

# Corruptie in de Nederlandse politieke geschiedenis

## De functie van debatten over omkoping, belangenverstrengeling en systeemfalen

*Ronald Kroeze*

Nederland staat in de top van minst corrupte landen ter wereld, en volgens het dominante beeld kent onze moderne politieke geschiedenis nauwelijks corruptie. Aan de andere kant zijn Nederlanders de afgelopen jaren opgeschrikt door de bouwfraude, een ‘zieke’ financiële sector en schandalen bij scholengemeenschappen (Amarantis) en woningcorporaties (Vestia). Ook was er ophef over belangenverstrengeling in de lokale politiek (de affaires-Hooijmaijers en -Van Rey). In het publieke debat werd met enige regelmaat de term ‘corruptie’ gebruikt om uiteenlopende zaken te beschrijven: van geldzucht tot zonnekoningengedrag en van omkoping tot een disfunctionerend politiek-economisch systeem. In reactie hierop zijn politieke onderzoekscommissies, parlementaire enquêtes en strafrechtelijke onderzoeken gestart. Hoe moeten we dit debat over corruptie duiden? Is de mammon pas recentelijk onder ons of hebben we een verkeerd beeld van de Nederlandse geschiedenis? En wat kan het verleden ons vertellen over hoe de politiek kan omgaan met corruptie? Aan de hand van een nadere definiëring van corruptie, de bespreking van twee historische corruptieschandalen en een korte analyse van actuele affaires worden deze vragen beantwoord.

### Het definiëren van corruptie

Als het over corruptie gaat, denken we vaak allereerst aan omkoping. Binnen de wetenschap en de beleidswereld wordt corruptie abstracter gedefinieerd als het misbruiken van publieke middelen, functies of vertrouwen voor privaat of politiek gewin.<sup>1</sup> Maar ook voorbeelden van onbetrouwbaar, decadent en roekeloos gedrag zijn in heden en verleden aan corruptie gekoppeld omdat ze een integere samenleving of manier van handelen perverteerden. Corruptie is dus een veelomvattend concept. Oog voor het gebruik van de term ‘corruptie’ en aanverwante woorden – zoals integriteit – in het politieke, publieke en academische debat in heden en verleden toont aan waar corruptie over gaat of *kan* gaan.<sup>2</sup>

De diversiteit maakt dat wat we corruptie noemen afhankelijk is van het perspectief: wie noemt iets of iemand corrupt en op basis waarvan? In wetten wordt corruptie anders gedefinieerd dan door burgers, politici of journalisten in een publiek debat. Bovendien is corruptie juridisch moeilijk af te bakenen. In het Nederlandse strafrecht kan iemand bijvoorbeeld niet voor ‘corruptie’ worden veroordeeld.<sup>3</sup> Wel voor ambtsmisbruik en omkoping, maar dergelijke beschuldigingen moeten telkens opnieuw worden bewezen in individuele rechtszaken, en dat blijkt vaak lastig. Dit laat zien dat een beschuldiging van corruptie vaak allereerst een politieke of morele beschuldiging is – zo hoort het (in de politiek) niet te gaan –, ongeacht of de beschuldiging wel of niet refereert aan een in de wet omschreven overtreding of misdaad. Ook

verklaart dit waarom er nooit volledige consensus over bestaat of iemand wel of niet corrupt gehandeld heeft. Politici, journalisten en burgers hebben verschillende opvattingen over (on-)gepast moreel handelen omdat ze diverse politieke en levensbeschouwelijke overtuigingen aanhangen. Corruptie is daarom inzet van politiek debat. Pas tijdens het debat wordt duidelijk waarover het gaat.<sup>4</sup>

Ook herinnert de manier waarop de oude Grieken en Romeinen omgingen met corruptie eraan dat individuele misdragingen zijn verbonden met een ideaalbeeld van een samenleving, bestuursvorm en politieke orde. Dictatoriaal, roekeloos of decadent gedrag van leden van de elite werd door Aristoteles, Plato, Thucydides en Cicero niet alleen beschouwd als handelingen van moreel losgeslagen individuen, maar ook als een uitvloeisel van een systeem dat zich verkeerd ontwikkelde omdat macht en geld te veel waren geconcentreerd in één of enkele handen of juist te zeer waren verspreid over velen. Gezonde politieke stelsels als monarchie, aristocratie en democratie konden zo veranderen in corrupte varianten als tirannie, oligarchie en ochlocratie. Een tijdlang werd gedacht dat de klassieke uitleg van corruptie was uitgestorven, maar recent onderzoek heeft aangetoond dat in de negentiende, twintigste en eenentwintigste eeuw klassieke kenmerken nog duidelijk aanwezig zijn in moderne westerse debatten over corruptie. Dit maakt duidelijk dat een ogenschijnlijk op zichzelf staand corruptieschandaal toegang geeft tot kennis over het politieke stelsel als geheel, hoe het hoort te functioneren en werkelijk functioneert op een bepaald moment.<sup>5</sup>

