
CopyWrite!

Een selectie actuele artikelen

nummer

3

2^E KWARTAAL 2000

Carrière, integriteit en WOB

Actualiteitencollege door **Prof. Mr. C.R. Niessen** ter inleiding van de
forumdiscussie 'Hoe openbaar en hoe integer is ons openbaar bestuur',
gehouden op 11 mei 2000 bij de Universiteit van Amsterdam

©



Uitgave van het Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)

Actualiteitencollege
Universiteit van
Amsterdam
11 mei 2000

**Carrière, integriteit
en WOB** door

Prof. C.R. Niessen*

Mijn inleiding van vandaag gaat over carrière in het openbaar bestuur, integriteit in het openbaar bestuur en de Wet openbaarheid van bestuur. De relatie tussen deze drie onderwerpen is als volgt:

1. Met een beroep op de WOB, dat door de bestuursrechter gehonoreerd is, probeerden de media via het opvragen van declaraties en bonnetjes, bestuurders op integriteit te controleren.
2. Met declaraties en bonnetjes alleen controleert men echter bestuurders niet. Bij integriteitstwesties moet men alle omstandigheden van het concrete geval in beschouwing nemen.
3. Hoe hoger iemand in een carrière in het openbaar bestuur stijgt, hoe meer integriteitsrisico's hij krijgt. Daar kan hij zelf iets aan doen.

Ik zal u dit nader uiteenzetten, met name met het oog op het antwoord op de vraag of nieuwe tijden nieuwe mores meebrengen. En zo ja, of die nieuwe mores zullen leiden tot risicomijdend gedrag bij ambtenaren en bestuurders, omdat tegenwoordig “niks meer kan”.

Drie vorstinnen en een vorst

Twee vorstinnen hebben de ex-burgemeester van Rotterdam uit de publiciteit weggedrukt: de discussie over de positie van de Majesteit in de regering, en die over Koningin Nina van World On Line vulden de laatste tijd meer krantenpagina's dan die over de handel en wandel van het voormalige vorstenpaar aan de Maas. Bovendien zoeken de laatste tijd de ex-burgemeester van Rotterdam en zijn vrouw de publiciteit niet. Of de publiciteit zoekt hen niet. In elk geval is het redelijk stil geworden rond de heer en mevrouw Peper. En dat is maar goed ook, want te lang leken zij het nuttige adagium uit het oog te hebben verloren: “Wie geschoren wordt moet heel stil zitten”.

Te lang hebben zij ongelukkige uitlatingen gedaan, van regelrechte ontkenningen dat er iets aan de hand zou zijn, via beweringen over bijvoorbeeld de beleidsdiscretie die aan de burgemeester zou toekomen, tot beschuldigingen, gericht aan de onderzoekers van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening van de gemeente Rotterdam, de COR¹⁾. De meest laatdunkende opmerking was wel die van mevrouw Peper, namelijk dat haar man werd beoordeeld “door mensen die nog niets in hun leven hadden klaargemaakt”. Even afgezien van de vraag of dit verwijt wel stand kan houden, leek mevrouw Peper even vergeten te zijn, dat voor de instandhouding van de democratie een van de beste instrumenten is: “government by amateurs”.

*Prof. Mr. C.R. Niessen is bijzonder hoogleraar in “De overheid als arbeidsorganisatie”

(Ien Dales leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam.

In plaats van hun energie te verspillen aan hard roepen, hadden de heer en mevrouw Peper beter eraan gedaan, zelf in de dossiers te duiken zodra zij wisten waarop de COR zijn onderzoek zou richten. Er was immers in dat stadium de gelegenheid de functionaliteit van bepaalde uitgaven, vooral aan reiskosten, aan te tonen aan de hand van dossiers en andere “belegstukken” zoals dat in de overheidsaccountancy heet: bonnetjes, contracten e.d. In plaats daarvan voerde de heer Peper een algemeen verweer, waarin vooral de termen opvielen van het burgemeesterschap dat 24 uur per dag kostte, de “public relations” die de burgemeester met bepaalde uitgaven behartigde voor de wereldhaven Rotterdam, en van de beleidsdiscretie die aan de burgemeester toekwam bij de vraag of zijn vrouw zou meereizen ²⁾.

