

# HET TOPJE VAN DE IJSBERG: ONDERZOEK NAAR CORRUPΤIE EN FRAUDE IN NEDERLANDSE GEMEENTEN

K. Lasthuizen, C.F.W. Peeters, L.W.J.C. Huberts en H.M.C. Hulsebosch<sup>1</sup>

## INLEIDING

Het afgelopen decennium is de belangstelling voor de integriteit van het bestuur sterk toegenomen. Bij integriteit gaat het om handelen dat overeenstemt met de geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels (Van den Heuvel, Huberts & Verberk 2002). Tegenover integer handelen staat niet-integer handelen, staan integriteitsschendingen. Daartoe behoren corruptie, fraude en diefstal, dubieuze giften, belangenconflicten, misbruik van bevoegdheden, onheuse omgangsvormen, verspilling en wangedrag in privé-tijd. Deze verscheidenheid laat zien dat 'corruptie en fraude' niet synoniem is aan 'integriteitsschendingen'. In dit artikel gaat het specifiek om corruptie en fraude, om het misbruiken van posities om privaat voordeel te behalen.

Onderzoek naar bestuurlijke corruptie en fraude kent per definitie veel haken en ogen. Bijna standaard is de opmerking dat gevonden gegevens het topje van de ijsberg zullen zijn (Huberts 1994: 13; Tweede Kamer 2002-2003: 116). Veel vormen van criminaliteit kennen een 'dark number' van niet opgemerkte en/of niet gemelde gevallen. Wie betrokken is bij corruptie of fraude zal alles doen om het te verhullen, waarbij komt dat corruptie een slachtofferloos delict is. Er is geen direct slachtoffer zoals bij diefstal of moord, slachtoffer is de gemeenschap (Tweede Kamer 2002-2003: 108-109). Zijn er wel aanwijzingen voor corruptie of fraude en bestaan er bij medewerkers vermoedens, dan is het nog maar de vraag of ze die bij leidinggevendenden melden. Pas als ook dat is gebeurd, is onderzoek denkbaar naar die (vermeende) gevallen van corruptie en fraude. Naar die onderzoeken hebben we gevraagd in de enquête waarvan we hier verslag doen. We verzamelden gegevens over de corruptie- en fraudeonderzoeken in gemeenten. Die data zeggen iets over de corruptie en fraude die aan de oppervlakte komt. De enquête betrof een herhaling van een enquête die we in 1991 hielden onder gemeentesecretarissen, waardoor het mogelijk is ook iets te zeggen over de toe- of afname van corruptie en fraudegevallen bij de lokale overheid. Het onderzoek werpt licht op hoe Nederlandse gemeenten omgaan met het integriteitsvraagstuk en daaruit kunnen enkele lessen getrokken worden voor beleid op het terrein van integriteit en de bestrijding van corruptie en fraude. Deze kennis is van belang voor elke organisatie die zich wil beveiligen tegen corruptie en fraude.

---

<sup>1</sup> Karin Lasthuizen en Carel Peeters zijn als onderzoeker verbonden aan de onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur o.l.v. Prof. Leo Huberts van de afdeling Bestuur en Organisatie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Aan dit onderzoek werkte ook Henriëtte Hulsebosch mee, zij voerde het enquêteonderzoek in 2003 uit en schreef over het thema haar doctoraalscriptie Bestuurskunde. Het volledige onderzoeksverslag "Nederland fraude- en corruptieland? De omvang, achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003" is te downloaden via de website van de onderzoeksgroep [www.fsw.vu.nl/integriteit](http://www.fsw.vu.nl/integriteit).

