

Collusie

Heimelijk gedogen van illegale activiteiten

A.F.A. Korsten

Nederlanders hebben een diffuse steun voor de overheid, ondanks babbels in de kroeg en spottende moppen over ambtenaren. In internationaal-vergelijkend perspectief doet de Nederlandse overheid het ook goed. De Nederlandse overheid is zo gezien 'een fabelachtige overheid' (zie het tijdschriftnummer van Bestuurskunde over dit thema). Echte schandalen durven we niet te zoeken of als zodanig te kwalificeren. Nederland is een land vol cabaret, als heftigste vorm van spot. Verketteren doen we in het land waar het poldermodel heerst(e), nauwelijks. Politieke minderheden durven er ook niet aan. Ze zijn deelgenoot van het politiek systeem. Ze hebben elkaar ook steeds weer nodig om tot een politieke meerderheid te komen. Het duurt dan ook lang voordat besloten wordt tot een onderzoek in de vorm van een parlementaire enquête. Toch komen dergelijke onderzoeken vaker voor sinds 1980 dan daarvoor. Er is een aantal parlementaire enquêtes gehouden, vanaf 1980. Een zevental. Denk aan de enquête over het Rijn-Schelde-Verolmeconcern (steun aan ondernemingen), over de bouwsubsidies, over de visfraude, over het paspoort, over de opsporingsmethoden van het Openbaar Ministerie (IRT), over de Bijlmerramp. Maar er bestaat ook collusie, het heimelijk gedogen van illegale activiteiten.

Wat collusie is

Heimelijke verstandhouding, daar is niets op tegen. Bij heimelijke verstandhouding wordt recht immers niet geschonden. Collusie daarentegen betekent dat sprake is van een *illegale heimelijke verstandhouding* waarbij de overheid betrokken is. Volgens het woordenboek: 'met name om het opsporen van strafbare feiten te belemmeren'. Collusie betekent dat illegaliteit tussen organisaties door een overheid gedoogd wordt, *'onder de pet gehouden wordt'*.

Verstandhouding tussen wie? De volgende mogelijkheden komen voor: tussen overheden onderling, tussen overheden en (voorheen privaat gefinancierde maar geleidelijk verstatelijke) non-profits, of tussen een overheid en een of meer private organisaties. Collusie betekent: *organisaties kiezen partij voor elkaar*. Collusie is een *typisch verschijnsel in (beleids) netwerken*. Collusie is iets tussen organisaties in een netwerk.

Collusie komt niet voor in het Wetboek van Strafrecht. Individuele acties onder de paraplu van collusie komen eventueel wel in aanmerking voor bestraffing. Er staat bijvoorbeeld een gevangenisstraf op het opzettelijk achterhouden van bewijsmateriaal

tijdens een onderzoek. Tegen heimelijk gedogende organen kan moeilijk worden opgetreden.

Collusie is geen eenvormig verschijnsel. Het loopt uiteen, van heimelijk gedogen tot illegale praktijken met potentieel ernstige gevolgen.

Collusie blijkt vrijwel altijd pas achteraf. Parlementaire enquêtes hebben in diverse sectoren, zoals in de visserijwereld en in de bouwwereld, collusie aan het licht gebracht.

Is alle gedogen daarmee collusie? Neen. Gedogen wordt pas collusie als de overheid een schending van het recht door de vingers ziet en betrokken bedrijven of andere organisaties dat weten. Illegale lozingen in rivieren toelaten, terwijl de overheid het weet en ook weet om wie het gaat, dat is wel collusie.

Kan collusie in Nederland voorkomen?

Vast en zeker kwamen stilzwijgende afspraken voor die in strijd waren met regelgeving. We geven enkele argumenten.

