

'INTEGRITEITSRISICO'S VAN DECENTRALISATIES ONVOLDOENDE OP DE KAART'

In gesprek met Arno Visser

De Algemene Rekenkamer is een bekende *critical friend* van de overheid, ook op het gebied van integriteit. Deze instantie rekent het tot haar missie om het integer functioneren van de overheid te toetsen en verbeteren. Het laatste rapport over integriteitszorg dateert echter van 2009. Reden genoeg om in gesprek te gaan met Arno Visser, sinds dit jaar president van de Algemene Rekenkamer. Over decentralisaties, risicomanagement en Madame Bovary.

We beginnen met de belangrijkste ontwikkelingen in de openbare sector. Een grote verandering springt er direct uit: drie decentralisaties in het sociale domein. In de afgelopen periode zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Jeugdwet, de WMO 2015 en de Participatiewet. Een veelbesproken verandering, waar de Algemene Rekenkamer zich reeds kritisch over uitliet. In mei 2014 liet Visser weten dat er 'brede twijfels' zijn over de

haalbaarheid van deze operatie. Maar nu deze decentralisaties een feit zijn, staan de integriteitsrisico's ervan nog onvoldoende op de kaart. 'Dat is niet vreemd, het ging zo verschrikkelijk snel allemaal', zegt Visser. 'Voldoende tijd voor een doordachte invoering was er niet en het ontbrak vaak ook nog aan duidelijkheid over taken en budget. Met zo'n tempo en in zo'n situatie kun je niet eerst rustig de integriteitsrisico's gaan bespreken.'

GROTERE VERLEIDINGEN

Dat er integriteitsrisico's zijn, noemt Visser 'evident', gezien de complexiteit van de nieuwe taken en het grote bijbehorende budget. Hij sluit hiermee aan bij de bevindingen van het onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix. Eind 2014 schetste dit bureau dat de belangen en de verleidingen tot niet-integer gedrag toenemen wanneer bij een overheid veel geld, informatie of invloed aanwezig is.

En bij deze decentralisaties is sprake van een forse verschuivende geldstroom, aldus Visser: 'In een klap gaat er tien miljard euro extra naar gemeenten, te besteden in een deels inhoudelijk nieuw domein. En het is de uitvoerende ambtenaar die dat met beperkt budget voor elkaar moet krijgen.' Die ambtenaar, en daarmee het overheidsorgaan waar hij voor werkt, is dus kwetsbaar. Te kwetsbaar, vindt Visser. 'Neem bijvoorbeeld een maatschappelijke partner die de gemeente aanbiedt een gehandicaptenvoetbalteam te sponsoren. Prachtig initiatief. Maar wat doe je als die partner een jaar later de sponsoring weer dreigt in te trekken, tenzij...?'

KWETSBARE GEBIEDEN

Hoewel de decentralisaties in het sociale domein de meeste aandacht hebben gekregen, is dat niet het enige kwetsbare gebied waar Visser op wil wijzen. Zo vond er nog een andere, veel minder bekende decentralisatie plaats: het budget voor het buitenonderhoud van basisscholen (zo'n 160 miljoen euro) is overgeheveld van het gemeentefonds naar de scholen. Daarmee zijn schoolbesturen zelf verantwoordelijk geworden voor het buitenonderhoud. Visser: 'Zulk groot onderhoud komt per gebouw eens in de vijftien jaar voor. Het zijn zeer aantrekkelijke opdrachten voor aannemers, die vanaf nu worden verstrekt door schoolbesturen die vooral verstand hebben van onderwijs geven. Het ontbreekt hier aan de ervaring, kennis en kunde om zulke opdrachten goed te managen. Want waar moet je bij de aanbesteding op letten? En hoe ga je om met lokale aannemers?' Ook hier zijn de risico's groot, stelt Visser: 'Weinig professionaliteit op dit vlak, veel budget en stevig tegenspelers.'

KENNIS EN KUNDE

De recente berichtgeving over ICT-opdrachten komt ter sprake. Daarvoor geldt volgens Visser, opnieuw, hetzelfde: 'Veel geld, hoge tijdsdruk, een groot

publiek belang en weinig deskundigheid bij opdrachtgevers. Dat beïnvloedt ook de integriteit. Het is niet mogelijk om integer in te kopen zonder vakdeskundigheid. Je hebt de juiste mensen nodig, met kennis en kunde.' Daarbij vergroten bezuinigingen de risico's: 'Onder druk van taakstellingen moeten zaken snel worden geregeld en op de inkoop worden forse besparingsdoelstellingen gelegd. Kan een inkoper zich dan in alle rust afvragen waar hij *nog niet* aan gedacht heeft?'

