

1995 Bestuurderscommissie Integriteit¹

De Bestuurdersvereniging heeft onlangs een Bestuurderscommissie integriteit ingesteld. Leden van deze commissie zijn afkomstig uit het lokale en provinciale bestuurlijke en ambtelijke circuit. De leden van de commissie zijn aanspreekbaar voor advies en bijstand en kunnen fungeren als contact- en vertrouwenspersoon.

Doel van de commissie is om D66-bestuurders:

- a. bewust te maken van bestuurlijke integriteit en van valkuilen op dit vlak;
- b. bij te staan wanneer er vragen rijzen rond een integriteitskwestie.

Hiertoe kunnen drie middelen worden ingezet:

- voorlichting in artikelen in Voor de Draad waarin een aantal cases worden beschreven; - cursussen of seminars;
- het instellen van een commissie van advies en bijstand.

Pieter Fokkink is voorzitter van de bestuurderscommissie. In bijgaand artikel beschrijft hij enkele overwegingen die de bestuurderscommissie in haar bijeenkomsten heeft besproken. De commissie is aangemeld door het Hoofdbestuur bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken

Monique Oomes, coördinator Bestuurdersvereniging.

De incontinentie in het openbaar bestuur

Door: Pieter Fokkink²

Winnie Sorgdrager was zichtbaar aangedaan toen zij zich in de Tweede Kamer moest verantwoorden over 'uitgelekte' gegevens omtrent drugsdoorlatingen tijdens politieonderzoek. Zij had deze gegevens medegedeeld tijdens een door haar als 'vertrouwelijk' aangemerkte bijeenkomst met korpschefs en korpsbeheerders. Niet alleen blijken drugs net zo gemakkelijk door te stromen als de informatie daarover, op beide verliest de overheid in dezelfde mate het zicht.

Over 'het lekken' kun je als bewindspersoon geen verantwoordelijkheid dragen, over de gelekte feiten natuurlijk wel. In haar geruchtmakende rede voor het VNG-congres in 1992 over 'de integriteit van het openbaar bestuur' haalde wijlen minister Dales ook al uit naar 'het lekken'. Dat ging toen over het beraad in de ministerraad. Kennelijk is hij sommigen in het openbaar bestuur de controle over het functioneren van de eigen organen dermate minimaal dat de drang 'informatie' maar te laten stromen het karakter heeft gekregen van 'incontinentie'. Met zelfbeheersing kom je er dan niet, de 'natuur' laat je in de steek. Heeft dat te maken met machtsbederf en integriteit in het openbaar bestuur? In onderstaande bijdrage, als eerste in een serie vanuit de bestuurderscommissie 'integriteit', zal met name worden ingegaan op de vraag wat 'machtsbederf', respectievelijk 'integriteit' is.

¹ Publicatie in "Voor de Draad", tijdschrift van de Bestuurdersvereniging; oktober 1995

² Pieter Fokkink [1939] studeerde, na lyceumb β [1956], politieke en sociale filosofie, economie, geschiedenis en rechten, was Officier van de Militaire Administratie, werkte bij een Registeraccountantsmaatschap en was ruim tien jaar werkzaam als consultant, vervolgens wetenschappelijk hoofdmedewerker en docent in de Economische Faculteit te Rotterdam en daarna bij Wijsbegeerte en Geschiedenis en uiteindelijk wijsbegeerte in Twente. Was voorzitter van de Universiteitsraad. Was bestuurder van de Vereniging van Academici in het Wetenschappelijk Onderwijs en kaderlid van de CMHF. Was bestuurslid van de Vereniging voor Filosofie en Geneeskunde. Was bestuurslid van de Stichting Socrates en curator van Bijzondere Leerstoelen. Was bestuurlijk en politiek actief in en namens D66, o.a. lid en fractievoorzitter in de Staten van Overijssel. Was bestuurssecretaris van de Wetenschappelijk Bureau van D66. Was 20 jaar actief in het Bestuursrecht.

Machtsbederf

Het is Ien Dales geweest, die de 'bestuurlijke integriteit' thans op de politieke agenda heeft geplaatst. "Het gaat mij daarbij niet zozeer om fraude en corruptie in het bestuur - maar vooral om machtsbederf", luidt de veelzeggende toelichting op de thematiek door de minister. Machtsbederf "draagt het element van ontbinding, verval, vervaging van normen, in zich". Het gaat de minister dan om "het sluipend gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarde waarvoor de democratische rechtsstaat staat". Machtsbederf gaat volgens de minister als het ware aan fraude en corruptie vooraf.

Al met al is 'machtsbederf' een moeilijk begrip. Bij 'machtsbederf' gaat het om een zodanig soepel omgaan met de gegeven gedragsnormen dat de achterliggende redengeving en betekenis van de norm wordt overstegen, waardoor twijfel wordt opgeroepen of er nog sprake kan zijn van 'integer' handelen. Het is gedrag dat de grenzen van het toelaatbare zodanig oprekt, dat bij de integriteit van de handelende persoon of personen vragen worden gesteld. Het is als bij horizonvervuiling, je ergert je er aan, maar er kan géén bekeuring worden uitgedeeld. Van machtsbederf is - ook in de opvatting van de minister - geen sprake, indien het om 'signalering' van misstanden van welke aard ook zou gaan.