Tot slot moet corruptie worden geplaatst en begrepen in een telkens veranderende sociaal-politieke context. Zo kunnen we afleiden uit historisch onderzoek dat iets wat aanvankelijk als integer gedrag gold later als corrupt kan worden gezien (en vice versa). In de zeventiende en achttiende eeuw was de verkoop van publieke ambten, zoals dat van belastinginnehmer, algemeen geaccepteerd. Het werd gepresenteerd als een gang van zaken waarmee de stabiliteit van het bestuur werd gegarandeerd want het bood aan selfmade men de kans zich in te kopen in de politiek en hield de overheid klein en efficiënt. Aan het einde van de achttiende eeuw en vooral vanaf de negentiende eeuw werd deze praktijk steeds meer bekritiseerd en betiteld als een vorm van corruptie. Nu gold de verkoop van ambten als ondemocratisch en onprofessioneel, want alleen mensen met (veel) geld konden deelnemen aan de politiek, en zo kwamen functies niet in handen van de beste maar van de rijkste burgers. Dit paste in een tijd waarin de parlementaire democratie en professionele bureaucratische overheid zich als idee en praktijk geleidelijk ontwikkelden. Anders gezegd, er ontwikkelde zich een nieuw ideaal van goed bestuur.<sup>6</sup>

### **De affaire-Pincoffs: individueel wangedrag en sociaal-politieke verandering**

Als we op bovenstaande wijze kijken naar de moderne geschiedenis van Nederland, kunnen veel affaires als politieke corruptieschandalen worden bestempeld. Voorbeelden zijn de Limburgse Brievenaffaire (1865), de affaire-Pincoffs (1879), het Billitonschandaal (1882-1892), de Lintjesaffaire (1909-1910), de zaak-De Jong (1915-1918), de zaak-Oss (1938-1939) en het Lockheed-schandaal (1976).<sup>7</sup> Nederland heeft dus een geschiedenis van corruptie. Interessanter dan deze vaststelling is het echter om te kijken waarover de affaires precies gingen en ze te plaatsen in het sociaal-politieke spanningsveld van hun tijd. Corruptieschandalen kunnen namelijk bijzonder veel vertellen over de historische context waarin ze plaatsvinden en over de veranderingen die zich daarin voordoen.<sup>8</sup> De affaire-Pincoffs (1879) laat zien hoe nauw

verweven een individuele misdraging kan zijn met een veranderende sociaal-politieke context, waarin het evenwicht tussen bestaande en nieuwe normen zich nog niet volledig heeft uitgekristalliseerd. Een succesvol zakenman en politicus kon in een dergelijke context ‘ineens’ als corrupt worden beoordeeld.<sup>9</sup>

In 1879 vertrok de Rotterdamse ondernemer en politicus Lodewijk Pincoffs plotseling naar New York toen de door hem geleide Afrikaanse Handelsvereniging failliet ging. Hij liet een miljoenschuld achter. Pincoffs was tevens de roerganger achter de Rotterdamse Handelsvereniging die verantwoordelijk was voor de ontwikkeling van het havengebied Feijenoord. Hierin hadden overheid en bedrijfsleven tussen 1872 en 1877 maar liefst 32 miljoen gulden geïnvesteerd. In 1879 kwam aan het licht dat een deel van die investeringen was gebruikt om de tekorten van de Afrikaanse Handelsvereniging te dekken en dat Pincoffs jarenlang moedwillig een onjuiste boekhouding had opgesteld om investeerders en aandeelhouders aan te trekken. De ophef werd versterkt doordat Pincoffs een bekend persoon was vanwege zijn luxe levensstijl, decoraties en lidmaatschap van de Rotterdamse gemeenteraad en Eerste Kamer namens de liberalen. Na zijn vlucht werd hem zijn Kamerzetel afgenomen en in 1880 volgde een veroordeling bij verstek voor boekhoudfraude. In 1911 overleed Pincoffs in armoede in de Verenigde Staten.

De publieke ophef over Pincoffs' vlucht en fraude toont aan hoe uiteenlopend de kritiek op Pincoffs was en ook dat deze partijideologisch was geïnspireerd. Volgens de een toonde de affaire aan dat ‘den dans om het gouden kalf’ van ‘de liberale menigte’ nu maar eens ten einde moest komen.<sup>10</sup> Een ander uittende er zijn teleurstelling over dat Pincoffs niet de moderne liberaal was die hijzelf zei te zijn, maar uiteindelijk toch een exponent was gebleken van de ‘oude’ conservatieve elite die vooral zichzelf bevoordeelde. In hetzelfde bericht in de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* (NRC) werd tevens gesteld dat hij niet de enige verantwoordelijke was en dat zijn gedrag paste in een corrupte politieke cultuur:

Moge Rotterdam eindelijk wakker worden en mogen vooral de vrienden en vriendjes, die zich met posten, baantjes en fraaie leugens lieten bedotten, hunne schande inzien en begrijpen dat op hen in de eerste plaats de plicht rust alles in het werk te stellen om het ongehooflijke schandaal, dat door hunnen jarenlange hoewel gedeeltelijk indirecte medewerking mogelijk geworden is, uit te wisschen.<sup>11</sup>

Het vrijzinnige *Rotterdamsch Nieuwsblad* trok uit Pincoffs' misdraging een zedenles:

