

Ron Niessen, hoogleraar Ien Dales leerstoel UvA

'Anoniem lekken is



'De Rijksrecherche stelt een onderzoek in' is een veelgebruikt citaat in berichten over vermeende integriteitsschendingen bij de overheid. Wanneer de Rijksrecherche in beeld komt, is het kwaad echter al geschied. Dan is er sprake van een ernstig vermoeden van laakbare handelingen. Ron Niessen is bijzonder hoogleraar integriteitsvraagstukken aan de Universiteit van Amsterdam. Hij pleit voor een preventieve aanpak.

effectiever dan klokkenluiden'

In uw oratie 'Vluchten kan niet meer...' schreef u vijf jaar geleden dat het de hoogste tijd is om te investeren in de cultuur van de arbeidsorganisatie bij de overheid. Is er sindsdien voldoende geïnvesteerd?

'Nog steeds kom je tegen dat men wil investeren in de organisatie en structuur en niet in de mens. Je moet mensen integriteit bijbrengen door het goede voorbeeld en opleiding te geven. Er zijn tegenwoordig programma's via de computer mogelijk waar dilemma's besproken worden, e-learning. De normen zijn verschoven. Een heel slecht voorbeeld was de veiling van geschenken die oud-minister Luns gekregen had. Die hoorden niet in familiebezit te zijn, maar in een vitrine op het departement.'

Wat verstaat u onder een integriteits-incident?

'Ik schat zo dat de zaken beneden de grote rivieren iets anders liggen dan daarboven. Er is een grijs gebied tussen enerzijds fraude en corruptie – dat weet iedereen:

RON NIESSEN

Per 1 maart 2005 is professor mr. C. R. Niessen (1942) herbenoemd als bijzonder hoogleraar op de Ien Dales leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn vakgebied is 'de overheid als arbeidsorganisatie' en maakt deel uit van de masteropleiding arbeidsrecht. Voor zijn hoogleraarschap was Niessen onder meer plaatsvervangend directeur-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en rector van de Academie voor Wetgeving. Niessen is grondwetexpert en deskundig op het terrein van collectieve arbeidsvraagstukken binnen de overheid. In 2003 verscheen zijn boek 'Ambtenaar in de overheidsorganisatie'.

in de kas gegraaid, wegwezen – en anderzijds maatschappelijk aanvaard gedrag. Daartussen zit een scala aan mogelijkheden waarvan je je moet afvragen of betrokkene integer is of niet. Het zit in de sfeer van belangenverstrengeling, de 'schijn des kwaads' voorkomen. Denk maar aan de dienstreizen die met één of twee functionele afspraken gerechtvaardigd worden, maar die eigenlijk snoepreisjes zijn.'

Duidt de 'wat niet is verboden, is "dus" toegestaan' op een gebrek aan esprit de corps?

'Nee, dat is een gemis aan nadenken. Het is handig wanneer in een gedragscode staat wat mag en onder welke voorwaarden. Stel dat wij samen op dienstreis zijn, we laten aan het eind onze vrouwen overkomen en we plakken er nog een weekje aan vast op eigen kosten. Dat doet iedereen, maar één van de reizen is al betaald door de dienst. Het geeft vastigheid als in de gedragscode staat wat wel en niet mag. Maar het effect van regels is ook dat men niet verder nadenkt. Stel dat de partner de hele dienstreis meegaat. Dan komt iemand bij de incheckbalie en dan zegt hij: "Ik reis *business class* en mijn vrouw *economy class*". Wanneer een minister of hoge ambtenaar dan vraagt om upgradation van het ticket van zijn vrouw, maakt hij misbruik van zijn positie. Wat vroeger ook wel gebeurde was, dat een *business class* ticket werd omgeruild voor twee *economy class* tickets zodat de partner gratis mee kon. Dan kom je niet alleen veel minder fris aan, het is fraude en zo wordt dat tegenwoordig ook gezien. Bovendien wordt dit door de fiscus als inkomen in natura beschouwd, je hebt als het ware een gratis ticket gekregen.'

Is er eigenlijk wel genoeg zicht op ambtelijke corruptie?

