

DOSIER

INHOUD

Onderzoek

Ambtenaren:
7- voor integriteit

Essay

Nooit
genoeg
integriteit

ONDERZOEK > *Ambtenaren vinden hun eigen beroepsgroep integer, maar plaatsen vraagtekens bij de zuiverheid van bestuur en politiek. Regels op het gebied van integriteit zijn niet altijd duidelijk, blijkt uit onderzoek van de Vrije Universiteit in samenwerking met Binnenlands Bestuur.*

Ambtenaren: 7- voor integriteit

BOUDEWIJN WARBROEK

Veel ambtenaren weten niet precies welke integriteitsregels en -afspraken bij hun werkgever van kracht zijn. Vooral het bestaan van klokkenluidersregelingen is relatief onbekend. Verder weten ambtenaren vaak niet dat hun werk-

gever bij het aannemen van personeel de juistheid van diploma's en getuigschriften controleert. Ook over de registratie van integriteitsschendingen bestaat veel onduidelijkheid.

Tegelijkertijd zijn ambtenaren wél goed bekend met de meeste andere instrumen-

Profiel respondenten

Aan de integriteitsenquête hebben 671 personen meegedaan. De deelnemers werken voor verschillende overheidsorganisaties. Niet alleen ambtenaren vulden de enquête in, maar ook een kleine groep bestuurders. Van de respondenten werkt 76 procent voor een gemeente: 23,4 procent bij een gemeente met meer dan 100.000 inwoners, 22,8 procent bij een middelgrote gemeente en 29,5 procent bij een gemeente met minder dan 40.000 inwoners. Van de deelnemers werkt 6,4 procent bij de rijksoverheid, 4 procent bij een provincie, 2 procent bij een waterschap, en 1 procent bij de politie.

Verreweg de meeste respondenten zijn ambtenaar (87 procent). Van de ondervraagden is 6,4 procent politicus of bestuurder. In totaal 30 procent meldt een leidinggevende functie te hebben.

De respondenten zijn hoogopgeleid (34 procent universitair, 57 procent hbo). De meeste deelnemers (67 procent) werken al meer dan vijf jaar in hun huidige functie. Bij het onderzoek is ook gevraagd naar de politieke voorkeur van de respondenten: 33 procent PvdA, 17 procent CDA, 16 procent VVD, 12 procent D66, 10 procent GroenLinks, 6 procent ChristenUnie, 2 procent PVV en 2 procent TON.

ten op het gebied van integriteit binnen hun organisatie. De meningen over de effectiviteit lopen echter uiteen. Het nut van algemene beleidsregels wordt nogal eens betwijfeld, terwijl concrete regelin-

'Integer is de ambtenaar die handelt zonder enig eigenbelang'

Hans van den Heuvel, emeritus hoogleraar beleidswetenschap

gen over bijvoorbeeld geschenken en nevenfuncties juist worden beschouwd als 'effectief' of 'zeer effectief'. Uit onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam in samenwerking met Binnenlands Bestuur blijkt dat regelingen en instrumenten op het gebied van integriteit in ruime mate voorhanden zijn. Via een enquête is onder meer onderzocht of de instrumenten die door overheden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn aangemeld, bij de betrokken ambtenaren voldoende bekend zijn. Aan het onderzoek deden 671 personen mee: overwegend ambtenaren, en daarnaast een kleine groep politici en bestuurders.

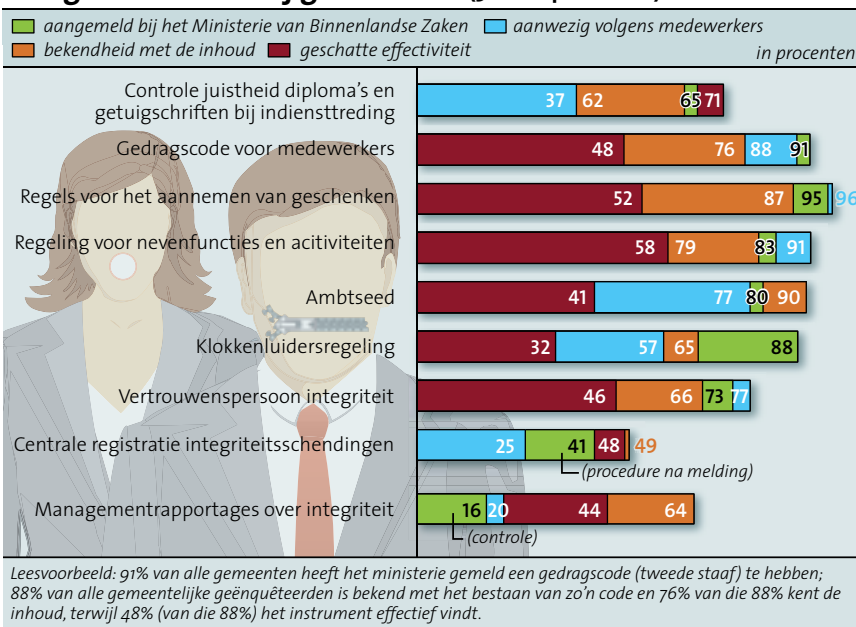
Gedragcodes Gemeenten zijn sinds 2007 verplicht om hun regelingen op het gebied van integriteit jaarlijks aan te melden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Gedragcodes voor medewerkers, regels voor het aannemen van geschenken, het afleggen van een ambtseed, afspraken over nevenfuncties en klokkenluidersregelingen zijn wijd verbreid. Driekwart van de betrokken organisaties heeft een vertrouwenspersoon voor integriteitszaken. In totaal 65 procent van de gemeenten geeft aan