Pas nadat de COR met haar rapport was gekomen kwamen er stukken boven water, vooral door toedoen van de Rotterdamse Bestuursdienst, die de functionaliteit van bepaalde reizen, waarvan volgens het rapport de functionaliteit niet was aangetoond, alsnog bewezen. Los van het feit dat nog een aantal uitgaven onverklaard bleven, was het kwaad al geschied: enig positief imago dat de heer Peper als burgemeester had, was volkomen afgebroken.

En dat terwijl de COR in haar rapport de uiterste subtiliteit had betracht met de begrippen “doelmatigheid” en “rechtmatigheid” waarop zij de uitgaven had te beoordelen. De COR is in die zin uiterst afgewogen te werk gegaan, dat zij niet direct bij het louter ontbreken van “belegstukken” of bij het in eerste instantie onverklaard blijven van wél aanwezige “belegstukken”, is afgekoerst op het oordeel: niet rechtmatig. Zij heeft aan de hand van agenda’s en door middel van gesprekken met betrokkenen en anderen getracht de functionaliteit van de uitgaven te achterhalen ³⁾.

Hier is voor de toepassingspraktijk van de Wet openbaarheid van bestuur en voor de media de lering uit te trekken dat het ontbreken van bonnetjes nog niets zegt, en dat ingeval er wél bonnetjes zijn, met het opvragen met een beroep op de WOB van declaraties en bonnetjes alleen, men niet bereikt dat de betrokken bestuurder of ambtenaar ook daadwerkelijk gecontroleerd wordt.

Hijgend hebben de kranten achter elkaar aangelopen bij het opvragen van declaraties van ministers. We zijn wel ver afgeraakt van de situatie die de eerste Evaluatiecommissie van de WOB in 1983 onder journalisten aantrof: een slechts aarzelend gebruik dat journalisten van de mogelijkheden van de WOB maakten. Waarom? Omdat het verkrijgen van een eindoordeel van de bestuursrechter bij een weigering informatie te verschaffen veel tijd vergde. Tijd die de nieuws waarde van de opgevraagde informatie deed verdampen. Maar ook omdat – zo is mijn vermoeden – veel journalisten toentertijd vreesden met een WOB-beroep hun goede verstandhouding met de betrokken overheidsvoorlichters op het spel te zetten. Een goede verstandhouding die hun nogal eens informatie verschafte die zij anders niet hadden gekregen ⁴⁾.

Nu is de situatie anders: de media zijn over elkaar heen gebuiteld om de declaraties van ministers openbaar gemaakt te krijgen. Fijntjes had de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak voor 10 februari 2000 over het verzoek om voorlopige voorziening inzake de opgevraagde declaraties en bonnetjes nog het volgende opgemerkt ⁵⁾ (ik citeer):

“ ... voorshands (bestaat) ... ernstige twijfel of onder declaraties meer moet worden verstaan dan de ingediende standaard declaratieformulieren en met name of daaronder mede moeten worden begrepen daaraan ten grondslag liggende nota's en bonnen. Dat het bij dergelijke nota's en bonnen gaat om een schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat over beleid van de Minister, daaronder begrepen de voorbereiding en uitvoering ervan is niet evident ... Voorshands kan bij voorbeeld niet worden aangenomen dat wanneer de gedeclareerde bedragen betrekking hebben op maaltijden, in het kader van de WOB uit gegevens over de plaats en tijd van samenkomst en de menukeuze informatie over het beleid kan worden afgeleid.”
(einde citaat)

Nu heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 25 april 2000 uitgemaakt ⁶⁾, dat bonnetjes zo met de declaratieformulieren zijn verweven, dat zij moeten worden geacht daarvan onderdeel uit te maken. Maar ook nu deze uitspraak ertoe leidt, dat in beginsel ook de onderliggende bonnetjes openbaar moeten worden gemaakt, en dat in principe op de declaraties de naam van degene met wie gegeten is, niet mag worden weggelakt, worden de media en het publiek uit de declaraties en de bonnetjes alleen, niet veel wijzer. Immers, over het onderwerp waarover de betrokken bestuurder en zijn gast aan de maaltijd spraken - en dát zal toch wel de voor de media belangrijkste informatie zijn - , zal in het algemeen geen document bestaan, dus dan helpt de WOB ook niet om betrokkene te controleren. En ook als betrokkene met zijn partner heeft gegeten, kan dat binnen een bepaalde context functioneel zijn. Dit nog afgezien van de – beperkte - ruimte die de Afdeling bestuursrechtspraak heeft gelaten voor informatieweigering uit een oogpunt van privacy–bescherming en voorkoming van onevenredige benadeling van betrokkenen of derden.