## ENQUÊTE ONDER GEMEENTEN

### Achtergrond

De gemeentesecretarissen van alle 489 Nederlandse gemeenten zijn in 2003 aangeschreven met een ‘verzoek om informatie’ (mede om te appelleren aan hun verantwoordelijkheid in het kader van de Wet Openbaarheid Bestuur). De enquête is gestuurd aan de gemeentesecretaris omdat deze functionarissen eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van de ambtelijke organisatie zijn en ze daarnaast ook direct betrokken zijn bij de politiek-bestuurlijke processen. Zij zijn het die bij uitstek weet kunnen hebben van de (vermeende) gevallen van corruptie en fraude onder ambtenaren, bestuurders en politici. Bovendien zijn ze goed geïnformeerd over het integriteitsbeleid binnen de gemeente.

Om misverstanden tijdens het invullen van de enquête te voorkomen zijn voorafgaande aan de vragen de begrippen *corruptie*, *fraude*, *werkelijke gevallen van corruptie en fraude* en *vermeende gevallen van corruptie en fraude* gedefinieerd. Om de vergelijkbaarheid met het onderzoek van 1991 te garanderen, zijn precies dezelfde definities gebruikt.

#### Definities centrale begrippen in de vragenlijst

- *corruptie*

Ambtenaren of bestuurders zijn corrupt indien ze de kennis of macht, die met hun functie verbonden is, misbruiken om van derden financiële of andere gunsten te verwerven. Ze doen iets of laten iets na met het oog op het verkrijgen van gunsten van particulieren, van bedrijven, van organisaties of instanties of van andere ambtenaren of bestuurders.

- *fraude*

Ambtenaren of bestuurders frauderen indien ze de kennis of macht, die met hun functie verbonden is, misbruiken voor persoonlijk profijt, zonder dat er partijen van buiten het openbaar bestuur in het geding zijn; het gaat om intern misbruik.

- *werkelijke gevallen van corruptie en fraude*

De gevallen waarvan naar uw persoonlijke mening vaststaat dat corruptie of fraude in het geding was. Het gaat dus om uw overtuiging, los van de vraag of er uiteindelijk een overtuigend bewijs te leveren was. Een deel van de gevallen van daadwerkelijke corruptie of fraude zal intern zijn afgehandeld (op basis van intern onderzoek, gevolgd door eigen maatregelen). In andere gevallen zullen politie en justitie zijn ingeschakeld.

- *vermeende gevallen van corruptie en fraude*

Bij vermeende gevallen van corruptie en fraude waren de geruchten en verdenkingen serieus genoeg om er enig onderzoek naar te (laten) verrichten, maar dat leidde in uw ogen niet tot de slotsom dat er corruptie of fraude in het geding was.

- *ambtenaren en bestuurders*

De laatste categorie omvat leden van het College van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraadsleden.

### Respons

In totaal hebben 239 gemeenten gereageerd (49% van het totaal aantal gemeenten). Van hen gaven 13 aan geen medewerking te kunnen verlenen in verband met prioriteitenstelling, het ontbreken van een registratie of het recente vertrek of aantreden van de secretaris. Hun reacties zijn niet meegenomen in dit onderzoek. In totaal zijn de gegevens van 226 gemeenten (46% van de in totaal 489 naar gemeenten verstuurd vragenlijsten) verwerkt. Aan het onderzoek werkte zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten in voldoende mate mee, zodat van een representatief beeld gesproken kan worden wanneer hiervoor de spreiding naar

gemeentegrootte als handvat wordt genomen. Van de 226 gemeenten waarvan gegevens over het aantal onderzoeken naar corruptie en fraude zijn verwerkt, hebben er 225 gereageerd met een ingevulde versie van de opgestuurde vragenlijst. De gemeente Amsterdam legde een andersoortige rapportage aan ons voor, met daarin informatie over het aantal onderzoeken naar corruptie en fraude in de periode 1998-2002. De gegevens van deze gemeente werken op een unieke wijze zowel verstorend als verhelderend. ‘Verstorend’, omdat door de alternatieve rapportage de gegevens niet op alle fronten vergelijkbaar zijn met die van de andere gemeenten. ‘Verhelderend’, omdat de gegevens van de betreffende gemeente duidelijk maken dat het corruptie- en fraudeprobleem in Nederland wel eens veel groter zou kunnen zijn dan doorgaans wordt aangenomen. De gegevens van Amsterdam worden daarom apart besproken. Eerst gaan we in op de onderzoeksresultaten van de 225 gemeenten die de vragenlijst als rapportagemiddel hebben gebruikt

