

DALES HAD GELIJK EN ONGELIJK

1 INLEIDING

Confucius legde duizenden jaren geleden bij zijn beschouwingen over de overheidsorganisatie al sterk de nadruk op het bijbrengen van morele principes bij bestuurders en ambtenaren. Hij noemde dat 'Tê', te vertalen als besturen met morele kracht.^[1] Ien Dales – en haar ambtenaren die de speech hadden geschreven – deden een soortgelijk appèl in haar beroemde rede uit 1992 voor de jaarvergadering van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.^[2] Integriteit en het tegengaan van machtsbederf stonden centraal in haar speech. Minister Dales sprak over machtsbederf als een sluipend virus dat zich in de structuur van de overheid kan nestelen. Dit vormt een voedingsbodem 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'.

Het prachtige thema '20 jaar na Ien Dales' biedt de mogelijkheid eens goed terug te blikken en vooruit te kijken op het terrein van integriteit. De volgende artikelen zijn verplichte literatuur in het vak 'De overheid als arbeidsorganisatie' aan de Universiteit van Amsterdam: 'Het ongelijk van Ien Dales' van professor Bovens^[3] en 'Het gelijk van Ien Dales' van Karssing en Hoekstra^[4]. Bestudering van beide artikelen brengen mij tot de conclusie dat de waarheid – zoals vaker het geval is – in het midden ligt: Ien Dales had gelijk én ongelijk. Als aandachtstrekkingen doen de titels het natuurlijk goed, maar ze zijn ongenueanceerd: Ien Dales had opvattingen over meerdere elementen van integriteit. De vraag is dan natuurlijk: waarin precies had de voormalig minister dan gelijk of ongelijk?

[1] Confucius, Analects II.3.

[2] Toespraak van de minister van Binnenlandse Zaken, drs C.I. Dales, op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 12-13 juni 1992 te Apeldoorn.

[3] Bovens, M., *Het ongelijk van Ien Dales*, Bestuurskunde 2006-1.

[4] Karssing, E., Hoekstra, A., *Het gelijk van Ien Dales, in Kok en Van der Maas, Zuiver op de graat*, 2006.

Een paar elementen worden uitgelicht in dit hoofdstuk. Allereerst het binaire karakter van integriteit ('een beetje integer kan niet'). Waarschijnlijk gekozen als retorisch sterke oneliner voor de speech, maar bij nadere bestudering begint de uitspraak te wankelen. Ten tweede signaleerde Dales een toenemend risico op systematische corruptie en riep ze op tot permanente waakzaamheid op dit terrein.

Mijn conclusie is dat het begrip integriteit veel elastischer is dan door Dales werd gesuggereerd. Daarnaast zie ik geen systematische corruptie van de publieke zaak, maar geeft een historische excursie voldoende aanleiding om permanent alert te blijven.

2. EEN BEETJE INTEGER KAN NIET

De woorden waarmee Dales de speech afsloot luiden: 'De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje integer kan niet.' Twintig jaar na dato is de overheersende opvatting dat deze stelling niet met succes stand kan houden. Allereerst is integriteit tegenwoordig een veelomvattend begrip. Waar het in het verleden vooral ging om corruptie en fraude, gaat het tegen-

woordig ook om verschillende soorten plichtsverzuim en hoge restaurantrekeningen – de bonnetjes –, nevenfuncties, aanbestedingen, etcetera. Daarnaast is tegenwoordig nauwelijks omstreden dat integriteit afhankelijk is van tijd, plaats en persoon. Een aantal jaar geleden waren nevenactiviteiten geen integriteitsissue, nu wel. Hetzelfde geldt voor de bonnetjes en het netjes aanbesteden. Wat in Nederland niet integer is, kan in andere landen volstrekt geaccepteerd zijn. Wat wij nepotisme noemen, is in sommige landen gewoon integer zorgen voor je eigen familie. In Nederland is het bestuurders en ambtenaren niet toegestaan grote zakelijke belangen te hebben, terwijl er ook landen zijn waarin het uitzonderlijk is als bestuurders of ambtenaren er géén grote zakelijke belangen op nahouden.