Rotterdam is door eene ramp getroffen van moreelen aard, en die is erger zelfs dan eene besmettelijke ziekte. Want beiden doen verslagenheid ontstaan, maar de laatste noopt tot gemeenschappelijke inspanning tegen aller vijand; de eerste, de ramp, die wij bedoelen, ondermijnt het wederzijdsch vertrouwen, zoo nodig in dagen van onspoed. Eene machtige handelsfirma, die overvloed schonk aan velen, brood aan duizenden, is bedrogen door de mannen, aan wie zij in de eerste plaats hare grootheid meende te moeten danken. Maar gedane zaken nemen geen keer, en 't noodlot gaat niet terug op zijne schreden. De voorzichtigheid en de leuke omzichtigheid alleen hebben kalmte genoeg om terstond zedenlessen uit te deelen aan hen, die bij hunne ondernemingen door te veel vertrouwen werden gefnuikt en in hunne fortuin geschokt.<sup>12</sup>

Ook de rechter die Pincoffs veroordeelde voor de fraude en het misbruiken van vertrouwen, vroeg zich hardop af hoe de corruptie had kunnen gebeuren terwijl allerlei gerenommeerde investeerders, aandeelhouders en commissarissen toezicht hielden.<sup>13</sup>

De affaire-Pincoffs draaide om zakelijke oplichting door een megalomane zonnekoning maar reflecteerde ook een veranderende sociaal-politieke context waarin politieke en morele spanningen speelden en publieke en private belangen een nieuwe betekenis kregen. In de tweede helft van de negentiende eeuw maakten de Nederlandse en Rotterdamse economie een periode van groei door en werd Rotterdam een belangrijk handelscentrum. Daarnaast veranderde de politiek door de opmars van het liberalisme sinds Thorbeckes '1848' en werden veel handelsbelemmeringen weggenomen. Lodewijk Pincoffs greep zijn kans, ging in de handel en verdiende in de jaren 1850 en 1860 veel geld met zijn Afrikaanse Handelsvereniging. Ook werd hij politiek actief als liberaal. Pincoffs werd in 1856 lid van de Rotterdamse gemeenteraad, in 1857 van de Provinciale Staten van Zuid-Holland en in 1872, als eerste lid van joodse komaf, van de Eerste Kamer. Hij maakte vrienden en vijanden. Marten Mees, directeur van de bank Mees & Zoonen, werkte veel met hem samen, en door dergelijke contacten kwam Pincoffs terecht in de betere kringen van Rotterdam. Velen zagen in hem een exponent van het elan zoals dat ook door de liberalen en de *NRC* werd belichaamd.

Aan de andere kant keken leden van de oude conservatieve Rotterdamse koopmansklasse, zoals de familie Van Stolk, met argusogen naar Pincoffs' opmars. Zij opereerde als een gesloten 'familieregering' en wist lange tijd de handel en gemeenteraad te controleren, maar verloor steeds meer terrein aan Pincoffs en zijn liberale bondgenoten.<sup>14</sup> In dezelfde tijd kwamen ook nieuwe stromingen op. Religieus of (radicaal) socialistisch gedreven publicisten en politici hekelden de nouveau riche-stijl van de kapitalistische en joodse Pincoffs.<sup>15</sup> Toen Pincoffs in 1872 het, na stevige strijd in de Rotterdamse gemeenteraad en landelijke politiek, voor elkaar kreeg dat het gebied Feijenoord zou worden ontwikkeld, was hij op het hoogtepunt van zijn macht, maar had hij ook veel vijanden gemaakt. Kortom, Pincoffs' individuele wangedrag moet niet alleen worden verklaard uit zijn persoonlijkheid, maar ook door te kijken naar de veranderende omstandigheden die leidden tot winnaars en verliezers, sociale spanningen en nieuwe politieke ideeën en praktijken.

### **De zaak-De Jong: systeemcorruptie in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog?**

De affaire-Pincoffs is niet het enige schandaal waarin een Kamerlid de hoofdrol speelde. Ten tijde van de Eerste Wereldoorlog werd de Nederlandse politiek langdurig beheerst door de zaak-De Jong. W.J.E.H.M. de Jong was Kamerlid voor de Liberale Unie en voorzitter van de Rijkscommissie van toezicht op de peulvruchtenvereniging. Hij werd ervan beschuldigd zichzelf 'geldelijk te bevoordelen' en bevriende exporteurs te helpen door 'het naar buiten gebruik maken van wetenschap, in een publieke functie verkregen'.<sup>16</sup> De klacht was eind 1915 door een klokkenluider gemeld bij minister van Landbouw F.E. Posthuma, die de zaak liet uitzoeken door een 'Eereraad' van de Liberale Unie. De eraad concludeerde dat De Jong niet corrupt was geweest, maar wel slordig was omgesprongen met vertrouwelijke informatie over de handel in peulvruchten. De Jong trad terug als voorzitter van de Rijkscommissie maar bleef aan als Kamerlid. De kwestie leek daarmee te zijn afgedaan.

Eind 1917 werd de zaak-De Jong echter weer opgerakeld door *De Telegraaf* en *Het Volk*: beide kranten wilden dat het rapport van de 'Eereraad' openbaar werd gemaakt. De zaak kreeg hiermee nog een staartje, dat ons inzicht geeft in een van de meest corrupte periodes uit de Nederlandse politieke geschiedenis en een interessant voorbeeld laat zien van de manier waarop het Nederlands parlement met corruptie omging.