Bij machtsbederf staat het element 'macht' centraal, macht als het vermogen om het gedrag van mensen - zo nodig tegen hun wil - te sturen. De overheid heeft de bevoegdheid om namens de staat 'macht' uit te oefenen. Ze beschikt daartoe over middelen van juridische, financiële, organisatorische en communicatieve aard. Dit alles ingekaderd in de democratische rechtsstaat. Het is dan ook precies daarover dat minister Dales zich zorgen maakt. Bij machtsbederf gaat het om een bij voorkeur aan de openbaarheid onttrokken overstijgen van die inkadering, zonder dat er reeds sprake is van strafrechtelijk handelen. Machtsbederf als fase tussen machtsgebruik en machtsmisbruik tast het individuele gezag van de overheidsfunctionarissen aan, ook al heeft betrokkene niets met het machtsbederf uitstaande. Het leidt tot gezagsinboeting voor een ieder, omdat alle overheidsfunctionarissen in verband worden gebracht met het machtsbederf door 'de overheid'.

Wellicht belangrijker dan de reeds uitvoerig in de openbaarheid gekomen opsporingsmethoden (deze zullen uiteindelijk altijd aan de toets van de rechter zijn onderworpen), zijn de verschijnselen van 'netwerkbeïnvloeding', 'achterhouden van relevante informatie', 'selectieve in- en uitsluiting van contacten' of 'toewerken naar een gewenste beslissing'. Wanneer blijkt dat de berekeningen die ten grondslag hebben gelegen aan de besluitvorming rond de Betuwelijn 'kennelijk' onvolledig zijn, of wanneer milieu-effect-rapportages primair naar de belangen van de opdrachtgever geschreven worden, dan is daar evenzeer sprake van machtsbederf.

Integriteit

Het formuleren van gedragsregels voor gezagsdragers is van alle tijden en hebben een veelal symbolische betekenis: het beoogt 'vertrouwen' op te wekken. Naar de effectiviteit er van is nog vrijwel geen onderzoek gedaan. Het herleven van de vraag naar 'integriteit' in het openbaar bestuur is onder meer het gevolg van het feit dat openbaar bestuur niet langer een contradictie in termini is. Het openbaar bestuur is bezig openbaar te worden en laat zich - weliswaar met moeite - in de keuken kijken. Maar de samenleving zelf is evenzeer in verandering. En met name de verwachtingen ten aanzien van 'de overheid'. Ook in het verleden kwam integriteit op wisselende momenten in de actualiteit. Zo vroeg de tweede-Kamerfractie van D66 zich naar aanleiding van enkele schandalen en affaires in de jaren zeventig af of er geen 'gedragsregels' voor politici moesten komen. De toenmalige Kamervoorzitter dr. A. Vondeling beantwoordde die vraag in september 1978 in negatieve zin in de publicatie 'Schijn des Kwaads', bespiegelingen over gedragsregels voor politici.

In de 'actieve' zin kan integriteit worden beschouwd als de overeenstemming die er bestaat tussen enerzijds het gedrag van individuen, groepen of groeperingen - in al dan niet georganiseerd verband - en anderzijds de morele legitimatie die zij voor dit gedrag geven. Wanneer wordt gesteld dat aan iemands integriteit wordt getwijfeld', dan geven we daarmee aan dat integriteit moet worden gemanifesteerd. Je kunt wel onkreukbaarheid, onbeïnvloedbaarheid, etc. uitdragen, maar wanneer dat niet herkenbaar wordt in het optreden, dan is de geloofwaardigheid in het geding.

Bij het begrip 'integriteit' heeft een ieder wel zo z'n eigen voorstelling in termen van 'onkreukbaarheid', 'ongeschondenheid', 'geen inbreuk maken op' etc. Deze aanduidingen zijn echter heterogeen. In 'passieve' zin hebben we het bij integriteit over gaafheid, heilheid, ongeschondenheid. Het grondwetsartikel over de lichamelijke integriteit kan zo worden opgevat. Maar dat geldt ook voor de persoonlijke levenssfeer: het 'onaangeraakt' laten van iemands privacy. In de specifiek morele zin denken we meer in termen als behoorlijkheid, deugdzaamheid en oprechtheid.

In politiek en openbaar bestuur heeft op dit moment de 'passieve' kant van de integriteit de hoofdaandacht, omdat er vooralsnog van wordt uitgegaan dat de integriteit 'van buitenaf' het meest wordt bedreigd. Politici, bestuurders en ambtenaren verkeren of begeven zich in situaties, waarin ze wat anders doen, dan wat je eigenlijk van hen zou verwachten. De 'actieve' kant van integriteit gaat over persoonlijkheid en karakter en speelt op het individuele niveau. Maar die integriteit kan evenzeer het persoonlijke overstijgen en bijvoorbeeld betrekking hebben op sociale of formele organisaties. Je zou kunnen zeggen dat de wijze waarop de politieke orde van een samenleving is ingericht 'integer' is, indien die in overeenstemming is met de geproclameerde morele uitgangspunten.

