

# HET ONGELIJK VAN DALES

## OVER DE ONBEDOELDE NEGATIEVE EFFECTEN VAN HET INTEGRITEITSBELEID

Zelden zal een lezing van een minister van Binnenlandse Zaken zoveel indruk hebben gemaakt als die van Ien Dales voor de jaarvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 1992. Voor een verbouwereerd publiek van honderden burgemeesters, wethouders en ambtenaren hield ze in Apeldoorn een indrukwekkend verhaal over het grote belang van de integriteit van het openbaar bestuur (Dales, 1992). Ze wees op het toenemende gevaar van systematische corruptering van politici en ambtenaren en pleitte voor permanente waakzaamheid, omdat aantasting van integriteit onherroepelijk aantasting van het vertrouwen in de overheid betekent. Haar uitsmijter 'een beetje integer kan niet' is zelfs een eigen leven gaan leiden als slogan voor congressen en brochures.

**Mark Bovens**

Prof. dr. Mark Bovens is verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

### Had Ien Dales gelijk?

De lezing van Dales zond een schokgolf door het Nederlandse openbaar bestuur. Sindsdien zijn aantastingen van integriteit goed voor voorpaginanieuws en staat de bestrijding van fraude en corruptie zeer hoog op de politieke en bestuurlijke agenda. Er volgde een hausse aan conferenties, trainingen en maat-

regelen.<sup>1</sup> De toenmalige BVD ontwikkelde speciale preventieprogramma's en richtte een eigen meldpunt op. Zeer veel publieke organisaties hebben in de afgelopen jaren integriteitscodes voor ambtenaren en bestuurders ontworpen en de ambtseed opnieuw ingevoerd. Er kwamen klokkenluiderregelingen en commissies integriteit, zowel op lo-

kaal als op rijksniveau. De gemeente Amsterdam en de VNG hebben eigen bureaus integriteit in het leven geroepen voor de preventie en opsporing van integriteitsaantastingen. Ook bij politie en justitie is er zeer veel aandacht voor de bestrijding van integriteitsaantastingen. Bij de rijksrecherche en de bureaus interne opsporing van de lokale korpsen heeft de opsporing van corruptie een hoge prioriteit en het OM heeft een aparte officier vrijgemaakt voor de vervolging van fraude en corruptie. Er is zelfs een speciale Ien Dales-leerstoel ingesteld voor de wetenschappelijke bestudering van integriteitsvraagstukken binnen het openbaar bestuur. Ien Dales is na haar voortijdige dood een van de iconen geworden van het openbaar bestuur. Dat mag ons er niet van weerhouden om nog eens kritisch terug te kijken op die fameuze lezing en op de effecten van het integriteitsbeleid dat sindsdien is gevoerd. Had Ien Dales gelijk met haar oproep tot permanente waakzaamheid? Ik richt me daarbij op drie centrale punten uit haar lezing: haar digitale integriteitsbegrip, haar stelling dat er een toenemende kans is op systematische corrumpering en haar zorg om de aantasting van het vertrouwen in de overheid.

### **De inflatie van het integriteitsbegrip**

Wat misschien nog wel het meest is blijven hangen van Dales' lezing, waren haar afsluitende woorden: 'De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje integer kan niet.' Dat was een mooie retorische vondst, maar achteraf moet worden geconstateerd dat die uitspraak feitelijk onhoudbaar is. Als er één ding opvalt in de periode die verlopen is sinds de lezing van Dales, dan is het wel de enorme rekbaarheid en de grote inflatie van het integriteitsbegrip.

Integriteit is namelijk geen digitaal, maar een analoog concept. Er is, anders dan bij zwangerschap, geen Predictor-test voor integriteit die onomstotelijk vaststelt of een ambtenaar of bestuurder integer is of niet. Integriteit is bij uitstek een omstreden begrip en het oordeel erover is sterk afhankelijk van tijd, plaats en persoon. De grenzen liggen niet duidelijk vast en er is een permanente discussie over wat nog wel en wat niet integer is.

Daarbij valt op dat er in de loop der jaren steeds meer

gedragingen op de noemer van integriteit zijn gebracht. Ging het bij Dales nog over fraude, corruptie en lekken, in sommige recente gemeentelijke codes

wordt bijna elke vorm van plichtsverzuim, zoals te laat komen op het werk, of elke vorm van onfatsoenlijk gedrag, zoals pesten en discriminatie, al als een integriteitskwesitie bestempeld (VNG, 2004: 14). Op dezelfde wijze wordt in de publieke opinie inmiddels bijna elke overtreding van een regel – en ons land kent heel veel regels – al als 'fraude' gelabeld.

