

INTEGRITEIT: EEN ONMISBARE FACTOR IN DE STRIJD TEGEN CORRUPTIE

E. Djoeneri LL.B. MPA¹

Abstract

Het is een veelvoorkomende term en één die in steeds toenemende mate discussies overheerst. Over corruptie wordt vrijwel dagelijks bericht in de media. Iedereen denkt te weten wat corruptie is. Desondanks is het niet (altijd) duidelijk wat de inhoud van dit omvangrijk en gevoelig fenomeen is. Dit artikel zal zich niet alleen uitwiden over het vraagstuk corruptie doch ook over een begrip dat in principe van grotere waarde is namelijk integriteit. Op de eerste plaats zal aandacht besteed worden aan de definitie van integriteit en corruptie. Nadere toelichting van het begrip integriteit brengt ons onvermijdelijk op het punt van het onderscheid naar integriteitsschendingen alsook het belang van het formuleren en implementeren van een adequaat integriteitsbeleid. De aanpak van corruptie gaat hand in hand met integriteit en het inachtnemen van de principes van integriteit. Integriteit is dus een onmisbare factor in de strijd tegen corruptie.

Keywords: corruptie, integriteit, integriteitsschendingen, integriteitsbeleid, normen, waarden

Inleiding

Corruptie is een concept waarvan niet kan worden ontweken; het is een zeer beladen concept waarvan het effect in toenemende mate prevalent is in landen. Corruptie is een universele vloek die overal ter wereld voorkomt, zowel in ontwikkelde- als in ontwikkelingslanden. Corruptie is van alle tijden en alle plaatsen – maar niet van alle mensen. De meeste mensen zijn eerlijk en ‘niet te koop’ (van Hulten, 2012). Het behoeft geen betoog dat corruptie zeer schadelijk is voor de ontwikkeling van landen; corruptie ondermijnt de rechtsstaat, de rechtsgang en het legitiem beleid van de overheid. Corruptie is, zoals eerder aangegeven, van alle plaatsen; geen land is gevrijwaard van dit fenomeen. Helaas ook Suriname niet. De vragen

¹ Promovendus aan de Vrije Universiteit Amsterdam

die velen occupeert is *Wat is de remedie tegen corruptie? Hoe kan een land gevrijwaard worden van corruptie?*

Het antwoord op deze vragen dient mijns inziens benaderd te worden vanuit verschillende invalshoeken; een holistische benadering is aldus essentieel. Een der invalshoeken betreft namelijk het onderwerp dat in dit artikel besproken zal worden en tegelijkertijd het paraplubegrip dat essentieel is in de discussie omtrent corruptie namelijk integriteit. In de discussie omtrent corruptie ontstaat veelal de drang integriteit over het hoofd te zien c.q. niet in nadere beschouwing te nemen. De importantie van het integriteit concept mag onder geen beding onderschat worden.

Alvorens een nadere toelichting te geven van integriteit lijkt het mij nuttig in een notendop de definitie en oorzaken van corruptie te noemen. In de literatuur zijn tal van definities voor het fenomeen van corruptie. Eén der meest gehanteerde en internationaal gangbare definities is de definitie zoals omschreven door Transparency International

“The abuse of entrusted power for private gain”.

Het is van essentieel belang het begrip corruptie te omschrijven teneinde een effectieve benadering van dit fenomeen te garanderen.

Over de oorzaken van corruptie zijn tal van modellen, interpretaties en hypotheses in de literatuur te vinden. Volgens de Graaf en Huberts (2014) vormen verschillende veronderstellingen in de individuele sfeer de grondslag als te zijn oorzaken van corruptie:

1. Dominantie en (sterke) persoonlijkheid; corrupte functionarissen zijn veelal dominant en beschikken over sterke persoonlijkheid/karakter, hebben zekere mate van onafhankelijkheid, hebben het vermogen zaken klaar te spelen en overstijgen het formeel gezag.
2. Publieke functionarissen met een zekere mate van affiniteit voor ondernemerschap verhogen het risico tot corruptie.

