

Om de integriteit van het Openbaar Bestuur

Speech Ien Dales

Toespraak van de Minister van Binnenlandse Zaken drs. C.I. Dales op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, juni 1992 te Apeldoorn

1. Integriteit van het bestuur

Wat mij als minister van Binnenlandse Zaken zeer bezig houdt en beroert is de integriteit van het Openbaar Bestuur. Het lijkt mij goed om in deze kring van bestuurders vandaag over dit thema, dat eigenlijk onze voortdurende aandacht behoeft, te spreken. Een thema dat uitstijgt boven de beleids-themata, die bij gelegenheden als dit VNG-congres gebruikelijk zijn.

Integriteit van het bestuur is immers niet van nature gegeven. Zij kan op verschillende manieren onder druk komen te staan. Het gaat mij daarbij niet zozeer om fraude en corruptie in het bestuur – maar vooral om machtsbederf. Ik moet wellicht wat duidelijker worden over het begrip “machtsbederf”. Fraude en corruptie zijn zwaar beladen termen, die een afgebakende strafrechtelijke inhoud hebben. Machtsbederf is breder, het draagt het element van ontbinding, verval, vervaging van normen, in zich. Het gaat mij om het sluipend gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarden waarvoor de democratische rechtsstaat staat. Machtsbederf kan ‘in the end’ leiden tot gecorrumpeerd worden, corruptie en fraude.

2. Ontwikkelingen die tot waakzaamheid nopen

Is er reden om ons ernstig zorgen te maken over bedreigingen van de integriteit van het Openbaar Bestuur? Natuurlijk moeten we de zaak niet onnodig dramatiseren. Politiek en bestuur zijn mensenwerk. Politici en ambtenaren staan in tal van situaties aan verleidingen bloot. Een enkeling bezwijkt voor de verleiding om de gelegenheid die het ambt biedt, ten eigen voordele aan te wenden. Dat is in zekere zin onvermijdelijk, maar dat betekent natuurlijk niet dat dergelijke gebeurtenissen met de mantel der liefde moeten worden bedekt. De norm is immers duidelijk. Hoe groot de verleidingen ook moge zijn, van politici, bestuurders en ambtenaren moet worden geëist dat zij integer zijn. Zij zijn door hun ambtseed daaraan gebonden. Maar ik meen wel dat er ontwikkelingen zijn, die ons tot waakzaamheid nopen. Ik zal dit illustreren.

- het niet zo nauw nemen met democratische spelregels

Met een zekere regelmaat gebeurt het dat vertrouwelijke of geheime informatie van de overheid onbevoegd naar buiten wordt gebracht, naar de media wordt gelekt. Om een voorbeeld uit mijn praktijk te noemen, het is voorgekomen dat er bij vertrouwenscommissies bij burgemeestersbenoemingen informatie over kandidaten naar buiten is gebracht. Dat mag niet gebeuren. Het is wezenlijk dat het beraad over kandidaten vertrouwelijk gevoerd kan worden. Niet alleen wordt bij lekken de privacy van kandidaten geschonden, ook het selectieproces dat er toe strekt de beste man of vrouw op de juiste plaats te kunnen benoemen, loopt grote schade op. Ook komt het voor dat er ‘gelekt’ wordt over het beraad in de ministerraad. De beraadslaging van de ministerraad zijn vertrouwelijk. Dat heeft goede

redenen. Daardoor wordt het intern beraad beschermd. Het intern beraad moet frank en vrij, zonder de hypotheek van de openbaarheid gevoerd kunnen worden; open en openhartig, maar niet openbaar. Dat geldt overigens ook voor intern ambtelijk beraad en voor collegeberaad bij provincies en gemeenten. In de democratie gaat het om rechtstreeks en gemeen overleg tussen bewindslieden en volksvertegenwoordiging.

Het ontijdig naar buiten brengen van niet afgeronde en onvolledige beleidsvoornemens frustreert het overleg met de volksvertegenwoordiging. Het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie heeft niets te maken met het dienen van openbaarheid. Het beginsel van openbaarheid van bestuur is een groot, ook in de Grondwet verankerd, goed. De Wet openbaarheid van bestuur garandeert dat wat openbaar dient te zijn, ook openbaar kan worden. Eveneens stelt de Wet openbaarheid van bestuur grenzen aan de openbaarheid. Het in acht nemen van die grenzen is wezenlijk voor het goed kunnen functioneren van de overheid. Het lekken van vertrouwelijke informatie is fnuikend voor de kwaliteit van het bestuur en voor de democratische spelregels. Aan dat lekken liggen vrijwel altijd verkeerde motieven ten grondslag. Degene die lekt, dient daarmee eigen belangen, wil zich graag belangrijk voordoen of denkt daar anderen een dienst mee te bewijzen; het gaat hem daarbij niet om het dienen van het algemeen belang.