In dat licht 'kritiseren' we ook de verschillende politieke stelsels. Integriteitsproblemen gaan over een mogelijke spanning tussen verwoorde moraal en gemanifesteerd gedrag. Datzelfde geldt voor een politieke partij, dan wel een bedrijf of vereniging, een bestuurscollege of ambtelijke dienst. Integriteit is een kwestie van 'stijl' en problemen doen zich daarbij voor wanneer het gedrag in de ban van ontbrekende of conflicterende normen komt te staan. Personen, groepen of groeperingen kunnen in conflict komen met 'hun omgeving', waardoor de mogelijkheid van integer gedrag onder druk komt te staan. Zoals in het geval van de ambtenaar die bemerkt dat in de beleidsvoorbereiding relevante informatie door collega's of bestuurders wordt achtergehouden teneinde een politiek gewenste beslissing te bewerkstelligen en vervolgens de oppositie inlicht of gaat 'lekker'.

Daar kunnen verschillende vragen bij worden gesteld. In de eerste plaats kun je je afvragen of het wel verstandig is om te lekken. Wat is precies het doel van deze handeling en is lekken dan het meest geëigende middel om dit doel te bereiken? Het verhaal dat alle informatie altijd en overal voor een ieder 'openbaar' beschikbaar moet zijn, kan het doel zijn, en de vraag is of er geen andere middelen zijn om dat te bereiken. Je moet dan afwegen tussen collegialiteit, loyaliteit e.d. enerzijds en openbaarheid anderzijds. Is het de moeite waard? Dan betrek je als tweede invalshoek de interpersoonlijke verhoudingen in de overwegingen. Hoe ga je als bestuurders en ambtenaren met elkaar om en stel je de vertrouwensbasis daarvan niet ter discussie. Naast de vragen of het 'verstandig' en 'behoorlijk' is, kom je als derde bij de vraag of het wel past bij het karakter en de persoonlijkheid van de betreffende ambtenaar om te lekken. Dat is de kernvraag van de 'integriteit'. Behoort het tot zijn stijl van optreden en ook nog eens van het onderdeel van het ambtelijk apparaat, waarvan hij deel uitmaakt, om zich op deze wijze te manifesteren?

Bij integriteit in het openbaar bestuur moet een onderscheid worden gemaakt tussen 'politieke', 'bestuurlijke' en 'ambtelijke' integriteit. Het gaat daarbij om te onderscheiden 'identiteiten'. Naast voor allen geldende eigenschappen als openheid, oprechtheid en eerlijkheid, heeft een 'politieke persoonlijkheid' ook nog verbeeldingskracht, doorzettingsvermogen en beïnvloedbaarheid. Van een bestuurlijke persoonlijkheid wordt echter afwegingsvermogen, evenwichtigheid, doordachtheid en onpartijdigheid verwacht. Een ambtelijke persoonlijkheid zal zich kenmerken door deskundigheid, dienstbaarheid, loyaliteit en belangeloosheid.

De politieke verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit

Politici, bestuurders en ambtenaren hebben elk een eigen identiteit in het openbaar bestuur. Burgers verwachten van hun medeburgers in de rol van bestuurder dat zij zich integer gedragen. Een integer openbaar bestuur kenmerkt zich door een open stelsel van verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen zowel het vragen van verantwoording als het ontwikkelen van een verantwoordelijkheidsbesef bij elke deelnemer in het openbaar bestuur. Het meest bedreigend voor de integriteit is een groeiende afstand tussen woord en daad, groepsloyaliteiten die tot geslotenheid en rituelen aanleiding geven, ongelof in het eigen handelen en tenslotte een verabsolutering van zowel middelen (bureaucratisme) als doelen. Machtsbederf en gebrek aan integriteit hebben alles te maken met de 'stijl' van besturen en

politiek bedrijven. Politici zijn als eerste verantwoordelijk voor het omgaan met macht en het optreden van het openbaar bestuur. De politiek creëert als het ware het klimaat, waarin machtsbederf en gebrek aan integriteit gedijt. De kernvraag is immers in hoeverre het overheidsapparaat nog functioneert onder het politieke primaat.

Startnotitie Bestuurlijke Integriteit door Pieter Fokkink³

1. Inleiding

Iedere bestuurder beweegt zich in een spanningsveld: hij wil iets bereiken (persoonlijk en beleidsmatig) en heeft daarvoor draagvlak nodig. Hij is dus afhankelijk van zijn contacten. Deze afhankelijkheid kan tegelijkertijd een gevaar vormen voor het integer handelen van een bestuurder.

Corruptie, fraude en overige vormen van aantasting van integriteit vormen een gevaar voor de democratische oprechtheid en onpartijdige besluitvorming. Daarmee raakt de rechtsstaat in het geding. Om deze reden heeft voormalig minister van Binnenlandse zaken, Ien Dales, de kwestie van bestuurlijke en ambtelijke integriteit teruggebracht op de politieke agenda. D66 heeft van meet af aan aandacht besteed aan dit onderwerp en plaatst de problematiek van integriteit in een breder kader.

De Bestuurdersvereniging van D66 heeft onlangs een Bestuurderscommissie Integriteit ingesteld. Leden van deze commissie zijn afkomstig uit het lokale en provinciale bestuurlijke en ambtelijke circuit. De leden van de commissie zijn aanspreekbaar voor advies/bijstand en kunnen fungeren als contact- en vertrouwenspersoon.

Doel van deze commissie is om D66-bestuurders

- a. bewust te maken van bestuurlijke integriteit en van valkuilen op dit vlak;
- b. bij te staan wanneer er vragen rijzen rond een integriteitskwestie.

