

AUGUSTINUSLEZING 2024

Maar is het Verstandig ?

Op weg naar Integriteitsbeleid 3.0, geschikt voor Goed Bestuur?

Drs. Theo Bovens, Donderdag 24 oktober 2024

Organisatie: Stichting Lève Rolduc

Locatie: Aula Minor, Rolduc

Dames en heren,

In 1977 werd in Maastricht na een jaar van voorbereiding een nieuwe politieke jongerenorganisatie opgericht: de CDA-Jongeren. Het CDA bestond nog niet als partij, en de KVP afdeling Maastricht was zoals ten gebruikelijk feitelijk alleen nog actief als kiesvereniging.

De nieuwe jongerenorganisatie besloot haar leden niet in te schrijven als KVP'ers, maar als rechtstreekse leden van de federatie CDJA, die daartoe net de mogelijkheid had geopend. Het motto waaronder de afdeling startte was: "voor politieke zuiverheid"; ik behoorde tot de eerste 20 leden.

De jongerenorganisatie zette zich in voor de vorming van één CDA-lijst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1978, voor het opheffen van de KVP-afdeling en oprichting van een lokale CDA-afdeling met onze protestantse broeders, hetgeen ook in 1978 geschiedde, ruim twee jaar voordat het landelijk CDA werd opgericht.

Er was duidelijk sprake van een nieuwe wind, nieuw elan, een afscheid van de KVP-tijden waar het enige onderlinge debat vaak bestond uit de rivaliteit tussen kandidaat raadsleden, wijkkoningen, middenveld-vertegenwoordigers en andere stemmenkanonnen. We hadden de indruk dat de echte beslissingen in achterkamertjes genomen werden.

Aan het einde van de politieke verzuiling draaiden raadsleden en wethouders (van alle partijen) nog hun wekelijkse spreekuren, en werden de problemen van de gewone burgers van huisvestingsnood tot vrijstelling militaire dienstplicht ongeacht partijpolitieke kleur nog gewoon op de tafel van het stadsbestuur gelegd.

Tegen die cultuur, die we vandaag cliëntilisme zouden noemen, en tegen de onduidelijke machtsverhoudingen binnen de politieke gremia, de achterkamertjes dus, namen wij, jongeren, fel stelling. We eisten dat jongeren verkiesbaar op de lijsten kwamen, zonder noemenswaardige electorale achterban dus, hetgeen ook meteen lukte toen Maria van der Hoeven in 1978 hoog op de lijst kwam en verkozen werd.

Maar belangrijker nog: het CDJA organiseerde debatten, gespreksavonden, politieke café's, excursies, bezinningsdagen, waaraan *alle* leden konden deelnemen. Zoiets zou ook in de partij moeten, vonden we. Maar dat bestond in de KVP-Limburg van toen feitelijk niet. Van een partijverband was immers nauwelijks sprake; de partijkaart gaf toegang tot die ene vergadering in de paar jaar waar over de lijst moest worden gestemd. Dan was er hoge opkomst. Voor de sporadische gewone vergadering per jaar kwamen hooguit een paar tientallen opdagen. Maar debatten over inhoud? Nooit iets van gemerkt. Lees ook nog maar eens het proefschrift van Wim Kuiper ("*Lokaal en Landelijk in Limburg*", Maastricht 1994) erop na.

Dames en heren,

Waarom deze inleiding?

Mijn hele politieke en bestuurlijke loopbaan ben ik al bezig met het zuiverder, beter, eerlijker en effectiever maken van politiek en overheid. En strijd ik voor bestuurlijke vernieuwing, nieuwe vormen van democratie en participatie. En als je dan zoals ik de afgelopen weken 65 bent geworden en dus af en toe wat begint terug te blikken, en als je dat dan door de bril van historicus die bijna 50 jaar overziet, dan zijn er best wat lijnen te ontdekken, opmerkingen te maken. Maar het is ook een aanleiding om je af te vragen: is het nu allemaal zuiverder, beter, eerlijker en effectiever, en wat is dan mijn rol of persoonlijke bijdrage geweest?

Onmiskénbaar was ik ruim 40 jaar onderdeel van de politiek bestuurlijke elite van Limburg en Nederland. Dus als er vandaag grote onvrede over de politiek is, wantrouwen in de overheid, en er een anti-establishment-golf door Nederland stroomt, dan gaat dat ook over mij en mijn handelen. Mijn verjaardag als aanleiding, dus.

De aanleiding ligt natuurlijk ook daarbuiten. In november verleden jaar behaalde een nieuwe 'christendemocratische' partij NSC, die van het bevorderen van 'Goed Bestuur' een campagnethema had gemaakt, een grote verkiezingsoverwinning. En de partijen buiten het politieke establishment, verwoorders van het boze Nederland, Denk, SP, PvdDieren, BBB en PVV behaalden meer dan 40% van de stemmen.

In die campagne werden verschillende uitleggen gegeven aan dat begrip Goed Bestuur: van een betere kwaliteit van de uitvoering van beleid (de Toeslagen-affaire of aardgasslachtoffers Groningen bijvoorbeeld) tot een versterken van democratie en rechtstaat, en tot een ander gedrag van overheid naar de burger toe (met woorden als de menselijke maat, uitgaan van vertrouwen, respect).