Het feit dat men niet op declaraties en op bonnetjes alléén af kan gaan, is een illustratie van de stelling dat bij integriteitskwesaties alle omstandigheden van het concrete geval in aanmerking moeten worden genomen. Niet alles wat zich op het eerste gezicht aandient als integriteitsincident, is dat bij nadere beschouwing ook. Om een voorbeeld te geven: stel dat een DG een prioriteitsaandeel heeft in het organisatieadviesbureau van haar man, die ook opdrachten aanvaardt van het ministerie waar die DG werkt. Dat is géén integriteitsincident als het aandeelhouderschap bekend is bij de superieuren van de DG en als dat aandeelhouderschap louter bedoeld is ter oplossing van een erfrechtelijk probleem (nl. om de DG na overlijden van haar man nog enige zeggenschap te geven in het bedrijf) en als de opdrachten op ordentelijke wijze (dus na offerte en met inachtneming van Europese regels) zonder beïnvloeding door de genoemde DG worden verstrekt aan het organisatieadviesbureau ⁷⁾.

Een ander voorbeeld: stel dat een stel slimme jongens in dienst van een ministerie een programma hebben geschreven met een functiewaarderingsstelsel dat door de gehele overheid toegepast kan worden. Zij willen dit stelsel in hun eigen tijd voor eigen rekening en risico gaan exploiteren bij andere overheidsorganen. Er zullen weinig mensen onder mijn gehoor zijn, die zullen vinden dat deze nevenfunctie zou mogen worden toegestaan: deskundigheid en materiaal, ontwikkeld in de baas zijn tijd, mag men niet in een nevenfunctie voor zichzelf te gelde maken.

Een keurige regel. Maar geldt hij ook voor alle gevallen? Juristen mag ik graag even wijzen op de vele ambtenaren die in een nevenfunctie geld – voor zichzelf – verdienen aan tekstuitgaven van wetten met toelichtende aantekeningen; wetten ten aanzien waarvan zij de experts zijn. Zij vallen dus onder dezelfde regel die ik zoëven heb vermeld: deskundigheid en materiaal, ontwikkeld in de baas z'n tijd, mogen niet voor persoonlijke doeleinden te gelde worden gemaakt in een nevenfunctie. Is bij deze bewerkers nu sprake van niet–integer handelen? In dit geval zou ik menen van niet, omdat:

1. er vrijwel geen andere deskundigen op het gebied van wetgeving te vinden zijn dan de betrokken wetgevingsjurist; en omdat
2. het algemeen belang ermee gediend is dat tekstuitgaven van wetten, voorzien van deskundige toelichtende aantekeningen, ontsloten worden voor een breder publiek; en omdat
3. het bewerken van deze tekstuitgaven slechts liefdewerk-oud-papier is ⁸⁾.

Wat ik hiermee wil zeggen is, dat bij integriteitsvragen alle omstandigheden van het geval moeten worden afgewogen. Hoedt u voor de digitale moraal, die op de enkele aanblik van een geval zegt: “Dit is fout”. En dan nog kan bij afweging van alle factoren het eindoordeel in de ene periode anders uitvallen dan in de andere. Vroeger bijvoorbeeld had men royalere opvattingen over het gebruik van de dienstauto met chauffeur dan nu; ik ga daar straks op in. Een ander voorbeeld van verschuiving in de tijd van opvattingen wordt gevormd door het rechter-plaatsvervangerschap van advocaten uit hetzelfde arrondissement als de rechtbank waar zij als plaatsvervanger aan verbonden zijn. Jarenlang was de heersende opvatting dat die combinatie “moest kunnen”. Tegenwoordig ziet men veel meer risico's van belangenvermenging en belangenconflicten in die combinatie.

En ik houd het voor mogelijk dat men in de toekomst wel eens strenger zou kunnen oordelen over de nevenfunctie van bewerking van tekstuitgaven van wetten.