De heropleving van de zaak vond plaats tegen een achtergrond van grote sociale onvrede en politieke spanningen als gevolg van de voortslepende Eerste Wereldoorlog. Weliswaar was Nederland neutraal, maar de oorlogvoerende landen maakten de Nederlandse import en export steeds moeilijker, waardoor tekorten ontstonden. Om de binnenlandse voedselvoorziening en handel op peil te houden, was men al in 1914 overgegaan tot regulering en waren voor haast alle productgebieden – van peulvruchten tot pluimvee – 'verenigingen' opgezet die de prijzen vaststelden en handelsvergunningen verleenden. Deze semipublieke instellingen werden bemand door duizenden ambtenaren, deskundigen (juristen en accountants) en belanghebbenden (boeren, fabrikanten en handelaren). Toezicht werd gehouden door een rijkscommissie onder voorzitterschap van een Tweede Kamerlid.

Aanvankelijk profiteerde iedereen van dit zogenaamde 'crisisstelsel', maar naarmate de oorlog vorderde, raakte het systeem bekend vanwege de smokkel, prijsopdrijving, woekerwinsten en voordelen die het bood aan de betrokken ondernemers, ambtenaren en bestuurders. De sociaaldemocratische oppositie, alsook de aan de liberale regering-Cort van der Linden verbonden partijen, werden steeds kritischer. SDAP-Kamerlid G.W. Sannes concludeerde in februari 1918: 'Wij leven in het land in een atmosfeer, die, laat mij het zacht uitdrukken, niet zeer frisch is; er is geen mensch, of hij is er van overtuigd, dat [...] geknoeid wordt [...]. Particulieren, kleine koninkjes in verenigingen en commissies, gaan zich telkens aan geknoei te buiten.'<sup>17</sup> De liberale NRC stelde dat door de corruptie 'het publieke vertrouwen in het gehele administratief mechanisme der crisisaangelegenheden ernstig is geschokt'.<sup>18</sup> De krant concludeerde dat er overal werd 'geknoeid' en 'het moreele weerstandsvermogen verschrikkelijk [...] was verminderd. De zedelijke nawerking van den oorlog zal misschien wel blijken nog erger te zijn, dan de materieele'.<sup>19</sup>

De algemene onvrede maakte dat de zaak-De Jong werd aangegrepen door drie Kamerleden van de Liberale Unie – J.A. van Hamel, J.E. Heeres en E.E. van Raalte – die met het voorstel kwamen om een parlementaire enquête in te stellen die onderzoek zou doen naar 'onrechtmatige bevoordeeling van bijzondere personen door misbruik van positie of schending van vertrouwen, hetzij opzettelijke benadeeling van het algemeen belang, gepleegd in het verband met de werkzaamheid van diensten, commissiën, vereenigingen of andere instellingen'.<sup>20</sup> De werkwijze van 'allerlei officieele en semi-officieele organen' had geleid tot 'willekeurige handelingen en misgrepen' die 'wantrouwen en booze vermoedens' opwekten. Er was 'niet zoozeer sprake van handelingen welke als strafbare feiten aan het ingrijpen van justitie kunnen worden overgelaten, dan wel van fouten, knoeierijen of ongewenschte gedragingen, die buiten het kader der rechtspleging vallen' maar wel degelijk schade toebrachten aan bij 'economische diensten betrokken volksbelangen en het publieke vertrouwen ondermijnen'.<sup>21</sup> Er werd, kortom, een niet-juridische en brede morele invulling aan corruptie gegeven die zich richtte op het misbruik van publieke middelen en vertrouwen voor privaat gewin.

De indieners zagen een uitgelezen taak voor het parlement weggelegd. Wanneer 'over het bestaan van een geest van corruptie wordt geklaagd' moest 'de Kamer zijn volle gewicht in de schaal' leggen, aldus Van Hamel,<sup>22</sup> en hij voegde daaraan toe:

Waar het de zuiverheid der algemeene moraliteit begint te gelden, den strijd tegen de verleidingen van corruptie en misbruik van positie, de bevestiging van het vertrouwen des volks in het beheer van de publieke zaak, daar behoort de Volksvertegenwoordiging het voorbeeld van waakzaamheid te geven.<sup>23</sup>

Het enquêtevoorstel werd daarna door een Kamercommissie bekeken die de opzet van het onderzoek te breed vond en betwijfelde of een parlementair onderzoek 'een eind zal maken aan de heerschende ontevredenheid'. Werden dan niet 'politieke tegenstellingen' binnen de commissie gehaald en waren personen 'die aan de practische politiek geen deel hebben' niet geschikter om een dergelijk onderzoek te leiden?<sup>24</sup> Er kwam een tegenvoorstel van de voorzitters van de Tweede Kamerfracties, met uitsluiting van de Liberale Unie, dat het voorstel-Marchant genoemd werd naar de voorman van de Vrijzinnig-Democratische Bond.<sup>25</sup> Het voorstel richtte zich ook op het functioneren van het crisisstelsel en op voorbeelden van corruptie die buiten de strafwet vielen, maar Marchant wilde het onderzoek laten uitvoeren door een onafhankelijke 'Staatscommissie' die op basis van een speciale crisis-enquêtewet zou opereren. Het voordeel was dat het onderzoek dan langer dan zes maanden mocht duren. Het werd in handen gegeven van een commissie 'welker bekwaamheid en objectiviteit boven elke bedenking is verheven'.<sup>26</sup> Marchant vond de Kamer ongeschikt om een onderzoek te leiden en daarin werd hij gesteund door een Kamermeerderheid op de slotstemming in mei 1918.