Integriteit is ook sterk verbonden aan de persoon en de cultuur waarin de persoon zich begeeft. Illustratief voor de rekbaarheid van het begrip is de uitspraak van Willem Scholten, de voormalige baas van het Rotterdamse Havenbedrijf, die tijdens een interview over de bekende rechtszaak over corruptie aangaf: 'In principe was ik ambtenaar, maar ik heb me nooit ambtenaar gevoeld.' En: 'Er zat een enorme spagaat tussen de politieke verantwoordelijkheid en het commercieel

handelen. Toen vond ik de vrijheid die ik kreeg een prettige manier van werken. Nu, in 2010 zeg ik: ik had mij veel ellende kunnen besparen. Hadden ze mij maar beter gecontroleerd.' Met andere woorden: in het zakelijke domein is het volstrekt normaal om dit soort dingen te doen in zijn ogen. In het publieke domein ligt dat blijkbaar anders. Dit deed me denken aan het boek van Jane Jacobs, 'Systems of survival, dialogues on the moral foundations of politics and commerce'^[5] ('Handel en bestuur: twee stelsels'). Zij schetst twee tegenovergestelde overlevingssystemen van de mensheid: een publiek en een privaat overlevingssysteem, respectievelijk het Wachtersyndroom (ontleend aan Plato) en het Handelssyndroom. Het wachtersyndroom kent zijn oorsprong onder andere in het beschermen van het leefgebied, terwijl het handelssyndroom voortkomt uit een unieke menselijke eigenschap: de handel. Wachters werken bij leger, politie, rechterlijke macht; het handelssyndroom is van toepassing op bijvoorbeeld kooplieden en ambachtlieden. Jane Jacobs stelt dat beide overlevingssystemen hun eigen ethiek hebben opgebouwd. De waarden van het private syndroom (van het bedrijfsleven), verschillen geheel van die van het publieke syndroom. Ze plaatst de verschillen scherp tegenover elkaar. Geen macht uitoefenen versus geen handel drijven of winst maken, eerlijk zijn versus gehoorzaam zijn, concurreren versus loyaal zijn, optimistisch zijn versus fatalistisch zijn, innovatief zijn versus zich schikken in de traditie, contracten respecteren versus wraak nemen, etcetera. Beide overlevingssystemen zijn nodig in een samenleving. Als het wachtersyndroom teveel overheerst, dan resulteert dat in staats-socialisme, overheerst het handelssyndroom, dan krijg je maffiose praktijken. De twee systemen moeten

[5] Jane Jacobs, 'Systems of survival, dialogues on the moral foundations of politics and commerce', Random House, 1992.

elkaar in evenwicht houden. Ook moeten de ethische fundamenteen niet te veel door elkaar gaan lopen. Dat leidt volgens Jacobs onherroepelijk tot corruptie. Een goed voorbeeld is dat het in de watten leggen van klanten in het bedrijfsleven gebruikelijk is. Het idee erachter is dat opdrachten moeten worden 'ge Gund' aan relaties. Dit staat in scherp contrast met de eisen aan rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid bij overheidsaanbestedingen. Het gunnen van opdrachten aan bevriende relaties is bij de overheid – als het goed is – niet aan de orde.

Bestuur	Handel
Zie af van koehandel	Zie af van geweld
Toon daadkracht	Kom tot vrijwillige overeenstemming
Wees gehoorzaam en gedisciplineerd	Sta open voor inventiviteit en vernieuwing
Wees loyaal	Concurreer
Respecteer gezag	Respecteer contracten
Neem wraak	Wees ondernemend
Misleid in het belang van de taak	Wees kritisch in het belang van de taak
Zorg voor uiterlijk vertoon	Wees zuinig

Jacobs wijst erop dat commercialisering van de politiek net zo gevaarlijk is als het politiseren van het zakenleven. Voorbeelden hiervan zijn er in overvloed. Bedrijven die het publieke geweldsmonopolie verweren, zoals destijds de Verenigde Oost-Indische Compagnie, de voormalig premier Berlusconi, die naast grote zakelijk belangen ook de media en de publieke sector 'in handen had', of het campagnefinancieringssysteem in de VS. En politisering van het zakenleven: het communistische systeem van staatsbedrijven die door de staat opgelegde targets moeten halen.