## ONDERZOEKSRESULTATEN: 225 GEMEENTEN

### Aantal corruptie-en fraudeonderzoeken

Aan de gemeentesecretarissen is de vraag voorgelegd hoe vaak men in de eigen organisatie de afgelopen vijf jaar (1998 tot en met 2002) te maken heeft gehad met (vermeende) gevallen van corruptie en fraude bij ambtenaren en bestuurders. Hoe vaak hebben de meewerkende gemeenten de afgelopen jaren te maken gehad met gevallen van corruptie of fraude? De ruwe gegevens over de door de respondenten gemelde onderzoeken zijn terug te vinden in tabel 1. De 225 gemeentesecretarissen melden dat er in totaal 197 gevallen van corruptie en fraude zijn onderzocht. Van de onderzoeken waarvan ze melding maken, ging het om 90 corruptiezaken (40 werkelijk en 50 vermeend) en 107 fraudezaken (77 werkelijk en 30 vermeend). Van belang is dat ze er zelf van overtuigd zijn dat ze weet hebben van wat er in hun gemeente speelt (72% meldt er van overtuigd te zijn dat ze geïnformeerd worden over de ontdekte gevallen).

*Tabel 1:* Totaal aantal door respondenten gemelde onderzoeken naar corruptie en fraude onder ambtenaren en bestuurders over de periode 1998-2003 uitgesplitst naar gemeentecategorie

	Gemeentegrootte										Totaal
	< 5.000		5.000 - 10.000		10.000 - 25.000		25.000 - 100.000		> 100.000		
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	
Werkelijke corruptie											
• intern afgehandeld	1					1	6		10	1	19
• politie/justitie ingeschakeld					1	1	4	1	13	1	21
Werkelijke fraude											
• intern afgehandeld	1		2		12	1	18		21		55
• politie/justitie ingeschakeld					6		10	1	5		22
Vermeende corruptie	2	1	1		9	4	21	4	7	1	50
Vermeende fraude				1	12	1	12		4		30
<b>Totaal</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>40</b>	<b>8</b>	<b>71</b>	<b>6</b>	<b>60</b>	<b>3</b>	<b>197</b>

A= ambtenaar

B= bestuurder

Bij 90% van de onderzoeken naar corruptie en fraude zijn ambtenaren betrokken, 10% van de gevallen betreft een onderzoek naar een (vermeende) corruptie- of fraudezaak waarbij een bestuurder betrokken is. In 59% van de onderzoeken naar corruptie en fraude in gemeenten gaat het over gevallen die de secretaris ziet als werkelijke gevallen. Het aandeel 'vermeende corruptie en fraude' bedraagt 41% (80 van de 197 onderzoeken).

Van de werkelijke gevallen van corruptie en fraude wordt uiteindelijk 63% intern afgehandeld, in 37% van de onderzoeken wordt politie en/of justitie ingeschakeld. Van 23% van de gevallen, die aan politie en/of justitie werden gemeld, was de zaak nog in behandeling of weet de gemeentesecretaris de afloop niet. Van de zaken waarvan de secretaris de strafrechtelijke afhandeling wel kent, was er in 45% van de gevallen sprake van een strafzaak (en in 55% van de gevallen dus niet, door 'sepot' etc.). Komt het tot een strafzaak, dan resulteert dat vaak in een veroordeling (in 13 van de 15 gemelde gevallen met een strafzaak).

### **Veranderingen in de tijd: 1991 en 2003**

Nu duidelijk is hoe uitgebreid corruptie en fraude in het lokale bestuur worden onderzocht, kunnen de gegevens worden vergeleken met de resultaten van het eerdere soortgelijke onderzoek uit 1991-1992. Wat is er sindsdien veranderd?

