

ESSAY



DE (ON)ZIN VAN SCREENING

Het screenen van politiek bestuurders op integer gedrag wordt gemeengoed in ons land. Of alle risico's op integriteitstekort daarmee zijn uit te sluiten, is volgens Zeger van der Wal en Hans Groot maar zeer de vraag.

Integriteit van politieke ambtsdragers zal weer een belangrijk thema zijn bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten op 20 maart 2019. Juist op lokaal en provinciaal niveau zien we in de afgelopen verkiezingsperiodes steeds meer aandacht voor het gedrag en de mores van bestuurders en volksvertegenwoordigers, en dat betreft in toenemende mate ook gedrag in privé-tijd. Integriteit is daarbij een uitermate *tricky* onderwerp voor politieke ambtsdragers omdat het regelmatig als politiek wapen wordt ingezet. Tegen verkiezingstijd speelt steeds de vraag welke instrumenten het meest effectief zijn om gedoe voor individuen en instituties te voorkomen en integriteit van bestuur te waarborgen.

Een instrument dat altijd op de agenda komt, is screening van volksvertegenwoordigers. Recentelijk vindt de discussie daarover in toenemende mate plaats in de context van ondermijning en de vermenging van onder- en bovenwereld. Ook blijven de meer algemene zorgen over de integriteit en geloofwaardigheid van bestuur spelen. Screening van (aspirant) volksvertegenwoordigers of bestuurders is een preventie-

ve risicoanalyse met als voornaamste doel het voorkomen van voortijdig sneuvelen over integriteitstekort. Zowel door het benoemen van mogelijke risico's, maar ook door, waar mogelijk, preventieve beheersmaatregelen te nemen, waarbij het voor politieke ambtsdragers altijd maar weer de vraag is hoe sanctiëring precies te organiseren valt. Uiteindelijk is dan meestal de publieke opinie, en tot op zekere hoogte de politieke partij, aan zet. Speelveld en instrumentarium zullen dus altijd erg blijven verschillen met die voor het voorkomen van integriteitsschendingen door ambtenaren.

BASISSCAN

Als beleidsbepalende speler op integriteitsgebied vanuit het rijk legt het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) momenteel de laatste hand aan een basis integriteitsscan voor kandidaat-bestuurders, die aan de gebruikerskant – van burgemeester tot dijkgraaf en commissaris van de koning – behoorlijke overeenstemming kent over de voornaamste elementen van zo'n scan (wat overigens niets zegt over de algemene wenselijkheid of verwachte effectiviteit door deze groepen bestuurders). Wat moet vooral onderdeel zijn van een effectieve basisscan? Voor de hand liggen in ieder geval openbaar bronnenonderzoek en

‘Laten we vooral kritisch blijven op de opbrengst’

een gesprek met de kandidaat door een onafhankelijke deskundige. De vraag is in hoeverre contacten en gesprekken (voormalige) collega's, zakelijke contacten, partners en familieleden onderdeel moeten zijn van de scan en welke bestanden allemaal mogen worden ingezien. Dat zijn vragen die ook spelen bij reeds bestaande screening van kandidaten voor hoge ambtelijke functies en bewindspersonen. Bij die screening wordt door de AIVD echter alleen in de eigen gegevens gekeken, geen advies uitgebracht en ook niet met de kandidaat zelf gesproken. Totaal anders dan de ook door de AIVD uitgevoerde 'veiligheidsonderzoeken', waarbij het uitsluitend om vertrouwensfuncties gaat en waarbij wel met de kandidaat wordt gesproken, en eventueel met referenten en mensen in de omgeving. De meeste politieke functies zijn echter niet aangemerkt als vertrouwensfuncties.

KANDIDATEN SNEUELEN

De grote vraag is natuurlijk wat de potentiële 'gescreenden' hier allemaal zelf van vinden. De politieke partijen die kandidaten aanleveren, hebben uiteraard eigen opvattingen over hun geschiktheid; integriteit hoeft daarbij niet allesbepalend te zijn. Politieke impact en effectiviteit zijn voor hen veel belangrijker. Aan de andere kant heeft niemand er baat bij dat kandidaten sneuvelen door integriteitstekort. Heeft screening eigenlijk wel zin of is het in wezen *window dressing*? En waarom is dat voorkomen zo belangrijk? Om met dat laatste te beginnen: integriteitsincidenten zijn niet alleen schadelijk voor de politieke ambtsdrager of zijn of haar partij. Natuurlijk hekelt de VVD de jaarlijkse toppositie op de jaarlijkse Politieke Integriteits Index



in *Vrij Nederland*. Maar die positie heeft nog niet tot merkbare electorale schade geleid. De schade raakt vooral het publieke vertrouwen. En raakt natuurlijk de individuele reputaties en carrières. Zelfs een later gebleken onterechte beschuldiging kan al leiden tot afnemend vertrouwen. Screenen moet idealiter bijdragen aan een integere overheid.