Integriteit vergt integraliteit

Bij integriteitskwesties moeten alle omstandigheden van het concrete geval in aanmerking worden genomen. Ik spreek in dit verband van de integrale benadering van integriteitskwesties. Kwesties van integriteit vergen in de benadering daarvan: integraliteit ⁹⁾. Vooral op het integriteitsterrein van de vermijding van de “schijn des kwaads” – dus buiten het terrein van regelrechte fraude of corruptie – dient, juist omdat het hier een niet scherp te omgrenzen gebied betreft, op alle omstandigheden van het geval acht te worden geslagen om te kunnen concluderen of “de schijn des kwaads” al dan niet vermeden is. Integriteitskwesties zijn zo ernstig, kunnen ook de persoon van betrokkene zozeer beschadigen en kunnen het vertrouwen dat het publiek in de overheid zou moeten hebben, zozeer schaden dat zonder een onderzoek–tot-op-de-bodem geen definitieve conclusies mogen worden getrokken.

In de onderhavige kwestie is niet naar alle omstandigheden van het geval gekeken.

Waarmee niet gezegd wil zijn dat ik het rapport van de COR onvoldoende afgewogen vind. De COR heeft namelijk wel een groot aantal aspecten van de zaak in haar beschouwingen betrokken. Te denken valt hierbij aan de zgn. vertrouwensregel die binnen het College van B. en W. gold, d.w.z. het non-interventiebeginsel tussen de leden van het college, als het ging om dienstreizen.

Te denken valt verder aan de gradaties van beoordeling die de COR aan de hand van de concrete omstandigheden van ieder geval heeft gehanteerd:

- slordigheid, als een uitgave pas achteraf als functioneel kon worden aangemerkt;
- onzorgvuldigheid, als er twijfel bleef bestaan aan de functionaliteit van de uitgave;
- verwijtbaarheid, als er twijfel rees aan de correcte afhandeling van een uitgave;
- ernstig verwijtbaar gedrag, als er bij een uitgave sprake was van ernstige twijfel aan de rechtmatigheid daarvan, dan wel van onrechtmatigheid ¹⁰.

Verder heeft de COR – terecht mijns inziens – niet de staf gebroken over de hoogte van de bedragen die in het kader van de “public relations” voor de NV Wereldhaven Rotterdam zijn uitgegeven. Ik heb althans in het rapport van de COR geen opmerkingen gevonden in de trant van dat het allemaal wel wat zuiniger kon. Terecht niet, omdat op “public relations”-uitgaven niet een simpele kosten/baten-analyse kan worden losgelaten. Uitgaven voor “public relations” leveren immers vaak pas op termijn concrete opbrengsten op (bij voorbeeld in de vorm van vestiging van bedrijven of vergroting van de bedrijvigheid) – als ze dat al doen -, en soms is verbetering van de relatie met anderen die misschien ooit nog eens handelspartner zullen worden, al opbrengst genoeg. Wij meten toch ook niet de kosten van een staatsbezoek dat de Koningin aflegt, af aan de concrete orders die de handelsdelegatie die in het kielzog van de Koningin meeding, binnensleepte? Vaak genoeg zijn die concrete orders er niet, nog niet. Al evenmin houden wij bij de uitgaven voor een staatsbezoek de Hollandse maat van zuinigheid aan, maar passen wij ons aan de maat van de gasten of de gastheer/gastvrouw ¹¹.

Waarom zeg ik dan toch, dat in het onderhavige geval de COR niet naar alle omstandigheden van het concrete geval heeft gekeken?

Omdat het COR-rapport zo sterk gefocust is op de leden van het College van B. en W. (in diverse samenstellingen) komt niet of nauwelijks aan de orde dat de raadsmeerderheid gedurende al die jaren ook boter op haar hoofd heeft. Door het PR-beleid van het college, en met name van de burgemeester te steunen, althans jaar-in jaar-uit daaraan niet de steun te onthouden, en door steeds weer het college décharge te verlenen, is er een bestuursklimaat gegroeid waarin collegeleden niet op de vingers werden gekeken noch getikt bij het doen van uitgaven.