Om deze vraag te beantwoorden moeten we de ruwe data verlaten en doorgaan met de resultaten die een beeld geven van het jaarlijkse aantal onderzoeken naar corruptie en fraude onder de gehele populatie van Nederlandse gemeenten en deze gegevens vergelijken met de resultaten van het onderzoek uit 1991. Tabel 2 geeft het omgerekende jaarlijkse aantal onderzoeken naar corruptie en fraude onder de gehele populatie van Nederlandse gemeenten weer voor het onderzoek waarover hier gerapporteerd is en zet daarnaast de betreffende gegevens uit de onderzoeken van 1991 en 2003 naast elkaar.<sup>2</sup>

Omgerekend komen we voor het onderzoek uit 2003 op een totaal van 103 gevallen van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten per jaar. De verhouding 'onderzoeken naar corruptie – fraude' is ongeveer gelijk, al vinden er verhoudingsgewijs iets meer fraudeonderzoeken plaats. Bijna zonder uitzondering gaat het daarbij om ambtenaren, dat is niet verwonderlijk omdat er nu eenmaal veel meer ambtenaren dan bestuurders zijn. Het onderzoek leidt verhoudingsgewijs redelijk vaak tot de conclusie dat er daadwerkelijk sprake was van corruptie of fraude (60%). Lang niet altijd betekent het werkelijk voorkomen van fraude en corruptie de inschakeling van politie en justitie. Ook al vindt de gemeentesecretaris dat de ambtenaar of politicus over de schreef ging, in bijna tweederde van die gevallen blijft het bij een interne afwikkeling van de zaak.

---

<sup>2</sup> De gegevens in tabel 3 betreffen geëxtrapoleerde gegevens. Per gemeentecategorie is de factor berekend die bij vermenigvuldiging met het aantal gemeenten in de betreffende gemeentecategorie het totaal aandeel gemeenten in de betreffende categorie in Nederland weergeeft. Het aantal onderzoeken naar (vermeende) corruptie en fraude per gemeentecategorie is vermenigvuldigd met deze factor. Het product van deze vermenigvuldiging per gemeentecategorie is vervolgens gedeeld door het gemiddeld aantal jaren waarover per gemeentecategorie is gerapporteerd. De gevonden getallen tezamen geven het jaarlijks aantal corruptie- en fraudeonderzoeken weer onder alle Nederlandse gemeenten. De extrapolatie vindt dus plaats op basis van de assumptie dat de gemeenten die niet de vragenlijst hebben geretourneerd, hetzelfde gedrag vertonen inzake onderzoeken naar corruptie en fraude als de gemeenten die de vragenlijst wel hebben geretourneerd.

Tabel 2: Jaarlijkse aantal corruptie- en fraudeonderzoeken lokale overheid 1991 en 2003

	onderzoeken 1991 (over voorafgaande jaren)	onderzoeken 2003 (over voorafgaande jaren)
aantal onderzoeken per jaar	102	103
aandeel corruptie	46%	47%
aandeel fraude	54%	53%
aandeel ambtenaren	83%	90%
aandeel politici	17%	10%
aandeel werkelijk	67%	60%
aandeel vermeend	33%	40%
werkelijke gevallen:		
intern afgehandeld	48%	61%
politie/justitie ingeschakeld	52%	39%

Als we de onderzoeken uit 1991 en 2003 vergelijken blijkt het aantal onderzochte gevallen gelijk gebleven. Zowel uit het onderzoek gedaan in 1991 als uit het onderzoek van 2003 komt naar voren dat Nederlandse gemeenten jaarlijks iets meer dan 100 onderzoeken naar corruptie- en fraudegevallen doen. Daarbij gaat het zowel in 1991 als in 2003 iets vaker om fraude dan om corruptie, vaker om ambtenaren en minder om politici en vaker om vermoedens die bewaarheid worden (naar verhouding meer werkelijke dan vermeende gevallen). Het grootste verschil in de gegevens is de afhandeling van de werkelijke gevallen van fraude en corruptie: kwam uit het onderzoek van 1991 naar voren dat bij ongeveer de helft van de werkelijke gevallen politie en/of justitie werd ingeschakeld, uit het onderzoek van 2003 is dit aandeel gezakt naar ongeveer eenderde.