OPEN CULTUUR

Visser: 'Ontkennen dat er integriteitsrisico's zijn, is klinkklare onzin. Ze zijn er. En je gaat ze te lijf, door ze samen te bespreken.' Om dit toe te lichten, refereert hij aan zijn periode als wethouder. 'Een organisatie die geen fouten maakt, bestaat niet. Mensen moeten dus ergens terecht kunnen met hun twijfels. Dat kan niet zonder een open cultuur, waar dilemma's met elkaar besproken kunnen worden.' Als wethouder nam Visser de eed of belofte af bij nieuwe collega's, een gebeurtenis waarbij hij ook zulke dilemma's ter sprake bracht: 'Dan vroeg ik: wat voor werk ga je doen? Wat betekent die eed dan in jouw werk? Waar zou je tegenaan kunnen lopen? Waar moet je op letten? Zo'n gesprek maakt mensen bewust van wat integriteit betekent, niet als groot en abstract woord, maar in de praktijk van hun eigen werk.'

MADAME BOVARY

Integriteit is dan ook geen wiskunde, benadrukt Visser. 'Ik kom uit een familie van cijferiaars, van accountants en verzekeraars. Maar ik ben letteren gaan studeren, en kwam de dilemma's tegen in boeken. Neem *Madame Bovary*, de roman van Flaubert, uit 1856. Dat is nu wereldliteratuur, maar werd destijds verboden. Eigenlijk vanwege één specifieke scène, waarin madame Bovary met een andere man een rondrit maakt in een koets met gesloten gordijnen. Voor

de lezer van toen was het duidelijk: zij pleegt tijdens die rit overspel. Maar als je het goed leest, kun je dat eigenlijk niet met zekerheid concluderen. De scène laat zien hoe belangrijk het is om rekening te houden met de tijd, plaats en context waarin morele oordelen worden geveld, legt Visser uit. 'Als de wereld zo werkt, doe dan niet de gordijnen dicht! Dat geldt ook voor het openbaar bestuur. Dat is niet voor niets *openbaar!*'

INTEGRITEITSRISICO'S IN BEGROTING

Een open cultuur is weliswaar cruciaal, maar gemeenten zijn ook verplicht tot verdergaand risicomanagement. Ze moeten bijvoorbeeld een risicoparagraaf opnemen in de begroting, over zowel de financiële en juridische risico's als de *diverse* risico's: 'Daar horen integriteitsrisico's wat mij betreft ook bij. Dat je die als gemeente in kaart moet hebben, is evident.' Vervolgens schetst Visser het gewenste systeem van lokale *checks and balances*, waarbij de gemeente de risico's in beeld brengt, de accountant de risicoparagraaf controleert, en de gemeenteraad dit op haar beurt bespreekt met het college. Zo zouden bestaande én nieuwe integriteitsrisico's op een structurele manier moeten worden herkend en beheerst. Alleen lijkt dat in de praktijk nog niet goed te gebeuren. Visser: 'Ik heb geen signalen dat het al voldoende op orde is.'

LOKALE REKENKAMER

Zo komen de lokale rekenkamers in beeld: 'Die spelen hierbij een belangrijke rol als controle-instrument.' Integriteit is gebaat bij goed onderbouwde, deskundige tegenspraak. Ook als die op zijn tijd stevig is. Toch worden kritische rekenkamers vaak niet gewaardeerd, soms zelf 'bestraft' met stevige bezuinigingen: 'Helaas, want het gaat in gemeenten over steeds grotere bedragen. Een kritische rekenkamer hoort dan juist bij een gezond lokaal bestuur! Kritiek leveren is ook een vorm van dialoog...'

Om de integriteit van het openbaar bestuur te waarborgen, is een grotere rol van de lokale rekenkamers belangrijk, vindt Visser: 'De landelijke vereniging van lokale rekenkamers (NVRK) werkt er al hard aan.'

