voorkomen'), anderen afwijzend ('de sociale kosten/geloofwaardigheidsverlies zijn te zwaar', 'dubbele moraal bedrijf-individu is onaanvaardbaar', 'gebrek aan leiderschap', 'moreel verval is het gevolg').

Als economische achtergrondmotieven kunnen gelden het morele klimaat in een specifieke bedrijfstak ('anything that pays is good'), maar ook de marktstructuur: de zeer grote belangen in het buitenland, een oligopolie – die 'non-price competition' in de hand werkt –, de grote rol van overheidscontracten en een monocultuur-in-buitenlandse-handen die een regering zeer afhankelijk en geneigd tot ingrijpen maakt. Tenslotte is de bestaande relatie met het gastheerland van betekenis: wanneer men eenmaal met 'pay-offs' begonnen is, kan men er moeilijk meer vanaf.

In een volgend hoofdstuk geven Kugel & Gruenberg een aantal 'case-studies'. Op basis van de gegevens van het Securities & Exchange Committee (zowel van de wetsovertreders als van de 'voluntary disclosures') worden enerzijds zeer bruikbare overzichten gegeven (al dan niet in tabelvorm) van de grootte en de aard van de 'pay-offs' in de diverse landen/bedrijven en anderzijds worden, bij wijze van illustratie, de bedrijfstakken vliegtuigindustrie, aardolie, voedingsmiddelen en de farmaceutische industrie onder de loupe genomen. Bij de vliegtuigindustrie speelde het militaire karakter een bijzondere rol: een nauwe betrokkenheid van de buitenlandse en de Amerikaanse overheid (de Amerikaanse regering was op de hoogte van alle 'pay-offs' in verband met militaire verkopen), een sterke mate van geheimhouding en, gezien de onmisbaarheid van de betreffende bedrijven, een betrekkelijk lichte bestraffing door de Amerikaanse en buitenlandse regering. Bij de oliemaatschappijen was het vooral de zorg voor de gedane investeringen (installaties)

en de angst voor buitenlands regeringsingrijpen of politieke instabiliteit, die leidden tot het doen van grote 'pay-offs', waarvan de rationaliteit – ook uit bedrijfsoogpunt – twijfelachtig was. Bij de 'pay-offs' door de grote bananemaatschappijen in Centraal-Amerika (met name United Brands) waren het vooral de haast/druk om een groter marktaandeel te veroveren, de angst voor de nationalistische belastingplannen van de OBEC (Organisation of Banana Exporting Countries) en het doorbreken van de oude, informele relaties (die bijv. de United Fruit Company had opgebouwd) de achtergrond van de exorbitant hoge betalingen in bijv. Honduras. De 'drugs industry', waarover geen details bekend zijn maar die vrijwillig bij de SEC grote 'pay-offs' aanmeldde, deed haar 'pay-offs' aan buitenlandse overheidsfunctionarissen, omdat de gezondheidszorg in veel (ontwikkelings-)landen in hoge mate een overheidszaak is en met gecompliceerde bureaucratische procedures is omgeven. Kugel & Gruenberg beperken zich tot deze vier bedrijfstakken, die door de SEC als de grootste 'spenders' werden aangewezen; over de situatie in andere bedrijfstakken doen zij geen uitspraak.

De volgende vraag, die Kugel en Gruenberg aan de orde stellen, is die naar de (sociale) verantwoordelijkheid voor 'pay-offs'. Op het niveau van de samenleving zien zij als bijdragende factoren het gebrek aan moreel leiderschap, de dubbele moraal tegenover zakenlieden vergeleken met bijv. politici en de wetgeving die te weinig de individuen zelf aansprakelijk stelt.

Voor een bedrijf is de primaire doelstelling een economische, maar het naleven van de wet en het openstaan voor maatschappelijke behoeften is een levensnoodzaak voor de organisatie en voor de daarin werkzame individuen. Het morele klimaat in een bedrijf wordt getoonzet door de leiding: ofwel een puur winststreven, ofwel 'trusteeship' (verantwoord beheer), ofwel een gerichtheid op maatschappelijke idealen ('quality of life'). Uiteindelijk speelt echter het individu de beslissende rol bij het al of niet doen van 'pay-offs': hij neemt als het ware een vetopositie in.

