

Nederland fraude- en corruptieland?

De omvang, achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003

onderzoeksverslag

*Leo Huberts
Henriëtte Hulsebosch
Karin Lasthuizen
Carel Peeters*

Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur
Afdeling Bestuur en Organisatie
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Vrije Universiteit Amsterdam
De Boelelaan 1081
1081HV Amsterdam

augustus 2004

Niets in deze uitgave mag worden verveelvoudigd
en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie,
microfilm of op welke andere wijze ook zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

Inhoud

1	INLEIDING	1
2	THEORIE EN KENNIS	2
	2.1 BEGRIPPEN	2
	2.2 WETENSCHAPPELIJKE AANDACHT	2
	2.3 KENNIS OVER BESTUURLIJKE CORRUPΤIE EN FRAUDE	3
3	NIEUW ONDERZOEK NAAR CORRUPΤIE EN FRAUDE	5
	3.1 ENQUÊTE NAAR CORRUPΤIE- EN FRAUDEONDERZOEKEN	5
	3.2 RESPONS.....	6
4	ONDERZOEKSRESULTATEN: 225 GEMEENTEN	7
	4.1 AANTAL FRAUDE- EN CORRUPΤIEONDERZOEKEN	7
	4.2 AANLEIDING EN AFDOENING	9
	4.3 AANDACHT EN BELEID	10
	4.4 VERKLARING VERSCHILLEN IN ONDERZOEKEN.....	12
5	VERANDERINGEN IN DE TIJD: 1991 EN 2003	14
6	EEN UITZONDERLIJK GEVAL: DE GEMEENTE A	17
	6.1 OMVANG CORRUPΤIE- EN FRAUDEONDERZOEKEN	17
	6.2 UITZONDERLIJKE GEMEENTE.....	18
	6.3 PARADOX.....	20
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	20
	7.1 SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....	20
	7.2 AANBEVELINGEN VOOR ONDERZOEK EN BELEID.....	23
	Literatuur	25
	Bijlage: Vragenlijst Gemeenten 2003	28

Nederland fraude- en corruptieland?

De omvang, achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003

Leo Huberts, Henriëtte Hulsebosch, Karin Lasthuizen en Carel Peeters¹

1 INLEIDING

‘Nederland fraudeland’, zo concludeerde de Socialistische Partij in maart 2004 naar aanleiding van een aantal affaires dat zich de maanden daaraan voorafgaand had voorgedaan: de slepende bouwfraudeaffaire met steeds meer informatie over de betrokkenheid van de hele sector op alle niveaus, de discussie over bonussen en salarisverhogingen van bestuurders van ondernemingen, affaires rond politici zoals wethouder Oudkerk van Amsterdam, de commotie over de inrichting van het nieuwe gebouw van het Uitvoeringsorgaan Werknemers Verzekeringen etc. De SP initieerde een debat met het kabinet in de Tweede Kamer. De meningen verschilden. Wie de affaires en schandalen achter elkaar opsomt, bekruipt het gevoel dat er sprake is van aanzienlijke fraude en corruptie. Toch staat Nederland bekend als een van de minst corrupte landen van de wereld. Op een ranglijst van Transparency International met de corruptiereputaties van 133 landen neemt ons land in 2003 de 7^e plaats in. Welk beeld van Nederland is het juiste? Is ons land corrupt of integer, nemen corruptie en fraude feitelijk toe of tonen de affaires juist hoe alert we zijn op alles wat mis gaat? Die alertheid wijst op de mogelijkheid van een 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”.²

Tegengestelde werkelijkheidsopvattingen zijn altijd een uitdaging voor wetenschappelijke onderzoekers. Dan moet wel duidelijk zijn waarover het precies gaat. Fenomenen als corruptie en fraude kennen vele definities en in § 2 verduidelijken we onze interpretatie. Door de begrippen en de theoretische achtergronden te beschrijven, wordt duidelijk vanuit welk analysekader we aan de VU onderzoek doen naar corruptie en fraude. Ook formuleren we de onderzoeksvragen. Daarna wordt samengevat wat we op basis van eerder verricht onderzoek weten over de omvang van fraude en corruptie in Nederland (§ 3). Daartoe behoort het eerste onderzoek dat vanuit Bestuurskunde aan de VU werd gedaan naar corruptie. In 1992 rapporteerden we over dat onderzoek onder gemeentesecretarissen. In 2003 is dat onderzoek herhaald om te achterhalen of het aantal corruptieonderzoeken in Nederland feitelijk toeneemt of afneemt. In § 4, 5 en 6 volgen de onderzoeksresultaten. Die worden tot slot besproken met als belangrijkste conclusies dat het aantal corruptieonderzoeken de laatste tien jaren met 75% is toegenomen maar dat die verandering geheel wordt verklaard door één specifieke factor. De

¹ Het onderzoeksproject waarvan hier verslag gedaan wordt is uitgevoerd door de onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de afdeling Bestuur en Organisatie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. De oorsprong ligt in het begin van de jaren negentig. Toen deed Huberts onderzoek onder gemeentesecretarissen; de enquête van toen is in 2003 herhaald (en aangepast) door Hulsebosch onder begeleiding van Lasthuizen. Carel Peeters bewerkte en analyseerde de data.

² Zie Minister-president, Minister van Algemene Zaken 2004, p. 1 (een brief over de Publieke moraal aan de Tweede Kamer).

werkwijze van één grote gemeente heeft geleid tot de toename van het aantal onderzoeken. Zo lijkt de zogenaamde integriteitsparadox empirische geldigheid te krijgen: het doen van veel corruptieonderzoeken wijst op prima beleid en niet op een niet-integere organisatie. Dat roept wel vragen op, onder andere over de winterslaap waarin bijna alle andere (grote) gemeenten lijken te verkeren.

2 THEORIE EN KENNIS

2.1 Begrippen

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 om corruptie en fraude, om het misbruiken van posities om privaat voordeel te behalen.

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. Van *fraude* van ambtenaren of bestuurders is sprake 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 dan om intern misbruik.

2.2 Wetenschappelijke aandacht

De politieke en maatschappelijke aandacht voor corruptie en integriteit is toegenomen. Dat geldt ook voor de bestuurswetenschappen. Toch is de aandacht allesbehalve nieuw. Al in 1982 publiceerde Hoetjes 'Corruptie bij de overheid', een standaardwerk voor het Nederlandse taalgebied. Ook internationaal is er in de jaren tachtig aandacht voor theorievorming en onderzoek over corruptie (Heidenheimer, Johnston & Levine 1989; Klitgaard 1988).

In de jaren die volgden was er sprake van uitbreiding, verbreding, verdieping en internationalisering van de belangstelling. De *uitbreiding* houdt in dat meer onderzoekers zich met het thema zijn gaan bezig houden, vanuit verschillende disciplines (Punch *et al.* 1993; Heywood 1997; Mischkowitz *et al.* 2000). De *verbreding* gaat onder andere in de richting van 'integriteit' en 'ethiek'. Het gaat niet alleen om corruptie en fraude maar om een veelheid van 'integriteitsschendingen'. Bovendien gaat het steeds minder uitsluitend over datgene wat niet deugt, maar ook om de invulling van de missie, beginselen en ethiek van beroepsgroepen en organisaties (Cooper 2001; Montefiori & Vines 1999; Van den Heuvel, Huberts & Verberk 2002).

De *verdieping* verwijst naar de inbedding van concepten als corruptie, integriteit en ethiek in theorievorming over de dynamiek van het openbaar bestuur (Anechiarico & Jacobs 1996; Hoetjes 1982, 2000; Bovens *et al.* 2001; Della Porta & Vanucci 1999; Preston & Sampford 1998). Als vanzelf wordt de integriteit van besturen zo in verband gebracht met andere ontwikkelingen binnen de overheid, zoals die van het 'New Public Management' (Denhardt &

Denhardt 2000; Hondeghem 1998; Huberts & Van den Heuvel 1999; Williams & Doig 2000). New Public Management staat voor de grotere aandacht voor bedrijfsmatigheid binnen de overheid, hetgeen ten koste zou kunnen gaan van klassieke overheidswaarden (zoals rechtmatigheid en zorgvuldigheid).

De discussie daarover hangt samen met de aandacht voor strategieën ter bestrijding van corruptie en ter bevordering van integriteit (Fijnaut & Huberts 2002; Huberts 2000; Kaptein 1998; Lawton 1998; Menzel 2001; Pope 2000). Beleidsmakers voeren beleid, maar wat werkt (en onder welke omstandigheden): preventie of repressie, screenen, auditen en controleren of vertrouwen geven en verantwoording achteraf vragen, strengere regels en beter organiseren of bewustwording en cultuurverandering? Werd het antwoord op dergelijke vragen lang gekleurd door normatieve en prescriptieve werkwijzen (wat te doen?), inmiddels geeft internationaal vergelijkend onderzoek aanknopingspunten voor meer gefundeerde antwoorden (Transparency International, 2001).