OVERTUIGEND STELSEL

In eerdere rapporten benadrukte de Algemene Rekenkamer het belang van een stelsel van integriteitszorg dat schendingen voorkomt via preventieve, detectieve en repressieve maatregelen. In de afgelopen twintig jaar is dit stelsel overtuigend opgezet, vindt Visser, in de vorm van wetgeving, procedures en beleidsnormen. 'In de afgelopen jaren heeft de Algemene Rekenkamer dat proces van optuigen, van het opzetten en ontwikkelen van integriteitsbeleid, kritisch gevolgd. Het resultaat is een goed stelsel. Dat moeten we nu verankeren en onderhouden!' Daarom zal de Rekenkamer voorlopig niet rapporteren over bijvoorbeeld de aanwezigheid van beleidsmaatregelen. 'We gaan niet door op dezelfde lijn. De Rekenkamer moet toegevoegde waarde bieden ten opzichte van andere overheidsorganen.'

MEERWAARDE REKENKAMER

Visser herinnert nog eens aan de scène uit *Madame Bovary* waarin Flaubert de lezer wijst op zijn eigen vooroordelen: 'Je concludeert eigenlijk te snel dat er overspel gaande is. Dat kun je niet weten zonder achter de gordijnen te kijken.' Daar zit volgens Visser precies de toegevoegde waarde van de Algemene Rekenkamer. 'Die onderscheidt zich doordat ze bijzondere bevoegdheden heeft. Wij kunnen achter gordijnen kijken die voor andere partijen gesloten blijven. De boeken, de organisatie, de medewerkers zelf. Zulke informatiebronnen kunnen wij aanboren. Dat kost tijd, omdat je wilt voorkomen dat je te gemakkelijk en te snel oordeelt. Maar zo kun je wel uitvogelen wat er achter die gordijnen gebeurt.'

DOORVRAGEN

De huidige wetgeving, procedures en beleidsnormen op het gebied van integriteit zijn voldoende ontwikkeld, maar hoe dat in de praktijk uitpakt is nog onvoldoende bekend, vindt Visser. Daar gaat de Algemene Rekenkamer in de komende periode dus achter de gordijnen kijken: 'Ik ben geïnteresseerd in het gebruik van instrumenten, maatregelen en initiatieven in de praktijk. De belangrijkste vraag is volgens mij niet of er een risicomanager is, maar of die risicomanager zijn werk goed kan doen. Houdt men zich aan afspraken? Komt het beleid los van het papier, en nestelt het zich in de cultuur van overheidsorganisaties? Dat is wat de Algemene Rekenkamer kan volgen.'

Visser grijpt als voorbeeld terug op het thema van inkoop en aanbesteding. 'Meer geld betekent meer risico's. Wordt er door veel organisaties op een soortgelijk gebied ingekocht, dan zullen daar soortgelijke risico's ontstaan. Krijgen we daar uit verschillende sectoren signalen over, dan is het aan de Rekenkamer om een onderzoek te starten en uit te vinden: wat is de gemene deler, wat is er aan de hand? Die analyse kunnen wij maken.' Niet om organisaties af te straffen, benadrukt Visser. De Algemene Rekenkamer is en blijft een *critical friend*: 'We doen zulk onderzoek zodat organisaties zelf kunnen verbeteren, maar ook om te laten zien dat overheden soms erg kwetsbaar worden door de omgeving waarin ze moeten werken.'

AGENDEREN EN MONITOREN

De toegevoegde waarde van de Algemene Rekenkamer zit dus in de verdiepende analyses. Niettemin blijft het belangrijk om ook zicht te houden op de aanwezigheid van de verplichte beleidsinstrumenten, zegt Visser: 'Maar ik vind dat nu een verantwoordelijkheid van individuele organisaties en van BZK. Die moeten monitoren hoe het met de implementatie gaat, en daar een goede feedbackloop in bouwen. Dan kun je het integriteitsstelsel blijven onderhouden.' In 2009 concludeerde de Algemene Rekenkamer al dat zulk onderhoud ook vereist dat de minister van BZK de integriteitszorg blijft stimuleren. Die aanbeveling staat nog steeds, vindt Visser. Is de minister nu voldoende zichtbaar? Visser: 'Een minister zegt hier eigenlijk nooit genoeg over. En dat zegt vooral iets over het belang van integriteit. Het is de taak van de minister om integriteit te blijven agenderen, om de boodschap te blijven herhalen.'

Arno Visser is president van de Algemene Rekenkamer. Dit Hoge College van Staat controleert op onafhankelijke wijze of het Rijk geld uitgeeft en beleid uitvoert zoals bedoeld.

*Jitse Talsma is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).
Contact: j.talsma@integriteitoverheid.nl*