Hiertoe kunnen drie middelen worden ingezet:

1. voorlichting in artikelen in Voor de Draad waarin een aantal cases worden beschreven (zie Voor de Draad oktober 1995);
2. cursussen of seminars tijdens reguliere bijeenkomsten van de Bestuurdersvereniging;
3. het instellen van een bestuurderscommissie die bestuurders - als preventie - van advies en bijstand kan dienen. De commissie wordt ingesteld zonder dat er hiervoor een politieke actualiteit aanwijsbaar is.

Onder bestuurder verstaat de commissie zowel de 'politiek vertegenwoordiger' (statenlid en raadslid als algemeen bestuurder) als de politiek bestuurder (commissarissen, gedeputeerde, burgemeester en wethouder als dagelijks bestuurder).

In deze notitie worden enkele punten behandeld die geregeld aan de orde komen in de discussie rondom bestuurlijke integriteit. De notitie is gebaseerd op enkele belangrijke uitgaven over dit onderwerp en op de informatie uit de eerste bijeenkomst van de Bestuurderscommissie.

2. Begripsomschrijving

Wat is bestuurlijke integriteit?

Als definitie wordt gehanteerd: het ongeschonden kunnen handelen door bestuurders (vgl. lichamelijke-, geestelijke integriteit). Daarbij zijn altijd normen en waarden in het geding. Er worden drie niveaus onderscheiden:

·persoonlijk

Hierbij gaat het om de eigen normen en waarden, het functioneren van het persoonlijk geweten etc.. Je moet bijvoorbeeld je handelen niet laten leiden door de ambitie tot herverkiezing;

³ De overige leden van de commissie zijn Armand Cremers, Marga Kool, Willem Sledering, Els Tijssen, Annelies Verstand en Willem Woudenberg; Monique Oomes is secretaris van de commissie

·organisatorisch

Meerdere clusters van normen en waarden zijn daarbij in het geding, waaronder professionele en functionele. Voorbeelden hiervan zijn de wijze waarop politieke partijen beïnvloeding hanteren (in materiële zin bijvoorbeeld het sponsordebat, maxima aan schenkingen) en de wijze waarop de collegialiteit in bestuursorganen functioneert (afdekken, non-interventie e.d.). Ook de eed of belofte die een raads-of statenlid aflegt bij aanvaarding van zijn functie kan hieronder worden geschaard. Deze code werkt echter alleen wanneer de betekenis ervan voldoende op het persoonlijke vlak doordringt;

·maatschappelijk

Hier gaat het om normen en waarden waar geen concreet aanwijsbare instantie verantwoordelijk voor is. Het is bijvoorbeeld bijna gewoon geworden om een huishoudelijke hulp 'zwart' in te schakelen.

In elke handelingssituatie spelen alle drie de niveaus in meer of mindere mate een rol. Bij integriteit gaat het erom dat je in het mogelijk aanwezige cultuurconflict binnen en tussen die niveaus overeind blijft.

Voor D66 moet gelden dat politieke integriteit een voorwaarde is voor bestuurlijke integriteit. Het is immers de politiek die het klimaat voor handelen creëert. Indien je je als politicus hebt laten verleiden op een niet-integere manier aan je positie te komen, dan is de kans dat je je op een integere manier handhaaft niet bij voorbaat gegarandeerd. De besluitvorming moet op integere wijze tot stand komen. Dit is een voorwaarde om de uitvoering integer te laten verlopen.

Bestuurlijke integriteit onderscheidt zich van ambtelijke integriteit. De politiek staat voor het willen (het wat, de effecten) en de ambtenaren staan voor het kunnen (de ratio, de consequenties). Het gaat hier om een verantwoordelijkheid vanuit een andere positie met andere uitgangspunten. De Bestuurderscommissie van de Bestuurdersvereniging houdt zich alleen bezig met de integriteit van bestuurders.

Bestuurlijke fraude en corruptie behoren tot de bestuurlijke misdrijven (Huberts, 1992, 7). Er is sprake van bestuurlijke fraude wanneer ambtenaren of politici iets doen of nalaten omdat ze daarmee persoonlijk financiële of andere gunsten verwerven van derden. De ambtenaar of politicus profiteert dan ten koste van de overheid. Als hij persoonlijke of financiële gunsten verwerft van derden, dan is er sprake van corruptie. (Huberts 1992, pag. 10 - 11). De Bestuurderscommissie ondersteunt deze definitie. Een moeilijk punt is echter dat je je hiermee beperkt tot strafrechtelijke zaken. Een bestuurder moet de schijn van niet-integer handelen vermijden door helder en transparant te handelen.

Opvallend is dat in de discussie van bestuurlijke integriteit voortdurend de 'normen' en 'waarden' besproken worden waaraan bestuurders en ambtenaren zich dienen te houden. Een definiëring of invulling van deze normen en waarden is echter niet voorhanden. Normen en waarden zijn altijd gebonden aan een tijd, een plaats en een groep. Je moet hier constant over blijven communiceren. Daarbij is er een onderscheid te maken tussen geformaliseerde (wetten, verordeningen en instructies) en niet-geformaliseerde normen (expliciet, impliciet en onbewust).