De *internationalisering* van het vakgebied hangt samen met de toename van de aandacht in de praktijk van internationale politieke, bestuurlijke en economische betrekkingen (OECD 2000; Pieth & Eigen 1999; UNDP 1998) en het simpele gegeven dat er in diverse landen onderzoekseenheden naar corruptie en integriteit zijn ontstaan. Dat geldt vooral voor de Angelsaksische wereld.

De toegenomen aandacht voor corruptie en integriteit heeft nationaal en internationaal geleid tot meer kennis over en inzicht in het fenomeen. Dat betekent niet dat er geen belangrijke blinde vlekken resteren. Voor Nederland geldt dat duidelijk ook voor de ‘de aard en omvang van corruptie in Nederland’. Een van de hiaten in ons ‘Nationale Integriteits Systeem’ is de gebrekkige informatieverzameling en -analyse van de ernst en omvang van het corruptiefenomeen (Huberts 2001). Onderzoek naar de corruptieonderzoeken ingesteld door de Rijksrecherche leidde tot een soortgelijke conclusie (Nelen & Nieuwendijk 2003). Dat heeft nationaal en internationaal geleid tot verbazing en vraagtekens, onder andere van de kant van de *Groupe d’Etats contre la Corruption* van de Raad van Europa (Greco 2003). Wat weten we wel, op basis van het verrichte wetenschappelijke en journalistieke onderzoek?

2.3 Kennis over bestuurlijke corruptie en fraude

Empirisch 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).

Toch is er de laatste decennia wel onderzoek verricht naar de omvang van bestuurlijke corruptie en fraude. Zonder te pretenderen volledig te zijn, volgen voorbeelden van onderzoeksresultaten.³

Hoetjes inventariseerde de corruptiezaken die sinds de Tweede Wereldoorlog voor de (straf)rechter kwamen (1991). Deze gegevens werden door Bovens aangevuld (1996).

³ In het kader van onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie vindt op dit moment een meer uitgebreide inventarisatie plaats van de kennis over de omvang, aard en afdoening van corruptie in Nederland. Daarbij zijn twee VU-onderzoeksgroepen betrokken: ‘Integriteit van bestuur’ van de Faculteit der Sociale Wetenschappen en ‘Criminologie’ van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

Belangrijkste conclusie was dat het om een klein aantal strafzaken ging (15-20 strafzaken en 1 tot 7 veroordelingen per jaar) en dat het aantal in de loop van de tijd vrijwel gelijk bleef. Onderzoek onder gemeentesecretarissen leverde gegevens op over het aantal corruptie- en fraudezaken dat jaarlijks in onderzoek werd genomen (Huberts 1992). Bij gemeenten ging het om een honderdtal. Criminologen van de VU vroegen dezelfde functionarissen naar de omvang van zeven typen integriteitsschendingen en kwamen tot een soortgelijk aantal (Niemeijer, Huisman & Beijers 1997).

Uit onderzoek van het NRC Handelsblad met de Leidse Universiteit bleek dat één op de vijf burgemeesters in de vijf voorafgaande jaren te maken had gehad met corruptie onder ambtenaren. Voor de steden boven 100.000 inwoners ging het om 75% (Niemeijer, Huisman & Beijers 1997: 29).

Onderzoek door de Algemene Rekenkamer bij de ministeries liet zien dat, voor zover zij het kon nagaan, er in de periode 1990-1995 143 gevallen van concrete vermoedens van fraude en corruptie bij ambtenaren waren geconstateerd. Per jaar zijn gemiddeld 18 rijksambtenaren disciplinair gestraft wegens fraude of corruptie. In ongeveer eenderde (30 van de 90 gevallen) van die zaken werd ook aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie (Algemene Rekenkamer 1996: 13-14).⁴

Van Hulten presenteerde een overzicht van het aantal gevallen van ambtelijke corruptie op basis van gegevens van het Ministerie van Justitie (2002:17-18).⁵ Over de jaren 1994-1998 werden in totaal 233 corruptiezaken aangemeld: 74 zaken zijn geseponeerd, in 87 gevallen leidde het tot een veroordeling, 3 zaken werden niet ontvankelijk verklaard, in 4 volgde vrijspraak, in 26 gevallen vond transactie plaats en 39 gevallen zijn op een andere wijze opgelost.

Corruptieonderzoeken worden in Nederland met name ook door de rijksrecherche onderzocht. Nelen & Nieuwendijk (2003) analyseerden de 145 zaken die in de periode 1998-2000 werden onderzocht (56 bij de politie, 34 bij penitentiaire inrichtingen, 45 bij gemeente, ministeries e.d.).

In het kader van de parlementaire enquête bouwnijverheid deden Maastrichtse criminologen onderzoek waaruit zij concludeerden dat corruptie in deze sector een 'endemisch' karakter heeft (G. van den Heuvel *et al.* 2002). De parlementaire enquêtecommissie zag dat anders. Tot een publieke discussie leidde dat niet, mede omdat de onderzoekers lang was verboden het debat aan te gaan (Dohmen & Verlaan 2003).

Het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) heeft in 2002 de resultaten van het Internationaal onderzoek Slachtoffers door Criminelen gepubliceerd. In dit onderzoek is aandacht besteed aan corruptie in geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden. Uit dit onderzoek blijkt dat het percentage slachtoffers van corrupte ambtenaren het hoogst is in Indonesië (meer dan 30%). Schotland scoort het laagst met een percentage van kleiner dan 0,1%. Nederland staat op de elfde plaats met een percentage van ongeveer 0,5% (Nieuwbeerta 2002: 163-181).

Naast onderzoek naar corruptiegevallen en -onderzoeken en slachtofferonderzoek, is het vermeldenswaardig dat er survey-onderzoek onder zakenlieden en risicoanalisten bestaat, dat duidelijk maakt hoe de corruptiereputatie van Nederland is. De Corruption Perception Index van Transparency International leert dat Nederland internationaal als 'weinig corrupt' wordt gezien.

⁴ Aan de 14 ministeries is de vraag voorgelegd hoe vaak sinds 1990 disciplinaire maatregelen tegen ambtenaren zijn getroffen en waar deze uit bestonden. Bij het Ministerie van Algemene Zaken kwam geen melding voor, bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bleken de vermoedens ongegrond. De Ministeries van Justitie en Defensie bleken niet in staat de vraag te beantwoorden.

⁵ Zie ook Ministerie van Justitie: bijlage Herziening corruptiewetgeving, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, nr. 26 469, nr. 5, p.14.

De gepresenteerde gegevens laten zich niet gemakkelijk onder één noemer en conclusie vangen. De onderzochte integriteitsschendingen zijn niet identiek (alleen corruptie of ook fraude), het bestuur dat wordt onderzocht verschilt (gemeenten, departementen, alle overheden) en de aard van de gevallen wisselt (vermeend, werkelijk, disciplinair, strafrechtelijk). Door die verschillen zijn ook geen conclusies mogelijk over de toename of afname van het aantal corruptie- en fraudeonderzoeken. Wel is duidelijk dat er binnen gemeenten en ministeries veel meer onderzoeken plaatsvinden dan er bij justitie en politie gemeld worden.

3 NIEUW ONDERZOEK NAAR CORRUPTIE EN FRAUDE

3.1 Enquête naar corruptie- en fraudeonderzoeken

De bestaande kennis over corruptie en fraude kent de nodige hiaten. Daartoe behoort het ontbreken van kennis over de omvang van de delicten en de toename of afname ervan. Onderzoek kan helpen daarover meer duidelijkheid te krijgen, zij het dat altijd relativering op zijn plaats is. Het ‘dark number’ waarover we eerder spraken, houdt in dat slechts een beperkt deel van de gevallen bij meer mensen bekend wordt dan bij de daders zelf. Zijn er wel aanwijzingen 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.

De vraagstelling van ons onderzoek luidde:

1. Hoeveel onderzoeken naar corruptie en fraude vinden er jaarlijks in Nederlandse gemeenten plaats en waartoe leiden die onderzoeken (conclusie van het onderzoek en mogelijk strafrechtelijk vervolg)?
2. Is daarbij sprake van een toename of een afname, afgezet tegen de onderzoeksresultaten uit 1992?
3. Welke factoren kunnen het aantal corruptie- en fraudeonderzoeken in gemeenten en de toename of afname daarvan verklaren?

Ter beantwoording van de derde deelvraag richtte het onderzoek zich op een beperkt aantal potentieel belangrijke factoren: kenmerken van de gemeentegrootte, kenmerken van de aandacht voor integriteit, de opvattingen onder ambtenaren en politici over de ernst van corruptie en fraude, de aanwezigheid en omvang van het integriteitsbeleid van de gemeente, de veranderende aandacht voor integriteit en corruptie in de samenleving, in het openbaar bestuur, in de media en onder burgers.

Om die vragen te kunnen beantwoorden is de enquête herhaald die we 1991 onder gemeentesecretarissen hielden en is een aantal vragen toegevoegd. De gemeentesecretarissen van alle 489 Nederlandse gemeenten zijn 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. Het verzoek om informatie is met een begeleidend schrijven – waarin

anonimiteit werd gegarandeerd – en een retourenveloppe verstuurt (in de bijlage vindt u een volledige weergave van de verstuurde vragenlijst). Na drie weken is een herinnering verstuurd aan alle geadresseerden. Vervolgens zijn de 25 grootste gemeenten telefonisch benaderd.