3. Aanvullend aan het materieel gewin spelen motieven als vriendschap (of liefde), status, indruk maken op collega's en vrienden een belangrijke rol bij functionarissen voor het plegen van corruptieve praktijken.
4. Er is sprake van een "slippery slope"; functionarissen zijn van nature niet corrupt doch "glijden" richting corruptie.

Aanvullend op de bovengeschetste veronderstellingen moet ook rekening gehouden worden met de verschillende typen oorzaken van corruptie. Hierna een schematisch overzicht.

<p>Individueel Karakter/persoonlijkheid, economische omstandigheden, persoonlijke (morele) waarden, vriendenkring, ontevredenheid</p> <p>Individueel en werk gerelateerd Type werk (functie), collega's, relatie's en (betrouwbare) netwerken, discretie, operationeel leiderschap</p> <p>Organisatorisch Structuur: gebrek aan controle/supervisie, scheiding van verantwoordelijkheden (functiescheiding), discretie Cultuur: haalbare doelen/missie, waarden en normen(formeel en informeel) regarderende corruptie, ethiek Beleid: integriteitsbeleid, beloningsstructuur (Falend)Leiderschap: operationeel, strategisch</p> <p>Milieu/Sociale Omgeving Economisch (inkomen, rijkdom; concurrentievermogen, transparantie, handel; ongelijkheid) Politiek-administratief (ondernemerschap, politiek-bureaucratisch (inclusief integriteit), democratie, verantwoording Juridisch(trias politica, rechtspraak) Samenleving (normen en waarden, rechtsgevoel, criminaliteit, gelijkheid)</p>
--

Hieruit komt duidelijk naar voren dattal van individuele factoren c.q. oorzaken in ogenschouw genomen dient te worden. Indachtig deze stelling is het mijns inziens raadzaam het concept integriteit onder een vergrootglas te plaatsen en het belang hiervan in de context van corruptie nader toe te lichten.

Integriteit

Integriteit is tegenwoordig een sleutelbegrip geworden; het is een 'hoera'-term geworden. Niemand kan er tegen zijn (Nieuwenburg, 2001). Een integere overheid is een voorwaarde voor het goed functioneren van het openbaar bestuur; de burger moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid betrouwbaar, zorgvuldig en onkreukbaar is. Dit gezegd hebbende, is het de facto aannemelijk dat integriteit wenselijk is opdat de burger de overheid kan vertrouwen. Maatregelen zoals het afleggen van verantwoording door het bestuur, een controlerende volksvertegenwoordiging, een kritische pers en de klokkenluidersregeling passen goed in de context van good governance en in het verlengde hiervan in het bevorderen en handhaven van integriteit binnen de organisatie.

Het streven binnen de overheid moet erop gericht zijn integriteit als doel te stellen vanwege de voorbeeldrol die het vervult. Burgers moeten geen reden hebben om een overheid met argwaan tegemoet te treden (Korsten en Janssen, 2002). Ethiek in het openbaar bestuur heeft te maken met waardenconflicten in beleid tegen de achtergrond van een algemeen streven naar een integere overheid (Korsten en Janssen, 2002). Integriteit heeft betrekking op individueel handelen en niet-handelen van bestuurders en ambtenaren en groepen.

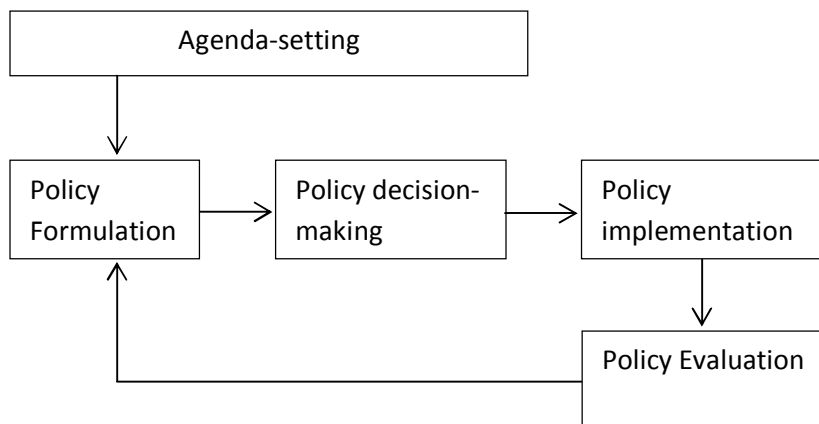
De bovenvermelde stelling dat integriteit een voorwaarde is voor goed bestuur vindt zijn grondslag in het feit dat integriteit de kern raakt van goed bestuur oftewel "good governance".