Ook valt op dat wat nog niet zo lang geleden werd geprezen als een uiting van burgerschap, zoals het door ambtenaren en bestuurders vrijwillig vervullen van bestuursfuncties in het verenigingsleven en het maatschappelijk middenveld, tegenwoordig als laakbaar wordt beschouwd. Tot ver in de twintigste eeuw was het vanzelfsprekend dat politici of ambtenaren voorzitter waren van een sportvereniging, een dierenasiel of een kunstinstelling; de

**Integriteit is geen digitaal maar een analoog concept**

laatste jaren leidden zelfs potsierlijke, papieren nevenfuncties, zoals commandeur van het Jenevergenootschap in het geval van Remkes, al tot aandacht in de media en tot insinuerende Kamervragen. Inmiddels wordt zelfs het wekken van de schijn van belangenverstrengeling – waarbij er dus feitelijk niets aan de hand is – al als een integriteitsaantasting gezien.

Deze inflatie van het integriteitsbegrip maakt dat het omgekeerde van Dales' slogan de werkelijkheid beter beschrijft: 'volledig integer kan niet'. Zoals Van Gunsteren ooit zei: 'Alleen wie in zijn graf ligt, maakt geen fouten.' Er valt altijd wel een nevenfunctie of een ongelukkig geplaatste handtekening te vinden die door opiniemakers kan worden opgevoerd om de schijn van belangenverstrengeling of fraude op te roepen.

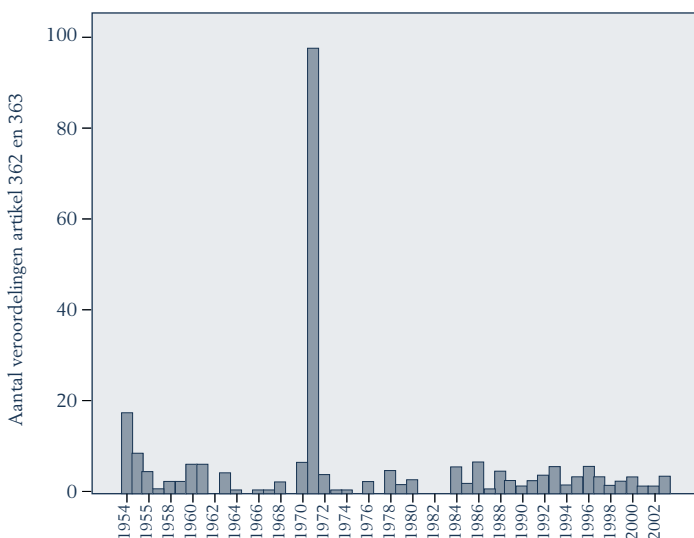
## Geen toename van de corruptie binnen

### *Aantal veroordelingen*

Er is één soort gedraging waarvan het onomstreden is dat die niet integer is, en dat is het aannemen van steekpenningen. Ambtelijke corruptie is expliciet strafbaar gesteld in artikel 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht en het aantal en de aard van de veroordelingen op grond van die artikelen biedt een goede indicator voor de morele toestand van het openbaar bestuur. Ien Dales (1992: 6) waarschuwde in haar lezing expliciet voor het toenemende risico van systematische corrumpering van politici en ambtenaren en wees er op dat 'veel situaties binnen het openbaar bestuur (...) tot fraude en corruptie aanleiding kunnen geven'.

Je zou mogen verwachten dat het aantal veroordelingen van ambtenaren en bestuurders vanwege corruptie de laat-

**Figuur 1. Het aantal veroordelingen voor ambtelijke corruptie in de periode 1954-2003**



(Bron CBS en Hoetjes; geen gegevens over 1975 en 1981-1983 beschikbaar.)