1 In allerlei sectoren is sprake van intensief (voor-) overleg tussen bedrijfsleven en ambtenaren. In de milieuhoek hebben bedrijven over zichzelf en de eventuele risico's veel meer kennis in huis dan de gemeente die vergunningen moet geven. Soms helpen bedrijven dan ook met het opstellen van een vergunning voor henzelf! Het is dan ook bekend dat er intensief vooroverleg bestaat, een grijs circuit, voordat aan tijd gebonden vergunningverleningprocedures gaan lopen. Het is begrijpelijk dat bij sterke afhankelijkheden dingen 'onder de pet gehouden worden'. Zal een gemeente met gebrekkige kennis van productieprocessen in een bedrijf dat de vergunningen mee opstelde controleren, als er geen reacties uit de samenleving komen?

2 De politieke belangstelling voor handhaving en toezichtorganen is gering. Wie kan zich een parlementair debat herinneren over inspecties?

3 Een overheid die meer marktgericht wil werken en zelfregulering toestaat, en van ambtenaren ondernemende ambtenaren ('entrepeneurs') wil maken, zal 'softer' worden, meent de criminoloog Graat van den Heuvel die in 1998 zijn oratie wijdde aan collusie. Het maakt de overheid gevoeliger voor de gewoonten en praktijken van het bedrijfsleven. In het bedrijfsleven heerst beslotenheid.

4 Zelfstandige bestuursorganen (zbo) vallen weliswaar na verzelfstandiging in zekere mate onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Ze verkrijgen door de

verzelfstandiging meer vrijheid van handelen, en daarvoor in de plaats eist de principaal (op rijksniveau het kerndepartement) resultaatgerichtheid. De RLD is een zbo. Organen als de RijksLuchtvaart Dienst (RLD) en verwante organisaties verschuilen zich achter een pantser, zo laat de Bijlmer enquête zien.

Casus: energiedistributiebedrijven maken heimelijke afspraken

Is een deal tussen bedrijven om risico's te mijden ook collusie? Lees.

Energiedistributiebedrijven gaan in nieuwe woonwijken vrije concurrentie uit de weg. De Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu (Novem) 'heeft het vermoeden dat de sector hierover onderling stilzwijgend afspraken heeft gemaakt' (BB, 120299: 1). De Novem is een 'dochter' van het ministerie van Economische Zaken, het departement dat over energie gaat. Een probleem, die stilzwijgende afspraak? Dergelijke *herenakkoorden* zijn in tegenspraak met de bedoeling, het realiseren van energiebesparende systemen bij de ontwikkeling van grote nieuwe stadsdelen. Warmtenetten, decentrale stroomopwekking en andere alternatieven krijgen op deze manier geen kans. Zo zou ook de *gemeentelijke energievisie*, een middel waarmee lokale overheden greep zouden moeten krijgen op de energieproductie en levering in grote woonwijken, geen levensvatbaarheid krijgen. De Novem zit met dit gegeven dan ook in de maag, want de Novem beijvert zich om energiebesparing te bevorderen. Concurrentie is daarvoor een noodzakelijk middel.

De Novem signaleert zelf dat van de concurrentie nog niet genoeg terecht komt. Dat bleek omdat in enkele gevallen energieleveranciers tijdens een tenderprocedure op niet-redelijke, en verrassende gronden afhaakten. Dat moest aan een stilzwijgend akkoord liggen. Energiebedrijven blijken geen belangstelling te hebben om 'buiten het eigen gebied' in te schrijven en de concurrent op de hielen te zitten. Hoewel in Breda en Eindhoven niet-Brabantse energieleveranciers bewust gestimuleerd werden om te offeren, hielp dit niet. Men wenst elkaar niet te bevechten, mede omdat er ook fusiebesprekingen tussen energiebedrijven liepen.

Om toch concurrentie te bevorderen, stimuleert het ministerie van EZ een herkansing. Marktwerking is nodig, in het licht van de Optimale Energie-Infrastructuur (OEI). Deze OEI is een instrument van de ministeries van EZ en Vrom, waarin ook de lokale energievisie past. Een golf van fusies past niet in dit perspectief.

Is een deal tussen bedrijven om risico's te mijden in de casus van de energiebedrijven ook collusie?