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.

Tabel 1: Definities centrale begrippen in de vragenlijst

<ul style="list-style-type: none">• 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 <u>uw</u> 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.

Er is gevraagd naar ambtenaren en bestuurders. De laatste categorie omvat leden van het College van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraadsleden.

3.2 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 verstuurde vragenlijsten) verwerkt. Voor een schriftelijke enquête is dit een hoge respons, die bovendien representatief is voor de gemeenten wanneer de spreiding over gemeentegrootte daarvoor als handvat wordt genomen (zie tabel 2).

Tabel 2: Populatie en respons gemeenten: vergelijking naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	Respons (aandeel in %)	Populatie gemeenten (aandeel in %)
< 5.000	8 (3,5%)	13 (2,7%)
5.000 - 10.000	36 (15,9%)	70 (14,3%)
10.000 - 25.000	104 (46,0%)	226 (46,2%)
25.000 - 100.000	65 (28,8%)	155 (31,7%)
> 100.000	12 (5,3%)	25 (5,1%)
onbekend	1 (0,4%)	
Totaal	226 (100%) ⁶	489 (100%)

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. Eén grote gemeente (meer dan 100.000 inwoners) 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.

Vanwege de verstorende en verhelderende elementen in de alternatieve rapportage van de genoemde grote gemeente zullen we de gegevens van deze gemeente apart weergeven in § 6. We vervolgen nu in § 4 en 5 met de onderzoeksresultaten van de 225 gemeenten die de opgestuurde vragenlijst als rapportagemiddel hebben gebruikt.

4 ONDERZOEKSRESULTATEN: 225 GEMEENTEN

4.1 Aantal fraude- en corruptieonderzoeken

Zoals al vermeld geven we in deze paragraaf de onderzoeksresultaten weer van de 225 gemeenten die de vragenlijst als rapportagemiddel hebben gebruikt. 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. Had de secretaris deze periode niet meegemaakt, dan kon een andere periode gekozen worden.

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 3. De 225 gemeentesecretarissen melden dat er in totaal 197 gevallen van fraude en corruptie zijn onderzocht (in de gemiddeld 4½ jaar waarover ze rapporteren). 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

⁶ Als gevolg van afrondingsverschillen telt het totaal niet op tot 100%.

hun gemeente speelt (72% meldt er van overtuigd te zijn dat ze geïnformeerd worden over de ontdekte gevallen).

Tabel 3: Totaal aantal door respondenten gemelde onderzoeken naar fraude en corruptie 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
Totaal	4	1	3	1	40	8	71	6	60	3	197

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. Het corruptiepatroon verschilt enigszins naar gemeentegrootte. Daarom volgt in tabel 4 de informatie voor gemeenten onder de 25.000 inwoners, gemeenten onder de 100.000 inwoners en grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

De meest opvallende verschillen zijn die tussen de grote gemeenten enerzijds en de twee andere categorieën anderzijds. In de grootste gemeenten is het aandeel van de politici duidelijk geringer, gaat het verhoudingsgewijs om meer corruptie- en minder fraudeonderzoeken en leiden onderzoeken veel minder vaak tot de conclusie dat er geen sprake was van corruptie of fraude (de vermeende gevallen van corruptie en fraude). Die verschillen zijn ook, zij het in wat mindere mate, waar te nemen tussen de gemeenten met minder dan 100.000 inwoners en de gemeenten met minder dan 25.000 inwoners.

Tabel 4: Corruptiepatronen in kleinere, middelgrote en grote gemeenten

	corruptiepatronen		
	Gemeenten < 25.000 inwoners	Gemeenten < 100.000 inwoners	Gemeenten > 100.000 inwoners
Aandeel : politici	18%	12%	5%
ambtenaren	82%	88%	95%
Aandeel : corruptie	37%	43%	52%
fraude	63%	57%	48%
Aandeel : vermeend	54%	51%	19%
werkelijk	46%	49%	81%
Aantal werkelijke gevallen;			
-intern afgehandeld	69%	64%	63%
-politie ingeschakeld	31%	36%	37%

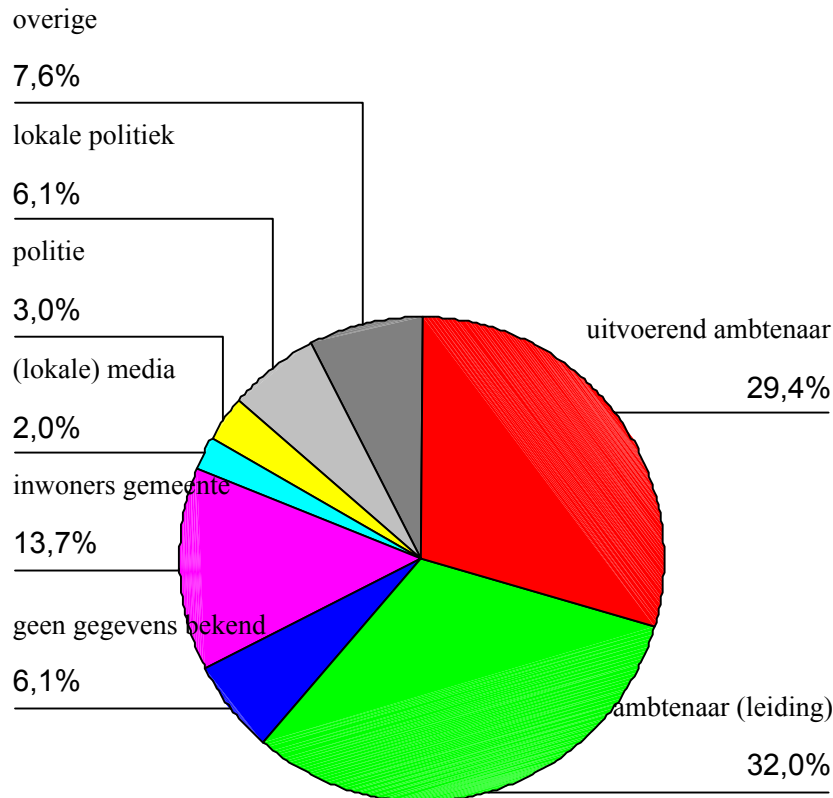
Op basis van het gedane onderzoek valt niet te zeggen waar de verschillen in corruptie- en fraudepatronen precies vandaan komen. Daarvoor is nader onderzoek nodig. Daarin zou aandacht besteed moeten worden aan verschillende potentiële verklaringen van de gevonden verschillen. Zo zouden ze te maken kunnen hebben met verschillen in het lokale politieke systeem. De politicus in dorp en kleine stad is vaker deeltijdpoliticus, heeft letterlijk en figuurlijk een meer directe band met de kiezer en staat erg dichtbij het eigen ambtelijk apparaat. Dat alles heeft vele voordelen maar zou als nadeel kunnen hebben dat er wat vaker oneigenlijke belangen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming sluipen. Dat zou de reden kunnen zijn dat de integriteitsonderzoeken relatief wat vaker over politici en over corruptie-verdenkingen gaan.

Nogal vaak mondt het onderzoek in de kleinere gemeenten uit in de conclusie dat het om vermeende gevallen gaat. Ook hiervoor geldt dat het gissen is naar de oorzaken. Is de grotere stad wellicht terughoudender met het beginnen van een onderzoek en pakt men daar alleen de grotere gevallen aan waarmee bijna zeker iets mis is? Of gaat het om de professionaliteit van het onderzoek en is de kleinere gemeente minder geëquipeerd om de waarheid boven tafel te krijgen?

4.2 Aanleiding en afdoening

Aanleiding voor onderzoek naar corruptie of fraude zijn meldingen van integriteitsschendingen. Interessant is dan ook van wie de informatie afkomstig was die leidde tot het corruptie- of fraudeonderzoek. Figuur 1 geeft aan wiens melding als aanleiding gold voor onderzoek. Opvallend is dat een groot aantal meldingen afkomstig is van uitvoerende én leidinggevende ambtenaren, respectievelijk 29% en 32%. Ook de inwoners (14%) en de lokale politiek (6%) weten de weg te vinden. Op bescheiden schaal leveren de (lokale) media (2%) en de politie (3%) informatie waarna een onderzoek naar (vermeende) gevallen van corruptie en fraude wordt gestart.

Figuur 1: Melding als aanleiding tot onderzoek



De post 'overige' (8%) wordt gevormd door meldingen door een aannemer, bedrijven buiten de gemeente, betrokkenen zelf, het college van B&W, een vertrouwenspersoon, een externe onderzoeker, de fiscus, de Rijksrecherche en de sociale recherche. In 6% van de gevallen zijn er geen gegevens bekend over de persoon of instantie achter de melding.