Maar valt een incident met screenen te voorkomen? Uiteraard niet volledig: het is een momentopname en heeft nauwelijks voorspellende waarde. Er is nog geen standaard voor de minimale kwaliteit waaraan een risicoanalyse moet voldoen. BZK werkt daar wel aan. Vroeger kenden we vooral het praatje aan de haard met de sigaar en de vraag: 'Is er nog iets wat we moeten weten?' Dat voldoet niet en is ook nog eens buitengewoon kwetsbaar voor de vragensteller. De kandidaat maakt zich in verkiezingstijd groot en is vaak niet goed ingesteld op een kritische reflectie op de eigen geschiktheid.

En de verplichte Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) is een begin, maar tegelijkertijd een te summier instrument. Het legt in essentie alleen een relatie tussen de strafregisters en het uit te oefenen ambt. En veel integriteitsincidenten spelen zich nu juist – en in toenemende mate – af in het grijze gebied, zoals vele studies laten zien.

REPUTATIE

Het is daarnaast maar de vraag welke risico's met een screening vallen te voorkomen. Als het gaat om dreigende belangenverstremming of mogelijk chantabele gedragingen en uitlatingen uit het verleden, kan die zeker zinvol zijn. Maar kan je een kandidaat-wethouder ook in voorspellende zin 'testen' op zijn reputatie als grofgebekte volksvertegenwoordiger? Daar zou eerder een analyse van eerdere media-uitingen op zijn plaats zijn en dat is geen prominent onderdeel van huidige screeningsmethoden. Er is geen onderzoek naar de effectiviteit van screenen in het voorkomen van schandalen en aftreden. Er is ook geen verplichting. Recent historisch onderzoek naar integriteitsschendingen van bestuurskandidaten Toon Overeem en Patrick Kerkhoff toont wel aan dat het maatschappelijk tij verandert. Daarmee wordt ook screening tot een soort schieten op een bewegend doel. En daar moeten de kandidaat en de screeningsautoriteit dan rekening mee houden. De onderzoekers vinden ook dat de normen waartegen het onderzoek wordt afgezet, onderdeel moeten zijn van een ▶

teit van screenen in het voorkomen van schandalen en aftreden. Er is ook geen verplichting. Recent historisch onderzoek naar integriteitsschendingen van bestuurskandidaten Toon Overeem en Patrick Kerkhoff toont wel aan dat het maatschappelijk tij verandert. Daarmee wordt ook screening tot een soort schieten op een bewegend doel. En daar moeten de kandidaat en de screeningsautoriteit dan rekening mee houden. De onderzoekers vinden ook dat de normen waartegen het onderzoek wordt afgezet, onderdeel moeten zijn van een ▶

'Screening heeft amper voorspellende waarde'



HANS GROOT
ADVISEUR STEUNPUNT
INTEGRITEITSONDER-
ZOEK POLITIEKE
AMBTSDRAGERS VAN
HET CAOP



ZEGER VAN DER WAL
BIJZONDER
HOGLERAAR IEN
DALES LEERSTOEL
VAN DE UNIVERSITEIT
LEIDEN EN HET CAOP

opereren: de *'integrity industry'* likt zijn vingers erbij af. De kosten vallen nog wel mee maar de geleverde kwaliteit verschilt te veel. Misschien verdient de aanpak in menig ander land daarom wel navolging: een enkele overheidsdienst is verantwoordelijk. De screeningsautoriteit Justis en de AIVD hebben vanuit overheidswege ervaring met het testen van kandidaten en het onderzoek dat hiermee samenhangt.