De 'crisis-enquêtecommissie' kwam onder leiding te staan van de katholiek A.F.O. van Sasse van Ysselt, een rechter en voormalig Kamerlid, en ging aan het werk in januari 1919.<sup>27</sup> Op dat moment was de oorlog al beëindigd, werden de crisisverenigingen ontbonden en was het liberale oorlogskabinet opgevolgd door een confessioneel kabinet onder leiding van de katholiek Ch.J.M. Ruijs de Beerenbroek. Pas na drie jaar onderzoek presenteerde de commissie in mei 1922 het 'Eindverslag'. Zij was tot de slotsom gekomen dat de overheid vanwege het tekort aan ambtenaren minder gekwalificeerde ambtenaren in dienst had moeten nemen die inefficiënt opereerden. Daarnaast had het systeem publiek-private belangenverstrengeling in de hand gewerkt doordat velen slechts tijdelijk hun baan in het bedrijfsleven verruilden voor een ambtelijke post en zo de bedrijven waar ze ook na de oorlog weer zouden terugkeren, bevoordeelden. Sommige ondernemers hadden daardoor persoonlijk honderdduizenden guldens winst gemaakt of miljoenentekorten weten weg te boeken op overheidsposten. Tot slot verweet de commissie de Kamerleden van de rijkscommissies een gebrek aan deskundigheid en scherp toezicht.

Golden alle bovengenoemde voorbeelden van belangenverstrengeling, selectief toezicht en misbruik van publieke middelen voor privaat gewin tijdens de oorlog als corruptie, de crisis-enquêtecommissie wilde daarvan niets weten. Toen de commissie begon – zo valt te lezen in het eindrapport – 'leefde in breede kringen van ons volk de gedachte, dat bij de distributie, het verlenen van consenten, de organisatie der crisisbureaux, enz, corruptie hoogtij vierde', maar de meeste klachten waren gebaseerd op de 'dolste geruchten', 'lasterlijke aantijgingen', 'onwetendheid, op gekwetste ijdelheid, op afgunst en ongemotiveerde achterdocht'. Sterker, 'van corruptie is niets gebleken'.<sup>28</sup> De conclusie sloot aan bij de politieke constellatie in 1922 en was voor zowel de confessionelen als de tijdens de oorlog regerende liberalen acceptabel. De liberale krant *Het Vaderland* concludeerde: 'Het heeft ons in het bijzonder getroffen dat de commissie die het wel en wee van regering en crisisinstellingen van alle kanten nauwkeurig heeft bekeken, als haar hoofddruk mededeelt, dat in vele gevallen onrechtmatige,

overdreven en ongemotiveerde kritiek is geïsoleerd op het crisisbeleid van de regering en de genoemde instellingen.<sup>29</sup>

Het katholieke dagblad *Het Centrum*, dat het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck en de commissie van de katholieke Van Sasse van Ysselt goedgezind was, typeerde het eindverslag kortweg met ‘Hulde aan de Regering’.<sup>30</sup> Niet alleen beschuldigingen van corruptie kunnen verklaard worden vanuit de veranderende politieke context, maar ook de wisselende houding van het parlement en de uitkomsten van een onderzoek naar corruptie.

### Actuele debatten over corruptie

Zijn de hierboven beschreven theoretische en historische kenmerken van corruptie zichtbaar in actuele debatten over corruptie in Nederland? Jazeker. Zo typeerde emeritus hoogleraar Frank Ankersmit in 2009 in *Trouw* de financiële crisis die in de zomer van 2007 ontstond als een voorbeeld van systeemverval, een klassiek corruptiethema:

Willen we komen tot een inzicht in de betekenis van de kredietcrisis op langere termijn, dan zullen we het discours van de economie moeten verruilen voor dat van de politiek en van de politieke geschiedenis. [...] In ons soort staat ligt de macht niet bij het volk, maar bij door het volk gekozen leiders. Die bepalen uiteindelijk wat er gebeurt. Het begrip ‘electieve aristocratie’ is daarom juister [om het huidige politieke systeem te duiden]. [...] Aristoteles wees er al op dat de monarchie, de aristocratie en de democratie ieder hun onappetijtelijke tegenhangers hebben. Van de monarchie is dat het despotisme, van de aristocratie de oligarchie en van de democratie de ochlocratie (regering door de straat). Monarchie, aristocratie en democratie, kortom, ontaarden allemaal op hun eigen, specifieke manier. En als je een politiek systeem correct benoemt, weet je ook wat voor vervalsverschijnselen erbij horen. Voor ons politieke systeem – een variant dus van de aristocratie – is dat [...] de oligarchie. Dat wil zeggen: de situatie dat een clubje mensen goed voor zichzelf zorgt ten koste van de rest. Dat is een verhelderend inzicht, want de rampen van de kredietcrisis passen uitstekend in het model van de oligarchie. Oligarchisering is de diepere politieke bodem onder de kredietcrisis.<sup>31</sup>