En hoewel 'Goed Bestuur' prioriteit gekregen heeft binnen het nationale Hoofdlijnenakkoord met bijvoorbeeld de wens om een Constitutioneel Hof op te richten, zijn we nog lang niet klaar met ons streven naar een meer integere overheid, een overheid die zich goed of beter gedraagt. En laat ik daar aan toevoegen: in de hele samenleving woedt er een verwant debat over grensoverschrijdend gedrag van mensen en organisaties.

Context

Mijn lezing zal eerst proberen wat zaken in perspectief te zetten, mijn perspectief dan wel, en eerlijk is eerlijk, meestal ook wel een Limburgs perspectief. Ik deel dat perspectief in 3 grove periodes in:

- De periode 1975-1992 (einde aan de verzuiling, ethisch reveil, nasleep mijnsluiting, wegebouw-affaire, lezing Ien Dales)
- 1992-2006 (europeanisering, aanzet integriteitsbeleid, paars, Fortuyn. Wilders)
- 2006-2023 (Bulgarenfraude, uitbouw integriteitsbeleid, weerbaar bestuur, Me Too, menselijke maat, AVG)

In die periodes heb ik verschillende rollen gehad. Zoals ik al zei ben ik die hele periode politiek actief in dezelfde partij. Ik was zes jaar werkzaam op het landelijk partijbureau in Den Haag, was 17 jaar volksvertegenwoordiger in de gemeenteraad, waarvan 4 jaar fractievoorzitter en 9 jaar wethouder. Ik

was 9 jaar universiteitsbestuurder, 6 jaar dagelijks bestuurslid/kroonlid van de Sociaal Economische Raad, toezichthouder bij bedrijven en instellingen in de publieke sector en de Bank Nederlandse Gemeenten, en bijna 10 jaar Gouverneur, 4 maanden burgemeester en nu 16 maanden senator. In al die functies had ik van doen met zaken van integriteitsbevordering en goed gedrag: of dit nu was in de politiek, in het openbaar bestuur, bij de universiteit of in het bedrijfsleven. Die verschillende maar vaak ook overeenkomende invalshoeken bepalen de context.

De eerste fase

Het verhaal start na de roerige jaren '60. De paternalistische samenleving van de verzuiling waarin de elite in elke zuil bepaalde hoe je stemde, wat je opvattingen waren, waar je naar mocht kijken, wat je kon lezen, was ten einde. Baas in eigen buik, baas in eigen hoofd. We maakten ons eigen geloof in een Nationaal Pastoraal Concilie in Noordwijkerhout, we bepaalden na Maagdenhuisbezettingen zelf wel hoe het curriculum van bijvoorbeeld een studie sociologie eruit moest zien, en de seksuele revolutie was in volle gang. Autoritair of hiërarchisch gezag was ouderwets: inspraak en maatschappelijke actie waren de modewoorden.

Joop den Uyl werd onze premier, terwijl Nederland een oliecrisis beleefde, en het land te maken kreeg met treinkapingen en aanslagen. En in Limburg zuchtten we onder de gevolgen van de mijnsluitingen en trokken de subsidiepotten tientallen slimme ondernemers aan met ideeën voor nieuwe werkgelegenheid. Kremers was onze Gouverneur, handen uit de mouwen!

De Rooms-Rode samenwerking op regionaal én landelijk terrein gaf Limburg enige economische rugwind, met verplaatste overheidsbanen, nieuwe industrie en een nieuwe universiteit. Maar de maatschappelijke en sociale onrust, de boosheid, was groot, nu de vaste kaders na de wederopbouw waren verdwenen. De krakersrellen bij de kroning van Beatrix deed het land opschrikken.

Het thema goed bestuur of integriteit stond nauwelijks op de politieke agenda, tenminste ik heb het niet teruggelezen, noch heb ik er een actieve herinnering aan, anders dan dat we streden tegen de

achterkamertjespolitiek van de verzuilde middenpartijen. Inmiddels had Dries van Agt wel al zijn Ethisch Reveil bepleit, een conservatieve reactie, die buiten het CDA weinig heeft gedaan. De tijden van het kabinet Lubbers waren de tijden van forse bezuinigingen en minder investeringen in infrastructuur. Maar van een politieke monocultuur was al lang geen sprake meer. In 1986 werd de PvdA de grootste partij in Maastricht, en het provinciaal bestuur bestond al vele jaren uit vertegenwoordigers van drie partijen.

De houding van het publiek ten opzichte van het politiek bestuur was inmiddels ook veranderd. Geholpen door een kritischere pers werden zaken die vroeger normaal leken, nu geopenbaard en bekritiseerd. Een bekend voorbeeld in het Limburgse was de zogenaamde wegenbouw-affaire rond wegenbouwer Baars. Het onderling verdelen van werk en daarmee omzeilen van aanbestedingsregels was de kern, maar ook het blootleggen van gebruiken als het betalen van cadeaus, steekpenningen kwamen aan het licht. In Limburg werden 12 tot 14 ambtenaren en bestuurders van verschillende partijen vervolgd en veroordeeld, en de morele verontwaardiging was groot.