De corruptie- en fraudeonderzoeken werden uitgevoerd binnen een grote verscheidenheid van gemeentelijke afdelingen. De beleidsterreinen met tien of meer zaken waren 'buitendienst/openbare werken (18), financiën (10), interne zaken (10), ROB en monumenten (12) en sociale zaken en woningtoewijzing (18).

Zoals al vermeld werd 63% van de werkelijke gevallen van corruptie en fraude uiteindelijk intern afgehandeld en werd in 37% van die onderzoeken politie en/of justitie ingeschakeld. Hoe liepen de onderzoeken af wanneer politie en justitie werden ingeschakeld? Van 23% van de gemelde gevallen 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)

4.3 Aandacht en beleid

In het onderzoek onder de gemeentesecretarissen is ook nagegaan hoe het zit met de aandacht voor corruptie en fraude en het beleid dat integriteitsschendingen moet tegengaan. De

aandacht die er in de gemeente wordt gegeven aan corruptie en fraude is wisselend, zoals te zien is in tabel 5. De gemeentesecretarissen gaven aan dat de leiding van het ambtenarenapparaat en het dagelijks bestuur de meeste aandacht hebben voor het tegengaan van corruptie en fraude (in resp. 67% en 56% van de gemeenten besteden zij veel of behoorlijke aandacht aan het thema). Enige relativering past natuurlijk, aangezien de respondenten daar deel van uitmaken. Onder de burgers speelt het thema duidelijk minder en dat geldt ook voor de media.

Tabel 5: Lokale aandacht voor corruptie en fraude (behoorlijk tot veel aandacht)

	behoorlijk tot veel aandacht (%)
uitvoerend ambtelijk apparaat	38%
leiding ambtelijk apparaat	67%
college van B&W	56%
gemeenteraad	35%
(lokale) media	23%
burgers	13%

Er is meer aandacht gekomen, zo signaleren de respondenten, maar dat betekent niet dat in hun ogen de omvang van het probleem is toegenomen. Maar liefst 83% van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling: “De afgelopen vijf jaar is niet de omvang van corruptie en fraude in mijn gemeente toegenomen, maar wel de aandacht ervoor.” Dat betekent overigens niet dat men het wel welletjes vindt. Ondanks de toegenomen aandacht vindt tweederde van de respondenten dat corruptie- en fraudebestrijding en integriteitsbescherming (nog) meer aandacht moeten krijgen binnen het openbaar bestuur (tabel 6).

Tabel 6: Toekomstige aandacht voor integriteit : visie van gemeentesecretarissen

	<i>(zeer) eens</i>	<i>eens noch oneens</i>	<i>(zeer) oneens</i>	<i>geen antwoord</i>
Corruptie- en fraudebestrijding en bescherming van integriteit moeten (nog) meer aandacht krijgen binnen het openbaar bestuur.	69%	18%	10%	3%

Wat het beleid betreft kennen veel gemeenten inmiddels regelingen voor geschenken, gedragscodes en eenduidige declaratieregelingen.⁷ Veel minder geldt dat voor de inbedding van integriteit in managementrapportages en ook is de centrale registratie van integriteits-

⁷ Het beeld sluit – grofweg – aan bij de stand van zaken die eerder naar voren kwam uit onderzoek onder 17 gemeenten naar hun integriteitsinstrumentarium: centrale registratie scoort laag, gedragscodes en geschenkenregelingen hoog (Van den Heuvel & Huberts 2003).

schendingen eerder uitzondering dan regel. Tabel 7 geeft een overzicht van de aanwezigheid van verscheidene beleidsinstrumenten in gemeenten.

Wordt ook gekeken naar de omvang van de gemeente, dan blijken geen grote verschillen in het gemiddeld aantal instrumenten dat ze melden te hebben. Wel scoren de grote gemeenten bijvoorbeeld wat beter op inbedding in managementrapportages.

Tabel 7: Overzicht aanwezigheid beleidsinstrumenten gemeenten

<i>beleidsinstrument</i>	<i>aanwezigheid % (n=225)</i>
- Regels voor het aannemen van geschenken	82%
- Inbedding van integriteit(smaatregelen) in managementrapportages	22%
- Gedragscode voor bestuurders	76%
- Gedragscode voor ambtenaren	64%
- Controle op juistheid van diploma's en getuigschriften bij indiensttreding personeel	56%
- Centrale registratie van integriteitschendingen	22%
- Duidelijke en eenduidige declaratieregeling	93%

Ook is er gevraagd naar enkele aspecten van het beleid die te maken hebben met de bereidheid van medewerkers en burgers om integriteitsschendingen te melden. De gemeentesecretarissen zijn het in grote meerderheid eens of zeer eens met de stelling dat de grotere openheid in de eigen organisatie de medewerkers meer dan vroeger stimuleert gevallen van corruptie en fraude te melden (72%), terwijl dat veel minder geldt voor het stimulerende effect van een klokkenluidersregeling (37%) of voor de geneigdheid onder burgers meer te melden door de verbeteringen in het ombudsmannenstelsel (slechts 2% is het met die stelling eens).

4.4 Verklaring verschillen in onderzoeken

Een belangrijke vraag is die naar de wetenschappelijke verklaring van de verschillen in aantal gedane corruptie- en fraudeonderzoeken tussen de 225 gemeenten. Tabel 8 geeft de frequentieverdeling van gemeenten over het totaal aantal van uitgevoerde onderzoeken naar (vermeende) corruptie en fraude. Veel gemeentesecretarissen rapporteerden dat ze geen gevallen van (vermeende) corruptie en/of fraude hebben meegemaakt. Ook meldden veel gemeenten een of twee onderzoeken naar corruptie en fraude. Relatief weinig gemeenten geven aan veel onderzoeken naar corruptie en/of fraude te hebben ingesteld.

Tabel 8: Frequentieverdeling gemeenten over het aantal uitgevoerde onderzoeken naar corruptie en fraude

Aantal onderzoeken	Frequentieverdeling gemeenten
0	140
1	48
2	18
3	7
4	4
5	3
6	2
7	1
9	1
11	1
12	2
	225

De vragenlijst bevatte drie potentiële verklarende variabelen voor de verschillen in aantal ingestelde onderzoeken naar (vermeende) corruptie en fraude tussen de gemeenten: gemeentegrootte, de mate van aandacht voor het thema van corruptie en fraude en het aantal beleidsinstrumenten waarover de gemeente beschikt.⁸

Er blijkt een duidelijk significant verband te bestaan tussen het aantal onderzoeken en de omvang van de gemeenten. Maar dat zal ook niet verbazen. Hoe groter de gemeente, hoe meer medewerkers en dus is de kans groter dat er eens iets mis gaat.

Er is geen significant statistisch verband gevonden tussen de mate waarin de gemeentelijke overheid volgens de gemeentesecretaris aandacht besteedt aan corruptie en fraude en het aantal onderzoeken dat feitelijk wordt uitgevoerd. Dat is een verrassend gegeven. Daar waar er meer aandacht voor is, mag je meer meldingen en onderzoeken verwachten. Dat laatste lijkt ook bevestigd te worden wanneer we kijken naar het gemiddelde aantal onderzoeken per gemeente met meer of minder aandacht voor corruptie en fraude. Uit tabel 9 blijkt dat ook. Wanneer de politiek-bestuurlijke aandacht toeneemt (college van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraad), neemt ook het gemelde gemiddelde aantal corruptie en fraudeonderzoeken toe (van 0.57 onderzoeken bij geen tot 2.5 bij veel aandacht). Een soortgelijk patroon is er voor het verband tussen de aandacht onder uitvoerende en leidinggevende ambtenaren en het aantal onderzoeken (gemiddelde aantal loopt op van 0.0 naar 1.14 onderzoeken).

⁸ De mogelijke verbanden tussen de potentieel onderscheidende variabelen en het aantal aangegeven onderzoeken naar (vermeende) corruptie en fraude zijn onderzocht met behulp van t-toetsen. De t-toets is een toets die de gemiddelden van twee groepen van cases vergelijkt. Er wordt dan vastgesteld of de gemiddelden van de groepen die worden vergeleken significant van elkaar verschillen. In de uitgevoerde t-toetsen golden de potentieel onderscheidende variabelen als groepeervariabelen (onafhankelijke variabelen) en het totaal van ingestelde onderzoeken naar (vermeende) corruptie en fraude als testvariabele (afhankelijke variabele). Bij deze analyses past nog wel een kanttekening. Veel gemeentesecretarissen hebben in hun gemeente geen enkele keer een onderzoek naar fraude of corruptie meegemaakt. Veel respondenten melden dus 0 gevallen. Dat maakt het statistisch toetsen lastiger en pleit ook voor voorzichtigheid bij het interpreteren van de verbanden als men uitspraken wil doen over de statistische significantie.