'Heel vaak wisten meerdere mensen al lang van misstanden af. Maar dan keken ze, zo zagen we in een reeks van schandalen, de andere kant op. De doofpot leidde aldus tot een beerput'

Muel Kaptein, hoogleraar en adviseur overheidsintegriteit

de juistheid van diploma's en getuigschriften van nieuw personeel te controleren. Centrale registratie van integriteitsschendingen en managementrapportages over integriteit komen minder vaak voor. Als het gaat om centrale registratie, heeft minister Guusje Ter Horst van Binnenlandse

Integriteitsbeleid bij gemeenten (508 respondenten)



Zaken aangekondigd dat met ingang van 2009 een nieuw landelijk model van kracht wordt voor het rijk en de politie. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Inter Provinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen staan volgens de minister achter dit model 'en zullen toepassing hiervan binnen hun sectoren promoten'.

Feit is dat uit het onderzoek blijkt dat ambtenaren niet altijd weten welke regels bij hun werkgever van toepassing zijn. Van de respondenten die wel weten van het bestaan van een bepaalde regeling, kent niet iedereen de inhoud. Een kwart is niet op de hoogte van de exacte bepalingen in de gedragcode die geldt bij hun gemeenten. Ruim een op de drie ondervraagden weet niet hoe de klokkenluidersregeling in elkaar zit en wat de vertrouwenspersoon integriteit binnen hun organisatie doet. Over de effectiviteit van de klokkenluidersregeling en de werking van de ambtseed bestaan bij veel respondenten twijfels. Karin Lasthuizen, universitair docent en senior onderzoeker Integriteit van Bestuur aan de VU, zegt dat het integriteitsbeleid soms als onoverzichtelijk wordt ervaren door de veelheid aan regels, afspraken en beleidsinstrumenten. 'Deels heeft dat ook te maken met de ontstaansgeschiedenis', zegt Lasthuizen, die nauw bij het onderzoek betrokken was. 'Het controleren van diploma's en getuigschriften gebeurt al langer, maar wordt nu onder de noemer van integriteit gebracht. Een gedragcode of ambtseed die met veel elan en onder de noemer van integriteit wordt ingevoerd, is daardoor al snel veel bekender. 'Voor bijvoorbeeld een klokkenluidersregeling, geldt dat je je daar vaak pas in verdiept als je denkt dat je er een beroep op

wilt doen. Dat blijft een zwak punt van klokkenluidersregelingen. Mijn advies zou dan ook zijn om in elk geval de drempel voor het melden van misstanden zo laag mogelijk te maken.'

Effectiviteit Ondanks de grote bekendheid, wordt de effectiviteit van gedragcodes en ambtseden niet hoog ingeschat. Lasthuizen: 'In grote lijnen kun je zeggen: hoe concreter de regeling, hoe effectiever. Het afleggen van een ambtseed is een ceremonie, en daarom wordt er al snel

'Er is in Nederland gewoon heel weinig corruptie, klaar. Zalig het land dat zich druk maakt over de taxiritten van Adri Duivesteijn'

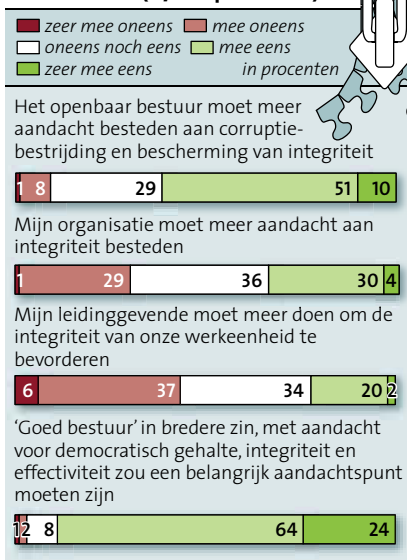
Mark Bovens, hoogleraar bestuurskunde

sceptisch over gedaan. Het is een mooie dag, en daarna hoor je er eigenlijk nooit meer iets van. Dan krijgen mensen het gevoel: "Helpt dat nou, zo'n ceremonie? Is het nu daadwerkelijk verankerd in de organisatie?'"