Voor dit individu wordt vervolgens een interessant besluitvormingsmodel ontwikkeld, een 'checklist' van overwegingen waaraan men aandacht moet schenken bij de beslissing om al dan niet tot een 'pay-off' over te gaan. Allereerst schetsen Kugel & Gruenberg 4 modellen van gedrag: illegaal-onethisch, geheel op eigenbelang gericht (1); geheel op eigenbelang gericht doch legaal (2); gericht op eigenbelang doch vanwege de 'public relations' inspeliend op de sociale moraal (3); en tenslotte zelfopofferend gedrag, gericht op een algemeen belang (4).

De eerste keuze, die men moet maken, is die van het ethisch model voor het eigen gedrag. Vervolgens moet men over het doen van een 'pay-off' zoveel mogelijk rationeel beslissen, door stapsgewijs de kosten en baten ervan af te wegen: men vraagt zich allereerst af of de wet 'pay-off' toelaat c.q. een verbod

reëel afdwingt, tweede stap is het afwegen van het morele klimaat in het bedrijf en de maatschappij (laten deze een 'pay-off' toe?), derde stap is de economische afweging (welke economische/sociale/politieke kosten en baten brengt een 'pay-off' met zich mee voor bedrijf, gastheerland en moederland?) en de laatste stap is die van de persoonlijke afweging (gevolgen van 'pay-off' voor familieverhoudingen, carrière, vriendschappen en dergelijke). Gedachte achter dit model is, dat iedere volgende stap pas gezet wordt, nadat de vorige stap een positief resultaat heeft opgeleverd (dat is: de mogelijkheid van een 'pay-off' open laat). De beslissing wordt aldus een 'rational business decision', die grondig wordt overwogen. Voor het geval de 'business executive' (voor wie dit model vooral is bedoeld) besluit tot een pay-off over te gaan, geven Kugel & Gruenberg als advies: zorg voor 'internal control' over de activiteiten, gebruik liefst een ervaren lokale bemiddelaar, zorg ervoor dat het geld op de bestemde plaats terechtkomt en steun liever een grotere groep, bijv. een politieke partij, dan een kleine groep of een enkel individu.

Het doen van een 'international pay-off' kan voor een 'business executive' derhalve een rationele beslissing zijn.

Om de 'pay-offs' in de hand te houden, c.q. terug te dringen, bevelen Kugel & Gruenberg maatregelen aan, die de beslissingsomgeving onaantrekkelijk moeten maken voor het doen van 'pay-offs'. Op het internationale vlak zijn dat gedragscodes, onder meer gericht tegen concurrentievervalsing. Op nationaal niveau is dat wetgeving inzake openbare verantwoording en belastingaangifte; de wetgeving dient zich vooral te richten op individuen en op de meest ernstige vormen van 'pay-off'. Ook de bestrijding in het gastheerland is van belang, doch daarin zijn sterke variaties aan te wijzen: in Nederland werd actiever en stringenter gereageerd op 'pay-off'-schandalen dan in Zuid-Korea. Ook binnen het bedrijfsleven kunnen anti-pay-off-maatregelen genomen worden: versterking van interne beheersing ('control'), moreel leiderschap, het niet overtrekken van de bedrijfsdoelstellingen, adequate salariëring, gedragscodes voor het personeel, verhoging van (zelf-)respect door notabelen in de bedrijfsleiding op te nemen (ex-politici; men kan zich naar aanleiding van de Nederlandse OGEM-kwestie afvragen of dit altijd werkt), opstellen van gedragsregels voor een bedrijfstak via beroepsorganisaties en dergelijke en – *last but not least* – de werking van het marktmechanisme bevorderen (concurrentie).