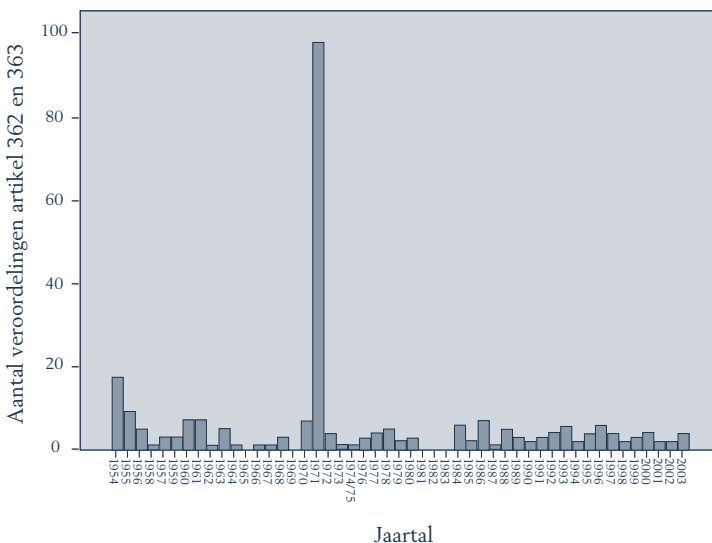
ste jaren sterk is toegenomen. Dat is niet alleen omdat Dales een toename van de feitelijke corruptie suggereerde, maar ook omdat sinds haar lezing opsporing en vervolging een hoge prioriteit hebben gekregen bij politie en OM. Hun werk is bovendien vergemakkelijkt, omdat door een wetswijziging in 2001 de bewijslast eenvoudiger is geworden en het corruptiebeprijp is uitgebreid. Ook is het aantal ambtenaren, de potentiële daders, in de laatste decennia bijna verdubbeld (van 350.000 in de jaren vijftig van de vorige eeuw tot meer dan 600.000 aan het begin van deze eeuw). Het ligt voor de hand dat het aantal gevallen van corruptie op zijn minst gelijke tred heeft gehouden met het aantal ambtenaren. Bovendien suggereren de media dat grote aantallen politici en ambtenaren tegenwoordig corrupt zouden zijn. Zo berichtte het *NRC Handelsblad* van 13 augustus 2005 op de voorpagina, op basis van een uit zijn verband gerukt perceptieonderzoek van Huberts en Nelen (2005: 86), dat meer dan 700 politici

en 31.000 ambtenaren in ons land corrupt zouden zijn.

Er zijn echter weinig empirische gegevens die dat beeld van een toenemende corruptie bevestigen. Integendeel, het aantal veroordelingen voor ambtelijke corruptie in ons land is al decennia op een stabiel, zeer laag niveau.

Figuur 1 geeft een overzicht van het aantal veroordelingen voor ambtelijke corruptie (op basis van de artikelen 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht) in de afgelopen vijftig jaar, zoals dat door het CBS is geregistreerd. Alleen in het begin van de jaren zeventig is er een golf aan veroordelingen vanwege de loodsenaflaire (een groot aantal loodsers uit het Waterweggebied is toen veroordeeld, omdat zij steekpenningen aannamen om schepen met voorrang binnen te loodsers). Sindsdien is het aantal veroordelingen per jaar op de vingers van een of twee handen te tellen. Er is geen sprake van een significante toename, niet in de jaren voorafgaand aan Dales' lezing en ook niet in de jaren erna. Dat beeld wordt

**Figuur 2. Veroordelingen en aantal ambtenaren**



bevestigd in het onderzoek van Huberts & Nelen (2005: 196-198) waarbij gebruik is gemaakt van data van het OM. Ook hun gegevens laten geen significante groei zien van het aantal veroordelingen voor corruptie in de periode 1994-2003.<sup>2</sup> Afgezet tegen de groei van het aantal ambtenaren in ons land is het aantal veroordelingen voor corruptie verhoudingsgewijs de laatste decennia zelfs sterk afgenomen.

### *De ijsberg onder water*

Nu zou je kunnen tegenwerpen dat veroordelingen maar het topje van de ijsberg zijn. Veel vermoedens van corruptie worden intern afgehandeld en komen niet bij het Openbaar Ministerie terecht en het overgrote deel van de aangiften leidt ook nog eens tot een sepot of een schikking. Veroordelingen zijn daarom maar een klein deel van het totale aantal gevallen van corruptie en het aantal veroordelingen zegt daarom niet zoveel over de feitelijke omvang van de corruptie. Dat mag dan zo zijn, maar de ontwikkeling van het aantal veroordelingen door de jaren heen zegt echter wel wat over de *groei* van het aantal corruptiegevallen.