Het aantal gemeenten dat bewust bezig is met integriteitsbeleid, lijkt op grond van het onderzoek toe te nemen. Steeds meer gemeenten hebben een gedragcode, en ook afspraken voor het aannemen van geschenken worden in een toenemend aantal gevallen formeel vastgelegd. Uit het onderzoek blijkt dat het management vaak meer aandacht heeft voor integriteit dan de overige medewerkers. Volgens Lasthuizen kan dat vooral worden

24 december 2008 / week 52

Meer of minder aandacht voor integriteit en goed besturen (671 respondenten)



verklaard doordat leidinggevenden per definitie een grotere rol hebben bij het handhaven en bevorderen van integriteit, omdat zij immers verantwoordelijk zijn voor hun afdeling of dienst.

Wat Lasthuizen en haar collega-onderzoekers een groot gemis vinden, is het feit dat slechts een kleine groep gemeenten managementrapportages over integriteit opstelt. 'Als je iets niet benoemt wordt het ook niet zichtbaar', meent Lasthuizen. 'De winstcijfers staan ook in een managementrapportage, waarom het integriteitsbeleid dan niet? Als je hierover geen verantwoor-

'Als je in Nederland ergens bezwaar tegen wilt maken, wordt dat formeel correct behandeld. En juist daardoor kan je op een verschrikkelijke manier misleid worden. Met al hun eisen schieten instanties hun burgers dood'

Twan Tak, emeritus hoogleraar bestuursprocesrecht

ding aflegt, bijvoorbeeld jaarlijks, weet je ook niet hoe je organisatie ervoor staat. Dan maak je het niet inzichtelijk.'

Bestuurders Een opvallende uitkomst van het onderzoek is dat een grote groep respondenten meent dat ambtenaren meer oog hebben voor integriteit dan politici of bestuurders. Bijna 40 procent van de ondervraagden is het 'eens' of 'zeer eens' met

de stelling: 'in mijn organisatie hebben ambtenaren meer aandacht voor integriteit dan politici of bestuurders'. Wel is het zo dat politici het hiermee minder vaak eens zijn dan ambtenaren.

Nog opmerkelijker is de uitkomst op vragen over mogelijke belangenverstremgeling. Ruim een op de drie geënquêteerden signaleert belangenverstremgeling bij politici. Ambtenaren en politici verschillen hierover niet wezenlijk van mening. Anders gezegd: ook een op de drie politici meent dat sprake is van belangenverstremgeling in hun politieke of bestuurlijke omgeving.

Ruim een kwart van de politici onderschrijft daarnaast de stelling dat politici minder integer zijn dan ambtenaren. Van de ambtenaren is zelfs ruim 43 procent het met deze stelling eens.

Lasthuizen beaamt dat belangenverstremgeling voorkomt. Volgens haar heeft dat deels te maken met een gebrek aan professionaliteit en soms 'naiviteit' bij bijvoorbeeld gemeenteraadsleden. Maar het komt ook doordat politici vaak worden gekozen omdat ze nauwe banden hebben met een bepaalde groep of achterban. Bovendien zijn politici dikwijls actief in besturen van sportverenigingen of andere maatschappelijke organisaties.

'Zeker in een dorp loop je dan al snel de kans dat je bij het nemen van besluiten over bestemmingsplannen of subsidieverlening niet vrij bent om mee te stemmen. Maar het gebeurt slechts sporadisch dat een raadslid of wethouder zich dan daadwerkelijk van stemming onthoudt. Belangenverstremgeling wordt door de betrokkenen zelf vaak onvoldoende herkend of onderkend.'

Meer aandacht Een ruime meerderheid van de respondenten vindt integriteit belangrijk en onderschrijft de stelling dat hiervoor meer aandacht nodig is. Binnen de eigen organisatie of afdeling is de behoefte aan aanvullende maatregelen of afspraken echter aanmerkelijk minder groot. Vooral in het bestuur is extra aandacht voor integriteit gewenst, blijkt uit de antwoorden van een grote groep respondenten.