'Bij registratie hebben we het steeds over corruptie: smeren en fêteren, reisjes maken op kosten van een ander, geld aan-

nemen: dat is gewoon strafrecht. Het komt ergens boven water en wordt strafrechtelijk vervolgd. Mij gaat het om het grijze gebied. Er is een uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep over een politiemans die ontslagen was wegens een relatie met een meisje uit een seksclub. Die politiemans zei: "Dat is toch niet verboden? En het is privé." Maar hij ging om met mensen uit een crimineel milieu en had ook nog tegen het bevoegde gezag gelogen over deze verhouding. Dat hoort niet voor een politiemans.'

Wat waren voor u de meest opmerkelijke zaken in 2004?

'De naweën van de enquêtecommissie bouwnijverheid. Het besluit dat meneer Bos als klokkenluider voor de rechter

'ER ZIT EEN GRIJS GEBIED TUSSEN FRAUDE EN MAATSCHAPPELIJK AANVAARD GEDRAG'

moest komen, vond ik niet gerechtvaardigd. Ik constateer verder dat anoniem lekken effectiever is dan het gebruik maken van de klokkenluidersregeling. Dan kan je óf iedereen adviseren om anoniem te lekken óf je kan de klokkenluidersregeling nog eens doorlichten en ervoor zorgen dat ook daar anonimiteit gegarandeerd is, want dat is nu niet zo. Er wordt nu heel weinig gebruik gemaakt van de klokkenluidersregeling Rijksdienst, vier of vijf keer sinds hij bestaat. En wie weet nou dat er een Criminele Inlichtingeneenheid binnen de Rijksrecherche is, waar je net zoveel anoniem kunt lekken als je wilt?'

En wat is onderbelicht gebleven?

'Integriteit moet geen hype blijven en we moeten elkaar ook niet in de put praten. Als je op de *Corruption Perception Index* van *Transparency International* drie plekken gezakt bent, moet je bedenken dat je >

nog steeds in de top tien van minst corrupte landen staat. Finland staat op nummer één, daar kan het dus alleen maar slechter worden. Wat corruptie in het buitenland betreft, de integriteitscultuur moet uit het hoofdkantoor van bedrijven komen. Iemand die voor een oliemaatschappij op een boorlocatie in Nigeria zit en die geen commissies betaalt, moet een schouderklopje krijgen. Dat is veel belangrijker dan repressie.'

Hoe is het draagvlak voor integriteit bij de burger?

'Ieder integriteitsincident is er eentje te veel. Wanneer de burger niet-integer gedrag of belangenverstrengeling ziet, schaadt dat het vertrouwen van de burger in het bestuur. Het gekke is dat er onderzoeken over gemeentelijke dienstverlening zijn geweest, waarbij de respondenten zeiden dat de bestuurders niet deugden, maar dat zij de gemeentelijke dienstverlening goed vonden. De burger maakt geen onderscheid, tussen die ene overheid en die andere. Het is "één overheid, één grote rotzooi, allemaal zakkenvullers, allemaal graaiers". Een paar ambtenaren kunnen het volstrekt verknoeien. Iedere ambtenaar heeft er belang bij dat zijn collega bloedzuiver is, want het slaat terug op zijn imago.'

Welke rol speelt de Rijksrecherche in het integriteitstraject?

'Laat ik het zo zeggen, ik doe wel eens een integriteitsonderzoek en daarbij ben ik eens gestuit op zaken waar meer achter zat. Maar ik had geen bevoegdheden om verder te graven. Ik stelde mijn opdrachtgever voor om de Rijksrecherche in te schakelen. Daar deinsde deze betrokkene voor terug, niet omdat hij zelf boter op zijn hoofd had, maar zijn omgeving wel. Hij had geen zin om de boel op de spits te drijven. Het management is soms bang om de Rijksrecherche in te schakelen. En als de Rijksrecherche een lek wil onderzoeken, dan vinden ze dat niet, want anoniem lekken is effectiever dan klokkenluiden, dus je zorgt er wel voor dat je het heel stiekem doet.'