In juni 1992 hield minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken een ferme speech op het VNG congres in Apeldoorn. Ik raad u lezing daarvan van harte aan (bijvoorbeeld via site www.kennisvandeoverheid.nl). Hij is verrassend actueel. Het zou toen een wake-up speech en keerpunt blijken te zijn.

Dales sprak over de vele voorvallen die aan het licht waren gekomen in het hele land die voor haar een bewijs waren van niet integer gedrag, wat voor haar duidelijk iets anders was dan fraude en corruptie, welke immers gewoon bestreden moeten worden. Als voorbeelden noemde ze het lekken uit burgemeestersprocedures (u weet dat lekken de meest voorkomende vorm van integriteitsschending is). Ze sprak over machtsbederf en normvervaging en het bezoedelen van de ambtelijke en politieke reputatie. De overheidsdienaren, ambtenaren en bestuurders, zouden van onbesproken gedrag moeten zijn. Dales legde bewust de lat hoog. Een overheid waar hier en daar een vlekje aan zit is geen integere overheid. Een beetje integer bestaat niet, zou het bekende motto worden. Zorg voor een integere overheid is niks anders dan kwaliteitszorg.

Zij prees de rol van de pers bij het aanwijzen en blootleggen van mogelijke schendingen, maar riep de bestuurders tegelijk op om meer werk te maken van het krachtig ontzenuwen van geruchten en vage beschuldigingen.

De tweede fase

In hetzelfde jaar van de speech van Dales werd in Maastricht het Europees Verdrag gesloten. Een jaar later trad Berend Jan van Voorst tot Voorst aan als nieuwe Gouverneur. Het tijdperk van de fraude en corruptiezaken kwam met een aantal veroordelingen tot een eind. In 1996 vatten twee journalisten van De Limburger het recente verleden samen in hun boek “de Vriendenrepubliek”. Er werd langzaam gebouwd aan een transparantere en eerlijkere bestuurscultuur.

Doordat de gemeenten groter waren geworden werd ook de bureaucratie professioneler en machtiger. In Maastricht worden de eerste gedragscodes aangenomen voor het aannemen van geschenken en het deelnemen aan reizen, lunches en diners. Soberheid en strengheid is troef!

Landelijk is er in elk geval meer aandacht voor integriteit na de rede van Dales. Er vindt wetenschappelijk onderzoek plaats, en er worden staatjes bijgehouden van fraudezaken en de afdoening daarvan. Integriteit wordt een terrein voor wetenschappers en ethici.

(sheet tonen met lijst van de 10 vormen van integriteitsschendingen)

Landelijk ook namen de paarse kabinetten de macht over van het CDA. De komst van de Euro en de Millenniumwisseling beheersten de politieke agenda. Limburg lobbyde met de Versnellingsagenda voort op de successen van de Perspectieven Nota Limburg, en maakte in de economische transitie grote stappen.

Maar Nederland is nog steeds boos. In de tijd van Paars zagen we de opkomst van Pim Fortuyn, die een steeds groter deel van de ontevreden kiezer verenigde in zijn Leefbaarheids-beweging. De moord op Fortuyn op 6 mei 2002 had nationale en internationale impact. Paars werd afgewisseld

door Balkenende-1 met de LPF. In 2004 splitste Geert Wilders zich af van de VVD en richtte als Groep Wilders de PVV op.

In 2005 krijgt Limburg een prijs van de journalistiek voor transparante communicatie en integriteit. Dat is 9 jaar na het verschijnen van het boek 'de Vriendenrepubliek' een opsteker. Veroordelingen voor fraudezaken en omkoping zijn mij in die jaren na 1994 (tot 2015) uit het Limburgse niet bekend. Wel komt gedeputeerde Constant de Waal in opspraak vanwege zijn rechtstreekse bemoeienis met milieuhandhaving voor een aantal vervuilende bedrijven. De SP-oppositie meent in 2001 'dat de provincie nog niks van het boek van Dohmen heeft geleerd'.

De derde fase

Onder leiding van de in 2005 aangetreden Gouverneur Frissen bouwt Limburg vanaf 2009 gestaag aan een sterk en omvangrijk systeem ter bevordering van de ambtelijke en bestuurlijke integriteit. Wellicht dat het aftreden van gedeputeerde Vreken, na politiek pootje lappen door Jos van Rey, de drive bij Frissen, die zich hierover gruwelijk ergerde, heeft versterkt. In elk geval ergerde de hele provinciale politiek zich steeds meer aan het negatief imago dat er rond het bestuur van Limburgse gemeenten en de provincie werd aangebracht. Ik leg zo dadelijk iets meer uit van dat beleid.

Landelijk is er veel aandacht voor fraudebestrijding. De Bulgarenfraude is daar slechts één voorbeeld van, maar ook de eis dat gemeenten hun fraudebeleid sociale zekerheid moesten verstrengen, alsmede de automatische koppelingen van gegevens die tot meer fraudesignalen leidden, gaven zuurstof aan dat beleid. De overheid ging haar eigen burgers steeds minder vertrouwen, en controle werd gemakkelijker door data-uitwisseling, automatisering en ICT.