Veroordelingen zijn namelijk al jaren het topje van de ijsberg en het ijsbergargument gaat alleen op wanneer, om wat voor reden dan ook, er een plotselinge verandering in de verhoudingen binnen de afhandelingsketen zou zijn opgetreden, waardoor de ijsberg onder water opeens veel groter zou zijn geworden en er minder zaken bij de rechter komen en tot veroordelingen leiden. Dat zou op zich al hoogst onwaarschijnlijk zijn, gezien de toegenomen aandacht voor corruptie bij politie en OM en gezien het feit dat de bewijslast eenvoudiger is geworden. Je zou eerder mogen verwachten dat het topje van de ijsberg

de laatste jaren in verhouding juist groter is geworden.

Een vergelijking van onderzoek van de VU uit 1991 en uit 2003 onder gemeentesecretarissen laat zien dat er geen reden is om aan te nemen dat de ijsberg onder water in de afgelopen jaren veel groter is geworden. Het aantal vermoedens van corruptie en het aantal interne onderzoeken en aangiften bij het OM is namelijk nauwelijks toegenomen. In 1991 waren er 102 onderzoeken naar mogelijke gevallen van corruptie en fraude in gemeenten (Huberts 1992: 15). Daarvan waren volgens de respondenten 33 procent vermeend en 65 procent reëel. Van de reële zaken werd 52 procent intern afgehandeld, in 48 procent van de gevallen deed men aangifte bij de politie. In 2003 herhaalde de onderzoeksgroep van Huberts dit onderzoek (Huberts & Nelen 2005: 53-54). Het aantal onderzoeken was flink toegenomen, tot 179. Deze toename was echter volledig toe te schrijven aan de gemeente Amsterdam – overigens niet omdat het aantal feitelijke gevallen van corruptie daar sterk was gestegen, maar omdat men na de oprichting van het bureau integriteit veel actiever is gaan opsporen. Zou men Amsterdam (net als in 1991) niet meerekenen, dan bleven er 103 onderzoeken over, waarvan 40 procent ging om vermeende en 60 procent om reële gevallen, waarvan vervolgens 61 procent intern werd afgedaan en 39 procent werd doorgesluisd naar politie en justitie. Dat laat zien dat in elf jaar tijd het aantal onderzoeken en de aard van de afhandeling nauwelijks zijn veranderd, iets wat de meeste gemeentesecretarissen zelf ook aangaven.

Huberts en Nelen (2005: 192) stellen wel dat het aantal strafrechtelijke vervolgingen in de periode 1994-2003

bijna is verdubbeld ten opzichte van de decennia ervoor. Dat komt vermoedelijk omdat zij, anders dan Hoetjes (1991) op wie zij zich baseren, ook de vervolgingen vanwege het aanbieden van steekpenningen aan ambtenaren (art. 177 en 178 Wetboek van Strafrecht) meerekenen. Dat is echter geen correcte indicator voor ambtelijke corruptie, omdat de verdachten in die gevallen geen ambtenaren, maar burgers en bedrijven zijn. Bovendien leidt het meetellen van artikel 177 en 178 tot een systematische vertekening van het vóórkomen van ambtelijke corruptie, omdat één geval van corruptie dan al gauw twee zaken oplevert.

### *Ernst van de zaken*

Het recente, zeer grondige onderzoek van Huberts en Nelen (2005) laat bovendien zien dat ook de ernst van de corruptie in ons land vooralsnog erg meevalt. Hun inhoudelijke analyse van de meest serieuze strafzaken van de afgelopen jaren heeft als uitkomst, dat er geen sprake is van de systematische corrumpering van ambtenaren en politici waar Dales nog voor waarschuwde. In de door hen onderzochte dossiers waren bijna nooit politici betrokken, met uitzondering van een enkele wethouder uit kleine gemeenten. En er is al helemaal geen sprake van de grootschalige, systematische vormen van corruptie zoals we die kennen uit Oost- en Zuid-Europa. In bijna alle onderzochte gevallen ging het om eenlingen die uit loyaliteit jegens familie en vrienden, uit stoerheid tegenover zakenrelaties, en een enkele keer uit liefde of medelijden, over de schreef zijn gegaan. Voorzover er sprake was van financieel gewin, ging het slechts in een enkel geval om grote bedragen. Zij komen dan ook tot de conclusie dat 'de gevallen van duurzame corruptie met

aanzienlijk profijt voor de ambtenaar of de politicus schaars zijn' (Huberts & Nelen, 2005: 223).