3. Omvang

Onderzoek naar bestuurlijke integriteit in Nederland is niet verricht. Wel is er onderzoek gedaan naar fraude en corruptie. Huberts heeft aan de hand van een enquête onder 92 gemeentesecretarissen, berekend dat jaarlijks in gemeenten ongeveer 102 gevallen van fraude aan de orde zijn. Voor de totale overheid zijn dat er 370 (Huberts, 1993, pag. 58).

Het merendeel van deze gevallen van fraude of corruptie is gepleegd door ambtenaren, maar dit hangt samen met het feit dat Nederland meer ambtenaren dan politici kent en dat er meer onderzoek is gedaan naar fraude en corruptie onder ambtenaren dan naar soortgelijke uitwassen onder politici. Bovendien lijken politici wat ruimere grenzen te trekken dan ambtenaren (Huberts 1992, 21).

Corruptie en fraude nemen toe naarmate een gemeente meer inwoners telt en daardoor beschikt over een omvangrijker openbaar bestuur. De toename van corruptie en fraude is overigens minder dan de toename van de omvang van het ambtelijke apparaat zou doen verwachten (Huberts, 1993, 64).

In kleine gemeenten staat het gedrag van politici nog wel eens ter discussie. Dit zou kunnen samenhangen met de nauwe contacten in een dorp tussen burgers en bedrijfsleven enerzijds en ambtenaren en politici anderzijds. Iedereen kent elkaar en er ontstaat gemakkelijk een sfeer van dienst en wederdienst. De nauwe contacten blijken overigens gevolgen te hebben voor de aangiftebereidheid: in dorpen worden affaires bijna standaard intern afgehandeld (Huberts, 1993, pag. 65).

De politicus in een grote stad opereert in een anoniemere omgeving. Enerzijds kent hij de ambtenaren niet of minder goed; anderzijds heeft hij minder innige contacten met burgers, groepen of bedrijven. De keerzijde van deze anonimiteit is de beperkte controle op ambtenaren, waardoor zij meer beleidsvrijheid hebben waarvan misbruik kan worden gemaakt (Huberts, 1993, p. ..).

In de commissie kwam de vraag aan de orde of fraude en corruptie in het zuiden van Nederland meer voorkomen dan elders in het land. De commissie concludeert dat dit niet het geval hoeft te zijn, maar dat de wijze van handelen in de zuidelijke provincies soms de schijn wekken van een minder integer handelen. De commissie noemt bijvoorbeeld de vergaderingen tijdens diners en de geschenken die daar vaak iets genereuzer zijn dan elders gebruikelijk is.

4. Reden van de extra aandacht voor bestuurlijke integriteit

Burgemeester van Nijmegen, D'Hondt, schrijft de toegenomen belangstelling voor het onderwerp bestuurlijke integriteit toe aan algemene maatschappelijke ontwikkelingen zoals toegenomen mondigheid van de burger, individualisering, sterker persoonlijk bewustzijn. De gemeentelijke organisaties worden groter en ambtenaren identificeren zich slechts met hun eigen afdeling en minder met hun organisatie als geheel. Bovendien omarmen deze grote organisaties principes als verantwoordelijkheid aan de basis, zelfbeheer, contractmanagement e.d. Controle op de handelingen van individuele ambtenaren ontbreekt grotendeels (in Swennen, 1993, pag. 22).

Van de Giesen (in Huberts, 1992, pag. 53) noemt diverse ontwikkelingen die de relatie tussen overheid en burger zodanig veranderd hebben, dat gevolgen voor bestuurlijke integriteit onontkoombaar zijn. De belangrijkste ontwikkelingen zijn de terugtrekkende overheid en de toenemende individualisering.

Het verschijnsel van de terugtrekkende overheid vertaalt zich in:

deregulering waardoor al te complexe, inefficiënte en ondoorzichtige regelgeving wordt aangepast of afgeschaft. De andere kant van hiervan is dat willekeur dreigt door ontbrekende normering.

decentralisatie. Dit bergt de gevaren in zich van rechtsongelijkheid (verschillen tussen gemeenten) en vermindering van deskundigheid van ambtenaren.

delegatie en mandaat binnen en aan het ambtelijke apparaat. Dit stelt hoge eisen aan de informatievoorziening door ambtenaren aan bestuurders en aan de controle door de politiek.

De tegenkant van deze ontwikkeling is dat bestuurders verantwoordelijkheden gemakkelijker kunnen afschuiven.

Het spanningsveld kan toenemen door de dubbelfunctie van de dagelijks bestuurder: enerzijds is hij het verlengstuk van het ambtelijk apparaat, anderzijds is hij het verlengstuk van het algemeen bestuur.

klantgericht werken met korte communicatielijnen waardoor de burger snel en effectief kan worden geholpen. Het gevaar bestaat dat de ambtenaar zo klantvriendelijk wordt dat hij de regels voor bepaalde klanten wat vrijer gaat toepassen. Procedurevoorschriften en een goede rechtspositie voor ambtenaren kan corruptie tegengaan.

De commissie voegt hieraan toe dat de ontwikkeling van het private denken ten koste gaat van het publieke denken. De normen uit de private sfeer gaan op den duur die uit de publieke sfeer overheersen.