De conclusie lijkt klip en klaar. Er blijken onverwacht grote overeenkomsten tussen de omvang en aard van corruptie en fraude in 2003 en 1991: ongeveer 100 onderzoeken per jaar waarvan bijna de helft corruptiegevallen. Het sleutelwoord lijkt 'stabiliteit'. Alle commotie en aandacht van na 1992, het jaar dat minister Dales het thema op de agenda zette, blijken niet te hebben geleid tot grote veranderingen. Het aantal fraude- en corruptieonderzoeken, wat er wordt ontdekt en onderzocht, blijkt onveranderd.

De geconstateerde stabiliteit roept intrigerende vragen op. Is het wellicht zo dat de aandacht voor en zorg over bestuurlijke integriteit overdreven proporties hebben aangenomen? Gaat het in Nederland eigenlijk om een erg overzichtelijk en beperkt probleem? Of is er - tegenovergesteld - sprake van een continue onderschatting van de problematiek en is het openbaar bestuur in 2003 nog allesbehalve wakker geschud?

De geëxtrapoleerde resultaten van het onderzoek onder de 225 gemeenten bieden geen handvatten voor een geloofwaardig antwoord. Dat antwoord is er wel wanneer wordt geanalyseerd wat één grote gemeente ons wist te melden. De gemeente Amsterdam verkoos om op een alternatieve wijze verslag te doen van haar onderzoeken naar corruptie- en fraudegevallen.

## EEN UITZONDERLIJK GEVAL: DE GEMEENTE AMSTERDAM

### Aantal corruptie-en fraudeonderzoeken

Mede vanwege het alternatieve karakter van de rapportage van de gemeente Amsterdam zetten we de gegevens van deze gemeente apart uiteen.<sup>3</sup> De gemeente doet verslag van een opmerkelijk aantal onderzoeken naar corruptie en fraude. De 225 respondenten waarover in de voorgaande tekst verslag is gedaan gaven 197 gevallen van (vermeende) fraude en corruptie aan over de jaren 1998-2002 en het totaal aan Nederlandse gemeenten kent omgerekend op basis van die cijfers jaarlijks 103 onderzoeken. Gemeente Amsterdam gaf aan in de jaren 1998-2002 161 onderzoeken naar gevallen van fraude en corruptie te hebben ingesteld. Tabel 3 geeft de corruptie- en fraudeonderzoeken in de gemeente Amsterdam weer.

Tabel 3: Corruptie- en fraudeonderzoeken in de gemeente Amsterdam 1998-2002

Corruptie- en fraudeonderzoeken	
corruptie	
- intern afgehandeld	15
- politie/justitie ingeschakeld	15
fraude	
- intern afgehandeld	60
- politie/justitie ingeschakeld	71
	<b>161</b>

Gemeente Amsterdam meldt dus een opmerkelijk hoog aantal onderzoeken naar corruptie en fraude (maar 36 minder dan de 197 onderzoeken die de 225 andere gemeenten weten te melden). Ook anderszins blijkt het corruptiepatroon af te wijken van het patroon dat zich liet zien in de andere onderzochte gemeenten. In 81% van de gemelde gevallen betreft het fraudeonderzoek, slechts 19% van de onderzoeken betreft corruptieonderzoek. Onder het totaal van de andere 225 onderzochte gemeenten was het aandeel fraudeonderzoeken 54%, onder de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners was dit aandeel 48%. Daarnaast wordt in de gemeente Amsterdam in 53% van de gevallen van corruptie en fraude, politie en/of justitie ingeschakeld.