Het is een uitkomst die ook zichtbaar werd bij de bouwfraude, de meest geruchtmakende affaire van de laatste jaren. Ofschoon daar aanvankelijk in de pers gerept werd van honderden corrupte ambtenaren, bleven er uiteindelijk maar vier gevallen van echte corruptie over en tien tot vijftien gevallen van laakbaar gedrag. Ook hier betrof het vrijwel uitsluitend 'kleine krabbelaars', tamelijk sneue gemeenteambtenaren die in ruil voor een reisje naar Curaçao, een bezoek aan Yab Yum of een tweedehands Opel Astra, bouwondernemers ter wille waren. Het hoort absoluut niet, maar het zijn niet de langdurige, omvangrijke betalingen die we kennen uit de bouwwereld in andere landen.

### **Beeld van de overheid**

#### *Minder vertrouwen in de overheid*

Dales toonde zich in haar lezing vooral bezorgd om de effecten die integriteitsschendingen hebben op het vertrouwen van burgers in de overheid: 'Wie die integriteit laat aantasten, tast het vertrouwen van de burger in het bestuur, en daarmee de democratie in haar wortels aan' (Dales, 1992: 9).

Gezien het feit dat de omvang en ernst van de ambtelijke en bestuurlijke corruptie in ons land niet zijn toegenomen, zou je dus mogen verwachten dat het vertrouwen in de overheid in ons land de afgelopen jaren gelijk is gebleven, of zelfs wat is toegenomen. Het tegendeel is echter het geval. Volgens onderzoek van het SCP (Becker & Dekker, 2005: 344) is in de jaren 1998-2004 het aantal burgers dat vindt dat de overheid goed functioneert, sterk afgenomen, van 66 procent in 1998 tot 37 procent

in 2004. Nu valt er op het SCP-onderzoek het nodige af te dingen. Het meet vooral het vertrouwen in het kabinet, wat op zijn beurt weer sterk afhankelijk is van de toestand van de economie. Bovendien is het vertrouwen van burgers in de overheid van veel meer zaken afhankelijk dan de mate van integriteit.

Veel zorgelijker is dat, al het integriteitsbeleid van de afgelopen jaren ten spijt, in ons land inmiddels een beeld is ontstaan van politici en ambtenaren als zakkenvullers en halve maffiosi. Zo overtroefde *Elsevier* in augustus 2005 het *NRC Handelsblad* met een onderzoek van Maurice de Hond, waaruit zou blijken dat volgens burgers ten minste 17 procent van de rijksambtenaren en 18 procent van de gemeentebestuurders corrupt zou zijn.<sup>3</sup> Omgerekend zou dat betekenen dat ons land meer dan 100.000 corrupte ambtenaren zou tellen!

Ook ambtenaren zelf hebben inmiddels geen al te hoge pet op van de integriteit van het openbaar bestuur. Bij het perceptieonderzoek van de VU onder leidinggevend op departementen, provincies, waterschappen, rechtbanken en het OM werd ook gevraagd of men de indruk had dat in de afgelopen tien jaar de corruptie was toe- of afgenomen (Huberts & Nelen, 2005: 83). Over de *eigen organisatie* was men optimistisch: verreweg de meeste respondenten vonden dat de omvang van de corruptie niet was veranderd, 2,1 procent vond dat de corruptie (sterk) was toegenomen en 19,2 procent vond zelfs dat de corruptie (sterk) was afgenomen. Dat spoort met de data die we hiervoor presenteerden. Over het Nederlandse *openbaar bestuur in het algemeen* oordeelde men beduidend negatiever: 19,2 procent dacht dat de corruptie in de rest van het openbaar

bestuur (sterk) was afgenomen, terwijl 29,2 procent dacht dat de corruptie (sterk) was toegenomen.

#### *Ambtelijke en bestuurlijke corruptie*

Als het om ambtelijke en bestuurlijke corruptie gaat, geldt in ons land helaas: *doing better, feeling worse*. Vergeleken met veel landen om ons heen of met de jaren zeventig, met zijn loodsen- en zijn Lockheed-affaire, kent het hedendaagse Nederlands openbaar bestuur een laag niveau van corruptie. Er is voornamelijk geen sprake van structurele corruptie of van wijdverspreide netwerken, ook is er betrekkelijk weinig corruptie onder politici en politieke partijen. In relatieve zin is het aantal veroordelingen voor corruptie zelfs wat afgenomen. Veertien jaar na de toespraak van Dales staat het Nederlandse openbaar bestuur er op dit punt niet slecht voor.