Een ander mooi voorbeeld van corruptie is de affaire-Van Rey: die bewijst dat, net als tijdens de Pincoffs-affaire, een jarenlang als succesvol politicus en ondernemer beschouwd persoon ook in het huidige tijdsgewricht ‘ineens’ gezien kan worden als het toonbeeld van corruptie in de (lokale) politiek. Eerste Kamerlid en vvd’er Jos van Rey werd in 2012 beschuldigd van corruptie en uiteindelijk gedwongen af te treden als Eerste Kamerlid en wethouder in Roermond, omdat hij vertrouwelijke informatie zou hebben doorgespeeld die een partijgenoot bevoordeelde bij een burgemeestersbenoeming. Ook zou hij als wethouder opdrachten aan bevriende ondernemers hebben gegund, waarvan hijzelf ook profiteerde.<sup>32</sup> De vraag die zich opdringt is: waarom werden deze zaken toen pas bekend? Hoe verhoudt de zaak zich tot terugkerende discussies over belangenverstrengeling in de Limburgse politiek? En welke conclusies trekt de politiek eruit? Het (strafrechtelijk) onderzoek naar Van Reys handelen zou inzicht kunnen geven in de gegrondheid van de aanklachten, maar dat is na twee jaar nog steeds niet afgerond. Hebben



*Burgemeester Henk van Beers steekt zijn hand uit naar Jos van Rey, nadat deze in de gemeenteraad bekend heeft gemaakt dat hij zal aftreden als wethouder in Roermond en als lid van de Eerste Kamer, 22 oktober 2012.*

*[Foto: ANP – Bas Czerwinski]*

we hier dus vooral te maken met politieke en morele ophef? Daar lijkt het wel op, en de zaak zou daarmee passen in een terugkerend patroon van de manier waarop in Nederland wordt omgegaan met corruptie: als een moreel in plaats van een juridisch vraagstuk.

De schandalen in de semipublieke sector laten een nog gevarieerder palet aan morele en corruptiegerelateerde beschuldigingen zien: het zouden voorbeelden zijn van ‘omkoping’, ‘zonnekoningengedrag’, ‘vriendjespolitiek’, ‘belangenverstremgeling’, ‘fraude en zelfverrijking’.<sup>33</sup> Ook hierbij domineerde een politiek geïnspireerde morele invulling van corruptie. Politici, burgers en journalisten beschuldigden naar aanleiding van de financiële chaos bij de Amsterdamse scholengemeenschap Amarantis directeur B. Molenkamp van immoreel gedrag. Zijn roekeloze financiële beleid, hoge salaris en ruime onkostenvergoeding werden niet alleen gezien als onprofessioneel, maar ook als niet passend bij een semipublieke organisatie die zich voorstond op haar protestantse achtergrond en een visie had waarin soberheid, dienstbaarheid en gematigdheid werden gepredikt.<sup>34</sup> Minister Bussemaker van Onderwijs verweet de betrokken Amarantis-bestuurders dan ook ‘een gebrekkig moreel kompas’.<sup>35</sup> Ook de discussie over het schandaal bij woningbouwcorporatie Vestia werd in morele termen gevoerd. In een kritische zelfevaluatie naar aanleiding van de Vestia-affaire stuurde Aedes, de branchevereniging van de woningcorporaties, daarom niet alleen aan op wetswijzigingen die bijvoorbeeld derivaten zouden verbieden, maar ook op een herstel van het ‘collectief moreel kompas’ binnen de sector.<sup>36</sup>



Tot slot valt op dat, net als in de tijd van de zaak-De Jong, het instrument van het officiële politieke onderzoek vaak wordt ingezet. Uit de aanpak en rapporten van de commissies die dergelijke onderzoeken uitvoeren, blijkt dat individuele misdragingen dan impliciet en expliciet vanuit de sociaal-politieke context en wisselende opvattingen van ideaal bestuur worden benaderd. De parlementaire enquêtecommissie Woningbouwcorporaties, wier onderzoek in 2014 vooral de Vestia-affaire betrof, heeft niet alleen oog voor individueel wangedrag van topbestuurders maar legt ook sterk de nadruk op de introductie van marktwerking in de semipublieke sector en de verbreding van het takenpakket van woningbouwcorporatie sinds de jaren negentig. De vraag echter of bijvoorbeeld de marktwerking de oorzaak is geweest van een deel van de problemen wordt politiek-ideologisch beantwoord: partijen als de vvd zien de (mislukte?) marktwerking als een minder belangrijke oorzaak dan partijen als de sp en pvda.<sup>37</sup>

Wat verder opvalt aan de gang van zaken rond de schandalen in de semipublieke sector is de zoektocht naar ‘schuldigen’. Formeel richt de politieke enquête zich op waarheidsvinding en in ieder geval heeft ze niet tot doel individuele bestuurders, ondernemers, toezichhouders of ministers strafrechtelijk te (laten) veroordelen. Toch is er sprake van een toenemend gevoel van ongemak over het uitblijven van veroordelingen na het signaleren van een misstand. Zo werden aan de zaak-Amarantis drie officiële rapporten gewijd, maar kon voor geen van de acht geuite beschuldigingen van corruptie aan het bestuur van de scholengemeenschap een strafrechtelijke grond worden gevonden en moest minister Bussemaker zich op dit vlak gewonnen geven.<sup>38</sup> Wel stelde de commissie-Halsema, die twee van de drie rapporten schreef, dat daarmee niet alles gezegd was:

[N]iet alles wat mag en kan, hoeft of moet ook. Niet alles wat wettig is, is even wenselijk.