Tabel 9: Aantal corruptie- en fraudeonderzoeken en politiek-bestuurlijke aandacht

<i>mate van aandacht in college B&W + gemeenteraad (aantal gemeenten)</i>		<i>gemiddeld aantal onderzoeken</i>
geen aandacht	(14)	,57
geringe aandacht	(46)	,65
enige aandacht	(87)	,80
behoorlijke aandacht	(66)	1,05
veel aandacht	(8)	2,50
totaal	(221)	,89

Een ander verwacht verband was dat tussen het aantal instrumenten van integriteitsbeleid dat een gemeente zegt te hebben en het aantal onderzoeken naar corruptie en fraude in die gemeente. Leidt het hebben van meer instrumenten tot meer onderzoeken? Dat blijkt niet zo te zijn. Gemeenten met meer beleidsinstrumenten, voeren niet meer onderzoeken uit. We konden geen significante verbanden vaststellen voor specifieke beleidsinstrumenten (zoals het hebben van een centraal registratiesysteem), en over het algemeen blijkt er ook geen patroon te bestaan tussen het aantal beleidsinstrumenten en het aantal onderzoeken.

We kunnen concluderen dat hoe groter de gemeente is en hoe meer aandacht de gemeente voor het thema heeft, hoe meer onderzoeken er plaatsvinden naar corruptie en fraude.

5 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 te beginnen bezien we de mening van de gemeentesecretarissen over de veranderingen die zich het afgelopen decennium hebben voorgedaan. Tabel 10 laat zien dat de meeste respondenten een vrij stabiel patroon zien in de eigen gemeentelijke organisatie. De categorie ‘gelijk gebleven’ scoort hoog (zeker wanneer verdisconteerd wordt dat ongeveer een kwart geen antwoord geeft) en meer secretarissen zien een afname dan een toename. De meningen over ‘de rest’ van het openbaar bestuur zijn meer verdeeld. Meer geënquêteerden zien een toename, maar ook het percentage dat een afname constateert is relatief hoog.

Tabel 10: Veranderingen in de omvang van corruptie en fraude in de ogen van de gemeentesecretarissen

	(sterk) afgenomen	gelijk gebleven	(sterk) toegenomen	geen antwoord
1. De huidige omvang van corruptie en fraude ten opzichte van vijf jaar geleden in uw organisatie is	12%	59%	2%	27%
2. De huidige omvang van corruptie en fraude ten opzichte van tien jaar geleden in uw organisatie is	18%	50%	3%	29%
3. De huidige omvang van corruptie en fraude ten opzichte van tien jaar geleden in het Nederlandse openbaar bestuur is	25%	32%	15%	28%

Komt de perceptie van de secretarissen overeen met het aantal corruptie- en fraudeonderzoeken dat in de Nederlandse gemeenten plaatsvindt? 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 11 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.⁹

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.

⁹ De gegevens in tabel 11 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 11: 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 verhoudingsgewijs 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 enige 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. Die gemeente verkoos om op een alternatieve wijze verslag te doen van haar onderzoeken naar corruptie- en fraudegevallen.

6 EEN UITZONDERLIJK GEVAL: DE GEMEENTE A

6.1 Omvang corruptie- en fraudeonderzoeken

Mede vanwege het alternatieve karakter van de rapportage van de grote gemeente A (categorie meer dan 100.000 inwoners) zetten we de gegevens van deze gemeente apart uiteen.¹⁰ 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 A gaf aan in de jaren 1998-2002 161 onderzoeken naar gevallen van fraude en corruptie te hebben ingesteld. Tabel 12 geeft de corruptie- en fraudeonderzoeken in gemeente A weer.

Tabel 12: Corruptie- en fraudeonderzoeken in gemeente A 1998-2002

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

Gemeente A 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 bij gemeente A in 53% van de gevallen van corruptie en fraude, politie en/of justitie ingeschakeld.

¹⁰ De eigen rapportage van de gemeente betrof de verslagen van een bureau dat de integriteit van de ambtsuitoefening 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 A.

De betekenis van de gegevens van gemeente A 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 A in de berekeningen? Tabel 13 biedt duidelijkheid. (voor de berekening van het aantal jaarlijkse onderzoeken onder alle Nederlandse gemeenten, zie noot 9).

Tabel 13: 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 A)	110
Totaal	179

Als gemeente A wordt meegenomen in de berekening 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).

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 A? En welk oordeel over A is op zijn plaats indien daar verhoudingsgewijs veel meer onderzoeken zijn geweest? Is het bestuur van A 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 A is eenvoudig. Voorzover ze vergelijkbaar zijn met de gegevens van de andere lokale overheden, is er geen reden de gegevens van A te negeren. Dat geldt onder andere voor het aantal onderzoeken dat is verricht naar fraude en corruptie. Op de vraag naar ‘lof’ of ‘hoon’ gaan we hieronder in.

6.2 Uitzonderlijke gemeente

Bij de gemeente ‘A’ gaat het om de gemeente Amsterdam (hetgeen kenners van het beleidsterrein natuurlijk ook al wel wisten). 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. Twee potentiële verklaringen liggen voor de hand:

- 1 Amsterdamse ambtenaren en politici zijn meer corrupt en frauduleus in gemeente A;

2 gemeente Amsterdam gaat uitzonderlijk om met het fenomeen van corruptie en fraude met als gevolg meer onderzoeken.

De eerste potentiële verklaring is niet houdbaar, zo valt af te leiden uit tabel 14 welke de corruptie- en fraudeonderzoeken uitgesplitst naar jaartal weergeeft. Het aantal onderzoeken 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 A.

Tabel 14: Onderzoeken naar corruptie en fraude in Amsterdam 1998-2002

type schending	1998	1999	2000	2001	2002	totaal
corruptie	4	3	6	6	11	30
fraude	21	9	26	32	43	131
totaal	25	12	32	38	54	161

Wat deed de gemeente A om in enkele jaren tijd te komen tot veel meer onderzoeken van corruptie en fraude? Vindt men in A 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. De trend is evenwel identiek aan de trend in tabel 14. 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.¹¹

Is de Amsterdamse uitzonderingspositie op dit terrein wellicht toe te schrijven aan de uitzonderlijke inzet van burgers of andere betrokkenen? Uit de gegevens blijkt dat 31% van de in Amsterdam onderzochte gevallen wordt gemeld door een burger, 4% komt van de

¹¹ <http://www.amsterdam.nl/contents/pages/00000393/2ehalfjaarrapportage2003cri.pdf>

politie of het openbaar ministerie en 65% is afkomstig uit de gemeentelijke organisatie (Nelen 2003: 8). Die percentages komen redelijk overeen met die uit ons onderzoek naar corruptie- en fraudeonderzoeken in de 225 gemeenten (zie figuur 1), hetgeen het niet erg waarschijnlijk maakt dat hierin de verklaring schuilt.

Uit de gegevens blijkt ook dat de toename van het aantal corruptie- en fraudeonderzoeken niet alleen verklaard kan worden door de oprichting van het Bureau Integriteit in 2001. De toename dateert van voor die start. Blijkbaar is er dan al iets in gang gezet dat tot meer meldingen of zaken leidde. Eerder noemden we al de start van een registratiepunt en het project 'Correct of Corrupt', maar de toename zou ook te maken kunnen hebben met achterliggende factoren (zoals de wijze waarop de politiek of het ambtelijk management het thema oppakte).

6.3 Paradox

Het aantal onderzoeken naar corruptie en fraude in gemeenten blijkt met 75% te zijn toegenomen en die toename is geheel terug te voeren op de gemeente Amsterdam. Die gemeente is erg actief op dit terrein, ze doet veel onderzoeken en we kunnen uitsluiten dat het grote aantal onderzoeken voortvloeit uit een grotere fraude- of corruptiegeneigdheid van de Amsterdamse ambtenaar of politicus.

Wat zich hier dus voordoet is de 'integriteitsparadox'. 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.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Samenvatting en conclusies

Corruptie verwijst naar ambtenaren of bestuurders die de met hun functie verbonden kennis of macht misbruiken om van derden financiële of andere gunsten te verwerven. Het duidelijkste voorbeeld is omkoping door een partij van buiten het openbaar bestuur. Ook fraude verwijst naar misbruik voor persoonlijk profijt, maar dan zijn er geen derden in het geding. Duidelijke voorbeelden zijn declaratiefraude en de diefstal van geld of goederen van de organisatie of haar medewerkers.

De bestaande kennis over de omvang en de toename of afname van corruptie en fraude in ons land kent de nodige hiaten. Het onderzoek waarvan we hier verslag doen is bedoeld een tipje van de sluier op te lichten. We verzamelden gegevens over de fraude- en corruptieonderzoeken in gemeenten. Die data zeggen iets over de corruptie en fraude die aan de oppervlakte komt.

We wilden graag weten hoeveel onderzoeken naar corruptie en fraude er jaarlijks in Nederlandse gemeenten plaatsvinden en waartoe die onderzoeken leiden, of sprake is van een toename of een afname en wat de geconstateerde veranderingen zou kunnen verklaren. Om die vragen te kunnen beantwoorden is de enquête herhaald die we 1991 onder gemeente-

secretarissen hielden. In 2003 zijn de gemeentesecretarissen van alle 489 Nederlandse gemeenten aangeschreven met een ‘verzoek om informatie’ (met vragen over de gemeentegrootte, het aantal (vermeende) gevallen van corruptie en fraude, de aandacht voor het probleem en instrumenten in het kader van het integriteitsbeleid). De bruikbare respons bedroeg 46%, met een goede spreiding naar gemeentegrootte, en dat maakt dat het onderzoek een goed beeld geeft van alle Nederlandse gemeenten.

