

# Het is kommer en kwel met de democratie: overal spelen bestuurders elkaar de bal toe

<https://www.volkskrant.nl/es-b92a5cbcb>

Van hoog tot laag en van landelijk tot lokaal, overal speelt 'netwerkcorruptie', stelt Willeke Slingerland, lector weerbare democratie. Gesloten bestuursnetwerken houden elkaar de hand boven het hoofd en hebben niet goed door wat hun beleid met mensen doet. Ze ontwikkelde een instrument waarmee politici en andere bestuurders dat leren inzien.

Kustaw Bessems 11 maart 2022, 14:44



**Lector weerbare democratie Willeke Slingerland: ‘Wie zijn het die deze misstanden mogelijk hebben gemaakt?’** Beeld Rebecca Fertinel

Kan ik mezelf nog in de spiegel aankijken? Dat is de vraag die bestuurders zich moeten stellen bij een willekeurige training integriteit. Maar wat blijkt? Ook als hun beleid allerlei vreselijke, onrechtvaardige uitkomsten voor burgers heeft, lukt het vaak nog prima met in de spiegel kijken. 'Want zo'n bestuurder zegt dan: ik gedraag me integer', legt Willeke Slingerland uit. 'En ik handel in het algemeen belang.'

Het is dan ook de verkeerde vraag, zegt jurist en filosoof Slingerland (42), lector weerbare democratie aan Hogeschool Saxion – gevestigd in Enschede, Deventer en Apeldoorn – en gepromoveerd op wat zij 'netwerkcorruptie' heeft gedoopt. Ze kwam daarop toen ze een aantal grote corruptiezaken bestudeerde. Zoals die tegen de Roermondse politicus Jos van Rey, die als wethouder giften aannam van ondernemers, onder wie een projectontwikkelaar, en die zich schuldig maakte aan witwassen en stembusfraude. En de zaak tegen VVD-gedeputeerde Ton Hooijmaijers, in Noord-Holland, die werd veroordeeld voor omkoping, valsheid in geschrifte en witwassen.

Het viel Slingerland op dat een batterij rechercheurs jaren aan zo'n zaak werkte, waarop dan slechts een zeer smalle verdenking volgde van heel weinig mensen. 'Terwijl ik in de opsporingsonderzoeken tal van personen zag die erbij betrokken waren geweest. Rechters benoemden dat vaak ook wel, maar ze konden er niets mee.'

‘We hadden eerder de bouwfraude gehad, met kartelvorming, prijsafspraken en gunningen vanuit gemeentes. Op de Zuidas had de vastgoedfraude gespeeld, waarbij geld uit bouwprojecten was weggesluisd. Het fascineerde me dat het allemaal fraude werd genoemd. Dit was zoveel meer. Ik dacht: gaan we nou steeds alleen proberen om van die ene wethouder, projectontwikkelaar of toezichthouder corruptie aan te tonen? Of zullen we proberen te ontdekken hoe zoiets heeft kunnen ontstaan? Ik werd gegrepen door al die mensen er omheen: wie zijn het, die deze misstanden mogelijk hebben gemaakt? Wie zitten er in deze kluwen?’

‘Intussen stelde ik vast dat Nederland bij internationale verdragen die corruptie moeten uitbannen steeds een voorbehoud maakte, uitgerekend voor een verbod op handel in invloed. Dat is een andere vorm van corruptie dan omkoping; bij handel in invloed gaat het echt om inzet van je connecties om anderen oneigenlijk voordeel te gunnen. Nederland zegt tot op de dag van vandaag botweg: dat is niet zo’n issue. Ik denk dat men doelbewust speelruimte heeft willen behouden voor bijvoorbeeld economisch beleid. Kijk naar de dividendbelasting, de winstbelasting voor bedrijven.’ Zonder dat dat in enig verkiezingsprogramma had gestaan, wilde het vorige kabinet-Rutte die aanvankelijk afschaffen. Rutte ontkennde dat dat was om aan de wensen van Shell en Unilever te voldoen, later [zouden documenten bewijzen van wel](#). Daarover was veelvuldig contact geweest met de bedrijven.

‘In al deze zaken’, aldus Slingerland, ‘draaide het om de vraag hoe je met je connecties omgaat. Dus ik dacht: dan moeten we het daarover hebben.’