De belangrijkste maatregelen moeten echter gericht zijn op het individu: tastbare wettelijke en economische incentives en straffen zijn nodig, die het gebruiken van 'pay-offs' onaantrekkelijk maken, bijv. het wegnemen van vergoedingen/verzekeringen tegen proceskosten wegens 'pay-offs'. Het laatste advies, dat Kugel & Gruenberg dan ook meegeven aan degene, die besluit toch te werken met 'pay-offs' is: *don't get caught*.

Het eerste deel wordt besloten met een chronologisch overzicht van de gebeurtenissen rond twijfelachtige buitenlandse betalingen door Amerikaanse bedrijven in 1975-1976 en met een geselecteerde bibliografie, die, net als het materiaal in het tweede deel, geheel gericht is op het bedrijfsleven in de Verenigde Staten ('business ethics').

Nu de hitte van de actualiteit en de schandalen rond internationale bedrijfsbetalingen is bekoeld en de Watergate-periode alweer enige jaren achter ons ligt, kan men zich afvragen, in hoeverre Kugel & Gruenbergs werk, dat in sterke mate geïnspireerd werd door die actualiteit, bijdragen heeft geleverd tot een meer algemene theorievorming over de 'pay-offs'.

De auteurs zijn beide econoom (zij doceren onder andere *management sciences* en *business ethics* aan de Saint Louis University) en in hun ideeën over het 'pay-off'-verschijnsel klinkt het economisch motief dan ook sterk door. Voor hen staat de vraag centraal onder welke omstandigheden het voor een bedrijf c.q. een daarin/daarvoor werkzaam individu rationeel is om tot 'pay-offs' over te gaan op grond van een afweging van kosten en baten in ruime zin. Uitgangspunt daarbij is het systeem van de vrije markt, dat zij als het meest wenselijke systeem beschouwen en dat door 'pay-offs' niet vertroebeld mag worden. Het geloof in de vrije markt brengt hen soms tot merkwaardige redeneringen. Zij stellen bijv. dat degenen, die het consumentenbelang vooropstellen, naïef en anti-vrije markt zijn; wie in een marktsituatie het consumentenbelang vooropstelt, moet volgens hen logischerwijs om regeringscontrole vragen (vergelijk de openbare nutsbedrijven; – men kan zich echter afvragen, of en waarom een regering vóór alles het consumentenbelang zou stellen? BJSH). De vraag, of in dat marktsysteem zelf niet een prikkel tot pay-off, c.q. corruptie besloten ligt vanwege de noodzaak tot concurrentie, desnoods 'met-alle-middelen', laten zij dan ook buiten beschouwing. Het bedrijfsbelang en de bedrijfsmoraal, centrale begrippen in hun betoog, vatten zij echter niet louter op als puur economisch winstmotief; ook aan het openstaan voor sociale normen en behoeften en aan het maatschappelijke 'image' van een bedrijf kennen zij een grote betekenis toe.

Het centraal stellen van het bedrijfsbelang en de 'business-decision' leidt er echter wel toe, dat een essentieel probleem nl. de afbakening van het algemene belang tegenover particuliere belangen en verantwoordelijkheden geheel niet aan de orde komt. Pogingen van een bedrijf om de politiek te beïnvloeden worden zonder meer in de 'zwarte' en 'grijze' zone gezet, ongeacht de manier waarop die invloed wordt uitgeoefend – 'meddling in politics' wordt te gemakkelijk veroordeeld, terwijl juist daar een essentieel onderzoeksprobleem ligt voor degene, die in een open en democratisch politiek systeem legitieme invloed wil onderscheiden van corruptie.

De omschrijving van 'omkoping' door de beide auteurs, namelijk (1) de ont-

vanger van de betaling moet enigerlei overheidspositie bekleden en (2) het 'thing of value' moet worden aangeboden om het officiële handelen op ongepaste wijze te beïnvloeden, wordt jammer genoeg niet verder uitgewerkt. De vraag, wanneer beïnvloeding ongepast is, wordt niet gesteld, terwijl hier, juist bij de internationale *pay-offs*, een groot probleem ligt: moet de opvatting van de gever (het bedrijf) maatgevend zijn, de wetgeving van het moederland van het bedrijf, de wetgeving in het gastheerland, de lokale cultuur? Juist hier is het van groot belang te onderzoeken, wat als 'normaal' wordt beschouwd (fooi, extraatje) en wat als ongewoon, buitensporig of ongeoorloofd moet gelden.