De publieke perceptie is echter inmiddels geheel anders. Veertien jaar van verhoogde waakzaamheid, van leerstoelen en codes, en van een steeds ruimer integriteitsbegrip heeft bij grote delen van de bevolking en de media het beeld doen ontstaan dat politici en ambtenaren corrupte zakkenvullers zijn. Niet het machtsbederf zelf, maar de schijn van machtsbederf is toegenomen.

#### *De markt van integriteit en fatsoen*

Waar komt die discrepantie tussen praktijk en perceptie vandaan? In de eerste plaats zijn de morele eisen die aan gezagsdragers en ambtenaren worden gesteld, de afgelopen jaren veel strikter geworden. We zagen al dat er een sterke inflatie heeft plaatsgevonden van de begrippen 'corruptie' en 'fraude'. Niet alleen het aannemen van steekpenningen of het vervalsen van documenten – de formele betekenis van 'corruptie' en 'fraude' – maar tal van andere ambtelijke en bestuurlijke

zonden die voorheen met de mantel der liefde werden bedekt, worden nu gelabeld als 'corruptie', 'fraude' of een 'gebrek aan integriteit'. Dat varieert van het hebben van bijbanen en nevenactiviteiten of het maken van dienstreizen, tot het overtreden van aanbestedingsregels, het onjuist boeken van onkosten, het aanschaffen van duur meubilair en het bezoeken van prostituees.

Er is bovendien veel minder ontzag voor gezag bij pers, politie en ambtenaren. Tal van burgemeesters en wethouders zijn de afgelopen jaren in de problemen gekomen voor zaken die vroeger de krant niet zouden halen – niet omdat ze er niet waren, maar omdat hun ambtenaren erover zwegen, de politie er geen ruchtbaarheid aan gaf, of omdat de banden tussen de verzuilde pers en de lokale politiek leidden tot terughoudendheid bij journalisten. Wat vroeger kamertjeszonden waren, heet nu machtsbederf en wat voorheen binnenskamers bleef, ligt nu algauw op straat.

Misschien nog wel de belangrijkste reden voor die permanente toestand van opwinding is dat er in ons land een bloeiende markt van integriteit en fatsoen is ontstaan. Wie de berichtgeving in de media bijhoudt, komt al jaren dezelfde morele entrepreneurs tegen die leven van de strijd tegen corruptie en fraude en er belang bij hebben om dat beeld van Nederland fraudeland te bestendigen. Veel berichten over fraude en corruptie zijn bijvoorbeeld afkomstig van de commerciële aanbieders van integriteitsdiensten. Zo weet een groot detectivebureau elk jaar de pers te halen met zijn suggestieve jaarverslag. Alle grote accountantskantoren hebben secties *forensic accounting* opgezet met eigen integriteitsbarometers, trainingen en kant-en-klare maatwerkcodes. Hun marketing volgt een standaardpatroon:

in het besef dat harde corruptie geen issue is, worden gemakshalve allerlei andere vormen van onfatsoen ook onder het integriteitsbegrip gebracht, zoals ongewenste intimiteiten, lekken, onjuiste declaraties en de schijn van belangenverstremgeling.

Ook de wetenschap heeft zich niet onbetuigd gelaten. Het was de afgelopen jaren makkelijk scoren in de media met kortlopend onderzoek naar een breed gedefinieerd begrip van machtsbederf. Longitudinale, kritische analyses waarin de verschillende vormen van onfatsoenlijk gedrag zorgvuldig uit elkaar worden gehouden zijn er nauwelijks geweest. Aan de aanbodzijde vind je verder ook overheidsinstellingen zoals het ministerie van BZK en de BVD die hun (voort)bestaan hebben weten te legitimeren met het entameren van integriteitsbeleid.

Aan de vraagkant zijn er de media en oppositiepartijen voor wie elk bericht over onregelmatigheden een hoge nieuws waarde heeft, omdat het past in het sjabloon van corrupte politici dat we kennen van Hollywood, Italië en politseries. Ook hier zie je dat in de strijd om de zwevende lezer, kijker en kiezer de begrippen corruptie en fraude ruim worden gehanteerd. Zo heet een verkeerd gedeclareerde taxirit al gauw corruptie of wordt creatief of slordig boekhouden in de zorgsector direct gelabeld als 'zorgfraude'.