Daarnaast wordt in het COR-rapport en in het verslag van de forensic accountants niet of nauwelijks ingegaan op het falen van het ambtelijk apparaat van Rotterdam. Tot op zekere hoogte is het immers verklaarbaar, hoe de toenmalige burgemeester van Rotterdam uiteindelijk verzeild raakte in het wespennest van integriteitsvragen die zijn optreden opriepen. Er waren natuurlijk de vijanden die hij in zijn loopbaan gemaakt had, en die nu de kans kregen, verhaal te halen. Maar belangrijker is dat iemand in zijn hoge positie in de loop der jaren eraan gewend raakt dat zaken tevoren voor hem geregeld worden, en dat dingen achter hem worden opgeruimd.

En zo zou het dus wel vaker hebben kunnen gebeuren, dat het ambtelijk apparaat van de gemeente uitgaven van de burgemeester afgeboekt heeft op zodanige posten, dat ze voor rekening van de gemeente kwamen. En daar zijn dan – zo is gebleken – een aantal uitgaven bij, die anderen zouden hebben aangemerkt als privé, maar die de betrokken ambtenaren voor rekening van de gemeente hebben laten komen, hetzij omdat ze de burgemeester er niet mee wilden lastigvallen (of dat niet durfden), hetzij omdat de burgemeester geen aanwijzingen had gegeven hoe deze uitgaven moesten worden betaald.

En zo zou het ook hebben kunnen gebeuren, dat de rekening van een aantal nieuwe kostuums voor de burgemeester – toen die flink was afgefallen – van een herenmodehuis in Delft, door de heer Peper zelf is betaald, maar dat vervolgens zijn creditcardrekening met hetzelfde bedrag van gemeentewege is aangezuiverd.

“De gevangene van de functie”

Aan de top worden zaken vooraf voor je geregeld en wordt de “troep” achter je opgeruimd door je onderhebbenden. Daar wordt een mens heel gemakzuchtig van. In zekere zin is de heer Peper te beschouwen als “de gevangene van zijn functie”. Het is een verklaring voor wat er gebeurd kan zijn. Maar het is géén vergoelijking en het is géén rechtvaardiging. Aan de top ben en blijf je politiek aansprakelijk voor wat jouw onderhebbenden aan fouten hebben begaan. Als je er niets aan kon doen, spreken we van de risico-aansprakelijkheid van de bestuurder of topambtenaar. Als je nagelaten hebt, aanwijzingen te geven aan je ambtelijk apparaat, of als je aan hen de verkeerde aanwijzingen hebt gegeven, is er zelfs sprake van schuldaansprakelijkheid.

Ik heb het hier over vormen van politieke aansprakelijkheid, die ik aanduid met termen, aan het civielrecht ontleend. Ik ga in dit bestek niet in op de vraag hoe het zit met de eigenlijke civielrechtelijke aansprakelijkheid, de strafrechtelijke aansprakelijkheid en de fiscale aansprakelijkheid. Vooral die laatste vorm van aansprakelijkheid lijkt me interessant. Privé-uitgaven die door de publieke kas betaald zijn, leiden tot extra inkomen, net zo goed als het omwisselen van een door de zaak betaald ticket voor business class, voor twee tickets economy class loon in natura oplevert.

Ik houd het voor mogelijk dat de heer Peper zich niet ervan bewust is geweest dat zijn “troep” op een verkeerde wijze achter hem werd opgeruimd en dat hij op die manier feitelijk persoonlijk verrijkt werd. Vandaar zijn ontkenning in het begin van het traject, dat er maar iets te vinden zou zijn. Het is op het punt van het falen van het Rotterdams ambtelijk apparaat dat het rapport van de COR een incompleet beeld geeft, omdat men bij integriteitskwesaties alle omstandigheden van het concrete geval in aanmerking moet nemen.

Voor de goede orde: het is niet mijn bedoeling, het COR-rapport af te meten aan wetenschappelijke maatstaven. Het is een bestuurlijk rapport, dat een beperkt bestuurlijk doel diende (nl. het onderzoek van de gemeenterekening over een aantal jaren) en dat dat doel ook heeft gediend. Maar anderen, met name wetenschappers, vragen zich iets méér af, namelijk: wat is er allemaal aan de hand geweest? Dit niet alleen om een compleet beeld van de werkelijkheid te hebben, maar ook om lering te trekken uit het totale feitencomplex. De vraag rijst namelijk of er naar aanleiding van de Rotterdamse affaire nog iets moet worden toegevoegd aan het arsenaal van preventieve en repressieve integriteitsmaatregelen dat we kennen, zoals functiescheiding, functieroulatie, vertrouwenscommissies, meer-ogen-constructies, gedragscodes en regelgeving.