### **Wat is de juiste vraag die bestuurders zich moeten stellen?**

‘Is de uitkomst van mijn gedrag moreel wenselijk? Die vraag kun je nooit in je eentje beantwoorden. Omdat je je eigen gedrag niet kunt beoordelen. Je moet daarvoor eerst je netwerk analyseren, de mechanismen daarbinnen snappen en je dan afvragen: wat heb ik hieraan bijgedragen? Pas dan weet je pas wat jouw individuele verantwoordelijkheid is.’

En zo komen we op het instrument dat Slingerland samen met twee collega’s ontwikkelde: de ‘weerbaarheidsscan’. Het is al uitgeprobeerd in Eindhoven, dat de opdracht gaf, wordt nu in andere gemeenten toegepast en meer staat op stapel. ‘Bestuurders vinden het een eyeopener. Ze zien bijvoorbeeld dat de gemeente wel erg vaak zaken doet met die ene mkb’er en dat die weer een crimineel in zijn netwerk heeft, waardoor de gemeente daar ook maar één stap van is verwijderd.’ Ook Rutte heeft de scan omarmd, al moet Slingerland een beetje lachen om zijn enthousiasme. ‘SP-kamerlid Renske Leijten bracht het in tijdens een debat en Rutte zei: ik vind dat een interessante suggestie voor ministeries. Ik weet niet of hij doorheeft dat dan ook een zekere openheid van hem wordt verwacht. Dat hoop ik wel. Want uiteindelijk zoeken we naar een democratie die weer wordt gedragen. We zouden enthousiast over de democratie moeten zijn, maar het is kommer en kwel. Het

vertrouwen van burgers is verminderd. En ik hoor ook te veel bestuurders die de burger niet meer vertrouwen.'

De weerbaarheidsscan is in feite een vragenlijst op grond waarvan met bestuurders hun netwerken in beeld worden gebracht, inclusief overlap en blinde vlekken. 'We maken een tekening: hoe ziet je leven eruit: je partner, je kinderen, de sportclub, je voormalige werkgevers, je nevenactiviteiten. We bespreken kansen – aan welke netwerken heb je iets? – en risico's. Het kan zijn dat je helemaal niet goed in de haarvaten van de samenleving blijkt te zitten. Of dat sommige netwerken wel erg veel overlap hebben, waardoor je steeds hetzelfde krijgt te horen. Dan ziet zo iemand: verhip, ik heb wel echt een *inner circle*.'

'Bestuurders komen uit zichzelf vaak niet op de informele netwerken. De etentjes met vrienden en familie. Of met de schouwburgdirecteur. Ook hun partijpolitieke netwerk beschouwen ze als vanzelfsprekend: regionaal, landelijk, in bestuurdersklasjes. Zo'n gesprek is bedoeld om hen verder te helpen. Want ik geef het je te doen om lokaal bestuurder of volksvertegenwoordiger te zijn. Als je daar net aan begint, heb je geen weet van wat er op je afkomt. Een hoop netwerken weten jou dan ineens te vinden. Hoe houd je je staande?'



**Lector weerbare democratie Willeke Slingerland: 'Het kritische geluid ontbreekt vaak in de kliek waarmee je je dagelijks omringt.'**Beeld Rebecca Fertinel

**Netwerken worden juist als toegevoegde waarden gezien.**

‘Ik zal er ook nooit tégen pleiten, en ik ben niet voor allerlei regels en verboden. Maar in netwerken gaat het om solidariteit, wederkerigheid, jezelf omringen met mensen die je prettig vindt en die je bevestigen in je gedachtengoed. Je zou dat jaknikkers kunnen noemen. Het kritische geluid ontbreekt vaak in de kliek waar je je dagelijks mee omringt.

‘Het is geen corruptie in de zin: A doet wat voor B. Nee, het is: ik doe iets voor het netwerk en het netwerk is er voor mij als ik het nodig heb. Het zijn vaak hoogopgeleide mensen die vanuit een politieke partij succesvol zijn in het bedrijfsleven of de politiek, vaak ook beide, en die elkaar op allerlei plekken tegenkomen. Grote netwerken van invloedrijke personen met veel overlap. Dat hebben ze zelf niet eens altijd door.