### Veranderingen in de tijd: 1991 en 2003

De betekenis van de gegevens van gemeente Amsterdam wordt duidelijk wanneer ze worden verbonden met de data van de andere 225 gemeenten. Tot welke nieuwe schatting van het aantal jaarlijkse onderzoeken naar fraude en corruptie onder de gehele populatie van Nederlandse gemeenten leidt het meenemen van gemeente Amsterdam in de berekeningen? Tabel 4 biedt duidelijkheid. Als gemeente Amsterdam wordt meegenomen in de berekening (zie noot 3) van het jaarlijkse aantal onderzoeken naar corruptie en fraude onder de gehele populatie van Nederlandse gemeenten, dan verdwijnt het verrassende beeld van 'onveranderlijkheid'. Het aantal ingestelde onderzoeken naar corruptie en fraude blijkt dan met 75% gestegen te zijn (van 102 in 1991 tot 179 in 2003).

<sup>3</sup> De eigen rapportage van de gemeente betrof de verslagen van een bureau dat de integriteit van de ambts-uitoefening binnen de gemeente moet bevorderen. Daarin is bijvoorbeeld niet terug te vinden of het ging om 'ambtenaren of bestuurders' en of het om 'werkelijke of vermeende' gevallen ging. Wel ging het om precieze en opmerkelijke informatie over de aantallen onderzoeken naar corruptie en fraude in de gemeente Amsterdam.

Tabel 4: Jaarlijkse aantal corruptie- en fraudeonderzoeken lokale overheid

Gemeentegrootte	Aantal gevallen
< 5000	2
5000 – 10.000	2
10.000 – 25.000	23
25.000 – 100.000	42
> 100.000 (inclusief Amsterdam)	110
<b>Totaal</b>	<b>179</b>

Die gegevens roepen twee vragen op. Welke schatting van het jaarlijkse aantal onderzoeken naar corruptie en fraude is nu het meest betrouwbaar: de schatting met of zonder Amsterdam? En welk oordeel over Amsterdam is op zijn plaats indien daar verhoudingsgewijs veel meer onderzoeken zijn geweest? Is het bestuur van Amsterdam meer corrupt en frauduleus of doet zich hier de integriteitsparadox voor en staan meer onderzoeken voor een meer alert bestuur? Of, om de tweede vraag te herformuleren: verdient de gemeente met relatief veel onderzoeken lof of hoon?

Het antwoord op de vraag naar de betrouwbaarheid van de resultaten met en zonder de gemeente Amsterdam is eenvoudig. Voorzover ze vergelijkbaar zijn met de gegevens van de andere lokale overheden, is er geen reden de gegevens van Amsterdam te negeren.

De uitzonderlijke gegevens vanuit Amsterdam wekken verbazing en ze maken de analyse er niet gemakkelijker op. De uitzonderingspositie van deze gemeente biedt echter ook een unieke kans te achterhalen wat bepalend is voor de mate waarin overheden komen tot corruptie- en fraudeonderzoeken. Het grote aantal onderzoeken moet met Amsterdam zelf te maken hebben. Omgevingsfactoren, zoals het integriteitsbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken of de aandacht voor normen en waarden in de samenleving, kunnen de uitzonderingspositie niet verklaren: die factoren zijn identiek voor alle gemeenten.

Ook de potentiële verklaring dat het bestuur van Amsterdam meer corrupt en frauduleus is dan elders is niet houdbaar. Het aantal onderzoeken in Amsterdam is niet altijd structureel hoog geweest maar neemt pas vanaf 2000 sterk toe. Het is niet aannemelijk dat er zo plotsklaps in de corruptie- en fraudegeneigdheid van de ambtenaren en politici iets veranderd zou zijn. Toch komt het tot veel meer onderzoeken en dat moet welhaast iets te maken hebben met veranderingen in opstelling of de aanpak van gemeente Amsterdam.