- gevaar van oneigenlijke beïnvloeding van politieke besluitvorming en corruptie van overheids- en semi-overheidsfunctionarissen

Het gevaar van manipulatie van en infiltratie in de politieke besluitvorming door vertegenwoordigers van buitenlandse mogendheden, waarbij criminele oogmerken veelal voorop staan, is een betrekkelijk nieuw verschijnsel in Europa. De maffia-achtige praktijken zoals die zich in een aantal andere landen hebben kunnen ontwikkelen, nopen ons tot waakzaamheid. Nederland heeft een open economie en streeft traditioneel naar open betrekkingen, zowel in financieel en economisch opzicht als voor wat betreft zijn maatschappelijke en culturele ontwikkelingen. Het zou naïef zijn er van uit te gaan dat Nederland geheel zou kunnen ontkomen aan de import van negatieve randverschijnselen, die een veiligheidsrisico voor de democratische rechtsorde inhouden. Beïnvloeding door georganiseerde misdaad doet zich veelal voor in de vorm van systematische corrumpering van politici, overheids- en semioverheidsfunctionarissen. aangewakkerd door de grootte van het materiële voordeel en in de hand gewerkt door toenemende normvervaging, vindt corruptie doorgaans plaats in de vorm van omkoping of via het plaatsen of rekruteren van handlangers in sleutelfuncties bij overheid en bedrijfsleven. Gelukkig zijn er in Nederland nog maar spaarzaam aanwijzingen voor dit soort praktijken. Wel wil ik stellen dat het gevaar zich in een eenwordend Europa met meer nadruk aandient. Een afwachtende houding ten opzichte van deze verschijnselen kan niet worden ingenomen en wordt dan ook niet ingenomen. Soms moet worden ingegrepen, zoals gebeurd is door de Binnenlandse Veiligheidsdienst bij de Surinaamse infiltratie in politiediensten. De BVD verricht verder een oriënterend onderzoek om een beeld te krijgen van die sectoren die voor infiltratie het meest gevoelig lijken te zijn. Het gaat niet alleen om dit soort, om het zo te zeggen, spectaculaire bedreigingen. Er zijn vele situaties binnen het bestuur die tot fraude of corruptie aanleiding kunnen geven. De ene dienst is daar naar de aard van de taken meer gevoelig voor dan de andere. Het gaat om een zeer grote verscheidenheid van sectoren, variërend van politie, sociale dienst, bouw- en woningtoezicht, vreemdelingenzaken, publieke werken enz..

- de geruchtenstroom en de reactie daarop

Iets wat mij ook zorgen baart, zijn de geruchten en verhalen die van tijd tot tijd in de media en elders de ronde doen over ongerechtigheden in het bestuur. Het lijkt de laatste tijd wel elke week weer raak in de media. Dat die verhalen, vooral wanneer zij journalistiek nauwkeurig gecheckt zijn, worden gepubliceerd is goed. Het maakt duidelijk dat de media hun rol als "waakhond" van de democratie serieus nemen. Het signaleren van publieke misstanden is een onderdeel van die waakhond-functie. Ik word echter niet altijd vrolijk van de reactie van de politiek verantwoordelijke bestuurders op die verhalen. En die reactie is essentieel! Het is van tweeën één: of een gerucht blijkt waar te zijn en dan moet het politiek verantwoordelijk bestuur onverwijld maatregelen treffen, of een gerucht is onwaar: dan moet het politiek verantwoordelijk bestuur, ook ter bescherming van de reputatie van betrokken bestuurders en ambtenaren, het gerucht publiekelijk ontzenuwen. Wat uitermate schadelijk is, is dat deze geruchten in de publieke opinie blijven hangen; dat doet afbreuk aan het aanzien van de politiek en het bestuur.

3. Remedies

Er is geen standaardrecept voor alle genoemde kwalen. Wel is er een aantal algemene opmerkingen te maken.

- moraal van bestuurders en ambtenaren

Als we willen spreken over wat gedaan kan worden om normvervaging en machtsbederf tegen te gaan, is het goed om ons af te vragen wat eigenlijk van politici, bestuurders en ambtenaren verwacht mag worden. In abstracto is dat heel eenvoudig. Zij dienen bij de uitoefening van hun taak de daarvoor geldende regels, de wet en ook de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen; de grondrechten van de burgers te respecteren. Er zijn tal van geschreven en ongeschreven regels waaraan politici, bestuurders en ambtenaren moeten voldoen. Ambtenaren vinden die regels onder meer in hun rechtspositieregelingen. Politici en bestuurders leggen bij de aanvaarding van hun ambt een zuiveringseed af. Er zijn formeel-wettelijke bepalingen over welke functies niet met hun ambt verenigbaar zijn en er zijn bepalingen over welke handelingen verboden zijn. Van politici, bestuurders en ambtenaren wordt een hoge moraal, hoge zuiverheid gevraagd. Zij behoren zich – ook buiten de directe uitoefening van hun ambt – te onthouden van gedragingen die het vertrouwen in een goede uitoefening van hun ambt kunnen schaden. Dat vraagt een bepaalde mentaliteit. Er zijn nu eenmaal dingen die je als bestuurder – en overigens ook als ambtenaar – niet moet willen. Men moet zich permanent bewust zijn van de eisen die de bestuurlijke zuiverheid stelt, bijvoorbeeld bij het aanvaarden van nevenfuncties en declaratiegedrag.