Laten we niet vergeten: reeds uit het COR-rapport zoals het is, blijkt al dat de heer Peper onvoldoende diligent is geweest met het omgaan met algemene middelen. En er zijn bijvoorbeeld nog steeds een aantal reizen van hem, ten aanzien waarvan de functionaliteit van de reis én van het reisgezelschap nog niet is geduid.

Lering

Ik rond af. Wat valt er te leren uit deze hele affaire? Veel ¹²⁾. Ik beperk mij tot de lessen voor de onderwerpen van dit verhaal: carrière, integriteit en WOB, en ik richt mij daarbij tot diegenen die al top-bestuurder of top-ambtenaar zijn, of graag willen worden.

1. De verkeerde les die uit de Rotterdamse affaire zou kunnen worden getrokken, zou zijn, dat er voor bestuurders en ambtenaren als het gaat om vermindering van de “schijn des kwaads”, “nu niets meer kan”. Daarvoor is het de Rotterdamse affaire en de context waarbinnen een en ander geschiedde (b.v. de persoonlijke opvatting van de heer Peper over de wijze van uitoefening van zijn functie en het non-interventie-gedrag binnen het College van B. en W.) te specifiek.
2. Er kan minder dan vroeger, maar dat is niet alleen het gevolg van de Rotterdamse affaire. Het is ook een gevolg van in de loop der jaren veranderde inzichten. Vroeger – daar komt het voorbeeld dat ik eerder aankondigde - mocht de dienstauto in het weekend en in de vakantie worden gebruikt; vroeger mocht de chauffeur de partner van de ambtsdrager naar de kapper brengen of de kinderen naar school. Dat is tegenwoordig allemaal niet meer geoorloofd, en dat komt niet alleen door de fiscalisering van het privé-gebruik van de dienstauto, maar ook door helderder inzicht in wat kan en wat niet kan. Ik herinner eraan dat in de jaren '70 de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken Geertsema zich op verkiezingstournee niet liet vervoeren door de ministeriële dienstauto met chauffeur, maar in een door hemzelf gehuurde auto met een door hemzelf ingehuurde chauffeur. Een toen al bestaande notie van zuiverheid van handelen van een bestuurder als het gaat om partij-politieke activiteiten. Je zal de bestuurders de kost moeten geven die hedentendage zich wel met de dienstauto naar partijpolitieke activiteiten laten vervoeren.
3. Er “kan nog steeds wel wat” in de sfeer van dienstreizen, netwerken en het onderhouden van relaties. Maar hier geldt als eerste eis: “Hou maat, en hou bonnetjes”.
4. “Hou maat”, betekent in dit geval niet dat u de maat van Hollandse zuinigheid hoeft aan te houden, maar dat u zich moet en mag spiegelen aan de maat van uw gasten, c.q. gastheren. Om een voorbeeld te geven: een internationaal gezelschap zet men geen lunch van een broodje kaas met een glas melk voor, maar ook niet een lunch met in elk van de vier gangen een hele truffel verwerkt. Iets daartussenin moet het worden. Dat er in het openbaar bestuur gelet wordt op maatvoering behoort evenwel niet tot nieuwe mores die speciaal door de Rotterdamse affaire zouden zijn ontstaan. De bijklussende hoogleraar die geen Staatssecretaris van Onderwijs kon blijven, kan hier meer over vertellen.
5. “Hou bonnetjes”, betekent dat u zelf aan de hand daarvan voor degenen die uw declaraties moeten afhandelen, kunt aangeven, welke uitgave privé was, en welke op kosten van de zaak. “Hou bonnetjes” betekent dat u zichzelf daarmee in staat stelt, ten overstaan van uw superieuren – als die zich in uw geval voordoen – of ten overstaan van politieke organen – als u onder politieke controle staat -, én tegenover de financiële functionarissen u te verantwoorden voor de uitgaven die voor rekening van de gemeenschap komen. En in voorkomend geval: ten overstaan van de media, al zei ik zoëven dat declaraties en bonnetjes alléén niks zeggen, als het gaat om publieke controle op basis van de WOB. Dit advies: “Hou bonnetjes”, is

evenwel geen nieuwe regel die speciaal ontstaan is door de Rotterdamse affaire; het voorschrift is zo oud als er comptabiliteitsvoorschriften bestaan.