Van de 226 gemeenten die gegevens verschaften deed één gemeente, de gemeente Amsterdam, op een alternatieve wijze verslag van haar corruptie- en fraudeonderzoeken. De gegevens van deze gemeente werkten zowel versturend als verhelderend.

Wat zijn de belangrijkste conclusies op basis van de (representatieve) informatie van 226 Nederlandse gemeenten?¹²

Huidige situatie

1. Het geschatte aantal onderzoeken naar corruptie en fraude dat *jaarlijks* in Nederlandse gemeenten van start gaat bedraagt 179. Steeds is daarbij sprake van onderzoek op basis van serieuze vermoedens.

2. De verhouding ‘corruptieonderzoek – fraudeonderzoek’ is bijna gelijk (47% versus 53%). Het gaat bij ‘fraude en corruptie’ dus duidelijk niet alleen om interne diefstal en fraude (‘de greep uit de kas’). Ook ‘corruptie’, waarbij personen, organisaties of bedrijven van buiten de overheid ten onrechte (dreigen te) worden bevoordeeld, komt regelmatig voor.

3. Gemeentesecretarissen komen in ongeveer 60% van de gevallen tot de conclusie dat er ook werkelijk iets mis was en dat ambtenaren of politici frauduleus of corrupt handelden. Ze trekken die conclusie vaker na onderzoek naar verdenkingen van fraude dan na onderzoek naar corruptie.

4. Verreweg de meeste onderzoeken gaan over ambtenaren. Bestuurders en politici zijn veel minder vaak onderwerp van onderzoek. Dat ligt ook voor de hand omdat het openbaar bestuur veel ambtenaren en weinig bestuurders kent. Onduidelijk is of politici en bestuurders zich wellicht ook beter weten te onttrekken aan onderzoek.

5. Wanneer de gemeente overtuigd is van de aanwezigheid van corruptie of fraude, dan leidt dat lang niet altijd tot het inschakelen van politie en justitie. Dat gebeurt slechts in eenderde van de gevallen. Dat betekent dat het landelijke zicht op corruptie en fraude erg beperkt blijft wanneer alleen wordt gekeken naar de gevallen die bekend worden bij het Openbaar Ministerie en de politie;

6. Het corruptie- en fraudepatroon verschilt nogal tussen grote en kleinere gemeenten. Onderzoeken naar politici en bestuurders doen zich relatief meer voor in de kleinere gemeenten. Dat roept vragen op over de mogelijke belangenverstremming tussen de overheid en de samenleving in kleine gemeenten.

7. Gemeentesecretarissen melden dat ze integriteit belangrijk vinden en ze lopen daarin naar eigen zeggen ook voorop. Van de respondenten meldt 67% dat er in de eigen gemeente (behoorlijk) veel aandacht voor corruptie en fraude is binnen de leiding van het ambtelijk apparaat, in 56% van de gemeenten geldt dat ook voor het college van B&W, terwijl de

¹² Waar mogelijk is Amsterdam meegenomen in de berekeningen. Waar vergelijking van Amsterdam en de rest van de gemeenten niet mogelijk is, zijn de conclusies gebaseerd op de cijfers van de overige 225 gemeenten.

percentages voor andere categorieën lager liggen: 38% voor uitvoerende ambtenaren en 35% voor de gemeenteraad

8. Veel gemeenten kennen integriteitsbeleid met regels voor declaraties en geschenken en gedragscodes. Uitzondering evenwel is dat integriteit is ingebed in managementrapportages en dat integriteitsschendingen centraal worden geregistreerd.

9. Het aantal fraude- en corruptieonderzoeken dat een gemeente meldt hangt zoals verwacht mag worden statistisch samen met de omvang van die gemeente. Ook vinden we een verband tussen de aandacht voor de problematiek en het aantal gemelde onderzoeken. De mate waarin beleidsinstrumenten verbonden met corruptie- en fraudebestrijding voorkomen in de gemeente staat niet verband met het aantal onderzoeken in de gemeente. Dat kan evenwel samenhangen met de beperkingen van het onderzoek en de respons (veel gemeenten melden geen enkel onderzoek).

Veranderingen 1991 - 2003

Tussen 1991 en 2003 is er in Nederland veel gebeurd met betrekking tot bestuurlijke integriteit. In 1992 hield minister Dales twee beroemde toespraken voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en voor die van gemeentesecretarissen. Zo belandde het onderzoek op de agenda en de jaren die volgden kenmerken zich door vele initiatieven van onder andere departementen, gemeenten, provincies en politiekorpsen. Dat maakt het extra boeiend om de cijfers van 2003 te vergelijken met die uit identiek onderzoek uit 1991. De vergelijking leidt tot de volgende conclusies.

10. Het aantal corruptie- en fraudeonderzoeken in gemeenten is in de periode 1991-2003 substantieel toegenomen. In de jaren voorafgaand aan 2003 werden jaarlijks 179 nieuwe onderzoeken gedaan, voor 1991 bedroeg dat aantal 103. Een toename met 75%.

11. Het aandeel van politici en bestuurders in de fraude- en corruptieonderzoeken is kleiner en dat van ambtenaren groter dan in 1991.

12. De mate waarin gemeenten politie en justitie inschakelen wanneer men tot de conclusie komt dat daadwerkelijk sprake was van fraude of corruptie, is het laatste decennium (verder) afgenomen. Kwamen politie en justitie er in 1991 in ongeveer 50% van de gevallen niet aan te pas, nu is dat opgelopen tot meer dan 60%.

Veranderingen nader bezien

Het jaarlijks aantal gemeentelijke corruptie- en fraudeonderzoeken is met 75% toegenomen. Dat roept als vanzelf de vraag op waaraan die toename is toe te schrijven. We verwachtten dat de grotere gemeenten (met meer medewerkers), de gemeenten met meer aandacht voor corruptie en fraude en de gemeenten met meer integriteitsinstrumenten meer corruptie- en fraudeonderzoeken zullen kennen. Dat blijkt ten dele het geval. Veel belangrijker en met grote gevolgen voor de interpretatie blijkt evenwel de betekenis van de respons van één gemeente, de gemeente Amsterdam.

13. De gevonden stijging met 75% van het aantal gemeentelijke corruptie- en fraudeonderzoeken blijkt volledig toe te schrijven aan de toename in één gemeente: Amsterdam. In die gemeente is in de jaren 1998-2003 sprake van een omvangrijke toename en die verandering leidt - geëxtrapoleerd - tot de genoemde stijging.

14. Zonder de cijfers van Amsterdam is het omgerekende jaarlijkse aantal onderzoeken ongeveer gelijk aan dat van 1991. Voor de andere gemeenten tezamen, blijken er nauwelijks verschillen tussen het aantal corruptie- en fraudeonderzoeken in 1991 en 2003. Alle commotie over integriteit heeft in de gemiddelde Nederlandse gemeenten dus niet tot meer onderzoek geleid. Dat is een verrassend resultaat. Veel gemeenten lijken ondanks de mooie woorden te slapen of te dommelen.

15. In Amsterdam is er de laatste jaren wel veel veranderd. Het aantal onderzoeken stijgt vanaf het eind van de negentig. Dat betekent dat de corruptie- en fraudegeneigdheid van de Amsterdammer geen verklaring biedt voor het hoge aantal onderzoeken. In wat Amsterdam doet en anderen nalaten, moet het geheim schuilen.

Amsterdam lijkt op dit terrein actief en klaarwakker, en daar steekt de rest van het land schril bij af.

16. Voor de wetenschappelijke kennis en voor het beleid is het van wezenlijk belang dat preciezer wordt nagegaan wat de kern is van de 'Amsterdamse aanpak'. Uit de algemene analyse bleek 'meer aandacht' niet per definitie een significante verklaring biedt. Dat maakt onderzoek naar het 'Amsterdam-model' urgent. Elementen van belang zouden kunnen zijn: de langdurige projectmatige aanpak en de breedte van de integriteitsprojecten met betrokkenheid van alle diensten, de totstandkoming van een Bureau Integriteit (als symbool maar ook als concreet aanspreekpunt), de opstelling van de gemeente, inclusief de moed van het gemeentebestuur, et cetera.

7.2 Aanbevelingen voor onderzoek en beleid

Doel van het onderzoek was een tipje van de sluier op te lichten en dat is gebeurd. Veel hiaten in kennis resteren desalniettemin en we noemen een aantal concrete onderzoeksprojecten die een belangrijke bijdrage zouden kunnen leveren aan het verbeteren van de wetenschappelijke kennis over de omvang en aard van corruptie en fraude in Nederland.