Met andere woorden: de normen en waarden binnen het publieke domein zijn écht van een ander karakter – en veel strenger – dan in het private domein. Tenslotte leert de praktijk dat ook afhankelijk van de persoonlijkheidsstructuur opvattingen over en attitudes ten aanzien van integriteit kunnen verschil-

len. Ook in dit opzicht heeft het concept integriteit afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt. Onderstaande praktijkcase van Jan Willem Kradolfer – organisatie adviseur bij WagenaarHoes – illustreert deze ontwikkeling.

Praktijkcase: De directie van een grote toezichthoudende organisatie

Tijdens een teamsessie voor een tiental directeuren van een grote toezichthoudende instelling gaat de discussie over 'integriteit'. Het blijkt dat de manier waarop de deelnemers kijken naar integriteit sterk verschilt. Dat is goed beschouwd niet zo verwonderlijk, maar wel complicerend omdat in deze organisatie integriteit als kernwaarde is benoemd.

In deze sessie staat centraal hoe mensen verschillend gedreven worden. Met behulp van Management Drives® bekijkt men de individuele testuitslagen. Het is gebaseerd op de theorie van Robert Graves, waarmee via een zestal kleuren evenzoveel drijfveren in beeld gebracht zijn.



geel
is de drijfveer die wil analyseren,
begrijpen en doorgronden



groen
is de drijfveer die mensen en sociale
verbanden voorop stelt



oranje
is de drijfveer die vooruitgang,
resultaten en prestaties wil laten zien



blauw
is de drijfveer die zekerheid en
duidelijkheid wil creëren



rood is de drijfveer die staat voor durf,
tempo en kracht



paars
is de drijfveer die veiligheid en
thuisgevoel zoekt

Voor integriteit blijkt dat deelnemers afhankelijk van hun eigen belangrijkste drijfveren dat begrip geheel anders duiden:

Wat betekent integriteit in termen van attitude voor mensen met:

- Rood: dat je je collega's nooit laat vallen.
- Blauw: dat je je aan de regels houdt.
- Oranje: dat je informatie deelt over je eigen agenda, geen 'kaarten voor de borst'.
- Groen: dat je eerlijk met je eigen én met andermans emotie omgaat.
- Geel: dat je voor jezelf (en de rest van de organisatie) consistent bent in strategie en gedrag.
- Paars: dat je je rekenschap geeft van de kwetsbaarheid van anderen

Maar hoe zit het nu met de instelling zelf? Hoe staat die tegenover integriteit? De organisatiecultuur in deze organisatie is zeer sterk 'blauw' gedreven. Integriteit in deze instelling krijgt namelijk eigenlijk alleen inhoud via de 'blauwe' drijfveer met als adagium: integriteit is je houden aan de afgesproken regels. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor eenzelfde zeer 'blauwe' invulling van andere 'polderwoorden', die als 'kernwaarden' zijn geformuleerd:

- Commitment: wij houden ons aan afspraken
- Professionaliteit: wij passen regels en afspraken systematisch toe
- Openheid: wij zijn transparant en controleerbaar in ons handelen

Dit blijkt een eyeopener in optima forma, met twee belangrijke conclusies.

1. Wat zij constateerden was dat ze de kernwaarde integriteit ieder een persoonlijke invulling gaven, en niet van elkaar wisten dat ieder er een andere betekenis aan kan geven. Dat maakt het ingewikkeld als je als directieteam samen de organisatie op een integere manier wilt sturen.
2. Integriteit krijgt pas echt inhoud als je weet vanuit welke drijfveer en attitude jijzelf én anderen ernaar kijken en ernaar handelen. Het ongemak van directieleden om goede invulling te geven aan de door de organisatie verordonnerde definitie (op een enkele blauw gedreven directeur na) strookt niet met de wijze waarop ieder zélf integriteit beleeft.

Het blijft altijd een kwestie van perspectief. Het is van belang om te weten wat mensen drijft en in beweging brengt. Woorden kunnen voor de één dan ook heel wat anders betekenen dan voor de ander, afhankelijk van eigen attitude en drijfveer.

Integriteitsvraagstukken hebben altijd met taal, eigen invulling en betekenis geven te maken, waarbij jôuw manier van invullen voor jouzélf vanzelfsprekend is. Maar er zijn ook andere perspectieven.