Daarbij komt ook een verruwing van de omgangsvormen en spelbederf, óók in de politiek. Als binnen de PVV-Limburg in 2011 een PvdA Statenlid wordt uitgemaakt voor een 'uitgekotst stuk halal-vlees' leidt dit tot een gang langs alle fracties door de Gouverneur, en een anti-verhufteringscampagne door hem geïnitieerd, en gesteund door de hoofdredacties van L1 en De Limburger in 2012.

Ongewenste omgangsvormen worden ook geïdentificeerd in de omgang van bestuurders met ambtenaren. Bullebak-gedrag, autoritair leiderschap wordt meer en meer bekritiseerd, en zal vanaf 2013 en later worden beschouwd tot grensoverschrijdend gedrag en daarmee een schending van integriteit. In 2017 volgt wereldwijd de Me Too-beweging, die aandacht vraagt voor ongewenste seksueel-getinte omgangsvormen.

In deze jaren gaan we ook anders denken over privacy en dus ook de schending daarvan. De boosheid van de samenleving uit zich in de roep om meer maatwerk, het toepassen van de menselijke maat, het recht op vergissen. Flinke groepen zijn teleurgesteld in de overheid en wantrouwen gezag van de uitvoeringsinstanties. Daar helpt het geschutter met de afhandeling van de schade in Groningen of die van het Toeslagenschandaal Kinderopvang ook niet echt bij.

De overheid levert onvoldoende, en wij eisen perfectie en accepteren geen nee, geen onheil, en geen zesje. En enige tolerantie naar, of begrip voor, ambtenaren of bestuurders die niet perfect zijn, is ver te zoeken. Fouten maken betekent einde carrière, en dus doen we er alles aan om ons in te dekken, en ons handelen in systemen te laten opgaan.

De impact van de twee Corona-jaren met 5 keer een maatregelgolf zorgt in elk geval opnieuw voor een verandering binnen de politieke omgangsvormen. Dat raadsleden en statenleden elkaar veel minder fysiek ontmoeten, zorgt voor een totaal andere sfeer in de gemeentehuizen. De communicatie verloopt via social media en de meningen in de bubbels zijn geloofwaardiger dan de droge kost in rapporten en stukken. En zijn onze bubbels niet een beetje de nieuwe achterkamertjes?

We zijn inmiddels zo gewend dat we alles kunnen opzoeken, kunnen vinden, dat we moeilijk kunnen verkroppen als er nog zwartgelakte pagina's informatie naar de pers of Kamerleden worden gestuurd. En het liefst zaten we met een camera bij het overleg van fractievoorzitters over de asielcrisis die geen asielcrisis is.

Integriteit in Limburg

Tot zover de context. Ik maak een overstap naar het integriteitsbeleid zoals we dit sinds 2009 tot nu vorm hebben gegeven in onze provincie. Eerst even wat definities.

(sheet tonen met definities/vormen en onderscheid -schending en -affaire)

De Limburgse aanpak dus. Ook de Gouverneur speelt daarbij een specifieke rol. Volgens zijn ambtsinstructie, gebaseerd op de Provinciewet, is er zelfs sprake van 2 rollen:

- A) op grond van artikel 175 PW “bevordert de Commissaris de bestuurlijke integriteit van de Provincie”.

Provincie is hier op te vatten als de bestuurlijke organisatie. De CdK is voor dit type zaken verantwoording schuldig aan Provinciale Staten, en het kan de integriteit van bestuurders (altijd CdK) of ambtenaren (ligt aan portefeuille) betreffen. Daarnaast veronderstelt dit artikel een soort van stelselverantwoordelijkheid. Want uitgangspunt is en blijft: elk individu, ambtenaar dan wel bestuurder of politicus, is verantwoordelijk voor zijn eigen handelen, doen en laten.

De Gouverneur is daarmee niet verantwoordelijk te houden voor integriteitsschendingen van statenleden of ambtenaren, maar wel bijvoorbeeld voor de wijze van afhandeling van klachten hieromtrent.

- B) De tweede rol stoelt op artikel 182 PW: “het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is”.

Over deze zaken is de CdK verantwoording schuldig aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

De Gouverneur heeft in deze dus geen enkele bevoegdheid of doorzettingsmacht. Maar hij is wel een betrokken persoon, en zal zich zeker met zaken bemoeien, zij het steeds in adviserende of bemiddelende rol.

Dus als er in de afgelopen 15 jaren kritiek te horen is geweest vanuit gemeenten: van ‘waarom grijpt de Gouverneur hier niet in’, tot: ‘waar bemoeit de Gouverneur zich mee?’ heb ik vaak deze positie moeten uitleggen.

En als kritiek was vanuit Provinciale Staten waarom de Gouverneur hier niet met de Staten over sprak, of zogenaamd onzichtbaar was, was dit helaas vaak gebaseerd op onvoldoende kennis en begrip van deze positie.

Ter illustratie: toen ik op zaterdag 1 oktober 2011 als Gouverneur begon opende De Limburger met de Jos van Rey affaire. Maandag 3 oktober heb ik gedurende de dag diverse malen (op grond van artikel 182 PW) gespard met burgemeester Van Beers van Roermond, over het instellen van een onderzoekscommissie, over de reikwijdte en samenstelling daarvan, enzovoort. De bevoegdheid ligt bij de Burgemeester en de inhoud van mijn gesprekken met hem zijn en blijven vertrouwelijk. Of ik op dat moment dus heb bijgedragen aan een meer integer Limburg kan ik u nooit zeggen, de woordvoering heb ik steeds bij Roermond gelegd, en ligt daar nog. Dàt ik mij met deze zaak heb bemoeid is geen geheim, hoè ik mij ermee heb bemoeid, hou ik voor me. Uiteraard heb ik daarover wel regelmatig gesproken met de minister, of rechtstreeks of via mijn en diens ambtenaren.