Hoe gaat dat in het buitenland? Van oudsher was er in Nederland veel kritiek op de grote waarde die vooral in Angelsaksische landen aan dit soort onderzoek wordt toegekend en de brede toepassing ervan. Ter vergelijk: in Nieuw-Zeeland, een land met een zeer goede reputatie op integriteitgebied, wordt *'vetting'* of doorlichting massaal toegepast. Bijna een miljoen mensen per jaar op een bevolking van slechts vijf miljoen! De politie voert het uit en het is daarmee gestandaardiseerd. Het proces, grotendeels online, waarborgt de uitsluiting van privéverzoeken om een *'background check'*. Alleen *'approved agents'* mogen een verzoek indienen. Of zie de website van de Britse Veiligheidsdienst MI5: *"The aim of vetting is to ensure that the character and personal circumstances of an individual are such that he or she can be trusted with sensitive government information or assets."*

CARTE BLANCHE

De overheden van Aziatische ster spelers op het gebied van goed bestuur en integriteit, zoals Hongkong en Singapore, hebben bijna carte blanche om potentiële topfunctionarissen en hun familieleden, eigendommen en financiële belangen te onderzoeken. Overheidsdienaren staan daar in hoog aanzien en de uitblinkers krijgen zeer goed betaald. Deels wordt de *background check* dan ook daardoor gelegitimeerd: 'voor wat hoort wat'. Bestuurlijke tradities en cul-

turen verschillen tegelijkertijd sterk van die in ons land. Er treedt zelden iemand af wegens een integriteitsprobleem, maar een dergelijke benadering roept wel de vraag op wat *'the pursuit of absolute integrity'* waard is. Worden er geen andere belangrijke publieke waarden en rechten geschonden tijdens het proces? In de Verenigde Staten bestaan eveneens zeer vergaande screeningsbevoegdheden van geheime diensten voor topfunctionarissen. Tegelijkertijd blijken die maar tot op zekere hoogte te gelden voor het hoogste ambt van het land en kost onderzoek naar dubieuze banden en belangen in dat geval al gauw een aantal jaren...

GEMEENGOED

De screeningsinstantie moet verstand hebben van de kwetsbaarheden van politieke ambtsdragers. In het verleden klaagden kandidaat-wethouders over onderzoekers die geen, zelfs maar basale, kennis hadden van de gemeentewet en de andere mores van het lokale bestuur.

En het moet allemaal ook nog eens snel. Politieke partijen leveren kandidaten, de screening vindt plaats en de kandidaat moet na confrontatie met de resultaten kunnen afzien van de aspiraties zonder dat de kranten ermee heen gaan. 'Afgetest' worden op integriteit kan een veel verdergaande reputatieschade tot gevolg hebben. Dan moet een kandidaat tijdig en met opgeheven hoofd weg kunnen zonder de *'fall-out'* van toegang tot de rest van de arbeidsmarkt. Laten we voor Nederland hopen op afdoende kwaliteitseisen en een goed werkende praktijk. Laten we vooral ook kritisch blijven op de opbrengst: het moet de kwaliteit van de kandidaten dienen en gekwalificeerde mensen blijven aantrekken voor een taak in het publieke domein. Als er een bruikbare standaard ligt, moet die gemeengoed worden. ●

maatschappelijk debat. Debat over het mogelijk te ontstane debat dus. Daarnaast is het instrument zelf ook nog niet gekaderd in kwaliteitsnormen en in 'hoger beroep' gaan is nog helemaal niet voorzien.

TELOORGANG ANIMO

Raadsleden zijn al steeds moeilijker te vinden. Bestuurskundestudenten geven in toenemende mate aan dat een keuze voor een politiek of bestuurlijk ambt met te veel negatieve publieke oordeelsvorming gepaard gaat. Ze worden liever bijvoorbeeld consultant. Het is uiteraard niet de bedoeling dat een screeningsinstrument leidt tot een verdere teloorgang van de animo voor bestuurlijke functies. Het moet juist bijdragen aan de kwaliteit van de kandidaten. In afwachting van minimale kwaliteitseisen kunnen veel aanbieders op deze groeiemarkt

ADVERTENTIE

NEPROM : opleidingen 2019

Een goede samenwerking tussen overheid en projectontwikkelingsmaatschappijen bevorderen en een bijdrage leveren aan de professionalisering van het vak zijn de belangrijkste doelstellingen van de NEPROM.

**Leergang
Projectontwikkeling**
Start LPO: 7 februari en
21 maart 2019

**Masterclass
Conceptontwikkeling**
Start MCCO: 14 februari en
19 september 2019

Meld je
NU
aan!

www.neprom.nl/opleidingen