"Integrity concerns the ethics of the governance process and refers to the quality of acting in accordance with relevant moral values, norms and rules".

(Huberts, 2014).

Volgens Huberts (2014) kan elk beleidsproces gerelateerd worden aan de ethiek en integriteit van betrokken actoren dan wel aan de ethiek en integriteit van het beleid dat geformuleerd en geïmplementeerd wordt ook wel genoemd “governance ethics”.

“Governance ethics refers to the moral values and norms that are relevant for agenda-setting, policy formulation, decision-making and policy implementation”.



Uit het bovenvermelde komt duidelijk tot uiting dat een adequaat integriteitsbeleid een noodzakelijke voorwaarde is voor de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie en in het verlengde hiervan voor het voorkomen van integriteitsschendingen zoals corruptie.

In de discussie omtrent corruptie moet het concept van integriteit in één adem genoemd worden; corruptie behoort tot een van de integriteitsschendingen. Ter verduidelijking in het navolgende een uiteenzetting van het begrip integriteit, integriteitsschendingen en integriteit in relatie tot goed bestuur.

Integriteit is een eigenschap van personen, eerder dan van handelingen (Nieuwenburg, 2001). Het impliceert onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, professionaliteit, zorgvuldigheid etc; het raakt het wezen van ieder individu, iedere organisatie, iedere

samenleving. Je bent integer indien je doen en laten overeenkomen met de daarvoor geldende morele normen en waarden. Indachtig het bovenaangehaalde betekent het dat spreken over 'de integere overheid' inhoudt een overheid van integere individuele personen of groepen personen. De integriteit van een ambtenaar wordt in hoge mate bepaald door hoe hij omgaat met allerlei normen voor wel of niet handelen (Korsten en Janssen, 2002). Deze normen zijn in 5 categorieën te verdelen:

1. Persoonlijke normen: wat een individu inbrengt bij toetreding tot de ambtelijke dienst
2. Algemeen ambtelijke normen: in de Personeelswet² zijn er waarborgen vastgelegd die aangeven wat van de ambtenaar verwacht wordt; dat ze zich gedragen 'zoals een goed ambtenaar betaamt'
3. Wet- en Regelgeving: Grondwet, Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering, Burgerlijk Wetboek en overige specifieke regelingen
4. Professionele normen: betreffen onder meer de werkwijzen die voortvloeien uit jurisprudentie, 'workload' regulering etc.
5. Normen die betrekking hebben op de organisatie: het gaat hier om de organisatiecultuur, het gaat om opvattingen in de geest van 'zo doen we het hier'.

Van essentieel belang is de categorisering van integriteitsschendingen. Integriteitsschendingen in de context van handelen in strijd met de geldende morele waarden en normen en daarmee samenhangende regels kunnen als volgt gecategoriseerd worden:

1. **Corruptie:** als ambtenaren, bestuurders of politici in hun functie iets doen of nalaten ten voordele van derden om daarmee persoonlijk financiële of andere (materiele of immateriele) voordelen, diensten of gunsten van derden te verwerven.
2. **Fraude, diefstal en verduistering:** als politici, bestuurders of ambtenaren persoonlijk profiteren ten koste van de overheid, zonder dat derden daarvan profiteren.
3. **Dubieuze beloften of giften:** giften en beloften van private actoren (ondernemers) aan overheidsfunctionarissen (politici, bestuurders, ambtenaren), zonder dat de tegenprestatie duidelijk is. **Belangrijk:** degene die de gift aanbiedt, daadwerkelijk (g)een enkele bijbedoeling

² Wet van 31 december 1962, houdende regelen omtrent de rechtstoestand van de landsdienaren en hun aanspraken op verloven, verlofsbezoldigingen en wachtgelden (Personeelswet).

heeft of dat de ontvangende ambtenaar (g)een bijbedoeling heeft. Omdat een bijbedoeling altijd achter een gift zit, wekt het aanvaarden ervan in het openbaar bestuur tenminste de schijn van omkoping, belangenverstrengeling of vriendjespolitiek.