Ter afronding van dit spoor: de Gouverneur heeft dus geen enkele bevoegdheid. En toch is hij niet invloed-loos. De invloed zit met name in de preventieve sfeer: het bevorderen van het gesprek over integriteit bij gemeenten en de waterschappen. Ik kan gerust zeggen dat bij elk ambtsbezoek, bij elk klankbordgesprek, bij elk gesprek met Raden en fracties, vertrouwenscommissies enzovoort, het thema integriteit benoemd en besproken is. Dat ging alleen al in mijn tijd om meer dan 700 gesprekken over integriteit, nog los dus van de gesprekken inzake en binnen de Provincie zelf.

De twee rollen heb ik als Gouverneur, overigens net als mijn voorganger deed en mijn opvolger dat vandaag doet, gecombineerd in een samenhangend beleid. Dat begint ermee dat in Limburg sprake is van innige samenwerking. Alle gemeenten en het waterschap trekken samen met de Provincie op. Wil de reputatie van Limburg verbeteren, dan moet echt iedereen meedoen.

In organisatorische zin is er sprake van een 5-sporen beleid:

- Melden van dilemma's en schendingen door burgemeesters/dijkgraaf aan CdK (sparren, melden, open contact)

- Periodieke rapportage van burgemeesters aan CdK over stand van zaken integriteitsbeleid (mondeling en periodiek via enquête)
- Instellen Bestuurlijke Stuurgroep
- Instellen Ambtelijke Werkgroep
- Externe bestuurlijke vertrouwenspersoon (voor bestuurders)

Sinds 2009 werd aan deze structuur gewerkt. Een eerste enquête werd eind 2011 onder de burgemeesters gehouden. In 2012 konden we vaststellen dat alle Limburgse gemeenten beschikten over gedragscodes, in alle gemeenten voor benoeming risicoanalyses bij nieuwe wethouders werden uitgevoerd, en het 5 sporenplan functioneerde. De externe vertrouwenspersoon, Jan Mans, werd aangesteld, en de ambtelijke werkgroep zorgde voor een database van alle mogelijke gedragscodes, meldingsprotocollen, en onderzoeksvoorstellen via de nieuwe website www.integriteitlimburg.nl. Wij waren de eerste Provincie die dit provinciebreed had geregeld, en zijn feitelijk nog steeds met Noord Holland koploper.

Dit bracht Limburg een 2e keer een prijs: in 2016 ontvingen we de Ien Dales Award voor onze aanpak, genoemd naar de minister die 24 jaar eerder haar bekende speech hield, en 20 jaar na het al genoemde boek.

Ook binnen de Provincie liepen we ver voor de troepen van onze collega's uit. De risicoanalyse gedeputeerden was al in 2007 uitgetest en werd/wordt vanaf in 2011 steeds toegepast. De gedragscode uit de tijd van Van Voorst werd grondig herzien en vernieuwd in 2014. Er werd een commissie Integriteit van de Staten ingesteld, een externe Vertrouwenspersoon aangesteld, en er werd een scholingsprogramma voor Statenleden en Gedeputeerden ingericht, dat twee keer per jaar leidde tot bijeenkomsten (dilemmatrainingen, introductieprogramma's en dergelijke).

Lag in de eerste fase, pakweg tot 2014, de nadruk op het opstellen van regels en het codificeren van protocollen en procedures – ik noem dat integriteitsbeleid 1.0, nadien ging steeds meer de aandacht uit naar de morele kant van het integriteitsbeleid. Niet de vraag of iets mag volgens de gedragscode is het enige belangrijke, nee, ook de vraag of het verstandig is moet een rol spelen. Stelt de code dat je een geschenk onder 50 euro mag aannemen, moet je je desondanks nog steeds afvragen of een geschenk aanvaarden verstandig is, of het je niet in een afhankelijkheidsrelatie kan

brengen. Maar soms kan het aannemen van een geschenk van 100 euro toch verdedigbaar zijn.

En minstens zo belangrijk: de externe werking van je gedrag speelt een rol: hoe komt het over? Welke indruk of schijn wek je? Het publiek moet erop kunnen vertrouwen dat belangen eerlijk worden afgewogen en dat dus foute belangenverstrengeling wordt voorkomen. Maar zelfs als belangenverstrengeling onmogelijk is gemaakt door allerlei procedures en beheersmaatregelen, meestal gepaard gaande met transparantie en bureaucratie, dan nog moet een ambtenaar of bestuurder vaak extra actie ondernemen om te voorkomen dat men het tegenovergestelde kan denken. Dat betekent dus als extra: actief je onthouden van stemming, portefeuilles aanpassen, geschenken en nevenfuncties op websites vermelden enzovoort.