De ondervraagden geven hun eigen organisatie gemiddeld het rapportcijfer 6,8 als het gaat om integriteit of integriteitsbeleid. Alleen de Eerste Kamer (6,9) en de rechterlijke macht (7,3) doen het volgens de respondenten op dit gebied beter. Andere organisaties, variërend van waterschappen en ministeries tot het bedrijfsleven, scoren allemaal lager. De Tweede Kamer krijgt een lager rapportcijfer (6,2) dan de eigen organisatie of bijvoorbeeld provincies (6,4) en gemeenten (6,6). Lasthuizen is niet bepaald opgetogen over de rapportcijfers. 'Bijna allemaal zesjes, en

ook het cijfer voor de eigen organisatie is niet denderend. Het zijn natuurlijk gevoelscijfers, maar dit geeft zeker geen re-

'Regels alleen, dat werkt verlamdend. Het gevolg is angst om verantwoording te nemen. Het gaat bij integriteit juist om bewustwording, verantwoordelijkheidsbesef en professionaliteit'

Muel Kaptein, hoogleraar en adviseur overheidsintegriteit

den om te gaan juichen. Het is eerder een kwestie van: met de hakken over de sloot. Daarmee is het belang van integriteitsbeleid maar weer eens onderstreept.'

Het integriteitsonderzoek is uitgevoerd door de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit Amsterdam, in samenwerking met *Binnenlands Bestuur*. Bij de Vrije Universiteit Amsterdam waren Karin Lasthuizen, Matthijs van Voorst en Leo Huberts met het onderzoek belast. Zij zijn respectievelijk universitair docent, junior onderzoeker en hoogleraar bestuurskunde.

Het wetenschappelijk verslag van dit onderzoek verschijnt in het januarinummer van *Openbaar Bestuur*, een uitgave van Kluwer.

De citaten op deze en de volgende pagina's komen uit de door Gerard van Westerloo geschreven inleiding van *Boze Burgers. Integriteit van ambtenaren en bestuurders in een mondige samenleving*, de bundel die *Binnenlands Bestuur* eerder dit jaar uitgaf.

Integriteit van ambtenaren en politici

In hoeverre bent u het met de onderstaande stellingen (zeer) eens? In procenten.

politics en bestuurders (zeer) eens
ambtenaren (zeer) eens
totaal (zeer) eens in procenten

In mijn organisatie hebben ambtenaren meer aandacht voor integriteit dan politici/bestuurders

23,3 41,2 39

In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstremgeling bij ambtenaren

16,3 21,7 22

In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstremgeling bij politici en bestuurders