6. “Hou bonnetjes” betekent óók, dat u de dagafschriften van uw bank langer moet bewaren dan de vijf jaar buiten welke periode de fiscus – naast de rechterlijke macht toch ook een afschrikwekkend orgaan van de staat – gemeenlijk niet meer terugkomt op uw aangifte voor de belastingen (behalve als het gaat om buitenlandse spaartegoeden; dan is de fiscale “verjaringsstermijn” 12 jaar). In de politiek gelden andere termijnen voor het afleggen van verantwoording, maar dat wist u eigenlijk ook al, al was het alleen maar door diverse parlementaire enquêtes.
7. Waan u niet politiek gedéchargeerd door de formele décharge van uw volksvertegenwoordiging. Ook dat is niets nieuws en wist u eigenlijk al vanaf bijvoorbeeld de RVS-enquête. Ook de Gemeentewet bevat de mogelijkheid om de décharge te doorbreken bij onregelmatigheden.
8. Gedraag u alsof u inderdaad 24 uur per dag ambtsdrager bent. Dat betekent niet dat u privé-uitgaven en zakelijke uitgaven door elkaar heen mag laten lopen. Dat betekent wél dat u 24 uur per dag beschikbaar bent voor de publieke zaak, en dat u 24 uur per dag niet het aanzien van uw ambt mag schaden. Ook hier geldt, dat dit geen door de Rotterdamse affaire ingevoerde nieuwe mores zijn. De toenmalige burgemeester van Groningen Ouwerkerk weet alles van de eis van 24 uur per dag beschikbaar zijn voor de publieke zaak; de beide toenmalige burgemeesters uit het Noorden des lands die in de jaren '80 aan de zwier wilden gaan in Zwolle – of all places! – weten alles over 24 uur per dag niet het aanzien van het ambt schaden.

Organiseer uw eigen tegenspraak!

In het algemeen zie ik dus niet dat er nieuwe mores zijn ontstaan door de Rotterdamse affaire. De eis van integriteit over de hele linie van de overheid als arbeidsorganisatie, zowel voor bestuurders als voor ambtenaren, gold en geldt. En waarom geldt deze eis over de gehele linie? Omdat ieder integriteitsincident bij de overheid het vertrouwen dat de burger moet hebben in de overheid, over de hele linie schaadt ¹³⁾.

Wel zijn door de Rotterdamse affaire bestaande mores nog eens scherper voor ogen komen te staan. Geen reden dus voor bestuurders en ambtenaren om risicomijdend gedrag (in de negatieve betekenis van deze woorden) te vertonen. Maar er is wel déze les te trekken voor degenen die hun carrière willen maken of hebben gemaakt in het openbaar bestuur: hou rekening met het ervaringsfeit dat hoe hoger iemand in het openbaar bestuur stijgt, hoe meer men het risico loopt, omringd te worden door jaknikkers. Hoe hoger men stijgt, hoe minder tegenspraak men krijgt. En hoe hoger men stijgt, des te noodzakelijker wordt het, de eigen tegenspraak te organiseren. Dus: “Organiseer uw eigen tegenspraak!”.

Dit geldt niet alleen voor kwesties van beleid en beheer waarvoor men eenzaam aan de top verantwoordelijk is. Dit geldt ook voor integriteitskwesties. Tegenspraak betekent in dit geval dat iemand tegen u bijvoorbeeld mag zeggen dat u bepaalde uitnodigingen of cadeaus of nevenfuncties niet moet aannemen of dat u bepaalde dienstreizen niet moet maken of niet met het gezelschap dat u voor ogen staat.