De vraag : is iets verstandig is de kern van het moderne integriteitsbeleid 2.0. Het juiste morele besef kweken is een vorm van preventie. Dat doen we in Limburg door veel met elkaar te spiegelen, sparren, spreken en te trainen. Door het veel aandacht te geven. Door het opbouwen van moresprudentie.

Zo besprak ik integriteit met elk afzonderlijk Statenlid vóór zijn of haar beëdiging in een 1-op-1 spiegelgesprek, als enige CdK in Nederland, waren er trainingen met acteurs over meer morele vraagstukken (ook omgang). Politici en ambtenaren werden gestimuleerd om dilemma's te melden en vragen te stellen.

Paradox 1

Dat leidt overigens ook tot een soort van paradox van integriteit. Door zoveel aandacht aan het onderwerp te geven, in mijn geval meer dan 1000 gesprekken over integriteit te voeren, door steeds alle beleidsacties te melden, jaarverslagen uit te brengen enzovoort, lijkt het alsof er in Limburg veel meer aan de hand is op dit terrein dan elders. Bijvoorbeeld: als media berichten dat we in Limburg meer baantjes en klussen aan oud-politici verstrekken dan in andere provincies, komt dat mede omdat we daar in Limburg sinds 2016 actief een lijst van bijhouden die gepubliceerd wordt. In geen enkele andere provincie worden dit soort lijstjes op deze wijze bijgehouden.

Als de Gouverneur aan de Staten meldt dat er 23 meldingen in twee jaar tijd bij hem zijn gedaan, schrijft de krant dat er sprake is van 23 integriteitsschendingen, terwijl het 20 keer sparrende vragen van burgemeesters betreft hoe met een dilemma in de gemeente om te gaan (“kan een nevenfunctie wel of niet?” “kan raadslid X wel of niet meestemmen bij onderwerp Y?”). 3 keer betreft het een verslag van een burgemeester die een onderzoekje heeft ingesteld naar aanleiding van een signaal, waar in alle 3 gevallen geen schending blijkt te zijn voorgevallen.

Dit geeft eens te meer aan dat woordgebruik ertoe doet, en zorgvuldig moet zijn. Ik hecht dan ook zeer aan zorgvuldig formuleren, omdat anders te snel iemand beschadigd wordt. In de wetenschap wordt het onderscheid gemaakt tussen integriteitsaffaires en integriteitsschendingen. En bij dat laatste kun je zowel danken aan de strafbare kant ervan (een overtreding of misdrijf, fraude, lekken), als de schending van een gedragscode.

Het woord ‘affaire’ is van toepassing als er in het openbaar en/of in de media vraagtekens ten aanzien van het integer handelen van iemand worden gesteld. Dit leidt dan tot enige ophef, of het in opspraak zijn van betrokkene. In de indexen of lijstjes worden de affaires geteld, en niet de werkelijke schendingen apart. Je kunt dat leuk of rechtvaardig vinden of juist niet, maar bij integriteit gaat het terecht ook om de indruk naar buiten, de schijn. En die behoor je te vermijden. En dus is elke affaire niet goed voor het vertrouwen in goed bestuur.

In de 10 jaar van mijn gouverneurschap heb ik binnen het Gouvernement te maken gehad met drie integriteitsschendingen: in 2012 een poging tot belangenverstrengeling door een Groen Links Statenlid, die daarna ook is afgetreden; in 2016 een financiële fraude en greep uit de kas door een PVV-Statelid, die daarvoor is vervolgd en veroordeeld; en in 2017 het lekken uit een vertrouwelijke Statenvergadering van besluiten over geitenfokkerijen, dat tot aangifte bij het OM heeft geleid (geseponneerd). Wat lekken betreft: ook uit de benoemingsvergadering van ondergetekende in 2011 (voor mijn tijd) is gelekt en aangifte gedaan. En in 2019 ook uit een presidiumvergadering, waar door de externe adviseur integriteit onderzoek op is gedaan; die heeft niet onomstotelijk kunnen vaststellen of het lek binnen de kring van deelnemers zat; er is daarom geen aangifte gedaan.

Daarnaast heeft de Provincie Limburg echter ook diverse integriteitsaffaires gekend, waarvan bijvoorbeeld de bonnetjes-affaire rond een kamerlid uit de

tijd van diens gedeputeerde-schap, de klusjesmannen-affaire, of de affaire rond de nevenfunctie van een gedeputeerde, de bekendste zijn. Ook de IKL-affaire die in 2021 tot het vertrek van het Provinciebestuur leidde mag in dit kader niet vergeten worden.

Conform alle protocollen en indachtig de oproep van Ien Dales om eventueel verkeerde aantijgingen snel te ontzenuwen, werden de meldingen in genoemde affaires zeer serieus opgepakt, externe en interne onderzoeken ingesteld, bureaus ingeschakeld, enquête gehouden, rapporten opgesteld en aanbevelingen gedaan. En alle discussies hierover hebben in volstreekte openbaarheid plaatsgevonden.