1. De uitbreiding van het onderzoek naar het gehele openbaar bestuur

Veel bestuurskundig onderzoek richt zich mede op gemeenten omdat het grote aantal eenheden onderzoekstechnisch aantrekkelijk is. Dat wil niet zeggen dat het lokale niveau het belangrijkste, laat staan het enige overheidsniveau is waarvoor corruptie en fraude belangrijk zijn. Onderzoek naar andere overheden is noodzakelijk.¹³

2. Preciezer onderzoek naar de corruptiepatronen

We signaleerden grote verschillen tussen grote en kleine gemeenten in de aard en afwikkeling van corruptie. Een vraag die intrigeert is of de 'dorpspolitiek' met de directe binding tussen politiek en burger tot problemen leidt. Ook roept het onderzoek de vraag op naar corruptie door politici. Is het gerechtvaardigd dat ze zo zelden onderwerp van onderzoek worden of spelen hier andere factoren?

¹³ Dergelijk onderzoek is ook al in gang gezet door het Ministerie van justitie. De onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit is daar ook bij betrokken.

3. Onderzoek naar factoren die helpen meer corruptie en fraude boven water te krijgen. In onze analyse stuiten we op het succes van het ‘Amsterdam Model’, maar welke elementen bewerkstelligen dat er veel meer onderzoek naar corruptie en fraude plaatsvindt, weten we niet. Kwalitatief onderzoek dat de aanleiding en achtergrond van gevallen belicht, zou uitkomst kunnen bieden.

4. Relatie corruptie en fraude met andere integriteitsschendingen

De schets van Amsterdam liet zien dat het aantal onderzoeken naar diverse vormen van integriteitsschendingen toenam. Daaronder de typen corruptie en fraude (en diefstal en verduistering). Hoe verhouden zich evenwel de vele vormen van integriteitsschendingen? Gedijen corruptie en fraude wellicht beter in een omgeving waarin zich ook andere schendingen voordoen of staat het fenomeen er relatief los van?

Ook het beleid zou lessen kunnen trekken uit het onderhavige onderzoek. Welke dat zijn, hangt natuurlijk mede af van de opvattingen over het belang van corruptie en fraude en de bestrijding daarvan. Toch doen we een poging wat meer normatieve gevolgtrekkingen uit de gegevens te destilleren.

1. Onontkoombaarheid van corruptie en fraude (-beleid)

Het gesignaleerde 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.

2. 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 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.

3. 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

Algemene Rekenkamer (1996). *Integriteitsbeleid bij het Rij: stand van zaken*. Tweede Kamer 24655, nrs. 1-2, 's-Gravenhage: Sdu.

Anechiarico, F. & J.B. Jacobs (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago & London: University of Chicago Press.

Bovens, M. (1996). 'De integriteit van de bedrijfsmatige overheid', in: M. Bovens & A. Hemelrijck, *Het verhaal van de moraal*. Amsterdam Meppel: Boom, pp 150-170.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer (Zesde herziene druk).

Cooper, T.L. (ed.) (2001). *Handbook of Administrative Ethics. Second Edition*. New York & Basel: Marcel Dekker.

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.

Della Porta, D. & A. Vanucci (1999). *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter.

Denhardt, R.B. & J.V. Denhardt (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, vol. 60, no.6, p.

Dohmen, J. & J. Verlaan (2003). *Kreukbaar Nederland. Van bouwput tot beerput*. Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad.

Fijnaut, C. & L.W.J.C. Huberts (eds.) (2002). *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Dordrecht: Kluwer Law International.

Global Forum on fighting corruption and safeguarding integrity II (2001). Final Report The Hague (28-31 May, 2001). The Hague.

Greco (Groupe d' Etats contre le corruption) (2003). *First Evaluation Round. Evaluation Report on the Netherlands*. Adopted by GRECO 24-28 March 2003. Council of Europe, Directorate General I - Legal Affairs, Department of Crime Problems. Strasbourg: GRECO Secretariat (www.greco.coe.nl).

Heidenheimer, A.J., M. Johnston & V.T. Levine (eds.) (1989). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick [etc.]: Transaction Publishers.

Heidenheimer, A.J. & M. Johnston (eds.) (2002). *Political Corruption. Concepts & Contexts*. New Brunswick & London: Transaction Publishers (Third Edition).

Heuvel, G.A.A.J. van den, H.M.J. Quaedvlieg, J.M. Reijntjes, D. Roef & J. Zijlstra (2002). 'De maat van het onregelmatige. Een rapport over aard en omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid', in: Parlementaire enquête Bouwnijverheid, *De bouw uit de schaduw 4. Bijlage 2. Aard en omvang van onregelmatigheden in de bouwnijverheid*. Tweede Kamer 2002-2003, 28244, nr. 9. 's-Gravenhage: Sdu.

- 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.
- Heywood, P. (ed.) (1997). *Political Corruption*. Blackwell: Oxford.
- Hoetjes, B.J.S. (1982). *Corruptie bij de overheid. Een bestuurlijk en politiek probleem, sociaal-wetenschappelijk beschouwd*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Hoetjes, B.J.S. (1986). 'Ambtelijke corruptie en het lokale bestuursniveau', in A.F.A. Korsten & W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. Leiden [etc.]: Stenfert Kroese, pp. 201-210.
- Hoetjes, B.J.S. (1991). 'Over de schreef. Het schemergebied tussen ambtenaar en burger', *Justitiële Verkenningen*, vol. 17, nr. 4, p. 8-32.
- Hondeghem, A. (ed.) (1998). *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. EGPA Yearbook. Amsterdam [etc.]: IOS.
- Huberts, L.W.J.C. (red.) (1992). *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.
- Huberts, L.W.J.C. (1993). 'Omvang en bestrijding van bestuurlijke criminaliteit', *Justitiële Verkenningen*, vol. 19, nr. 1, p. 51-69.
- 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. (2001). *The Netherlands. Corruption and Anti-Corruption Policies in The Netherlands: An Evaluation*. Berlin, Transparency International, 2001.
- Hulten, M. van (2002). *Corruptie. Onbekend, onbemind, alomtegenwoordig*. Amsterdam: Boom.
- Kaptein, M. (1998). *Ethics Management*. Dordrecht: Kluwer.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley [etc.]: University of California Press.
- Lawton, A. (1998). *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham & Philadelphia :Open University Press.
- Menzel, D.C. (2001). 'Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How?', in T.L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics. Second Edition*. New York & Basel: Marcel Dekker, pp. 355-366.
- 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.

- Mischkowitz, R., H. Bruhn, R. Desch, G.-E. Hübner und D. Beese (2000). *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und zoll. Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie*. Wiesbaden: BKA.
- Montefiori, A. & D. Vines (eds.) (1999). *Integrity in the Public and Private Domains*. London: Routledge.
- Nelen, H. (2003). *Integriteit in publieke functies. Het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Nelen, H. & A. Nieuwendijk (2003). *Geen ABC. Analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Niemeijer, E., W. Huisman & W.M.E.H. Beijers (1997). *Gemeentelijk integriteitsbeleid: een blik op de praktijk*. Amsterdam: Vrije Universiteit, Vakgroep Criminologie.
- Nieuwebeerta, P. (Ed.) (2002). *Crime Victimization in comparative perspective. Results from the International Crime Victims Survey, 1989-2000*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- OECD (2000). *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: Organization of Economic Co-operation and Development.
- Parlementaire enquête bouwnijverheid (2002). *De bouw uit de schaduw. Eindrapport parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid*. Tweede Kamer 2002-2003, 28244, nrs. 5-6. 's-Gravenhage: Sdu.
- Pieth, M. und P. Eigen (eds.) (1999). *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme. Bekämpfung. Prävention*. Luchterhand: Neuwied, Kriftel.
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (TI Source book 2000)*. Transparency International: Berlin (ook <http://www.transparency.org>).
- Preston, N. & C. Sampford (with C-A Bois) (1998). *Ethics and Political Practice. Perspectives on Legislative Ethics*. Leichhardt & London: The Federation Press & Routledge.
- Punch, M., E. Kolthoff, K. van der Vijver & B. van Vliet (eds.) (1993). *Coping with corruption in a borderless world. Proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference*. Deventer [etc.]: Kluwer Law & Taxation Publishers.
- Transparency International (2001). *The National Integrity System. Concept and Practice. A Report by Transparency International (TI) for the Global Forum II on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (A Report Prepared by Alan Doig & Stephanie McIvor)*. Transparency International: Berlin.
- UNDP (1998). *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: United Nations Development Programme.
- Williams, R. & A. Doig (eds.) (2000). *Controlling Corruption*. Cheltenham UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Bijlage: Vragenlijst Gemeenten 2003

Toelichting

De kernvraag in dit verzoek om informatie is eenvoudig: Hoe vaak kreeg u als gemeentesecretaris de afgelopen jaren te maken met echte en vermeende corruptie en/of fraude? Het gaat om de afgelopen vijf jaar (of de periode dat u werkzaam bent in uw huidige functie).

Ook zijn we benieuwd naar uw visie op de toename of afname van corruptie en fraude. Heeft u het idee dat het aantal gevallen de afgelopen jaren is toegenomen of afgenomen, of is vooral de aandacht voor dit onderwerp toegenomen of afgenomen?