Vaak wijst de neiging tot geheimhouding op een besef van normovertreding. In dat licht doet Kugel & Gruenberg's advies 'don't get caught' nogal merkwaardig aan, temeer daar zij zelf een grotere openbaarheidsverplichting bepleiten. Dit pleidooi zwakken zij echter af door te stellen, dat verder onderzoek naar bedrijfs-*pay-offs* de moeite waarschijnlijk niet loont. Het verschil in opvattingen over (on-)geoorloofde beïnvloeding tussen het moederland van een bedrijf en het gastheerland is een oorzaak van misverstanden en foutieve beslissingen: veel 'pay-offs' door Amerikaanse bedrijven, gewoonlijk van exorbitant grote omvang, kwamen voort uit een onbekendheid met de lokale cultuur, met het lokale besluitvormingssysteem en uit ongeduld (vergelijk de Lockheed-affaire) – het 'prijsbederf' op de 'beïnvloedingsmarkt', dat daardoor ontstond, bracht andere bedrijven ertoe in hetzelfde voetspoor mee te gaan.

Er is een derde probleem in verband met de internationale 'pay-offs', dat Kugel & Gruenberg onvoldoende onder ogen zien, naast dat van de afbakening tussen ongeoorloofd eigenbelang – geoorloofd particulier belang – algemeen belang en dat van de cultuurverschillen, namelijk het verantwoordingsprobleem. Om de vraag naar de geoorloofdheid van een handeling reëel te kunnen beantwoorden moet men weten aan wie de betreffende actor effectief verantwoording schuldig is. Voor een multinationalaal bedrijf is dat vaak de wetgeving in het moederland (Lockheed werd in de Verenigde Staten op het matje geroepen, niet in Nederland of Japan), maar soms ook de wetgeving in het gastheerland, met name bij 'joint ventures'. Het hangt van de regeling van de verantwoordingsplicht c.q. de effectiviteit daarvan af, in hoeverre aan het bedrijfsbelang beperkingen kunnen worden opgelegd in de contacten met overheid en samenleving.

Ondanks deze gebreken heeft het werk toch een duidelijke waarde, juist doordat de auteurs zich wensen te verplaatsen in de situatie van degene, die al of niet kiest voor 'pay-offs'. Voor de functionaris in een multi-nationale onderneming, die met deze keuze wordt geconfronteerd, geeft dit werk een uitgebreid overzicht van de beslissingsproblemen, gepresenteerd in een over-

zichtelijke, praktisch hanteerbare vorm (die weliswaar met een check-list + score-lijstje meer zekerheid suggereert dan ondergetekende verantwoordelijk). Om 'pay-offs' en corruptie te begrijpen dient men mede onder ogen te zien, dat de beslissing daartoe een economisch-rationele kan zijn – in sommige situaties komen mensen tot de conclusie dat 'honesty does not pay': het aanbieden van een 'pay-off' wordt dan rationeel (het aannemen ervan is daarmee nog niet gerechtvaardigd).

Verder kan dit werk worden verwelkomd als een bundeling van zeer waardevol, goed geordend materiaal, dat als een 'spill-over' van de Amerikaanse politiek ook over andere landen, waaronder Nederland, iets te zeggen heeft. De publiciteit speelt bij de voorkoming en de bestrijding van corruptie een onmisbare rol, zij het niet de rol van rechter en bestraffer, doch vooral die van aanbrenger. De journalistiek neigt nogal eens tot een scherp moraliseren vanuit gedragsregels, die de journalist zelf ook niet altijd volledig naleeft – ook op het journalistieke beroep is toezicht nodig tegen bijv. ongewenste belangenvermenging via nevenfuncties en dergelijke. Niettemin vormt de vrijheid van nieuwsgaring en een actief gebruik daarvan een onmisbaar middel voor de bestudering en de oplossing van corruptieproblemen.