Paradox 2

Ook hier kan een soort van paradox worden vastgesteld: hoe meer en duidelijker werd vastgesteld dat er geen *schendingen* hadden plaatsgevonden, des te nadrukkelijker vatte de mening op grond van de *affaires* post dat er met de integriteitscultuur iets grondig mis is. De schijn van belangenverstrengeling had nóg beter vermeden kunnen worden, de ons-kent-ons cultuur, de vlaai-cultuur, het Limburgs netwerken, de afgelegen ligging en dus bubbelvorming, dit type begrippen kwam op en kwam tegelijk onder vuur te liggen. Het doen van onderzoeken en vaststellen dat er geen schendingen waren geweest, wordt gezien als verdedigend gedrag, en daarmee een onderdeel van de oude bestuurscultuur uit de tijd van Dales.

Dit zijn juist zaken die te maken hebben met morele oordeelsvorming, met de morele kant van integriteitsbeleid. Helaas hebben met name de affaires, en niet de paar schendingen, ertoe geleid dat er als reactie nu weer wordt teruggегrepen op de codificering van gedrag. Nog strengere gedragscodes, nog meer schriftelijke rapportages, nog meer bureaucratie. Terwijl naar mijn bescheiden mening het inzetten op gedragsverbetering, meer respect, het bevorderen van betere omgangsvormen, meer met elkaar spiegelen en sparren juist nu noodzakelijk zou zijn.

Desondanks loopt Limburg in het integriteitsbeleid nog steeds voorop. Terwijl in Limburg in 2010 al alle gemeenten een risico-analyse voor wethouders lieten maken, gebeurt dit in meer dan 20% van de gemeenten

in ons land nog steeds niet. Het voeren van spiegelgesprekken met Statenleden vóór beëdiging geschiedt misschien in maximaal nog 2 andere provincies. De gedragscodes en meldingsprotocollen zijn in alle gemeenten van Limburg state of the art, en dienen zelfs mede als voorbeeld voor het wetgevingstraject dat landelijk lopende is. En overal draaien programma's integriteitsbevordering voor Raadsleden, Statenleden en bestuurders. En daarbovenop: het aantal integriteitsschendingen is in 15 jaar in heel Limburg proportioneel lager dan elders.

Ja, dat geldt dus niet voor het aantal affaires. Conform de definitie betreft dit het in opspraak komen, vragen stellen bij gedrag en handelwijze. De IKL-affaire levert Limburg in sommige indexen 10 vermeldingen op, omdat er dan 10 afzonderlijke bestuurders en ex-bestuurders in opspraak waren. Zelfs ondergetekende levert in zo'n geval een vermelding op, terwijl er geen integriteitsmelding over mij is gedaan, noch een onderzoek naar mij is geweest. Maar ik stond wel in de krant, dus opspraak.

De affaire Van Rey dateert uit 2008, kwam in 2011 in het nieuws en leidde vervolgens drie jaar lang tot een vermelding in de jaar-index: bij de beschuldiging, bij onderzoek en aftreden, bij proces en veroordeling. En vervolgens nog de 2^e affaire bij het inlichten van een burgemeesterskandidaat.

De definitie van affaire betekent ook dat het stellen van vragen of beschuldigingen al tot een affaire leidt, zeker als de vraag in de media of politiek wordt opgepikt. Of als de media zelf de beschuldigende partij zijn. Toen een oud gedeputeerde aan NRC vroeg waarom toch altijd Limburgse affaires in de krant kwamen en minder Gelderse of Overijsselse, was het simpele antwoord van de hoofdredacteur: ja, wij hebben een onderzoeksjournalist die zich al lang interesseert voor de Limburgse bestuurscultuur.

Paradox 3

Dat lijkt de derde paradox: corruptie en fraude in het verleden leiden tot meer aandacht voor integriteitsbevordering en meer gesprekken en meldingen, alsmede tot meer aandacht voor onze provincie in de media dan voor andere provincies. Limburg staat in de schijnwerper.

Ontwikkelingen

De positie van de Gouverneur in de provinciewet is op papier gering: echter doordat Van Voorst, Frissen en ik die positie juist enorm hebben gebruikt, wordt de Gouverneur een verkeerde rol toegedicht: die van scheidsrechter die meer moet ingrijpen, oordelen moet vellen, straffen moet uitdelen. Terwijl de Gouverneur over geen enkel ander instrument beschikt dan praten, praten, en nog eens praten, en dan nog meestal in de preventieve fase, eist de publieke opinie dat de Gouverneur burgemeesters moet wegsturen, politici moet schorsen, bestuurders publiekelijk tot de orde moet roepen. Daarmee zou echter de Gouverneur diens informele invloedrijke positie in gevaar brengen. Melden van een dilemma bij degene die je ook kan straffen ligt nu eenmaal moeilijk.

De foutieve beeldvorming over de rol van de Gouverneur was ook zichtbaar bij de aanloop naar de bestuurscrisis in 2021. De wetgever probeert overigens daar nu meer helderheid in te schaffen, overigens naar mijn smaak in de verkeerde richting: de CdK, en afgeleid: ook de burgemeester, krijgt een sterkere positie die meer op een scheidsrechter gaat lijken. Maar nog steeds een scheidsrechter zonder gele of rode kaarten.

In 2017 heb ik openlijk gepleit voor een vrijwillig sanctiebeleid voor bestuurders. Veel beroepsgroepen kennen zo'n soort tuchtrecht: medici, advocaten, voetballers. Mijn oproep werd in de krant omschreven als "het strafbankje van Bovens". Mijn veronderstelling is dat als je een proportioneel sanctiebeleid hebt, politici eerder geneigd zijn fouten en zwakheden op te biechten. Dat zal leiden tot meer meldingen en zaken, maar ook tot een cultuur van meer zelfreinigend vermogen. Geen misverstand: vergeving van zonden komt pas na biecht en na het doen van boete.