Wat deed de gemeente Amsterdam om in enkele jaren tijd te komen tot veel meer onderzoeken naar corruptie en fraude? Vindt men in Amsterdam corruptie en/of fraude meer verwerpelijk dan elders? Of is wellicht doorslaggevend dat er meer aandacht is besteed aan integriteit en integriteitsschendingen? Is er misschien nieuw beleid ontwikkeld? Gemakkelijke antwoorden op die vragen zijn er niet. Amsterdam is sinds het midden van de jaren negentig actief met betrekking tot ambtelijke en bestuurlijke integriteit. Nelen (2003) beschreef en analyseerde die activiteiten en we beschikken dus over een schets van de bemoeienissen van de gemeente Amsterdam. Vanaf 1997 is er een Registratiepunt fraude en corruptie, later omgedoopt tot Centraal Registratiepunt integriteitsschendingen. Ook werd een project 'Correct of Corrupt' in gang gezet welke inhield dat alle 54 gemeentelijke diensten een zelfevaluatie dienden te verrichten met een risicoanalyse en aanbevelingen ter verbetering van de weerbaarheid. Er kwamen in de loop van de jaren een gedragscode en een klokkenluiderregeling, en – belangrijk - in februari 2001 werd het Bureau Integriteit opgericht

dat binnen enkele jaren uitgroeide tot een eenheid met een vijftiental formatieplaatsen (onderzoekers, analisten, adviseurs).

De integriteitsmeldingen bij het Registratiepunt betreffen naast corruptie en fraude bijvoorbeeld ook ‘verspilling en wanprestatie’, ‘informatiemisbruik’ en ‘wangedrag in de vrije tijd’. Het totaal aan integriteitsschendingen is ook duidelijk groter dan de genoemde totalen voor corruptie en fraude. Het aantal meldingen neemt snel en fors toe met in 1999 nog 19 meldingen, in 2000 en 2001 61 meldingen en in 2002 97 (Nelen 2003: 8). De toename van het aantal meldingen zette zich in 2003 door met in dat jaar 106 meldingen waaronder 12 corruptie-, en 51 fraudeonderzoeken.<sup>4</sup>

Geconcludeerd kan worden dat de verklaring voor het feit dat de gemeente Amsterdam in enkele jaren tijd tot veel meer onderzoeken van corruptie en fraude komt lijkt te schuilen in het 'Amsterdam Model', met als elementen van belang: de langdurige projectmatige aanpak, de breedte van de integriteitsprojecten met betrokkenheid van alle diensten, de totstandkoming van een Bureau Integriteit (als symbool maar ook als concreet aanspreekpunt) en de opstelling van de gemeente, inclusief de moed van het gemeentebestuur. Amsterdam lijkt actief en klaarwakker, en daar steekt de rest van het land schril bij af.

Wat zich hier dus voordoet is de integriteitsparadox: “in een samenleving die integriteit hoog in het vaandel heeft, worden wellicht eerder en vaker mogelijke schendingen besproken, zodat het lijkt alsof deze zich vaker voordoen dan elders, terwijl dat niet het geval is”.<sup>5</sup>

Amsterdam heeft veel aandacht voor integriteit en voor corruptie- en fraudebestrijding en daaruit vloeit voort dat er veel onderzoeken zijn. Tegelijk levert dit het verontrustende inzicht op dat die alertheid geen regel maar uitzondering is. Veel gemeentesecretarissen vinden dat integriteit veel aandacht verdient, maar het aantal onderzoeken naar corruptie of fraude is vaak nihil. Wellicht koesteren ze op basis daarvan de gedachte dat er dus ook niets mis is, maar Amsterdam leert het tegendeel. Veel gemeenten lijken ondanks de mooie woorden te slapen of te dommelen.