Het bovenstaande toont duidelijk aan dat het begrip integriteit afhankelijk is van tijd, plaats en persoon, en verschilt tussen privaat en publiek domein. De bi-

naire opvatting over integriteit zoals die in de speech van minister Dales naar voren kwam, ligt ver af van de realiteit.

3. PERMANENTE WAAKZAAMHEID

Oproepen – zoals minister Dales deed – tot permanente waakzaamheid op het gebied van integriteit zijn van alle tijden. Zijn er bewijzen voor een hoger risico van systematische corruptie? Ik zie ze niet. Maar twintig jaar na de waarschuwing van minister Dales heeft deze nog steeds een grote actualiteit. Zolang er ambtenaren worden veroordeeld voor corruptie of klokkenluiders door een departement worden uitgeschakeld, is die waakzaamheid geboden. Ook al staat Nederland zevende in de lijst van Transparency International als een van de minst corrupte landen ter wereld^[6]; op dit terrein kunnen we niet achterover leunen.

De uitspraken van de rechtbank Den Bosch over de Limburgse corruptiezaak zijn illustratief. In deze zaak vlogen ambtenaren naar Monaco voor de Grand Prix, namen ze contant geld aan en lieten ze hun tuin opknappen op kosten van de Limburgse wegenbouwer.^[7] Het omkopen van ambtenaren schaadt het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Ten aanzien van de omgekochte ambtenaren oordeelt de rechtbank dat integriteit van ambtenaren tot de fundamente van de rechtsstaat behoort. ‘Het maatschappelijk belang van een onkreukbare overheid is groot. De leden van de samenleving moeten er zonder meer op kunnen vertrouwen dat ambtenaren hun positie niet misbruiken ten behoeve van hun privébelang. Tegen ambtenaren die opzettelijk en voor eigen gewin het vertrouwen in de overheid schaden, moet dan ook doeltreffend en passend strafrechtelijk worden opgetreden.’

[6] Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2011. Nederland staat op 7e plaats van minst corrupte landen.

[7] Rechtbank 's-Hertogenbosch, 19-01-2011, Parketnummer: 01/993202-09.

Ik zie geen systematische corruptie, maar wel een voortdurende stroom van integriteitsincidenten, die erg schadelijk zijn voor het beeld van de overheid: het COA, Vestia, een Schiedamse burgemeester, een staatssecretaris van Defensie die zijn eigen gedragscode over relaties op het werk schond, en zo kan ik nog wel even doorgaan.

Ook als er weinig reden is om te veronderstellen dat het in Nederland bergafwaarts gaat met integriteit, leert de geschiedenis ons dat het niet vanzelf spreekt dat dit ook het geval zal blijven. Terugval is mogelijk. Een korte historische uitweiding is illustratief.

Plato schetste in zijn ‘De Staat’ een dialoog met Socrates over de rechtvaardige staat^[8]. Hij spreekt over een klasse van Guardians, de Wachters. Zij worden puur op merites geworven en speciaal getraind voor de publieke dienst. Deze Wachters mogen geen eigendom hebben of verwerven zodat ze niet in de verleiding komen om integriteitsschendingen te begaan of zich in te zetten voor hun eigenbelang of een specifiek deelbelang (zie ook de vorige paragraaf met de bespreking van het wachtersyndroom). Maar – en daar slaat Socrates door – zij mogen ook geen eigen vrouwen hebben en moesten de banden met hun gezin breken. Want, volgens Socrates overheerst anders het naar hun huis slepen van spullen van anderen en het bouwen van hun eigen huishouding. En dat gaat ten koste van de algemene orde. Natuurlijk is dit geen reëel beeld, maar wel een interessante denkexercitie, die blootlegt wat de essentie is van staatsvorming. Volgens Plato moet een overheid voortdurend ingaan tegen nepotisme en deelbelangen, en zich inzetten voor het algemeen belang. Met andere woorden: de overheid moet zich permanent inzetten voor integriteit.

[8] Plato, De Staat, vertaling Koolschijn, 2009.