'IEDEREEN IS TE VERLEIDEN, IEDEREEN HEEFT EEN PRIJS'

Een van de instrumenten ter bevordering van integriteit is het uit de Verenigde Staten overgewaaide 'integrity testing'. Wat vindt u daarvan? Moeten we at random of targeted testen?

'Dat laatste noem ik uitlokken. Niet doen, de lokportemonnee is te doorzichtig. Bovendien is iedereen te verleiden, iedereen heeft een prijs. Over het *at random* testen, aarzel ik. Juridisch gezien ligt het moeilijk. Ik ben betrokken geweest bij de vraag of het selectief testen op drugsgebruik bij Defensie moest worden ingevoerd. Daar heb ik gezegd: alleen wanneer echte paraatheid vereist is en zeker voor de militair die met scherp op wacht gaat staan. Maar je moet niet gaan testen voor de voorbeeldfunctie. Men kan wel stellen dat militairen het goede voorbeeld moeten geven als ze in de Caraïben achter de drugshandelaren aan zitten. Ik vind dat er een serieus veiligheidsidee achter moet zitten.'

Bent u voorstander van strengere straffen in geval van integriteitsschendingen?

'Ik ben geen voorstander van strengere straffen. Mensen worden al genoeg gestraft. Ik heb ooit een burgemeester van 55 jaar moeten onderzoeken en er waren hem enkele dingen te verwijten. Wij adviseerden ontslag zonder het predikaat eervol maar wel met het behoud van wachtgeld. Sommigen zullen dat mild vinden. Maar kwesties van integriteit vergen integraliteit, je moet alle zaken meenemen. Wat is de context? Zit iemand in een cultuur waar alles kan, waar de chef zelf ook fout zit?'

U bent wetenschapper. Hebt u ook in de praktijk te maken met vraagstukken van integriteit?

'Ik zit in de bezwaarcommissie bouwfraude van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Er hangt die mensen een straf van de strafrechter boven het hoofd, een disciplinaire sanctie en daarnaast zijn ze

geschorst. Ondertussen heeft er allang een inhouding op hun salaris plaats gevonden. Ze zaten er goed bij en toen moesten ze hun auto weg doen, hun huis weg doen, hun vrouw liep weg. Er zit een hoop straf achter. Ze hadden het zich wel moeten realiseren, maar in die cultuur gebeurde het.'

Is cultuur een excuus?

'Nee, maar het is een verklaring. Dat zeg ik ook van Bram Peper. Hij was de gevangene van zijn functie. Als je hoog gestegen bent, dan krijg je weinig tegenspraak. Zo iemand wordt gepamperd. Er is een cultuur van non-interventie. Men controleert elkaar niet en het ambtelijke apparaat durft de burgemeester niet aan te spreken als ze een privé-bonnetje tegenkomen. Ik ging vroeger wel eens met Ien Dales mee toen ze minister was en dan vroeg haar secretaresse aan mij of ik voor haar geld, paspoort en rekening wilde zorgen. Sommige bestuurders beweren 24 uur per dag in dienst te zijn en dat daarom privé en zaken door elkaar heen lopen. Dan zeg ik: "24 uur per dag in dienst betekent 24 uur per dag het aanzien van het ambt niet schaden!"'

In uw boek 'Ambtenaar in de overheidsorganisatie' stelt u dat ambtenaren die bestuurders op de beginselen van de rechtsstaat moeten wijzen, het vaak moeilijk hebben. Wat adviseert u hen?

'Soms moet je een truc uithalen. Zeg geen "nee" zonder alternatieven achter de hand te hebben. Biedt een uitweg. Natuurlijk moet je ook wel eens zeggen: "dit kan niet, de overheid moet zich aan haar eigen regels houden". Bestuurders willen echter niet altijd luisteren. In dat geval leg je uit wat voor indruk de zaak zou maken, als er een parlementaire enquête zou worden gehouden. Meestal is je punt dan wel duidelijk.' <

Mr. Johri Maat is jurist en beleidsmedewerker bij de Rijksrecherche. Hille de Graaf is Rijksrechercheur.