Conclusie

Een heimelijke verstandhouding tussen bedrijven wordt ook wel eens aangeduid als collusie maar dat doen wij hier niet (Van den Heuvel, 1998: 6). Er is ons inziens in de casus *geen sprake van collusie*. Als we aannemen dat er stilzwijgende afspraken bestaan, is dat niet voldoende om van collusie te spreken, want de afspraken zijn niet illegaal. Dat Novem ongelukkig is met het gebrek aan concurrentie is wel te begrijpen. De beleidstheorie schiet tekort. Energiebedrijven gedragen zich blijkbaar anders dan verwacht.

Waar grote kans op collusie?

De kans op collusie is rond bepaalde vraagstukken groter dan onder andere. Welke? Veel collusie deed zich in de jaren zeventig en tachtig voor in de bouwwereld en de wereld van afval (Van Vugt en Boet, 1994; denk ook aan de Uniser-affaire).

a Nijholt (1996) stelt: 'Het ontbreken van een normatief beleidskader voor de aanbesteding van bouwwerken, draagt bij aan een ondoorzichtige aanbestedingspraktijk' (stelling). Blijft het bij ondoorzichtigheid?

Aanbestedingen lenen zich voor collusie omdat er een traditie bestaat dat aannemers onderling afspraken maken. Als een overheid bepaalde handelingen bij aanbestedingen verbiedt maar de overheid weet dat bedrijven zich er niet aan houden en doet niets, dan is sprake van collusie. Voor casuïstiek kan worden verwezen naar praktijken in de gemeente Maastricht (Dohmen, 1996).

b Over de Alphense Coupépolder is wel gezegd dat er sprake was van illegaal handelen en van gedogen. Op de voormalige stortplaats in Alphen lagen op een bepaald moment meer dan honderduizend vaten chemisch afval die transporteur Kemp er illegaal dumpte en ook nog tonnen afval die de provincie Zuid-Holland er in strijd met de Hinderwet liet storten. De affaire-Coupépolder is een van de vele gifzaken waaruit naar voren kwam dat de overheid het niet nauw nam met milieuvorschriften. De commissie-Engwirda deed er onderzoek naar.

Collusie is soms een bewuste activiteit. Zoals burgemeester Paats van Alphen liet optekenen: 'Er kunnen situaties ontstaan, waarin er niet aan te ontkomen valt dat de overheid willens en wetens afziet van handhaving van milieuwetten' (Intermediair, 280191: 9). Bedrijven kunnen hun gang gaan en ze weten dat.

Parlementaire enquêtes: leren ze iets over collusie?

De parlementaire enquêtes zijn geschikt om collusie bloot te leggen. Enquêtes zijn erkende blootleggers, ook van collusie (Van den Heuvel, 1998: 9). Waarom? Omdat daardoor netwerken in beeld komen. Collusie is een netwerkverschijnsel.

De parlementaire enquêtes en ook onderzoeken van de Algemene Rekenkamer laten allerlei voorbeelden van collusie zien.

- De directeur-generaal van Economische Zaken Molkenboer droeg de pet van RSV-bestuurder en schoof met overheidssteun. Dat werd vroeger niet problematisch gevonden maar recenter wel.
- De bekendste 'heimelijke samenzwering' was die van werkgevers en werknemersorganisaties rond de WAO. Verzwegen werd dat honderdduizenden werknemers ten onrechte in de WAO belanden, namelijk bij wijze van afvloeiing. De WAO werd gebruikt voor een doel waarvoor die niet bestemd was.
- Een ander voorbeeld komt op het conto van het ministerie van LNV. Het ministerie zag de overschrijding van visvangsten, die aan quota gebonden waren, door de vingers.

De overheid had in de jaren zeventig heel wat WIR-premies uitgedeeld aan vissers. Die bouwden vervolgens een nieuwe vissersvloot. Toen intervenueerde Brussel door visquota vast te stellen. Het overbrengen van die Brusselse boodschap was duidelijk geen eenvoudige taak. Zoveel tong en zoveel schol mogen jullie vissen. Hoe jullie de andere vis noemen, moeten jullie zelf weten als het maar geen tong of schol is (of heet). Die extra gevangen vis werd witvis genoemd. Het duurde jaren voordat Haagse politici zich hiervan meester maakten.