Deze ontwikkelingen kunnen de bestuurlijke integriteit bedreigen. Burgers krijgen meer ruimte voor beïnvloeding van ambtenaren. De omvang, complexiteit en legitimiteit van de regels zorgen ervoor dat burgers zich hier niet zo nauw meer aan houden. Dit blijkt uit de toenemende noodzaak tot handhaving. Heldere regelgeving, voorbeeldgedrag door politieke

bestuurders, goede voorlichting en adequate controle, zijn volgens Van de Giesen nodig om normvervaging, van de burger te voorkomen. De commissie deelt deze mening. De kloof tussen burger en bestuur is voor een deel een legitimiteitscrisis. Door integer te handelen moeten bestuurders proberen het vertrouwen van de burger terug te winnen.

5. Preventie

Openheid en geen gelegenheid geven tot.

Het voorkomen van corruptie en fraude begint volgens de Bestuurderscommissie bij de houding van de bestuurder zelf: wees open en geef geen gelegenheid tot niet-integere aanbiedingen. Dit kan door je tevoren bewust te zijn van valkuilen. Het weigeren van geschenken kan heel pijnlijke situaties veroorzaken. Geef tevoren aan dat je liever geen geschenken in ontvangst neemt of dat een geschenk in verhouding moet staan tot hetgeen je voor een Organisatie of bedrijf gedaan hebt. Ga mee met een zakelijke lunch, maar betaal je eigen kosten. Zorg dat je fractie vertegenwoordigd is op feesten, maar blijf alert. Juist die bestuurder die binnenkort een besluit moet nemen over bijvoorbeeld een aanbesteding waarvoor de uitnodigende partij een offerte heeft gedaan.

Bestuurders moeten zich ervan bewust zijn dat er een spanningsveld is tussen het zich 'laten zien' en het 'vervlochten raken' met de betreffende instantie of Organisatie. Een bestuurder moet uitdragen dat hij zakelijk aanwezig is en treedt dus bijvoorbeeld niet meteen bij het tweede bezoek toe tot de Commissie van aanbeveling.

Scheiding van taken en verantwoordelijkheden

Ambtenaren en bestuurders hebben binnen een organisatie ieder hun eigen verantwoordelijkheid en hun eigen taken. Deze scheiding van taken en verantwoordelijkheden is essentieel om corruptie en fraude binnen een overheidsapparaat te voorkomen (Tijssen, in Huberts 1994, pag. 74).

De bestuurder staat voor het willen (wat en waarom), hij stuurt, maakt afwegingen van belangen en houdt daarbij rekening met de deskundige inbreng van zijn ambtenaren.

De ambtenaar staat voor het kunnen (regels, mogelijkheden, feiten, consequenties). Hij geeft zijn deskundige inbreng. Hij hoort rechtstatelijke principes van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid in acht te nemen (Tijssen, in Swennen 1993, pag. 42). dat geldt natuurlijk ook voor de bestuurder.

De politiek kan alleen bepaalde belangen behartigen (= politiek bedrijven) als de ambtenaar garandeert dat hij in gelijke gevallen ook soortgelijke handelingen verricht.

De ambtenaar moet ervoor uitkijken dat zijn ambtelijke loyaliteit niet doorslaat naar een rol als 'knecht van de bestuurder'. Hij is er niet om de wethouder te helpen 'scoren' en hem te helpen om oplossingen te vinden door de regels wat ruimer te interpreteren.

De scheiding van taken en verantwoordelijkheden voorkomt willekeur en voorrangbeleid bij ambtenaren. Deze scheiding komt overigens in de praktijk moeilijk tot stand. Hij gaat immers voorbij aan de ombudsfunctie van de politiek. Hierdoor heeft de politicus een zekere deskundigheid die van groot belang kan zijn bij een afweging van belangen.

Het is in de praktijk mogelijk dat een ambtenaar het fundamenteel oneens is met de bestuurder die een bepaalde kwestie in het college of in de raad/staten moet verdedigen. Dit kun je opvangen door in collegestukken alle standpunten op te nemen (die van de portefeuillehouder, van de betrokken ambtenaar, van de afdeling en van de externe deskundigen).

Publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerking (PPS) is de samenwerking tussen één of meer bedrijven en één of meer overheden ter realisatie van onderling overeengekomen doelstellingen. Dit kan zinvol zijn om de desbetreffende doelstellingen snel en efficiënt te realiseren. Vooral bij projecten met betrekking tot stedelijke vernieuwing wordt hiervan gebruik gemaakt. PPS is een erkenning van de overheid en het bedrijfsleven dat hun onderlinge afhankelijkheid gekanaliseerd moet worden.

Voor de overheid houdt dit in dat ze oog moet hebben voor belangrijke eisen van het bedrijfsleven: winst en snelheid. Voor het bedrijfsleven houdt dat in: voldoen aan wettelijke eisen en voorschriften, begrip voor de democratische besluitvorming van het overheidsapparaat en voor de daarmee verband houdende beginselen van behoorlijk

bestuur. Vanuit het oogpunt van bestuurlijke integriteit is het van belang dat duidelijk is welke doelstellingen beide partijen hebben, welke taken en bevoegdheden partijen voor zichzelf en voor elkaar zien en wie verantwoordelijk is voor welke onderdelen (Swennen, 1993, pag. 17).

Samenwerking tussen bedrijven en overheid doet zich voor op het punt van sponsoring. De Bestuurderscommissie wijst erop dat sponsoring het gevaar van beïnvloeding van de besluitvorming door sponsors in zich bergt. Sponsoring wordt door de commissie geaccepteerd, maar voorwaarde is dat de besluitvorming rond is op het moment dat sponsors gezocht worden. Bedrijven mogen niet sponsoren in ruil voor een oneigenlijke tegenprestatie.