De geschiedenis van de staatsvorming en de ontwikkeling van de moderne overheidsorganisatie, worden subliem beschreven door Francis Fukuyama in zijn boek 'De oorsprong van de politiek'^[9]. Volgens Fukuyama is nepotisme een sociale en biologisch gefundeerde realiteit en een van de meest constante factoren in de menselijke politiek. De menselijke neiging om diensten te bewijzen aan vrienden en familie keert steeds terug als zij niet krachtig wordt ontmoedigd. Instituties zijn in zekere zin onnatuurlijk. Als ze niet meer functioneren, vallen ze terug in oudere vormen van sociabiliteit. De afgelopen 2000 jaar is volgens Fukuyama een patroon te herkennen van spanning tussen het 'algemeen belang' en deelbelangen van 'rent seeking' groepen of individuen. Deze spanning overlapt natuurlijk voor een groot deel met wat we tegenwoordig onder integriteit verstaan. De ontwikkeling van een loyale, onpartijdige en integere ambtenarij – benoemd op grond van merites – is hierbij van wezenlijk belang. Fukuyama constateert ook door de eeuwen heen een terugval naar nepotisme. Fukuyama noemt dat herpatrimonialisering. Sterke instituties zijn nodig om weerstand te bieden aan deze natuurlijke neiging tot nepotisme.

Illustraties van de opkomst en verval van sterke instituties kunnen worden gevonden in de geschiedenis van de Chinese overheid aan de ene kant en die van de Mamelukken en het Ottomaanse rijk aan de andere kant. In beide gevallen worden elementen van de Platoonse Wachters opgenomen in reële instituties.

China: Weberiaans avant la lettre

Twee millennia geleden, tijdens de Han Dynastie, werden de eerste bouwstenen voor de moderne overheidsorganisatie gelegd. In de Zhou-periode ontstond

een systeem met topfunctionarissen op basis van verdiensten in plaats van verwantschap. Het ontstond door de druk om belastingen te innen om oorlogen te financieren^[10]. Het leger dat oorspronkelijk bestond uit aristocraten moest worden uitgebreid met grote hoeveelheden 'gewone' mensen. Hiervoor waren ook administratieve en logistieke diensten nodig en een bureaucratie die in staat was de belastingen te innen. De Chinezen zetten als eerste een moderne overheidsbureaucratie op, met een examineringsstelsel en strikte integriteitsregels, gebaseerd op de leer van Confucius. Dit systeem is nog steeds te herkennen in het Franse examensysteem, dat ook bij de Europese Commissie wordt gehanteerd. Ook kende het systeem een regel van roulatie van ambtenaren, zodat ze zich niet te veel konden vereenzelvigen met een regio (reden voor de hedendaagse roulatiesystemen in de diplomatieke diensten).

Fukuyama stelt dat de Chinese overheidsorganisatie als eerste voldeed aan de kernprincipes van Webers bureaucratie: beambten die onpersoonlijk en op basis van verdiensten worden geworven, een duidelijke hiërarchie, geen onafhankelijke politieke basis voor de ambtenaren, etcetera. Steeds meer werden gedurende de Han Dynastie de functionarissen uit de aristocratie vervangen door ambtenaren in Weberiaanse stijl, ver voor de geboorte van Weber.

In de geschiedenis van Chinese overheidsorganisatie is een slingerbeweging te zien die zich vertaalde naar de overheidsorganisatie. Nu eens overwegend aristocraten, familiebenoemingen en hofbenoemingen; dan weer meer nadruk op verdiensten en onpersoonlijke ondersteuning.

[9] Francis Fukuyama in zijn boek 'De oorsprong van de politiek', 2011.

[10] Fukuyama, p 139.

Een bijzondere positie werd ingenomen door de eunuchen. Traditioneel waren dit de bewakers van de vrouwen van de keizers. Ze hadden geen kinderen en geen nalatenschap, dus werden ze meer vertrouwd. Deze eunuchen zaten dicht tegen Plato's ideaaltypische Wachters aan, maar er was wel castratie voor nodig om ze echt Platoons te krijgen.