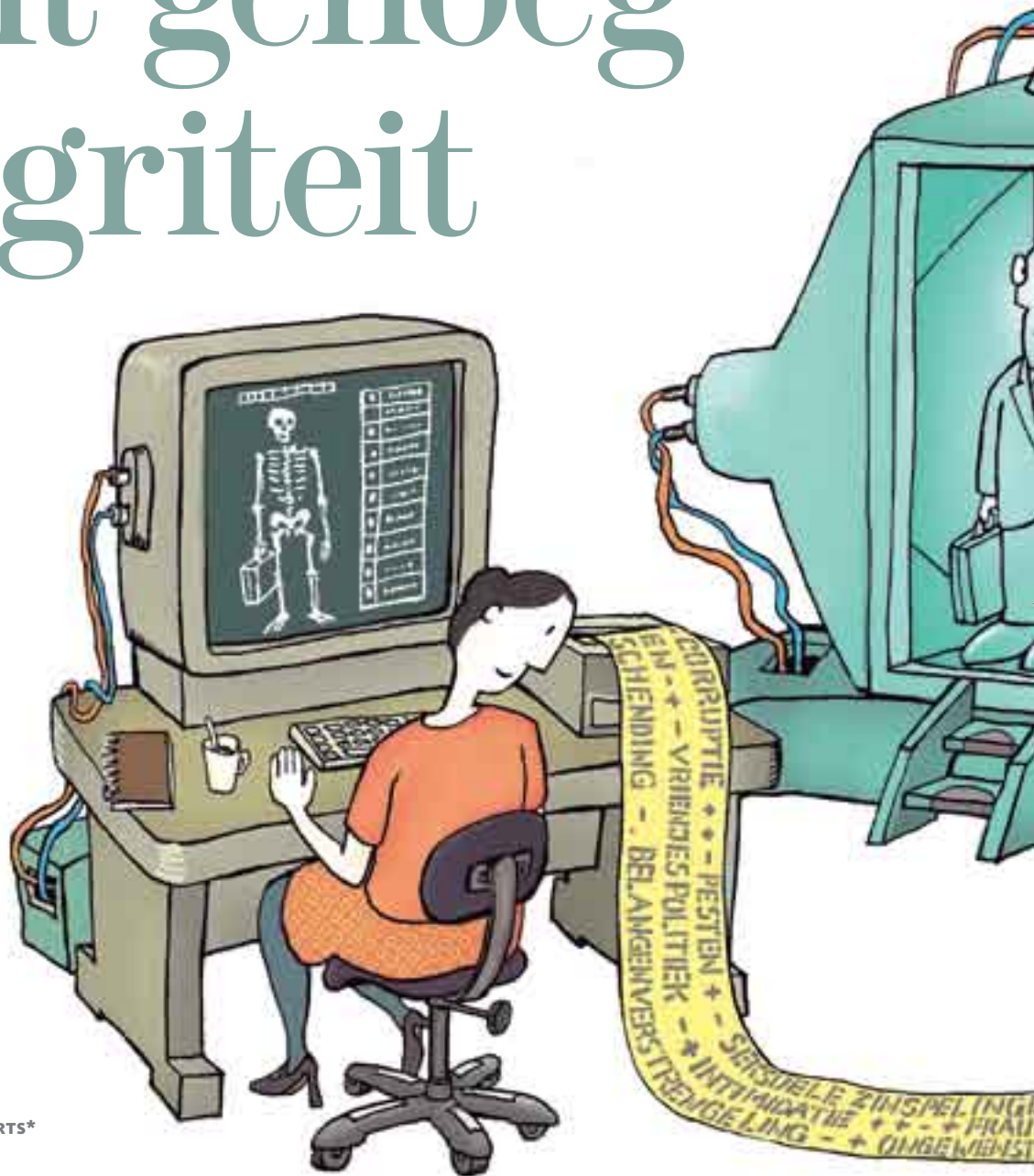
37,2 37,6 38

Politici zijn minder integer dan ambtenaren

27,9 43,2 42

ESSAY > Hoewel de aandacht voor integriteit is gegroeid, worden nog veel schendingen gesignaleerd. Tijd voor de volgende fase, stellen hoogleraren Van den Heuvel en Huberts.

Nooit genoeg integriteit



HANS VAN DEN HEUVEL EN LEO HUBERTS*

Hebben we inmiddels niet genoeg integriteit? Volgens de cijfers niet. Zo berichten de media keer op keer over integriteitsschendingen in het openbaar bestuur. Nog te publiceren onderzoek van de Vrije Universiteit laat zien dat ongeveer tien procent van de bevolking van een grote stad de afgelopen twee jaar heeft gezien dat een ambtenaar iets deed dat niet integer was.

Utrechts onderzoek onder vierduizend Nederlandse ambtenaren toonde aan dat acht procent van hen de laatste twee jaar twee of meer misstanden in het openbaar bestuur heeft meegemaakt; ruim twaalf procent had vermoedens van een misstand. Evenmin geruststellend is dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in januari 2007 constateerde dat een aanzienlijk deel van het overheidspersoneel

zich negatief over de integriteit van de overheid uitliet. Ons onderzoek in dit dossier van *Binnenlands Bestuur* toont aan dat belangenverstreming onder politici en bestuurders nogal eens wordt gesignaleerd. En toch wordt er voortdurend op het belang van integriteit gehamerd. Politici, bestuurders en ambtenaren en ook maatschappelijke organisaties en de wetenschap betogen al decennia lang hoe cruciaal integriteit is. Zo

verantwoording af te leggen. Een onkreukbaar bestuur is immers een van de grondslagen van onze democratische rechtsstaat. Toch is het moeilijk aan te geven hoe het met de onkreukbaarheid van de overheid is gesteld. Er zijn zoveel verschillende overheidsorganisaties en – wat belangrijker is – corruptie, fraude, belangenverstengeling en informatiemisbruik spelen zich in het geniep af, ze onttrekken zich doorgaans aan onze waarneming. Daarom is elke indicatie 'hoe erg het is' een slag in de lucht. Wel is het mogelijk iets te zeggen over de stand van het integriteitsbeleid. Een korte inventarisatie.

Bewust Een belangrijke verdere stap op het pad van het integriteitsbeleid is gezet met de recente aanvulling van de Ambtenarenwet, bedoeld om zowel de integriteit als het integriteitsbewustzijn aan te scherpen. Alle overheidsorganen moeten een ambtseed afnemen en alle ambtenaren moeten hun nevenactiviteiten aanmelden. Ook moet de overheidsorganisatie elk jaar een verslag over het gevoerde integriteitsbeleid uitbrengen, om niet alleen het beleid bij de tijd te houden maar ook het integriteitsbewustzijn bij politici, bestuurders en ambtenaren levend te houden.