## AANBEVELINGEN

Welke lessen kunnen getrokken voor beleid op het terrein van integriteit en de bestrijding van corruptie en fraude? We doen een poging wat meer normatieve gevolgtrekkingen uit de gegevens te destilleren.<sup>6</sup>

- *Onontkoobaarheid van corruptie en fraude (-beleid)*  
Het hier in kaart gebrachte aantal onderzoeken naar corruptie en fraude geeft aan dat er onverminderd aandacht nodig is voor het signaleren en bestrijden van corruptie en fraude in het openbaar bestuur en het bevorderen van de integriteit van ambtenaren en politici. Dat geldt niet alleen voor gemeenten, maar voor alle overheidsniveaus.<sup>7</sup>
- *Campagne tegen het dommelen*  
Amsterdam kent verhoudingsgewijs erg veel corruptie- en fraudeonderzoeken. Dat gegeven maakt de hoofdstad niet tot de meest corrupte stad van het land, wel is het de

<sup>4</sup> <http://www.amsterdam.nl/contents/pages/00000393/2ehalfjaarrapportage2003cri.pdf>

<sup>5</sup> Zie Minister-president, Minister van Algemene Zaken 2004, p.1 (een brief over de Publieke moraal aan de Tweede Kamer).

<sup>6</sup> Zie ook de brochure: Integriteit en integriteitsbeleid: Nederlandse lessen? te downloaden via de website van de onderzoeksgroep [www.fsw.vu.nl/integriteit](http://www.fsw.vu.nl/integriteit).

<sup>7</sup> Inmiddels is er onderzoek naar corruptie en fraude in het gehele Openbaar Bestuur in gang gezet door het Ministerie van Justitie. De onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit is daar ook bij betrokken.



meest actieve. De door premier Balkenende gesignaleerde integriteitsparadox lijkt te bestaan. Ondanks veel mooie woorden en goede bedoelingen, lijkt de overgrote meerderheid van gemeenten te slapen of te dommelen. Daar regeert de illusie en dat bergt gevaren in zich. Wanneer het fraude- en corruptievirus zich kan nestelen, is het ontdekken en bestrijden des te moeilijker. Het Rijk zou zich moeten beraden over de wijze waarop het dommelen kan worden tegengegaan. Elders suggereerden we eerder dat een relatief onafhankelijk Bureau voor Integriteit zinvol zou kunnen zijn (Huberts 2001). Ook ‘branche-verenigingen’ zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zouden zich de relatieve passiviteit van veel overheden aan moeten trekken.<sup>8</sup>

- *Ontwikkeling van het ‘Amsterdam model’*  
Nationaal en internationaal lijkt het ‘Amsterdam model’ aanknopingspunten te bieden voor een effectiever beleid tegen fraude en corruptie. Prioriteit zou moeten hebben dat nauwkeuriger wordt vastgesteld welke elementen echt werken. Het structureel en breed aandacht besteden aan integriteit en integriteitsrisico’s en de creatie van concrete aanwijsbare instituties met preventieve en repressieve taken met betrekking tot integriteit(sschendingen), lijken perspectief te bieden.

## LITERATUUR

- Dales, C.I. (1994). ‘Om de integriteit van het openbaar bestuur. Toespraken juni 1992 en september 1992’, in: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*. Amsterdam: VU Uitgeverij, pp. 7-18.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk (1999). *Integriteit in drievoud, een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk (2002). *Het morele gezicht van de overheid: waarden normen en beleid*. Utrecht: Lemma.
- Heuvel, J.H.J. van den, & L.W.J.C. Huberts (2003). *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht: Lemma.
- Huberts, L.W.J.C. (red.) (1994). *Machtsbederf ter discussie, bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Huberts, L.W.J.C., H.M.C. Hulsebosch, K. Lasthuizen & C.F.W. Peeters (2004). *Nederland fraude- en corruptieland? De omvang, achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Minister-president, Minister van Algemene Zaken (2004). Publieke moraal. Brief van 5 maart 2004 van de Minister-president, Minister van Algemene Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer vergaderjaar 2003–2004, 29 454, nr. 1.
- Nelen, H. (2003). *Integriteit in publieke functies. Het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

---

<sup>8</sup> Inmiddels heeft de VNG het initiatief genomen het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) op te richten waar gemeenten terecht kunnen voor vragen over integriteit en het doen van integriteitsonderzoek (zie [www.bureauintegriteit.nl](http://www.bureauintegriteit.nl)).