Arabische en Turkse slaven-ambtenaren

Paradoxaal genoeg stelt Fukuyama dat het fenomeen van de militaire slavernij een van de moderne elementen is van de islamitische overheden van de negende tot en met de zestiende eeuw. Militaire slavernij kwam er op neer dat er buitenlandse slaven werden geronseld die niet werden opgeleid tot klassieke slaaf maar werden voorbestemd voor een loopbaan als hoge bestuursfunctionaris, officier of ambtenaar. Ze werden op basis van regels en merites geselecteerd en gepromoveerd. Dit bood in de praktijk een oplossing voor het probleem van staatsvorming in de context van sterk tribale gemeenschappen. Deze gemeenschappen waren erg egalitair, consensueel en onhandelbaar; niet in staat om effectief collectief op te treden. In de negende eeuw zette Kalief al-Ma'mun een korps van 4000 Turkse slaven op, die bekendstonden als de Mamelukken^[11]. Deze Mamelukken vormden een sterk korps van strijders die eigen opleidingen kregen. Slavenmeisjes werden voor hen gekocht en ze mochten geen banden hebben met de lokale bevolking. Alleen loyaliteit aan de kalief gold als belangrijke waarde. Ze mochten geen persoonlijke huishoudens opzetten, waren afgesneden van hun stam en hun familie en daarmee een oplossing van het probleem van nepotisme. Ze mochten ook geen erfenissen nalaten aan hun familie, daarmee sterk lijkend op de Wachters van Plato. Na het verval van de dynastie van al-Ma'mun nam het sultanaat van de Mamelukken in Egypte het systeem

van militaire slavernij over. Zij haalden slaven uit onder andere Centraal Azië, die werden bekeerd tot de islam. De Ottomanen namen dit systeem vele eeuwen later over en verfijnden het.

Het systeem van militaire slavernij raakte in de eerste twee gevallen in verval omdat in de 'onafhankelijke' groepen militairen en ambtenaren, weer eigen vormen van afhankelijkheid aan deelbelangen en verwantschap werden opgebouwd. Mamelukken bouwden ook hun eigen dynastieën op en vormden facties binnen hun groep. Ook zij wilden de positie van hun nazaten en familie versterken. In Egypte namen de Mamelukken zelfs de leiding over de staat over.

De Ottomanen hanteerden in het begin een strenger systeem waarbij de 'Janitsaren' waren gedwongen tot het celibaat en ze geen gezin mochten hebben. Ook de Janitsaren oefenden druk uit om de regels te versoepelen. Medio zestiende eeuw werd hen toegestaan om te trouwen en een gezin op te bouwen. Ze oefenden vervolgens druk uit om ook hun kinderen te laten opnemen in de Janitsaren. De regels werden steeds meer overtreden en promoties werden steeds meer gebaseerd op persoonlijke banden met de leiding van de staat dan op regels en merites. De Janitsaren werden een van de zoveelste belangengroeperingen in de samenleving.

Fukuyama noemt dit 'hertribalisering'. Nieuwe 'stammen' werden gevormd binnen de groep van Mamelukken. Niet per se gebaseerd op familierelaties, maar ze hadden wel te maken met een diepgewortelde menselijke drang om de belangen van nazaten, vrienden en cliënten te bevorderen en te beschermen tegen de belangen van een onpersoonlijk sociaal systeem.

[11] Fukuyama, p. 233.

In andere woorden; niet integer gedrag is de mens helaas eigen, ook bestuurders en ambtenaren. Het is een sociale en biologische realiteit. Dit niet integere gedrag dient door middel van krachtige instituties te worden ontmoedigd.

Elk incident is er een te veel. Bovendien zijn er aanwijzingen dat in tijden van grote bezuinigingen, reorganisaties en economische recessie de integriteit onder druk kan komen te staan^[12]. Het is derhalve vanuit historisch én hedendaags perspectief van belang dat integriteit permanent hoog op de agenda van bestuurders en ambtenaren staat.

4. INTEGRITEIT IN DE PRAKTIJK

Wat is er afgelopen jaren na de oproep van Dales op het terrein van integriteit gebeurd? Erg veel: gedragscodes, klokkenluidersregelingen, vertrouwenspersonen, Commissie Integriteit Overheid en ontelbare seminars.