- De Walrus-affaire: Ambtenaren van het ministerie van Defensie doen geen mededeling van hun kennis op het punt van het dunder worden van twee onderzeeërs.
- De bouwsubsidie-enquête: Provinciale bestuurders weten dat in strijd met richtlijnen subsidies aan het ABP worden verstrekt, maar het ministerie verdedigt het ABP (NRC, 110299).
- Een afspraak dat het Israëlitische El Al op Schiphol bepaalde faciliteiten heeft die andere vliegtuigmaatschappijen niet krijgen, bijvoorbeeld de bescherming van eigen vliegtuigen vanwege eerdere aanslagen, kan overgedragen worden van dienst naar dienst van ambtenaar naar ambtenaar. Op een gegeven moment weet niemand meer waarop de bevoordeling of 'vrijheid' van de maatschappij berust en kan premier Kok het idee krijgen dat El Al officieel geen voordelen geniet terwijl de ambtenaren van de verkeersleiding op Schiphol het daar niet mee eens zijn. De Bijlmer enquête bracht aan het licht dat er een heimelijke afspraak was tussen ambtenaren en El Al; El al kon 'behoorlijk' zijn gang gaan. hier zou mogelijk collusie in het spel kunnen zijn.

Aan de kaak stellen

Het is wenselijk dat collusie aan de kaak gesteld wordt. Een reden is dat collusie het rechtsgevoel van burgers ondermijnt. Collusie kan ook corruptie uitlokken en de rechtstatelijkheid aantasten.

Pleidooi tegen collusie

Prof. G. van den Heuvel bepleit een antwoord op collusie. *'Onze zachte, sponsige rechtsorde, waardoor gedoogd kan worden, die moet je aanpakken'* (NRC, 110299). De Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) kan een zekere betekenis worden toegekend. Dat lijkt de koninklijke weg bij het terugdringen van collusie. toch leidt de WOB maar zelden tot echt grote openheid, waardoor collusie wordt beperkt (Van den Heuvel, 1998: 20). Dat neemt niet weg dat communicatie binnen een dienst veel problemen kan voorkomen, ook collusie.

Er bestaan nog andere middelen.

1 Collusie tegengaan of de kop indrukken, kan door te juridiseren in plaats van zelfregulering, meent de criminoloog Graat van den Heuvel.

2 Een tweede middel is opwaardering van het burgerschap. Omdat collusie te maken heeft met macht en gezag, mogen ondernemingsraden en vakbonden wel meer macht krijgen, aldus Van den Heuvel.

3 Bescherming van waakzame klokkenluiders, dus van alerte ambtenaren die kwalijke zaken naar buiten brengen en zo de klok luiden. Ook daarvan is Van den Heuvel voorstander.

Literatuur over collusie

- Algemene Rekenkamer, Rapport Walrus-affaire.
- Bovens, M.A.P., Verantwoordelijkheid en organisatie, Tjeenk Willink, Zwolle, 1990.
- Dohmen, J., De vriendenrepubliek, SUN, Nijmegen, 1996.
- Eindrapport parlementaire enquête bouwnijverheid, De bouw uit de schaduw, Sdu, Den Haag, 2002.
- Heuvel, G.A.A.J. van den, Collusie tussen overheid en bedrijf, Universiteit Maastricht, 1998.
- Nijholt, H., Op weg naar een bestuursrechtelijke normering van het gemeentelijke aanbestedingsbeleid in de bouw, Kluwer, Deventer, 1996.
- Nye, J.S., P.D. Zelikow & D.C. King (eds.), Why people don't trust government, Cambridge, 1997.
- Oostveen, M., Bedrijven en overheden gevangen in collusie, in: NRC, 11 febr. 1999.
- Vugt, G.W.M. van, en J.F. Boet, Zuiver handelen in een vuile context, Kluwer, Deventer, 1994.