Het deed mij deugd dat de Tweede Kamer anderhalf jaar geleden een sanctiereglement heeft ingevoerd, bijvoorbeeld voor het niet vermelden van neveninkomsten. En ook zag ik mijn idee onlangs nog terugkeren in een artikel van de Nijmeegse bestuurskundige Marcel Becker (Binnenlands Bestuur). Helaas kon ik dit idee niet meer in een volgende voorsprong voor Limburg omzetten.

Dames en heren,

De burgers hebben recht op Goed Bestuur, en dat betekent bestuur dat zich netjes en fatsoenlijk gedraagt. Goed gedragen is minstens je integer gedragen: belangen eerlijk afwegen, goed omgaan met kennis en middelen, en in transparantie je besluiten deugdelijk motiveren en verantwoorden.

Goed bestuur verhoudt zich slecht tot achterkamertjes-politiek, al snapt iedereen dat het vertrouwelijk met elkaar kunnen spreken ook een vorm van respect betreft. In de laatste 50 jaar is de transparantie van overheidshandelen drastisch verbeterd.

Goed bestuur verhoudt zich slecht tot cliëntilisme, het voortrekken van vrienden en kennissen. Maar dat betekent niet dat het doorgeslagen gelijkheid-denken heilig is: dat je niet als bestuurder maatwerk mag leveren, en dus daarmee de een wat anders behandelen dan de ander. Is een aparte lezing over differentiatie waard. In de afgelopen 50 jaar heeft cliëntilisme andere vormen gekregen (lobby).

Goed bestuur verhoudt zich slecht tot autoritair leiderschap, bullebak gedrag, dat zelfs mensen die anti-woke zijn ook als grensoverschrijdend kunnen betitelen. Pestgedrag, discrimineren, het mag niet meer getolereerd worden, en is naar mijn mening ook een schending van integriteit. Het denken hierover is in de laatste 50 jaar echt veranderd.

Goed bestuur verhoudt zich slecht tot paternalistisch gedrag, wij weten wel wat goed voor je is. Goed bestuur betekent ook: respect hebben voor elke mens. Ik moet daarbij wel aantekenen dat ik vaak worstel met het verkeerde mensbeeld dat deze zinnen oproepen. De overheid gaat er te gemakkelijk automatisch vanuit dat elke burger een mondige en zelfredzame burger is, die de wet kent, en rationele beslissingen neemt. Dat mensbeeld discrimineert alle mensen die dat niet zijn, al dan niet tijdelijk. De mensen met beperkingen, laaggeletterden, mensen zonder vangnet, thuislozen, mensen met een traumatische ervaring: we kunnen het allemaal zelf zijn. Niemand is minder omdat hij minder aan het beeld van de overheid voldoet. In de afgelopen 50 jaar zijn de eisen die aan de zelfredzame burger worden gesteld hoger geworden.

Goed bestuur betekent dus allereerst goed gedrag, en integriteit gaat over goed gedrag. Integriteitsbeleid is onlosmakelijk verbonden met kwaliteitsbeleid. Als de kwaliteit van overheidshandelen onder de maat is, zijn er soms óók integriteitsvragen te stellen: was de belangenafweging eerlijk en transparant, zijn mensen fatsoenlijk bejegend en behandeld?

Afronding

Ik rond af. In de folder die voor deze lezing werd vervaardigd las u dat ik zou reflecteren op de bijdrage die een goed integriteitsbeleid levert aan goed bestuur. Een integer bestuur is geen garantie op goed bestuur, maar het omgekeerde is wel bewijsbaar: goed bestuur is niet mogelijk met een niet integer bestuur.

Ik pleit voor meer aandacht voor de morele kanten van integriteit, en dus voor het versterken van op waarden gebaseerde politiek.

Ik ben nog dagelijks geïnspireerd en gemotiveerd om voor de mensen goede dingen te bereiken. En daarvoor is een cultuur van elkaar aanspreken op eerlijke politiek, integer handelen nodig. Echter zonder dat op paternalistische wijze te doen. Een nieuwe bestuurscultuur dus, een beter democratisch ethos?

Terugkijkend verwijt ik mijzelf dat ik soms teveel heb vertrouwd op de veronderstelling dat andere bestuurders ook vanuit dezelfde morele waarden politiek bedrijven. Dat heeft echter geen invloed gehad op het aantal affaires. Maar wel op de bestuurscultuur die nu, bij het vrijwel ontbreken van integriteitsschendingen, hoofdonderwerp van het integriteitsdiscours is geworden.

Door nu echter als samenleving de schuld voor affaires en schendingen te leggen bij de bestuurscultuur, werkt men een beter integriteitsbesef feitelijk tegen. De politiek-bestuurlijk kaste zal namelijk sneller de verantwoordelijkheid voor het eigen handelen afschuiven op het collectief. En daarmee staat 50 jaar ontwikkeling van integriteitsbeleid meer onder druk dan menigeen denkt. Een 4^e paradox?

Ik heb gezegd.