Bestuurders en managers in het onderwijs vervullen met hun gedrag een voorbeeldfunctie in de organisatie. De commissie is zich ervan bewust dat veel bestuurders in het onderwijs handelen in de beste publieke traditie van dienstbaarheid, betrokkenheid en matigheid. De commissie wil deze bestuurders behulpzaam zijn, door in het tweede deel van haar rapport enkele uitgangspunten uit te werken voor het gedrag van bestuurders en managers in het onderwijs, en zodoende de discussie hierover in de onderwijssector te stimuleren.<sup>39</sup>

Ook buiten de wet gelden waarden waaraan bestuurders geacht worden zich te houden, maar in de Nederlandse politiek wordt uiteindelijk in hoge mate op het zelfreinigende vermogen van bestuurders gerekend.

## Conclusie

Het moge duidelijk zijn dat corruptie in de Nederlandse politiek van alle tijden is, dat diverse betekenissen aan corruptie zijn gegeven en dat de oorzaak van de ophef vaak eerder moet worden gezocht op het politiek-morele dan het strafrechtelijke vlak. Naast deze algemene kenmerken kan de concrete betekenis van corruptie alleen aan de hand van een analyse van een schandaal of debat worden bepaald. De Pincoffs-affaire heeft laten zien hoe een succesvolle politicus en ondernemer ‘ineens’ bestempeld werd tot het toonbeeld van corruptie. Dit was niet alleen te wijten aan Pincoffs’ gedrag, maar ook aan langzaam ontwikkelde spanningen als gevolg van politieke en economische veranderingen. De affaire-Pincoffs bood een gelegenheid al langer sluimerende onvrede te uiten.

De discussie over oorlogscorruptie laat zien dat er in Nederland, naast alle ogenschijnlijke incidenten, ook voorbeelden zijn van corruptieschandalen waardoor publiek, pers en parlement jarenlang in de greep werden gehouden. De zaak-De Jong diende daarbij slechts als aanleiding voor een groter debat over het morele verval van Nederland, het disfunctioneren van de overheidsbureaucratie en de zelfverrijking van een groep bestuurders en ondernemers onder de neus van parlement en regering. Naar aanleiding van de onvrede besloot het parlement een onderzoek in te stellen dat echter werd overgelaten aan een onafhankelijke commissie. Daarmee gaf de politiek weliswaar gehoor aan de publieke onvrede, maar gaf ze zich tevens ‘de ruimte’ om – als de gemoederen weer bedaard waren – de corruptie te bagatelliseren.

Zo bezien roept de geschiedenis de vraag op wat de functie is van een politiek onderzoek naar corruptie in Nederland. Is bijvoorbeeld het doel van de parlementaire enquêtecommissie Woningbouwcorporaties waarheidsvinding, het vaststellen van de context die de schandalen bij Vestia mogelijk maakte, het publiekelijk moreel veroordelen van individuele bestuurders of het etaleren van partij-ideologisch gedreven visies op goed bestuur? Het één sluit het ander niet uit, maar waar de nadruk op wordt gelegd, bepaalt wel de betekenis van zo’n onderzoek. Het uitspreken van morele oordelen lijkt te dienen om publieke ophef te kanaliseren en te herdefiniëren wat verantwoord publiek en privaat optreden inhoudt. Ook dit lijkt een politieke traditie. Veel Nederlandse corruptieschandalen zijn sinds de negentiende eeuw vooral behandeld als kwesties van politieke moraliteit, die veel eerder leidden tot politieke oordelen over individuen – waardoor politici en bestuurders moesten aftreden – dan tot strafrechtelijke veroordelingen of structurele veranderingen. Daarmee wordt zichtbaar dat corruptieschandalen, en de onderzoeken ernaar, door politici, bestuurders en burgers kunnen worden gebruikt om elkaar duidelijk te maken wat onder goed bestuur wordt verstaan.

## Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld de definities van anticorruptieorganisaties als Transparency International en internationale organisaties als de Wereldbank, die veel nationaal anticorruptiebeleid hebben beïnvloed. Zie voor een standaardwerk over corruptiebenaderingen: A.J. Heidenheimer, M. Johnston en V.T. LeVine (red.), *Political corruption. A handbook* (New Jersey 1989).
- 2 J.I. Engels, ‘Politische Korruption in der Moderne. Debatten und Praktiken in Grossbritannien und Deutschland im 19. Jahrhundert’, *Historische Zeitschrift* 282 (2006) p. 313-350.
- 3 E. Sikkema, *Ambtelijke corruptie in het strafrecht* (Den Haag 2005).
- 4 Zie de inleiding van D.B.R. Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit. Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940* (Hilversum 2013).
- 5 Zie onder andere J.I. Engels, A. Fahrmeir en A. Nützenadel (red.), *Geld, Geschenke, Politik*. Beiheft 48, *Historische Zeitschrift* (München 2009); M. Johnston, ‘Keeping the answers, changing the questions: corruption definitions revisited’ in: U. von Alemann (red.), *Dimensionen politischer Korruption. Sonderheft Politische Vierteljahresschrift* 35 (2005) p. 61-76; M. Johnston, ‘The search for definitions. The vitality of politics and the issue of corruption’, *International social science journal* 48 (1996) p. 321-336.
- 6 W.D. Rubinstein, ‘The end of “old corruption” in Britain 1780-1860’, *Past and Present* 101 (1983) p. 55-86; W.D. Rubinstein en P. Maravic, ‘Max Weber, bureaucracy, and corruption’ in: G. de Graaf, P. von Maravic en P. Wagenaar (red.), *The good cause. Theoretical perspectives on corruption* (Opladen 2010) p. 21-35.