4. **Onverenigbare functies:** wanneer belangenverstrengeling zich voordoet en een politicus of ambtenaar naast het uitoefenen van het publieke ambt een of meer andere belangen heeft die daarmee (zo mogelijk) in strijd zijn.

5. **Misbruik van bevoegdheden:** wanneer wordt gehandeld om op zich juiste doelen te bereiken, maar de middelen niet rechtvaardig zijn.

6. **Misbruik en manipulatie van informatie:** informatie die aangewend wordt om daarmee persoonlijke belangen of belangen van de organisatie te dienen, in strijd met het belang dat de informatie moet dienen of ten koste van het algemeen belang. In de volksmond ook wel genoemd liegen of bedriegen (opzettelijk onjuiste informatie verspreiden).

7. **Verspilling en wanprestatie:** het nalatig, onoplettend of onverschillig gebruiken van tijd, overheidsmateriaal en –financiën en het met opzet niet effectief en efficiënt functioneren als binnen het bereik van mogelijkheden ligt. Simpelweg: wanneer men niet doet wat van je verwacht wordt. De taak die men op zich heeft genomen wordt niet uitgevoerd.

8. **Ongewenste omgangsvormen:** discriminatie en intimidatie in de omgang met collega's en met het publiek, pesten en intimidatie jegens collega's of cliënten.

9. **Misdragingen in de vrije tijd:** het begaan van strafbare feiten die buiten de officiële functie-uitoefeningvallen en die niet met de functie te maken hebben. Ook wel 'vrijtijdsmisdaad'. Ook wanneer het gaat om feiten die niet strafbaar zijn kan dit gedrag schadelijk zijn voor de functionaris of voor het aanzien van de functie.

De benadering van het fenomeen van corruptie dient omwille van effectiviteit en efficiëntie vanuit het integriteitsperspectief te geschieden. Het individueel aspect dat aan de orde is bij het proces van besluitvorming behoeft een aanpak die de kern en geest van het proces raakt. Hiermede wordt weliswaar niet aangegeven dat corruptie geen plek heeft op de bestuurlijke

agenda en/of dat het aannemen van een Anticorruptiewet geen prioriteit geniet. Echter is een holistische aanpak vereist waarbij met diepgang dit probleem opgelost dient te worden.³

Integriteit is een onmisbare factor bij de aanpak van corruptie en is een noodzakelijke voorwaarde voor goed bestuur. Regelingen zoals de Klokkenluidersregeling, de Wet Openbaarheid van Bestuur en Gedragscodes voor publieke functionarissen zijn effectieve integriteitsinstrumenten voor het bewerkstelligen en handhaven van “governance ethics” en daarmee een gezonde organisatie en meer nog een gezonde natie te garanderen.

Literatuur

- Fijnaut en Huberts, *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, Kluwer Law International, 2002.
- Huberts, L., *The Integrity of Governance: What it is, What we know, What is done and Where to go*, International Institute of Administrative Sciences, 2014.
- Korsten en Janssen, *Integriteit van ambtenaren, Management in overheidsorganisaties*, 2002.
- Nieuwenburg, P., *Ethiek in het openbaar bestuur*, Uitg. Coutinho, Bussum, 2001.
- Van Hulten, M., *Corruptie: Handel in macht en invloed*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2011.

³ Tijdens de behandeling van de ontwerpwet houdende nadere wijziging van het Wetboek van Strafrecht (G.B. 1911 no. 11 , zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2012 no. 70) en regels ter preventie en bestrijding van corruptie (Anticorruptiewet) is meerdere malen door de voorzitter van De Nationale Assemblée, Drs. J. Simons, aangegeven dat in principe voldoende “tools” “in place” zijn om het fenomeen van corruptie aan te pakken en dat de Anticorruptiewet slechts als aanvulling aangemerkt moet worden op het reeds bestaand systeem.