Deze aanscherping moet worden gezien tegen de achtergrond van wat we al aan integriteitsregels en procedures hebben. Ze maken de bureaucratie weliswaar nog meer tot bureaucratie, maar ze zijn wel wezenlijk om te garanderen dat beslissingen over subsidies, vergunningen, aanbestedingen en uitbestedingen, grondtransacties en betalingen en over het vaststellen en wijzigen van bestemmingsplannen zuiver worden genomen. Er zijn regels voor informatiebeveiliging en inkoopprocedures, er is functiescheiding en functieroulatie, kwetsbare functies zijn in kaart gebracht, nieuwe medewerkers worden gescreend en het internet- en e-mailgebruik voor privé-doeleinden is aan banden gelegd om ontsporingen te voorkomen. Een geschenkenregeling moet het aannemen van giften transparant maken, goederen en diensten van de overheid mogen alleen voor de uitoefening van de functie worden gebruikt (betaalpas, mobiele telefoon, auto met chauffeur). Ten slotte is er als sluitstuk de gedragscode die de cultuur in de organisatie ('zo zijn onze manieren') vastlegt. Elk zichzelf respecterend overheidsorgaan heeft een of meer vertrouwenspersonen bij wie (klachten over of vermoedens van) integriteitsschendingen kunnen worden gemeld en die volgens een bepaald protocol de melding (laten) onderzoeken. Het hoeft daarbij niet alleen te gaan om corruptie, fraude of belangenverstengeling, alle mogelijke integriteitsschendingen kunnen worden aangekaart, zoals vriendjespolitiek, pesten, seksuele zinspelingen, intimidatie en ongewenste intimiteiten. Daarmee is integriteit uitgebreid tot de kern die deze

waarde in de organisatie vertegenwoordigt: het gaat om de morele instelling, de onkreukbaarheid tegenover de ander. Daar komt bij dat onkreukbaarheid voor de gehele keten geldt, alle onderdelen (ambtelijke dienst, bestuur, volksvertegenwoordiging) moeten onkreukbaar zijn anders is het resultaat per definitie 'besmet'.

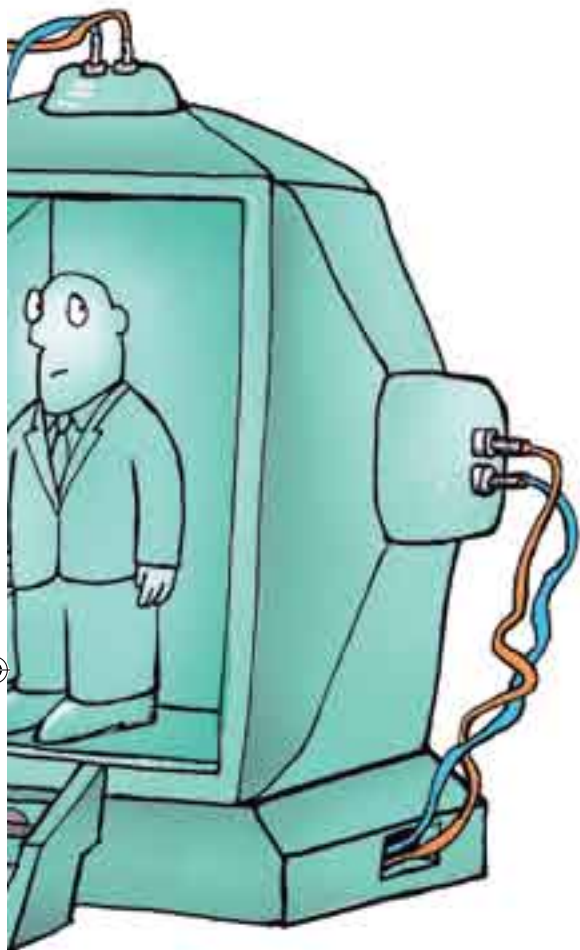
Het is nooit goed of het deugt niet. Dat geldt in ieder geval voor integriteit, want bij nogal wat regelingen gaat het niet alleen om het feitelijke resultaat, maar ook om de intentie, de indruk die wordt gewekt: de schijn tegen moet worden vermeden. De politicus, bestuurder of ambtenaar moet zorgen dat er geen aanleiding tot een verdachtmaking is. Wij, als samenleving, zijn zelfs zo veeleisend geworden, dat we ook voor gedragingen in de privésfeer onkreukbaarheid eisen. Voor een minister, wethouder of topambtenaar hangt die eis samen met de waardigheid van het ambt, de voorbeeldfunctie die daaraan is verbonden en het overheidsgezag dat ermee wordt bekleed. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bena-

'Volgens mij is het juist een norm van behoorlijkheid als de overheid ook eens sorry durft te zeggen'

Alex Brenninkmeijer, de Nationale ombudsman

drukt in zijn studie over Waarden, normen en de last van het gedrag dat openbare gezagsdragers het voorbeeld moeten geven van een integer openbaar bestuur. Maar zij niet alleen. De lat komt steeds hoger te liggen, want ook *street level bureaucrats* moeten er aan geloven: de wijkagent, de handhaver van het terrassenbeleid en de controleur van de inspectiedienst dienen zich in hun directe contacten met burgers bewust te zijn van de gevolgen van het privégedrag voor hun rol als gezagsdrager.