En waar moet die iemand vandaan komen? Dat mag u zelf organiseren. Het kan iemand zijn uit uw naaste omgeving, of een extern adviseur die u volledig vertrouwt, of een vertrouwenscommissie. Het kan ook iemand zijn uit uw eigen organisatie. Idealiter zou het zó behoren te zijn dat kwesties waarbij integriteitsvragen rijzen, op gezette tijden met uw staf of managementteam besproken worden: uitnodigingen, voorgenomen dienstreizen, nevenfuncties, aangeboden of te geven geschenken of maaltijden etc. zouden vast agendapunt van uw staf- of MT-besprekingen moeten zijn. In zulke besprekingen kunnen de grenzen van wat oirbaar of onoirbaar is, worden afgetast. Idealiter zou het zó behoren te zijn dat in zo'n bespreking ook de lagere functionarissen de hogere zouden mogen aanspreken op hun gedragingen ¹⁴⁾.

Dit vereist nogal wat karaktersterkte van de topambtenaar of bestuurder. Hij of zij moet zich – zoals dat hedendaags heet – kwetsbaar opstellen. Maar in alle eerlijkheid: wie zich aan de top niet kwetsbaar durft op te stellen, deugt niet voor het vak.

© 2000 C.R. Niessen

Noten

1. Rapport van de Commissie van Onderzoek van de Rekening van de gemeente Rotterdam, 17 maart 2000.
2. COR-rapport, rapport KPMG, blz. 135 – 137, 140.
3. COR-rapport, blz. 14 – 16; rapport KPMG, onder andere blz. 134, 137 – 138.
4. Tweede intermrapport van de Evaluatiecommissie Wet openbaarheid, 1981, blz. 38.
5. Vz ABRS, 10 februari 2000, uitspraak in zaak nr. 20000651/02.
6. ABRS, 25 april 2000, nr. 20000651/01. De uitspraak betrof het hoger beroep van de Minister van BZK, tegen de uitspraak van de President Rb. Alkmaar van 1 februari 2000.
7. Vgl. de antwoorden op Kamervragen van het lid Kant , Aanh. Hand TK, 1998-1999, nr 21.
8. Al is de kiloprijs van oud papier inmiddels gestegen tot plm. f 0,20.
9. Vgl. J.M.M.B. Maes, Het optreden van een overheidsorgaan tegen een corrupte ambtenaar, in Openbaar Bestuur juni/juli 1993, blz. 29 – 32; T. van Peijpe, Integriteit vanaf f 100,-, in SMA 1999, blz 433. Ik leg wel nog veel meer nadruk op het feitenonderzoek dan Maes en Van Peijpe.
10. COR –rapport, blz. 23 – 24.
11. Hieruit blijkt dat ik tot op zekere hoogte de opvatting kan volgen die M. van Schendelen in een interview in de Volkskrant van 19 februari 2000 te berde bracht. Uit het vervolg van mijn betoog zal blijken dat ik strenger oordeel dan Van Schendelen: niet voor alles zijn PR-activiteiten een rechtvaardiging.
12. Bij voorbeeld dat het begrip “rechtmatigheid” bij de financiële controle van de begrotingsuitvoering in de gehele bestuurskolom hetzelfde betekent. Bij voorbeeld ook, dat het tijd wordt dat accountantskantoren zich opsplitsen in certificerende accountants, adviserende accountants en forensic accountants. Het publiek begrijpt niet waarom in de Rotterdamse affaire de ene soort accountants tot oordelen komt over de niet-(aantoonbare) functionaliteit van uitgaven van de toenmalige burgemeester, terwijl een accountant van de andere soort opmerkt dat dat hem niets is gebleken op basis waarvan hij meent te moeten twijfelen aan de integriteit van de heer Peper (COR-rapport, rapport KPMG, blz. 136). Zeker wanneer accountants in één kantoor werken (voor de duidelijkheid: in het onderhavige geval gaat het om verschillende kantoren) is de enkele stelling dat er een “Chinese muur” is tussen de verschillende soorten accountants onvoldoende om het publiek duidelijk inzicht te verschaffen.
13. En daarom vormt de eis van integriteit over de gehele linie van het openbaar bestuur een van de grenzen aan verdere normalisering van de rechtspositie van de ambtenaar. Zie het kabinetsstandpunt hierover, TK 1996 – 1997, 24 253, nr. 6, en het advies nr. 17 van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid d.d. 16 december 1998, over de ambtelijke status.
14. Vgl. een van de voorstellen van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid in diens advies nr. 21 d.d. 22 december 1999, blz. 10 – 11.