

Terugblik bij een jubileum dat iedereen vergeten is

Ron Niessen

Het is medio 2017. Op het punt van het integriteitsbeleid bij de overheid is het de dood in de pot. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, dat ooit eens is opgericht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en daarna als kennis- en expertisecentrum is “uitgeplaatst” naar het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, lijdt een kwijnend bestaan. Het Bureau Integriteit Amsterdam en het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten zijn opgeheven. Op de Ien Dales Leerstoel zit – nadat Ron Niessen in 2010 is weggegaan na afloop van zijn tweede termijn – niemand meer. Het is 25 jaar geleden dat Ien Dales haar roemruchte speech hield voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar niemand denkt eraan dit jubileum te vieren.

Er zijn nauwelijks meer integriteitsfunctionarissen, want – zo zeggen politieke bestuurders en hoge ambtenaren met iets van zelfvoldaanheid: – “Die hebben zichzelf overbodig gemaakt”. En de integriteitsfunctionarissen die er nog zijn, hebben tot taak te zorgen dat het openbaar bestuur zijn verplichtingen nakomt die de Ambtenarenwet aan hen voorschrijft op het punt van integriteitsbeleid. Maar zij kregen ook andere taken toebedeeld. De combinatie: integriteitsfunctionaris, vertrouwenspersoon voor klokkenluiders en tegen intimidatie, veiligheidsambtenaar en medewerker rechtspositie of medewerker *Human Resource Management* of in een enkel geval hoofd Personeelzaken, komt hoe langer hoe meer voor.

Het is medio 2017. Leidinggevend en tevreden achterover. Zij hebben hun zaakjes voor elkaar, is hun gedachte. Er zijn heel weinig, zo niet geen meldingen van integriteitsincidenten bij de vertrouwenspersoon. Geen wonder, als het om een gecombineerde functie gaat als zo-even beschreven, want doordat deze functionarissen dichter bij het bevoegd gezag staan dan bij het personeel ga je, als je iets wil melden, bij de duivel te biecht.

Leidinggevend en tevreden achterover: de organisatie is doorgelicht op integriteitsrisico's; functiescheiding en functieroulatie zijn normaal; een gedragscode is ontworpen, en geldt over de gehele linie. Regelmatig wordt de ambtseed groepsgewijs afgelegd. De toezicht- en controleplant tiert welig. Er is een tijdlang geprobeerd om minder controle uit te oefenen en meer vertrouwen te geven aan functionarissen, maar men is teruggekeerd naar het adagium: “In God we trust, the rest we audit.” Leidinggevend en turven het aantal malen dat integriteit in functioneringsgesprekken aan de orde komt. Als iemand hun zegt dat ze ook moeten zorgen voor een cultuur van integriteit, sturen ze snel een medewerker naar een dilemmatraining.

Leidinggevend en niet alleen tevreden, maar ook vermoeid achterover. Ze zijn integriteitsmoe geworden. Ze kunnen het woord “integriteit” niet meer horen. Sinds een Utrechtse bestuurskundehoogleraar gezegd heeft dat er een *overkill* aan integriteitsbeleid is, denken zij dat zij voldoende maatregelen hebben genomen, en eigenlijk teveel.

Het is medio 2017. Grote integriteitsincidenten zijn de laatste tijd niet in het nieuws gekomen. Door de betrekkelijke rust op integriteitsfront hebben bestuurders en topambtenaren zich in slaap laten wiegen. Zo gaat dat in het openbaar bestuur. Die kent beleidslevenscycli van ongeveer tien jaar. Zoals gezegd hield in 1992 de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales haar speech over integriteit voor de VNG. Daarna was er een tijdje vergrote belangstelling voor integriteit en voor de bestrijding van corruptie en fraude. Dan ebt de zaak weer weg, totdat de Enquêtecommissie bouwfraude in 2003 tot de conclusie komt, dat vele ambtenaren zich hebben laten smeren en fêteren. Weer volgt een opleving in de aandacht voor integriteit, resulterend in wijzigingen van de Ambtenarenwet in 2003 en 2006. Met allerlei verplichtingen voor overheden om integriteitsbeleid te voeren. In 2012 komt er weer even een opleving, als blijkt dat bepaalde Tweede Kamerleden nevenfuncties bekleden die hun wel een flinke smak geld opleveren, maar die nauwelijks arbeid vergen. Hun excuus, dat deze neveninkomsten dienen om hun schamele schadeloosstelling als Kamerlid aan te vullen en om een buffer te hebben tegen het risico dat zij slechts drie jaar wachtgeld krijgen als ze als Kamerlid (moeten) vertrekken (een regeling die recent was ingevoerd, en nog wel op voorstel van het parlement zelf, teneinde het goede voorbeeld te geven), doet het bij het publiek niet goed. Dan zakt de aandacht weer in, tot de situatie van tevreden en/of vermoeid achterover leunen is bereikt, die ik zo-even schetste.