‘Daardoor hebben ze zoveel meer informatie, kennis en invloed. En het probleem is dat die netwerken zich sluiten. Daarmee tarten ze de democratische regels, want er is eigenlijk geen eerlijk speelveld meer. Bijvoorbeeld in de woningbouw. Projectontwikkelaars, architecten en wethouders ruimtelijke ordening kennen elkaar, hebben eerder tot tevredenheid zaken met elkaar gedaan en brengen elkaar steeds opnieuw in stelling. Wij verwachten een inclusieve samenleving met participatie. Maar veel grote besluiten zijn door die netwerken al voorbereid. Met de beste bedoelingen: wij leveren kwaliteit en we kennen elkaar, dus dit gaat snel. En dat is nodig. Maar je krijgt avonden waarop wij als burgers met alternatieven mogen komen en eigenlijk is daar al geen ruimte meer voor. Dan heb je geen democratie meer waarin nog andere



geluiden worden gehoord, waarin nog andere initiatieven een kans krijgen. De macht zit bij een paar mensen.

‘In de tijd van de verzuiling werden geluiden van onderop meegenomen, omdat die zuilen door alle lagen van de bevolking gingen. Sinds de individualisering moet je maar net zijn aangehaakt of je valt buiten de boot. Het aantal leden van politieke partijen is enorm afgenomen naar 2,5 procent van de hele bevolking.’

### **Terwijl veel functies worden vergeven via die partijnetwerken.**

‘Enorm! Vooral maatschappelijk: onderzoekscommissies, adviesraden, hoge colleges van staat zoals de Raad van State en de Rekenkamer. Maar ook in het bedrijfsleven, de zorg, het onderwijs en ngo’s.

‘Daarbij zijn legio voorbeelden van draaideurconstructies. Het duidelijkste is dat van CDA’er Camiel Eurlings. Een minister van Verkeer en Waterstaat die na zijn aftreden directeur van KLM wordt, waar hij zelf als minister over ging. Recent was er Cora van Nieuwenhuizen, minister van Infrastructuur die lobbyist voor de energiesector werd. Maar het gesprek over connecties zou ook meer moeten worden gevoerd in de Eerste Kamer. Senator zijn is een bijbaan: mag je jeugdzorg in je portefeuille hebben als je ook een bestuursfunctie in de jeugdzorg hebt?’

**Wat zijn de gevolgen voor de kwaliteit van het bestuur? In theorie is het mogelijk dat de grootste talenten allemaal zitten in de politieke netwerken waaruit wordt geput.**

‘Nee, dat is niet zo. Er zijn zelfs genoeg mensen die maatschappelijk niet slagen en op een tweede kans hopen via een politieke partij. Zeker lokaal is het ongelooflijk moeilijk om talent te vinden. Partijen zijn al blij als mensen op de lijst willen. En die mensen moeten vervolgens wel de controlerende macht zijn op grote besluiten, zoals de vestiging van zonneweides. De lat moet hoger.’

‘We hebben in Nederland te lang gedacht dat het wel goed zou komen, zijn te naïef geweest. Sinds ik aan mijn onderzoek begon zijn er nog veel meer lokale voorbeelden van corruptie geweest. Laat staan dat ik destijds wist hoeveel bewindslieden voortijdig zouden vertrekken uit de landelijke politiek of dat de toeslagenaffaire zou volgen.’

### **Ziet u daarin ook netwerkcorruptie?**

‘De misstanden in de toeslagenaffaire en de onderzoeken daarnaar vormen een casus die precies laat zien wat netwerkcorruptie is. Dit was een netwerk van de Sociale Verzekeringsbank, de Belastingdienst, een ministerie en zelfs de Raad van State die de rechterlijke toetsing moet doen. Die instanties gingen allemaal te veel uit van hun eigen gemeenschappelijke kijk op een samenleving waar ze geen voeling meer mee hadden. Ze versterkten elkaar, trokken samen op. Het is absurd dat de rechterlijke macht er vanuit ging dat de overheid wel gelijk zou hebben. Die netwerken ontwikkelen iets dat ik ethische blindheid noem. Als geluiden van onderop hen hadden bereikt, was het niet zo ver gekomen.’