Het integriteitsbeleid is zeer breed. Een van de elementen – hoe om te gaan met klokkenluiders – wil ik desalniettemin uitlichten vanwege de actualiteit. Het blijkt dat een goede klokkenluidersregeling een niet-voldoende, maar wel noodzakelijke voorwaarde is voor een integere overheid^[13]. De ervaringen die we hebben met klokkenluiders is, zoals ik in mijn oratie beschreef, een ontmoeting met de donkere kant van de

overheidsorganisatie. Het is een gebied met dilemma's tussen loyaliteit en integriteit. De kapotte landmijnen, de fraude bij de Europese Commissie, de bouwfraude en de verkeerde veroordeling in de Schiedammer Park-moordzaak waren nooit aan het licht gekomen zonder klokkenluiders. De uitspraak van het Centrale Raad van Beroep van 23 december 2010 over de zaak Spijkers geeft geen fraai beeld van hoe de overheid omgaat met klokkenluiders^[14]. Zoals Bovens al aangaf was de klokkenluidersregeling onder de maat^[15]. De rechtsbescherming van de klokkenluiders liet ernstig te wensen over. Meldingen van misstanden werden niet onderzocht en de Commissie Integriteits Overheid geniet weinig vertrouwen. Ik schaar me dan ook aan de zijde van de vele praktijkmensen en wetenschappers die pleiten voor een sterkere klokkenluidersregeling in Nederland. Er is inmiddels een aantal stappen in de goede richting gezet. De klokkenluidersregeling is sinds 2010 verbeterd. De instelling van een advies en verwijspunt, de zogenaamde Commissie Advies Klokkenluiders, is daarnaast een goede aanvulling. De 'vernieuwde' Commissie Integriteit Overheid zou in mijn ogen wel een enigszins activistischere rol kunnen vervullen en een extensieve interpretatie van hun bevoegdheden kunnen aanhangen. Ten slotte zou het voorstel van kamerlid Van Raak e.a. voor het oprichten van een 'Huis voor klokkenluiders' nog eens goed tegen het licht moeten worden gehouden.^[16] Met name de mogelijke prikkels in dit voorstel om misstanden niet eerst intern aan de kaak te stellen verdienen aandacht.

[12] Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector & CAOP Research, 'Invloed van de bezuinigingen op integriteitsbeleid, Een verkennend onderzoek binnen de (semi-) publieke sector' door drs. A. Hoekstra, drs. Y. Hoogeveen, mr. M. Zweegers.

[13] Nadruk op regels en procedures zijn niet toereikend. Een cultuur van integriteit is niet alleen met behulp van regels te verkrijgen.

[14] Centrale Raad van Beroep, 23 december 2010, 09/5689 AW en 09/5999 AW

[15] Berendsen, L., Bos, A., Bovens, M.A.P., Brandsma, G.J., Luchtman, M.J.J.P. & Pikker, G.K. (2008). Evaluatie klokkenluidersregeling publieke sector

[16] Voorstel van wet van de leden Van Raak, Heijnen, Schouw, Van Gent, Ortega-Martijn en Ouwehand, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders), Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012

5. CONCLUSIE

Samenvattend: Ien Dales had mijns inziens geen gelijk in haar binaire opvatting over integriteit, maar dat interpreteer ik als een retorische aardigheid, om de achterliggende boodschap kracht bij te zetten. Duidelijk is dat integriteit sterk afhankelijk is van tijd, plaats en persoon.

Een systematische corrumpering herken ik gelukkig niet. Ien Dales had wél gelijk met haar oproep tot permanente waakzaamheid op het terrein van integriteit. In de geschiedenis van staatsvorming zijn veel gevallen bekend van terugval naar een niet integere overheid. Ook in de huidige overheidsorganisaties komen nog steeds te veel integriteitsschendingen voor. Dit rechtvaardigt een permanente alertheid op dit terrein en het blijven agenderen van het onderwerp alsmede het investeren in sterke instituties. De stappen die afgelopen twintig jaar zijn gezet, momenteel culminerend in versterking van de instituties die zich richten op klokkenluiders, waren noodzakelijk. Een oud Chinees gezegde luidt: elke lange reis begint met een eerste stap. Het is de grote verdienste van voormalig minister Dales dat zij twintig jaar geleden deze eerste stap heeft gezet.

*Roel Nieuwenkamp is directeur Internationale markt-
ordering en handelspolitiek bij het ministerie van
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Hij is
tevens bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel
aan de Universiteit van Amsterdam.*

Contact: r.nieuwenkamp@uva.nl

*Jan Willem Kradolfer is organisatieadviseur bij Wage-
naarHoes Organisatieadvies.*

Contact: jan.willem.kradolfer@wagenaarhoes.nl