Het is medio 2017. Uit een oogpunt van aandacht voor integriteit zitten we middenin een dip van de beleidslevenscyclus. Intussen woedt er, zonder dat bestuurders en ambtenaren er erg in hebben, een veenbrand onder het overheidsbestuur. Er is sprake van intimidatie, gericht tegen de inspecteurs van die groeiende en bloeiende toezichtplant, maar die schamen zich ervoor dat op te biechten aan hun meerderen. Vooral als je in je eentje op inspectie moet gaan, dreigt het risico dat je door de te inspecteren personen wordt geïntimideerd.

Op slinkse wijze weten sommigen de waarborgen die functiescheiding zou bieden te omzeilen. Dit roept herinneringen op aan Nick Leeson van Barings en Jérôme Kerviel van Société Générale, die zo wisten te goochelen met geldstromen dat zij gewoon lak hadden aan functiescheiding.

Accountants gaan weer, net zoals bij de bouwfraude, steeds meer het materialiteitsbeginsel hanteren. Dat wil zeggen dat fraude met kleine – niet materiële – bedragen geen consequenties hoeft te hebben.

Nog altijd komt het in de wegenbouw voor dat een bouwopdracht niet regulier wordt aanbesteed, maar als meerwerk wordt uitgegeven aan de aannemer die toch al bezig is aan de weg.

En de veenbrand gaat nog verder. Vertrouwelijke informatie uit politie- en inlichtingendossiers wordt gelekt naar criminelen en naar inlichtingendiensten van andere landen, zonder dat er maar iets van te zien is. Maar ook schijnbaar onschuldige dingen doen zich voor: bazen die vrijwel om de dag een dinertje aannemen, dat ver boven de € 50.- kost; bazen die niet zo terughoudend zijn in het privé gebruik van het mobieltje dat hun door de organisatie ter beschikking is gesteld; bazen die op de computer op de zaak uitgebreid vakantiebestemmingen uitzoeken en de sites bezoeken met oordelen van anderen over de uitgezochte locaties, hotels en appartementen. En als bazen twee centimeter ruimte voor zichzelf gebruiken – zo

hoorde ik ooit eens op een congres -, dan komen hun onderhebbenden dat te weten en dan denken zij, twee *meter* ruimte voor zichzelf te kunnen claimen.

Het is medio 2017. Ambtenaren worden geacht, midden in de maatschappij te staan. Zij worden aangemoedigd om in besturen van culturele en welzijnsinstellingen zitting te nemen. Zij doen dit maar al te graag, want deze bestuurslidmaatschappen leveren vrijkaartjes op voor premières en concerten, en studiereisjes naar het Louvre in Parijs, het Prado in Madrid, de Hermitage in St. Petersburg, om maar wat te noemen. En dat heeft – zeggen zij – niets te maken met niet-integer gedrag, want ze worden er niet persoonlijk door verrijkt in fysieke zin, dus met concreet geld of zo. Wel natuurlijk verrijkt in geestelijke zin, maar dat is niet verwerpelijk, maar juist toe te juichen (“Het is goed voor mijn persoonlijke ontwikkeling”), en dat is een aardige bijvangst van het hebben van maatschappelijke contacten.

Het is medio 2017 en niemand heeft iets in de gaten. Niemand ruikt de geur van bederf die de veenbrand veroorzaakt. Niemand trekt parallellen met wat in de jaren 2000-2008 is gebeurd. Er is geen continuïteit in kennis; er is geen collectief geheugen; iedereen is immers verplicht mobiel geworden. En Ien Dales is al 23 jaar dood.

Wat te doen?

Wat wil ik hier allemaal mee zeggen? Dat we alert moeten blijven, en dat waakzaamheid geboden is. Nu al doen zich incidenten voor zoals ik die bij de veenbrand heb omschreven. Niet alleen het doorgeven van informatie uit politiedossiers, maar ook het intimideren van inspecteurs en het met zwier omzeilen van functiescheiding. En het niet-terughoudend gedrag van bazen.

En als men publieke functionarissen onvoldoende honoreert overeenkomstig de *standing* en allure waarmee zij geacht worden te functioneren, en overeenkomstig de politieke risico's die zij lopen, dan scheidt men risico's. Risico's van het nastreven van neveninkomsten, of van baantjes jagen voor na afloop van hun zittingstermijn.

Denk maar eens aan de declaraties van de leden van de Moeder van alle Parlementen, het Britse Lagerhuis. Toen het uitkwam dat sommige leden, zo zij al niet niet-integer handelden, dan toch zeker de boter uit het declaratiesysteem braadden, leidde dat meteen bij het publiek tot verlies van vertrouwen in de politiek. Daarom ook kan er moeilijk sprake zijn van een *overkill* aan integriteitsmaatregelen, want niet alleen is elk integriteitsincident er een teveel, maar ook elk voorbeeld van ergens de boter uitbraden. Ieder incident van dien aard schaadt het vertrouwen dat het publiek in de overheid zou moeten hebben.