Code

Een code kan wellicht in een ambtelijke organisatie een oplossing bieden. Voor bestuurders is dit niet het geval. Alles wat niet geregeld is in de code, lijkt immers toegestaan en het is onmogelijk om alles te regelen. Er blijft gelegenheid bestaan voor gesjoemel.

Nul-grens

Uit een onderzoek van het dagblad Trouw is gebleken dat 80 procent van de wethouders geen moeite heeft met het accepteren van cadeaus. Slechts een kleine groep weigert principieel alle cadeaus. Bij het accepteren van cadeaus realiseert men zich niet - zo betoogt de desbetreffende journalist - dat het moeilijk is om deze gever, nadat deze jarenlang een cadeau heeft gegeven of een gift heeft gedaan (bijvoorbeeld als sponsor), een tegendienst te weigeren. De wethouder bevindt zich dan op een hellend vlak.

Giften en aanbiedingen worden nooit 'zomaar' gedaan, zo betoogt Van der Lugt (Huberts, 1994). Achter een gift of aanbod schuilt altijd een bedankje of een aanmoediging om op een bepaalde wijze te handelen. Veel organisaties zijn er de laatste jaren toe overgegaan om grenzen te stellen aan de hoogte van giften of aanbiedingen. Van der Lugt acht dit zinloos. Een gever ziet in iedere gift of aanbieding een investering in de toekomst, hoe klein deze ook is.

Hij acht één grens de enige juiste: de nul-grens. Slechts geschenken uit hoffelijkheid of van rituele aard worden hiervan uitgezonderd. Een gemeente, Organisatie of instelling zou dan ook naar alle relaties een brief moeten sturen met de mededeling dat materiële blijken van waardering aan ambtenaren of politici niet op prijs worden gesteld. Alleen een brief aan de directe chef van de desbetreffende ambtenaar wordt nog gewaardeerd.

Regelgeving om de geschenkenstroom aan banden te leggen, is volgens Trouw geen oplossing. Het is meer een vorm van symptoombestrijding op de korte termijn. De enige oplossing is een verplichte centrale registratie van alle geschenken die ambtenaren en bestuurders ontvangen. Op die wijze is de gemeente in staat om de netwerken van de 'verleiders' te traceren en te analyseren.

De Bestuurderscommissie is geen voorstander van een nul-grens. Bovenstaande voorbeelden zijn gezien vanuit economisch opzicht en niet vanuit een persoonlijk oogpunt. Preventie van corruptie zou eerder gezocht moeten worden in een verplichting binnen het college van B&W om alle uitnodigingen en schenkingen te melden en te registreren. Zo kan bespreekbaar worden gemaakt op welke uitnodigingen wel of niet wordt ingegaan. Voorwaarde is dan dat er binnen het college een cultuur bestaat die het mogelijk maakt dat burgemeester en wethouders elkaar corrigeren. Voor geschenken geldt bovendien dat er geen enkele vanzelfsprekendheid is en dat disproportionaliteit voorkomen moet worden.

Cultuur in het college

De Bestuurderscommissie geeft aan dat de cultuur in het college van groot belang is. In de eerste plaats moeten binnen het college afspraken bestaan over het openbaar maken en verantwoorden van giften, uitnodigingen e.d.

In de tweede plaats moet non-interventie-gedrag in een college voorkomen worden. Er moet een cultuur bestaan van 'elkaar corrigeren'. Non-interventiegedrag in een college is fnuikend voor de integriteit van alle collegeleden. Het gevaar dreigt immers dat wethouders of gedeputeerden deals sluiten, onder het mom van "als jij je mond houdt over dit onderwerp uit mijn portefeuille dan zal ik straks mijn kritiek over jouw onderwerp voor me houden".

Een college is een collegiaal en een integraal bestuur (Brekelmans in Swennen, 1993, pag. 31-32). Dit kan gestalte krijgen door bijvoorbeeld bij de portefeuillevverdeling de

verantwoordelijkheid voor een ambtelijke dienst bij meer dan één wethouder of gedeputeerde te leggen. Hierdoor wordt een al te grote identificatie door een bestuurder met 'zijn' dienst voorkomen.

Alleen de middelen-wethouders of gedeputeerden (financiën, personeel en organisatie) kunnen hun werk niet doen zonder zich te bemoeien met andermans portefeuilles. De burgemeester zou een vooraanstaande rol moeten spelen bij de bewaking van het proces van integraal bestuur. De wethouder c.q. gedeputeerde financiën is verantwoordelijk voor controle en controlling. Onder zijn verantwoordelijkheid controleert de accountant niet alleen of je met je geld uitkomt en of je je doelen bereikt hebt, maar ook of het geld doelmatig en volgens de spelregels besteed is. Openbaarheid en verantwoording zijn kernwoorden.