- 7 Zie voor een nadere beschouwing van deze corruptieschandalen onder andere: Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit*; Jan de Bruijn, *Het boetekleed ontsiert de man niet. Abraham Kuiper en de Lintjesaffaire* (1909-1910) (Amsterdam 2005); Gerard Aalders, *Het Lockheed-schandaal. Wapenindustrie, smeergeld & corruptie* (Amsterdam 2011).
- 8 Engels, 'Politische Korruption in der Moderne'.
- 9 Een aardig overzicht van de affaire-Pincoffs wordt geboden door P.T van der Laar, 'Pincoffs. Van succesvol koopman tot fraudeur', *De Negentiende Eeuw* 28 (2004) afl. 1, p. 18-38.
- 10 Stadsarchief Rotterdam (SAR), inv.nr. 2572, 'Pincoffs-dossier', verzamelde krantenartikelen en aantekeningen van Marten Mees en Rudolf Adriaan Mees betreffende de Pincoffs-affaire in 1879, 18 mei 1879. Met dank aan Tom Brummelhuis.
- 11 Een mijnheer 'D' in reactie op de *Nieuwe Rotterdamsche Courant*, 19 mei 1879 (SAR, inv.nr. 2572).
- 12 *Rotterdamsch Nieuwsblad*, 20 mei 1879 (SAR, inv.nr. 2572).
- 13 Van der Laar, 'Pincoffs', p. 26.
- 14 *Ibidem*, p. 21.
- 15 *Ibidem*, p. 25 en 26.
- 16 *NRC*, 6 februari 1918.
- 17 *HTK 1917-1918*, p. 1698.
- 18 *NRC*, 25 februari 1918.
- 19 *NRC*, 15 juli 1918.
- 20 *HTK 1917-1918*, Bijl. 326.1, p. 1.
- 21 *Ibidem*, Bijl. 326.4 p. 8 en 9.
- 22 *Ibidem*, p. 7.
- 23 *HTK 1917-1918*, Bijl. 326.1, p. 1.
- 24 *Ibidem*, p. 4 en 6.
- 25 A.F.O van Sasse van Ysselt, *Eindverslag als bedoeld bij art. 15 der crisis-enquêtewet 1918 van de staatscommissie, ingesteld bij koninklijk besluit van 11 October 1919, no. 559, tot het instellen van een onderzoek naar hetgeen tijdens den toestand van oorlogsgevaar heeft plaats gevonden ter zake van de voorziening van het land met levensbehoefden enz* (Den Haag 1922) p. 7-8.
- 26 *HTK 1917-1918*, Bijl. 407.3, 'Voorstel van wet van den heer Marchant c.s. betreffende een onderzoek door eene Staatscommissie', p. 3.
- 27 Van Sasse van Ysselt, *Eindverslag*, p. 5-6.
- 28 *Ibidem*, p. 210, 214, 215 en 233.
- 29 *Het Vaderland*, 22 juli 1922.
- 30 *Het Centrum*, 17 juli 1922.
- 31 Frank Ankersmit, 'Neoliberale sufferds', *Trouw*, 28 februari 2009.
- 32 'vvd-senator Jos van Rey verdacht van corruptie – inval in woning', *NRC Handelsblad*, 19 oktober 2012.
- 33 Zie 'Top failliete scholenkoepel Amarantis leefde als zonnekoningen', *de Volkskrant*, 14 februari 2013. Zie ook de berichtgeving naar aanleiding van Vestia in *HP De Tijd*, 16 juni 2014.
- 34 Femke Halsema e.a., *Een lastig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur* (Den Haag 2013).
- 35 'Onderwijskolos Amarantis komt miljoenen tekort', *Het Parool*, 4 februari 2012.
- 36 'Rapport Aedes: systeem zelfstandige woningcorporaties mislukt', *NRC Handelsblad*, 31 mei 2013.
- 37 'Veel vragen zijn politiek getint', *NRC Handelsblad*, 21 juni 2014.
- 38 Het betrof de volgende rapporten: Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (Commissie-Van Rhijn), *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*

(Den Haag 2012); Commissie onderzoek financiële problematiek Amaranis (Commissie-Halsema), *Autonomie verplicht. Rapport vervolgonderzoek financiële problematiek Amaranis* (Den Haag 2013); Commissie Behoorlijk Bestuur (Commissie-Halsema), *Een lastig gesprek*.

39 Commissie-Halsema, *Autonomie verplicht*, p. 4.