Maar er is ook een andere kant aan deze kwestie. Als volksvertegenwoordigende organen steeds maar weer een hype maken van de declaraties van politieke bestuurders en daarbij vallen over pietluttigheden, dan ondergraven ze zelf het vertrouwen dat het publiek in het openbaar bestuur zou moeten hebben. Maar dat niet alleen; dan dreigt ook het risico dat van integriteit een lachertje wordt gemaakt als ze ten onrechte op alle slakken zout leggen. Natuurlijk, een rompertje voor een eigen kind mag niet gedeclareerd worden, maar wat als de wethouder op bezoek is bij een arm maar kinderrijk gezin in een krachtwijk en aan de alleenstaande moeder een paar pakken luiers aanbiedt? Moet hij dat uit eigen zak betalen? Of mag hij dat pak luiers

declareren? Of heeft hij daar zijn representatie- of onkostenvergoeding voor? Waartoe dient die vergoeding eigenlijk? Om daaruit ook een borrel te betalen die hij aan zijn ambtenaren aanbiedt bij het einde van een bepaald project? Of een zakenlunch? Of die twee broodjes haring, als hij met zijn chauffeur onderweg is op dienstreis? Of dient die vergoeding voor de wethouder met name om er zelf een beetje representatief uit te zien, en ook zijn partner als die mee moet bij bepaalde festiviteiten waar de wethouder in zijn kwaliteit bij moet zijn? De minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken bij voorbeeld hebben extra hoge onkostenvergoedingen mede omdat hun partner geacht wordt deel te nemen aan hun (vele) representatieve verplichtingen.

De oplossing voor de hier ten tonele gevoerde wethouder is vrij eenvoudig: maak afspraken in het college over wat er wel en wat er niet uit de vergoeding moet worden betaald en wat gedeclareerd mag worden, en maak deze afspraken openbaar. “Daglicht is de beste desinfectans”, stond er ooit eens in een hoofdredactioneel in NRC-Handelsblad. En dan is er minder reden voor de politieke *fuss* die nu steeds maar weer ontstaat over declaraties van bestuurders.

Zou men misschien ook integriteitsmoe worden doordat integriteit steeds in verband wordt gebracht met de hypes en de *fuss* van de declaraties van politieke bestuurders en hoge ambtenaren? En zou men misschien integriteitsmoe worden, omdat “integriteit” soms te onpas wordt gebruikt? Een fraai voorbeeld: de voorzitter van het Commissariaat voor de media die geconfronteerd werd met de bijverdiensten van presentatoren bij de publieke omroep via hun b.v.’s, waardoor zij (ver) boven de Balkenendenorm uitkomen. Zij vond dat dat te maken had met integriteit. De oude Chinese wijsgeer waarschuwde al: “Hoe benepener de gedachte, hoe groter de woorden.” Die bijverdiensten hebben niets te maken met integriteit, maar met kinnesinde. Kinnesinde van anderen welteverstaan. Zeg *dán* dat je tegen zo’n cumulatie van inkomens bent, maar maak de term “integriteit” niet tot een lachertje.

Mede daarom geef ik de voorkeur aan het ruimere begrip professionaliteit. Integriteit behoort immers tot iemands professionele verantwoordelijkheid. “Professionaliteit” is ook een minder bedreigende term dan “integriteit”. En professioneel wil iedereen wel genoemd worden.

Wij moeten bij integriteit de aandacht blijven richten op de echt belangrijke zaken. Op serieuzere zaken dan per ongeluk gedeclareerde rompertjes (een Amsterdamse wethouder) of een (mijns inziens terecht) gedeclareerde dure zonnebril die tijdens een dienstreis verloren is geraakt (de minister van Financiën). De aandacht op serieuze zaken blijven richten is al moeilijk genoeg. Want we moeten een onderscheid blijven maken tussen “*risks*” en “*uncertainties*”. *Risks* kunnen we in kaart brengen door een analyse te maken van kwetsbare plekken in een organisatie. *Risks* kunnen we calculeren. En we kunnen met maatregelen proberen die risico’s te verkleinen, zoals bij voorbeeld met functiescheiding, functieroulatie, steekproefsgewijze of voortdurende controle, beperkte budgetvrijheid, het vereist stellen van belegstukken (“bonnetjes”), enz. *Uncertainties* zijn daarentegen zaken die we niet weten, en zelfs zaken waarvan we niet eens wéten dat we ze niet weten! Tussen fraude en corruptie enerzijds, en maatschappelijk aanvaard gedrag anderzijds is er een groot grijs gebied waarop zich van alles kan voordoen. En dus weten we niet, hoe ons daartegen te weren. Maar als dat soort zaken in de openbaarheid komen, dan knált het in de

volksvertegenwoordigende organen. En dan gaat men op zoek naar een antwoord op de vraag, hoe zo iets heeft kunnen gebeuren en wie de schuldigen zijn. Ook schuld in de zin van te weinig toezicht houden.

Daarom moeten we waakzaam blijven. Je zou bijna hopen dat er zich een aantal spectaculaire integriteitsincidenten voordoen. Dan krijgt integriteit meteen de volle aandacht. Tot die tijd is het motto: “Wakker blijven!”.

Prof. mr. C.R. Niessen is bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. Deze bijdrage is een bewerking van een inleiding die hij gehouden heeft voor het Kennisforum Integriteit Overheid.