## Onbedoelde negatieve effecten

### *Dales als tovenaarsleerling*

Wanneer we, met *the benefit of hindsight*, terugkijken op de lezing van Dales moeten we constateren dat ze op drie cruciale punten ongelijk heeft gehad. Een beetje integer kan wel degelijk, omdat de grenzen van wat nog wel en niet integer wordt gevonden sterk



afhankelijk zijn van tijd, persoon en plaats; er is geen toename in de ernst en omvang van de corruptie onder ambtenaren en bestuurders in ons land; en alle aandacht voor integriteit heeft het vertrouwen in de onkreukbaarheid van de overheid juist geen goed gedaan.

De wrange conclusie dringt zich op dat Ien Dales, en in haar kielzog het ministerie van Binnenlandse Zaken, achteraf gezien, een soort tovenaarsleerling is geweest. Ze heeft, in haar geval met de beste bedoelingen, een beeld opgeroepen van dreigende corruptie en fraude, dat vervolgens een eigen leven is gaan leiden. Uiteindelijk heeft ze daarmee het omgekeerde bereikt van wat ze ermee wilde, namelijk het versterken van het vertrouwen in de overheid. Alle aandacht voor integriteit en corruptiebestrijding, al die conferenties, codes en commissies, hebben uiteindelijk het wantrouwen in de integriteit van de overheid alleen maar versterkt.

Het middel is ook in andere opzichten erger dan de kwaal. De cultuur van wantrouwen die er in de afgelopen jaren is gegroeid rond het openbaar bestuur is buitengewoon kostbaar. Het is niet onaannemelijk dat de materiële en immateriële kosten van alle boekhoudvoorschriften, accountantcontroles en integriteitonderzoeken inmiddels een veelvoud zijn van de schade die er door wordt voorkomen.<sup>4</sup> Een klein voorbeeld hiervan is het onderzoek dat in 2005 werd verricht naar aanleiding van een klacht over mogelijke bevoordeling door een Limburgse gedeputeerde van één van de partijen bij een aanbesteding van het busvervoer. Uiteindelijk werd de gedeputeerde vrijgepleit (de commissie constateerde slechts 'de schijn van een vermoeden van een misstand'), maar het onderzoek nam bijna een jaar in beslag en kostte meer dan vierhonderdduizend euro.<sup>5</sup>

### *Ophouden over integriteit?*

Zou het niet beter zijn om eens een tijdje op te houden over integriteit? Zou men dit al zou willen, is het de vraag of dat nog kan. In de publieke sfeer geldt bij uitstek het Thomas theorema: *if men define situations as real, they are real in their consequences*. Het beeld van de kreukbare overheid is inmiddels een politiek feit. Elk geval van corruptie, elke schijn van belangenverstrengeling – hoe onterecht misschien ook – is goed voor voorpaginanieuws en voor debatten in Kamer, provinciale staten of gemeenteraad. De meeste politieke bestuurders kunnen zich niet permitteren daar aan voorbij te gaan. Ze zullen moeten laten zien dat zij alert blijven. Integriteitsbeleid binnen de politieke sector blijft daarom voorlopig op zijn minst een politiek-publicitaire noodzaak (Hoekstra, 2005).

De verleiding is zeer groot om dan maar nog meer regels en procedures voor verantwoording en controle in te stellen. Zo heeft het rapport van de VU-onderzoekers er bijvoorbeeld toe geleid dat er uniforme regels komen voor het registreren van integriteitsschendingen, omdat niet alle overheidsinstellingen ze registreren of dezelfde definities hantieren.<sup>6</sup> Daarmee dreigt de aandacht zich te verplaatsen van het voorkomen van feitelijke corruptie naar het zich conformeren aan formele regels.

Een dergelijke, op regels gerichte aanpak zal de kwaal nog verder verergeren. Nog meer regels, integriteitscodes en rechtmatigheidscontroles zullen alleen maar leiden tot nog meer kans op overtredingen. Zo wordt de stelling 'Nederland fraudeland' een zichzelf waarmakende voorspelling. Wie bijvoorbeeld een onderzoekje zou doen naar de rechtmatigheid van bestedingen in het basisonderwijs zal met gemak honderden gevallen van 'fraude' constateren

– niet omdat directeuren van basisscholen corrupt zijn, maar omdat de regels inmiddels zo uitgebreid en ingewikkeld zijn dat het onmogelijk is om een school fatsoenlijk te besturen zonder regels te overtreden. Het ziet er naar uit dat het aantal regels en registraties in de sfeer van financiële verantwoording alleen nog maar zal toenemen. Wie het overtreden van dergelijke regels hanteert als een bewijs dat Nederland een fraudeland is zal zich in de komende jaren zeker bevestigd zien in zijn gelijk.