- voorbeeldfunctie politieke en ambtelijke top

De ambtelijke en politieke top dient zich ervan bewust te zijn dat zij de cultuur van de aan hen toevertrouwde dienstonderdelen in hoge mate beïnvloeden. Een gedegen leiderschap is voor het bevorderen van een positief gerichte groepscode met hoge ethische normen zeer belangrijk. De voorbeeldfunctie van fatsoenlijke managers is wezenlijk om drempels tegen normvervaging bij de uitvoerders op te werpen. Zeker van hen wordt moed, karakter en zichtbare onkreukbaarheid gevraagd. Daarbij gaat het niet alleen om het zelf nalaten van normovertredingen; ook het niet actief optreden tegen normvervaging binnen de organisatie, het bewust even een andere kant opkijken, is fnuikend. Wie zich van deze voorbeeldfunctie

niet bewust is en zich daar niet naar gedraagt, brengt de hem toevertrouwde organisatie in gevaar.

- organisatiestructuur

De overheid kent een hiërarchische organisatie. Alles wat de organisatie doet of nalaat wordt de politiek bestuurder toegerekend. Daarom vormt de politieke bestuurder de top van de piramide. Dat moet ook zo zijn, want daardoor is hij of zij aangrijpingspunt voor democratische controle op het bestuur. Dit stelsel van democratische controle vraagt om een zodanige structuur van de organisatie, dat de verantwoordelijk bestuurder ook daadwerkelijk in staat wordt gesteld om zijn politieke verantwoordelijkheid te dragen. Hiërarchie mag een open en kritische interne communicatie niet schuwen. Een verstopte communicatiestructuur scheidt vervreemding en wantrouwen tussen leiding en uitvoerders. De uitvoerders worden geïsoleerd en de leiding kan feitelijk geen verantwoording dragen voor de uitvoering. Een open en geëngageerd lijn-management draagt ook bij aan de preventie van fraude en corruptie. Het is van belang dat binnen de organisatie een zodanige structuur en cultuur bestaat dat ook problemen met betrekking tot fraude- en corruptiegevoeligheid op de verschillende niveaus bespreekbaar blijven, zonder dat men zich bedreigd voelt. In de sfeer van opleiding zal meer dan tot nu toe gebruikelijk aandacht aan de ambtsethiek moeten worden gegeven. Het uitreiken van het ARAR of andere rechtspositieregelingen bij in diensttreden en een abstract verhaal over de beginselen van de rechtsstaat is niet toereikend. De vrij abstracte regels van ambtsethiek zullen vertaald moeten worden in praktische werkregels voor de omgang met de burger, ook met het oog op preventie van fraude en corruptie. Deze werkregels zullen steeds moeten worden toegespitst op de speciale situatie en taak van het betrokken dienstonderdeel.

4. Permanente waakzaamheid

Bij politici en bestuurders bestaat de verleiding om de gevallen waarin evident sprake is van fraude of corruptie te reduceren tot incidenten, die repressief (intern disciplinair of strafrechtelijk) kunnen worden bestreden. We zien die gevallen het liefst als betreurenswaardige incidenten. Zelfs kan het gebeuren dat men uit verlegenheid simpelweg de andere kant op kijkt. De erkenning dat er sprake zou kunnen zijn van een structurele aantasting van de integriteit van de overheid past immers niet in het beeld van de overheid als drager van de democratische rechtsstaat. De opvatting dat het alleen om incidenten gaat, kan het besef verduisteren dat machtsbederf een sluipend virus is dat zich in de structuur van de overheid kan nestelen. Dat daar een voedingsbodem kan vormen voor ambtsmisbruik. De bestrijding daarvan vraagt meer dan een incidentenpolitiek. Het vraagt om permanente waakzaamheid van de politieke en ambtelijke top, zowel bij het rijk als lokale overheden. We spreken de laatste tijd veel over de kwaliteit van de overheid. Welnu, integriteit is voor het overheidshandelen een kwaliteitseis bij uitstek. Het bewaren en beschermen van de integriteit van het bestuur dient dan ook een normaal onderdeel te zijn van kwaliteitszorg binnen de overheid op alle niveaus. Ik heb een aantal elementen daarvoor aangedragen.

5. Afsluiting

Nederland is een democratische rechtsstaat. Dat begrip draagt uitdrukkelijk het element van integriteit in zich. Een overheid kan niet én rechtsstaat zijn én niet integer. Een niet-integere overheid kan de rechtsorde niet handhaven. De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje

integer kan niet. En met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zónder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld. De verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de integriteit van het Openbaar Bestuur deel ik met u. Wie de integriteit laat aantasten, tast het vertrouwen van de burger is het bestuur, en daarmee de democratie in haar wortels aan.