Netwerken

Goede contacten en strategische contacten zijn voor een wethouder onontbeerlijk voor het uitvoeren van werkzaamheden en het realiseren van doelstellingen. Driekwart van de wethouders in Nederland blijkt langer dan 20 jaar in zijn gemeente te wonen. Ook blijkt 79 procent actief te zijn in het informele circuit van clubs, organisaties en instellingen. Om beïnvloeding van daaruit te voorkomen blijkt dat veel wethouders de lidmaatschappen van besturen en clubs opzeggen op het moment dat ze hun wethouder ambt aanvaarden. De vraag is of dit verstandig is (Trouw). De contacten worden immers niet beëindigd en men kan zijn netwerk beter onder controle houden binnen een georganiseerd verband dan door contacten te onderhouden met 'vrienden van vrienden'.

De Bestuurderscommissie acht het opzeggen van lidmaatschappen van besturen of commissies onzinnig. Een advies is dat de portefeuillehouder of woordvoerder geen zitting heeft in besturen van verenigingen of organisaties die onder zijn portefeuille vallen.

Van belang is dat wethouders 'nee' kunnen zeggen, ook tegen vrienden en bekenden. Hij moet standpunten kunnen en durven innemen die in zijn sociale circuit niet gewenst zijn. Verder moet voorkomen worden dat een bestuurder sociale verplichtingen aangaat binnen zijn netwerk. Een bestuurder kan deel uitmaken van een 'sociaal-prestige'-netwerk waarin hem gevraagd wordt om bepaalde prestaties. Als hij daaraan niet tegemoet komt, valt hij buiten het netwerk en dit kan publiekelijk worden opgemerkt. Een dergelijke situatie kan hij voorkomen door van meet af aan gefundeerd 'nee' te durven zeggen en door een onafhankelijke opstelling binnen een dergelijk netwerk.

Commissariaten

Slechts 22 procent van de wethouders heeft contacten in het bedrijfsleven, veelal door middel van commissariaten. Deze bieden zowel voor- als nadelen. Voordeel is dat een wethouder op deze manier goed op de hoogte is van de economische situatie en van de plannen van het desbetreffende bedrijf. Nadeel is dat er strijdige belangen in het geding kunnen komen. Hij zal altijd in staat moeten zijn het algemeen belang te verdedigen.

Deze commissariaten kunnen worden vervuld vanuit:

- a. overheidswege. De commissaris moet in deze functie het bedrijfsbelang in de gaten houden, maar daarnaast in zijn wethouders rol tot een evenwichtige afweging komen;
- b. nevenwerkzaamheden (maatschappelijke functies). In geval van belangenverstrengeling moet een wethouder dit vroegtijdig aan het openbaar bestuur melden. Hij kan zich echter ook openlijk onthouden van een standpunt.

Naar de mening van de Bestuurderscommissie moet een onderscheid worden gemaakt tussen commissariaten die binnen je verantwoordelijkheid als bestuurder vallen en die daarbuiten vallen. Bij het aanvaarden van een commissariaat zou een bestuurder nauwkeurig moeten vaststellen: wat is mijn verantwoordelijkheid, hoe licht ik de raad c.q. staten in over de gang van zaken in dit bedrijf en hoe ga ik om met giften en reisesjes.

Techno-preventie

Van der Lugt noemt in zijn bijdrage in de uitgave 'Machtsbederf ter discussie' (Huberts 1994) enkele maatregelen van technische aard die de neiging tot corruptie en fraude kunnen voorkomen:

- besprekingen en onderhandelingen met bijvoorbeeld leveranciers of aannemers voeren terwijl een ambtenaar aanwezig is;

- taak en verantwoordelijkheid bij elkaar houden;
- functieroulatie en -scheiding;
- accountantscontrole.

6. Straf

Het wetboek van strafrecht bepaalt voor ambtenaren dat het aannemen van giften met als doel dat die ambtenaar iets doet of juist nalaat of als beloning voor het gedane of nagelatene, strafbaar is. De mate van straf is afhankelijk van de vraag of het gedane of nagelatene al dan niet strijdig is met zijn ambtelijke plicht. In het wetboek van strafrecht worden ook bestuurders aangemerkt als ambtenaren.

Van der Lugt noemt enkele complicaties (Huberts 1994, 62): de strijdigheid met de ambtelijke plicht is een moeilijk punt;

- de relatie tussen de gift en de daad moet aangetoond worden. Dit blijkt vaak moeilijk, getuige ook het recente proces tegen burgemeester Riem van Brunssum.

De ambtelijk superieur bepaalt of een geval van corruptie laakbaar of strafbaar is. In het laatste geval is hij verplicht tot aangifte.

NB Bovenstaande beschouwing zijn deels gebaseerd op de in de commissie besproken concrete casuïstiek die – mede - om redenen van privacy niet openbaar wordt gemaakt.

7. Literatuur

Binnenlandse veiligheidsdienst, Gerangschikte voorbeelden van integriteitsaantasting, Den Haag z.j.

L.W.J.C. Huberts, Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland, Arnhem 1992.

L.W.J.C. Huberts, 'Omvang en bestrijding van bestuurlijke criminaliteit' in: Justitiële verkenningen, jaargang 19 (1993), nummer 1, pag. 51 - 69.

L.W.J.C. Huberts e.a., Machtsbederf ter discussie. bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit, Amsterdam 1994.

ODRP, cursusmateriaal De integere organisatie, Den Haag 1994.

L.C. Swennen, Bestuurlijke integriteit, een bijdrage tot discussie, VNG-uitgave, Den Haag 1993.

Trouw, onderzoek naar bestuurlijke integriteit.