Belangrijker nog is dat een al te rigoureuze, op regels gericht integriteitsbeleid op gespannen voet staat met slagvaardigheid en creativiteit (Anechiarico & Jacobs, 1996). Nu al wordt door veel professionals in de publieke sector geklaagd dat een groot deel van hun werktijd opgaat aan financiële verantwoording en dat elke vorm van innovatie gesmoord wordt in een woud van regels en verplichtingen.

Integriteitsbeleid dient daarom niet gebaseerd te zijn op *compliance*-strategieën, waarbij alle aandacht uitgaat naar formele regels en hun handhaving, maar op *integrity*-strategieën (Paine, 1994; Hoekstra & Karssing, 2005). Daarbij draait het om het de vergroting van de alertheid van ambtenaren en bestuurders voor feitelijke aantastingen van integriteit. Aandacht voor integriteit is binnen een dergelijke aanpak een onderdeel van de professionaliteit van ambtenaren en bestuurders, een vast element in trainingen en opleidingen en een regelmatig terugkerend agendapunt tijdens stafvergaderingen. Een dergelijke aanpak van integriteitsbeleid doet recht aan de zorgen van pers en publiek, maar heeft ook oog voor het relatieve, plaats- en tijdgebonden karakter van integriteitsvraagstukken. Het voorkomt bovenal een rigide, formalistische benadering van integriteit.

Een volledig integere overheid is uiteindelijk een inflexibele, inefficiënte en daarmee ook een inhumane overheid.

## Noten

1. Het voert te ver om alle maatregelen en beleidsstukken op te sommen. Op [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl) vindt men een uitgebreid overzicht van de stand van zaken.
2. Wel komen zij op hogere aantallen veroordelingen uit. Dat komt echter, omdat zij ook de veroordelingen op basis van de artikelen 177-178 Wetboek van Strafrecht meerekenen. Daarbij gaat het niet om corrupte ambtenaren, maar om burgers en bedrijven die steekpenningen aanbieden aan ambtenaren. Dat leidt echter tot een systematische overschatting van de omvang van de ambtelijke corruptie, omdat één geval van corruptie al gauw tot twee veroordelingen leidt – één van de aanbieder en één van de ontvanger van steekpenningen.
3. *Elsevier*, 27 augustus 2005, gepubliceerd op [www.peil.nl](http://www.peil.nl).
4. Zie voor een gedetailleerde onderbouwing van deze stelling voor het Verenigd Koninkrijk: Power (1994, 1996).
5. Blijkens een bericht in *NRC Handelsblad*, 5 november 2005.
6. Dit is voorgesteld in de Nota Corruptiebestrijding die op 28 oktober 2005 door het kabinet is aangenomen (*Staatscourant*, 31 oktober 2005, p.1).

## Literatuur

- Anechiarico, F. en J. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago, 1996.
- Becker, J. en P. Dekker, Beeld van beleid en politiek, in: *De sociale staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag, 2005, pp. 328-362.
- Dales, C., Om de integriteit van het openbaar bestuur, toespraak tijdens het VNG-congres op 2/3 juni 1992 te Apeldoorn.
- Hoekstra, A., Integriteitsbeleid binnen de publieke sector: Hype, luxe of noodzaak?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 14, nr. 7/8, 2005, pp. 68-77.

- Hoekstra, A. en E. Karssing, Integriteit is geen overschat thema, in: *Staatscourant*, 27 april 2005, nr 81, p. 5.
- Hoetjes, B., Over de schreef: Het schemergebied tussen ambtenaar en burger, *Justitiële Verkenningen*, 17 (1991) 4: 8-32.
- Huberts, L. (red.), *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*, Gouda Quint, Arnhem, 1992.
- Huberts, L. en J. Nelen, *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Meer, F. van der, en L. Roborgh, *Ambtenaren in Nederland. Omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1993.
- Paine, L., Managing for Organizational Integrity, in: *Harvard Business Review*, 1994, 72, pp. 102-107.
- Power, M., *The Audit Explosion*, Demos, London, 1994.
- Power, M. *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- VNG, Integriteitsbeleid in gemeenten. Modelgedragscode voor ambtenaren, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004.