**En dan komt er een onderzoek naar de misstanden en gaat de opdracht eerst naar Piet Hein Donner en Jetta Klijnsma, oud-bewindslieden op Sociale Zaken, dat een hoofdrol speelt in het schandaal.**

‘En dat voelt niet ongemakkelijk voor ze! Ze vinden het ongetwijfeld een eer en ze zullen wel hebben gedacht: wij hebben verstand van zaken. Maar je loopt dan het risico dat de slager zijn eigen vlees keurt. Dat is niet de frisse blik die je nodig hebt voor zo’n precair onderzoek. We hebben ook gezien dat zij de waarheid niet boven tafel kregen, dat kwam pas later. Donner en Klijnsma hadden zelf vraagtekens bij die opdracht moeten hebben. Dat is het bewustzijn dat ik zo mis bij veel bestuurders, lokaal en landelijk. Ik krijg vaak terug dat ze alles voor de goede zaak doen. Ze hebben niet door dat ze wel erg van diezelfde overheid zijn waar het over gaat, dat hen op zo’n moment bescheidenheid past en dat ze zich moeten terugtrekken. Er zijn legio alternatieven voor een onafhankelijk onderzoek: wetenschappers en journalisten bijvoorbeeld.’

**Als mensen zeggen ‘die lui schuiven elkaar allemaal baantjes toe’, hebben ze dan dus gelijk?**

‘Zo’n uitdrukking impliceert doelbewuste vriendjespolitiek. Het is subtieler. Er is een acute situatie en je zoekt in je adressenboekje naar mensen die op zich capabel zijn. Mensen krijgen daar persoonlijk niet veel geld voor. Wel aanzien.’

**Zelfs als je niet supergetalenteerd bent en je wordt morgen lid van een partij, kun je snel stijgen.**

‘Ja, dat is het gevaar. Dat je steeds opnieuw gevraagd wordt.’

**Onlangs werd oud-minister van Defensie De Grave gevraagd om onderzoek te doen naar de dramatisch verlopen evacuatie uit Afghanistan door dat ministerie. Die [haakte af](#) na tegenstand in de publiciteit en de Kamer. Cora van Nieuwenhuizen komt als lobbyist [het ministerie niet binnen](#).**

‘Er verandert wel iets. Zo is ook de toegangspas tot de Tweede Kamer afgeschaft voor oud-leden, waarmee zij gewilde lobbyisten waren. Maar het zijn nog teveel losse initiatieven en regels. Of incidenten waarbij één schuldige wordt aangewezen. Mensen moeten elkaar gaan aanspreken. Alle rapporten van parlementaire onderzoekscommissies naar grote dossiers laten feilloos zien dat je niet één persoon of organisatie de schuld kunt geven, maar dat allemaal mensen samen niet doorhadden wat ze deden. Daar wordt zo weinig van geleerd om herhaling te voorkomen.’

**Maar met die individuele schuldigen wordt ook nauwelijks afgerekend. Misschien is dat nodig voor je aan leren toekomt.**

‘Het is niet óf óf. Je kunt de individuele verantwoordelijkheid benoemen. Maar doe eerst netwerkanalyses, snap hoe de mechanismen werken en vraag je daarna af: hoe heb ik hieraan bijgedragen? Door het benoemen van netwerken in de gesprekken die wij voeren, snappen bestuurders beter: ik ben één radertje en als ik het goede doe, hoe kan ik de anderen dan ook beïnvloeden? Daar heb je meer aan dan aan het openbaar maken van officiële afspraken in agenda’s, zoals van bewindslieden wordt verlangd. Dat lijkt transparant, maar je weet nog steeds niet: wat voor bewindspersonen hebben we? Hoe gaan zij om met hun ervaringen bij Unilever of binnen de consultancywereld of de wetenschap? Niet dat zulke connecties niet mogen of dat ze daarom moeten

aftreden, maar het is belangrijk om te snappen: wat zit daar aan invloed aan tafel? Wie zijn onze volksvertegenwoordigers? En welke netwerken hebben de ambtenaren, die ook nog een stevige vinger in de pap hebben en blootstaan aan veel beïnvloeding?’

‘Ik hoop dat de kwetsbaarheid en openheid ontstaan waardoor we dat gesprek kunnen hebben. De eerste reflex is altijd: maar mag ik dan niet meer praten met ondernemersorganisaties als LTO Nederland of VNO NCW? Ja, zeker, maar het goede en het slechte scheiden, dat moet je aanleren. We hebben te lang gedacht: als je maar veel kennis in mensen stopt en ze doen veel praktijkervaring op, kunnen ze dat zelf wel. Nee, we moeten veel vaker met elkaar de moraliteit der dingen bespreken.’