Risico's Onze samenleving heeft met veel meer integriteitsschendingen te maken dan haar lief is: in het publieke bestel maar ook onder aannemers, in de vastgoedwereld, bij advocaten, notarissen en wetenschappers en onder topmanagers van bedrijven en banken. We merken door de toegenomen transparantie in onze samenleving veel meer zaken op en we nemen elkaar de maat. De samenleving is kritisch. Zuiverheid van bestuur en zuiverheid van gedrag zijn belangrijk geworden in bestuur, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Het is de achillespees van ons maatschappelijk bestel. We eisen betrouwbaarheid, vertrouwen, veiligheid, maatschappelijk verantwoord ondernemen en zuiverheid van handelen van ad-



Illustratie > Niels de Hoog



schreef minister Klaas de Vries van Binnenlandse Zaken in 1999 aan de Tweede Kamer: 'Behoud en bevordering van integriteit vergen permanente aandacht.'

Inderdaad, integriteit, je kunt er nooit genoeg van hebben. De ratio ervan is duidelijk: wij eisen als burgers van het openbaar bestuur dat het onkreukbaar, onafhankelijk en transparant is en te allen tijde bereid is daarover openbare

vocaten, accountants en notarissen. Maar het openbaar bestuur wordt extra de maat genomen. Het onderscheidt zich van private organisaties doordat het in dienst staat van het algemeen belang. Als de integriteit van een overheidsorganisatie in het geding is, raakt dat niet alleen haar eigen functioneren (om de controle over de organisatie niet te verliezen), het doet ook afbreuk aan het vertrouwen dat de burger in het staatsbestel, de overheid, stelt en aan de legitimiteit van onze rechtsorde. De belangrijkste risico's waaraan overheidsorganisaties, politici, bestuurders en ambtenaren bloot staan, zijn misbruik van bevoegdheden, oneigenlijk gebruik van de overheidspositie, belangenverstrengeling en misbruik van overheidsinformatie. En de verleidingen zijn groot en liggen overal op de loer. Vaak gaat het (nog steeds) mis bij het verlenen van vergunningen en het toekennen van subsidies, het aanbesteden van opdrachten, het uitbesteden van diensten, onkostendeclaraties en het bevoorstellen van familie en relaties. Veel risico's worden in de hand gewerkt door gebrek aan toezicht en controle, diffuse regels, ontoereikende procedures, geen functiescheiding, een gesloten organisatiecultuur (onskent-ons), publiek-private samenwerkingsverbanden, nevenfuncties en het door private organisaties laten uitvoeren van overheidstaken waarin familie- en vriendschapsrelaties een (onzichtbare) rol spelen.

Beleid genoeg? Hoe krijgen we iedereen op één lijn? Niet alleen door nog meer regels en procedures. Het gaat uiteindelijk om de mentaliteit. Dat raakt de organisatiecultuur. Een beproefd recept neemt bestuurders en ambtenaren mee naar integriteitssessies om er allerlei morele dilemma's te laten behandelen. Het 'geweten' wordt er geprikkeld, morele waarden opgepoetst en het morele bewustzijn aangescherpt. Gewetensvorming is nooit weg, sinds God uit Jorwerd is verdwenen missen we het door godsdienst geschaagd moreel fundament. De verticale moraliteit van de catechismus is voor een horizontale ingewisseld, voor een 'wat jij niet wilt dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet'-mentaliteit. Dat is een zwak moreel kompas voor praktisch ingestelden onder ons, die er wat ruime maatstaven op nahouden: het persoonlijk geweten op de automatische piloot van het egocentrisme. Zou het niet beter zijn zoveel vertrouwen in de mensheid te laten varen en te kiezen voor heldere regels en strakke procedures? De onkreukbaarheid van het bestuur zal er wel bij varen. Vandaar dat u ons niet hoort zeggen dat het inmiddels welletjes is. Integriteit genoeg? Nee, het kan altijd beter, want zodra de teugels worden gevierd, de aandacht

verslapt en onze samenleving het vooral van vertrouwen moet hebben, slaat het virus toe en neemt het bezit van ons brein: *greed is good*. Daarom komen we met nog wat suggesties om enkele zwakke plekken te repareren.

Regelgeving Allereerst de regelgeving voor klokkenluiders. Ze zijn als een vergeten categorie te beschouwen, maar van wezenlijk belang voor de integriteit van de samenleving. Er zijn ambtenaren en leidinggevend die het aandurven intern of via de pers misstanden in de eigen organisatie aan de kaak stellen. De grote helden zijn bekend (Ad Bos, Paul van Buitenen, Paul Schaap, Fred Spijkers), maar er zijn zoveel kleinere goden, melders die het niet gemakkelijk hebben. Miskend, gefrustreerd en vaak ook nog financieel berooid, moeten ze hun weg vin-

'Ik was verbijsterd. Hoe kan dat, dacht ik. Zo erg kan het toch niet zijn? Ze wilden van een lastpost af. Als dat dan niet op een nette manier kon, dan maar niet netjes'

Hans Crombag, hoogleraar rechtspsychologie, over klokkenluider Spijkers

den nadat ze misstanden aan de kaak hebben gesteld. Er is geen rechtsbescherming tegen represailles en het risico van financiële schade voor de klokkenluider is groot. En wat gebeurt er met hen die alleen intern melden? We weten het helaas niet. Als het aan minister Ter Horst ligt – ze noemt de situatie ronduit zorgelijk en heeft een actieplan aangekondigd – komt er een algemene klokkenluiderswet. Daarin moet volgens ons staan dat iedereen misstanden moet kunnen melden. De bureaucratie en de drempels voor klokkenluiders moeten worden geslecht, alle meldingen over integriteitsschendingen moeten met zorg worden behandeld, de oprechte melder moet reële (ook financiële) bescherming worden geboden en misbruik van melden moet strafrechtelijk worden aangepakt. Ten tweede moet de integriteit van de overheid beter worden bewaakt. We weten het uit de praktijk. Regelmatig komen ze langs en ze zijn er in soorten en maten, gemeenten als Dinkelland, Almelo en Bergen op Zoom. Het topje van de ijsberg, als u het ons vraagt, want bij het toekennen van vergunningen, bouwkeuzes en subsidies kan er veel mis gaan en gaat er ook veel mis. De lokale politiek (gemeenteraad en bestuurders) is nu eenmaal met lokale maatschappelijke organisaties verweven en persoon-

lijk misbruik, ook als het voor familie of bureaus is, ligt op de loer. Dat levert gemakkelijk het gevaar op van belangenverstrengeling, vriendjespolitiek, cliëntelisme, valsheid in geschrifte en corruptie. Daar is nog een wereld te winnen, want het vertrouwen van de burger in de politiek wordt vooral daar gemaakt en gebroken. In grote lijnen kan worden gesteld: hoe concreter de regeling, hoe effectiever. De integriteit loopt gevaar als regels of criteria onduidelijk zijn, ambtenaren hun eigen werkmethoden en controles organiseren, en bestuurders van alles beloven en toezeggen en in hun ambt hun eigen belang dienen. Ten slotte gaan we naar het hart van de democratie, de politieke partijen. De financiering ervan ligt onder vuur, vooral nu nieuwe bewegingen aan het politieke firmament zich door de 'Vrienden van' laten financieren en het zicht op hun weldoeners door slimme constructies aan het externe oog wordt onttrokken. Het zijn privé-ondernemingen in het politieke bestel. Ze hebben geen leden en geen controlerende organen en hun financiers blijven geheim. Maar één ding is duidelijk: de financiers gaan uit van het principe 'voor wat hoort wat'. Ook op lokaal niveau is er weinig zicht op het onafhankelijk functioneren van politieke partijen en op de financiering van hun verkiezingscampagnes. Er hoeven geen schandalen uit te breken om een goed gesprek daarover op gang te brengen. Een fatsoenlijke publieke financiering van (aspirant-) politieke partijen, een strakkere regeling voor het aannemen van donaties en publieke controle op het financieel reilen en zeilen van elke politieke partij is gewenst om uitwassen tegen te gaan en eerlijke concurrentie tussen partijen te bevorderen.

Volgende fase Ook uit de resultaten van dit onderzoek in deze *Binnenlands Bestuur*, is het beeld te destilleren dat er nog veel integriteitsschendingen worden gesignaleerd. Integriteit, je kunt er nooit genoeg van hebben, zo blijkt opnieuw. Toch kunnen we ook constateren dat in betrekkelijk korte tijd integriteit bij de overheid veel aandacht heeft gekregen. Ook dat maakt ons onderzoek duidelijk. Tijd dus voor de volgende fase: *good governance*, goed besturen, integriteit integreren in al het overheidshandelen, de rechtsstaat en de democratie respecteren, legaliteit en legitimiteit van beleid realiseren en streven naar effectiviteit en efficiëntie. In de verbinding ligt de kracht, dat typeert goed besturen. ◉

Prof.dr. J.H.J. van den Heuvel en prof.dr. L.W.J.C. Huberts zijn verbonden aan de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit in Amsterdam.