Teneinde misverstanden te voorkomen definiëren we hieronder eerst de gebruikte begrippen.

Begrippen

In de bijgevoegde vragenlijst wordt onderscheid gemaakt tussen de categorieën 'ambtenaren' en 'bestuurders'. Onder bestuurders wordt in dit kader verstaan het College van Burgemeester en Wethouders én de leden van de Gemeenteraad.

- **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**

Bij werkelijke corruptie en fraude gaat het om 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.

De meeste vragen kunt u beantwoorden door het juiste antwoord aan te kruisen. Bij een beperkt aantal vragen wordt u verzocht aantallen in te vullen, uw keuze te omcirkelen of aan te kruisen.

Graag ontvangen wij de vragenlijst vóór 23 juni a.s. retour.

Algemeen

1. Hoeveel inwoners heeft uw gemeente

1. minder dan 5.000	<input type="radio"/>	4. 25.000 – 100.000	<input type="radio"/>
2. 5.000 – 10.000	<input type="radio"/>	5. meer dan 100.000	<input type="radio"/>
3. 10.000 – 25.000	<input type="radio"/>		

2. Hoeveel jaren bent u inmiddels gemeentesecretaris van deze gemeente: jaar

Gevallen van corruptie en fraude

De volgende vragen hebben betrekking op het aantal (vermeende) gevallen van corruptie en fraude in uw gemeente en de wijze waarop u bent geweest op deze gevallen.

3. Hoe vaak heeft uw organisatie de afgelopen jaren te maken gehad met gevallen van corruptie of fraude?

We verzoeken u de informatie te verschaffen over vijf jaren (de periode 1998 - 2002). Mocht dat onmogelijk zijn, dan verzoeken we u hieronder aan te geven om welke periode het wel gaat.

De informatie betreft:

de afgelopen 5 jaren (1998 t/m 2002).

een andere periode, namelijk t/m

Er deden zich in die periode de volgende aantallen voor:

	ambtenaar	bestuurder (B&W, gemeenteraad)
Werkelijke corruptie		
- intern afgehandeld
- politie/justitie ingeschakeld
Werkelijke fraude		
- intern afgehandeld
- politie/justitie ingeschakeld
Vermeende corruptie
Vermeende fraude

4. Binnen welke beleidsterreinen of delen van de gemeentelijke organisatie deden zich de onderzoeken naar de hierboven genoemde gevallen van corruptie of fraude voor?

afdeling/onderdeel	aantal gevallen
.....	...
.....	...
.....	...
.....	...
.....	...

5. U heeft al aangegeven hoe vaak politie en justitie zijn ingeschakeld bij gevallen van werkelijke corruptie of fraude (vraag 3). Aanvullend willen we graag weten in hoeveel gevallen het kwam tot een strafzaak en een veroordeling.

	totale aantal gevallen politie/justitie ingeschakeld	strafzaak met veroordeling	strafzaak zonder veroordeling	geen strafzaak (sepot etc.)	onbekend
Werkelijke corruptie of fraude door een ambtenaar of bestuurder

6. Kunt u aangeven van wie de informatie afkomstig was, die ertoe leidde dat uw organisatie aandacht ging besteden aan de in vraag 3 genoemde gevallen van werkelijke en vermeende corruptie en fraude?

	aantal gevallen
1. (uitvoerende) ambtenaren	...
2. leidinggevende ambtenaren	...
3. leden van het college van B&W	...
4. gemeenteraad, lokale politiek	...
5. vertrouwenspersoon	...
6. (klachten van) inwoners van uw gemeente	...
7. (klachten van inwoners bij) ombudsman	...
8. (lokale) media	...
9. politie	...
10. justitie	...
11. overige, namelijk

7. Heeft u het idee dat alle gevallen van corruptie en fraude in uw organisatie worden ontdekt? En wordt de gemeentesecretaris van alle (vermeende) gevallen op de hoogte gesteld?

	eens	oneens
1. Alle gevallen van corruptie en fraude in mijn organisatie worden uiteindelijk ontdekt.		
2. De gemeentesecretaris wordt geïnformeerd over alle (vermeende) gevallen van corruptie en fraude in de organisatie.		

Integriteitsbeleid

De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan integriteit in het openbaar bestuur en hiervoor preventief beleid ontwikkeld.

Ook gemeenten beschikken inmiddels over maatregelen en instrumenten.

We willen graag weten of uw gemeente over een aantal van die instrumenten beschikt en hoe u denkt over het belang ervan.

8. Hieronder worden zeven maatregelen en instrumenten genoemd. Wilt u aangeven of uw organisatie er over beschikt en indien dat het geval is wanneer het instrument is ingevoerd? Tevens vragen wij u of het instrument naar uw mening bijdraagt aan het terugdringen van het aantal gevallen van corruptie en fraude in uw organisatie. Hoe groot is hun betekenis? U kunt aankruisen hoe groot de betekenis van de genoemde instrumenten is: geen betekenis, geringe betekenis, enige betekenis, grote betekenis of zeer grote betekenis.

Beleidsinstrument	aanwezig ja/nee	aanwezig sinds jaartal	betekenis voor de afname gevallen van corruptie en fraude				
			1 geen	2 geringe	3 enige	4 grote	5 zeer grote
1. Regels voor het aannemen van geschenken	ja / nee	...					
2. Inbedding van integriteit(smaatregelen) in managementrapportage(s)	ja / nee	...					
3. Gedragscode voor bestuurders	ja / nee	...					
4. Gedragscode voor ambtenaren	ja / nee	...					
5. Controle op juistheid van diploma's en getuigschriften bij indiensttreding personeel	ja / nee	...					
6. Centrale registratie van integriteitsschendingen	ja/ nee	...					
7. Duidelijke en eenduidige declaratieregeling (incl. regels bijbehorende nota's, bonnen en vervoersbiljetten)	ja / nee	...					

Toename of afname van de omvang

9. In onderstaande vraag wordt uw mening gevraagd naar de omvang van corruptie en fraude in uw gemeente ten opzichte van 5 en 10 jaar geleden én in Nederland. Wilt u aankruisen of de omvang (sterk) is toegenomen, gelijk is gebleven of (sterk) is afgenomen?

	sterk af- genomen	af- genomen	gelijk gebleven	toe- genomen	sterk toe- genomen
1. Hoe verhoudt in uw gemeente de huidige omvang van corruptie en fraude zich tot de omvang van corruptie en fraude vijf jaar geleden?					
2. Hoe verhoudt in uw gemeente de huidige omvang van corruptie en fraude zich tot de omvang van corruptie en fraude tien jaar geleden?					
3. Hoe verhoudt binnen het Nederlandse openbaar bestuur de huidige omvang van corruptie en fraude zich tot de omvang van corruptie en fraude tien jaar geleden?					

Aandacht voor en oordeel over corruptie en fraude

10. In onderstaande vraag wordt uw mening gevraagd naar de aandacht voor corruptie en fraude binnen uw gemeente. Wilt u voor een aantal betrokkenen aangeven of zij geen, geringe, enige, behoorlijke of veel aandacht besteden aan corruptie en fraude in uw gemeente?

Hoeveel aandacht wordt besteed aan corruptie en fraude en het tegengaan daarvan door:	geen aandacht	geringe aandacht	enige aandacht	behoorlijke aandacht	veel aandacht
1. het uitvoerend ambtelijk apparaat					
2. de leiding van het ambtelijk apparaat					
3. het College van Burgemeester en Wethouders					
4. de gemeenteraad					
5. burgers					
6. (lokale) media					

11. In welke mate zijn volgens u de opvattingen over corruptie en fraude bij de verschillende betrokkenen veranderd? Worden corruptie en fraude nu (veel) minder of (veel) meer moreel verwerpelijk gevonden dan 5 jaar geleden? Of zijn de opvattingen onveranderd gebleven?

	veel minder verwerpelijk	minder verwerpelijk	on-veranderd	meer verwerpelijk	veel meer verwerpelijk
1. het uitvoerend ambtelijk apparaat					
2. de leiding van het ambtelijk apparaat					
3. het college van B&W					
4. de gemeenteraad					
5. de landelijke overheid					
6. burgers					
7. (lokale) media					
8. uzelf					

Tot besluit

12. Aan het eind van deze vragenlijst leggen wij u een paar stellingen voor en vragen u uw persoonlijke mening te geven. Wilt u voor onderstaande stellingen aangeven in hoeverre u het hiermee eens bent?

	zeer mee oneens	mee oneens	noch oneens, noch eens	mee eens	zeer mee eens
1. De afgelopen vijf jaar is niet de omvang van corruptie en fraude in mijn gemeente toegenomen, maar wel de aandacht ervoor.					
2. Door de grote openheid in mijn organisatie voor ambtelijk en bestuurlijk integer gedrag, worden mijn medewerkers meer dan vroeger gestimuleerd gevallen van corruptie en fraude te melden.					
3. Door de klokkenluidersregeling zijn mijn medewerkers meer dan vroeger geneigd gevallen van corruptie en fraude te melden.					
4. Mijn ambtenaren hebben met meer verleidingen van buitenaf te maken dan vijf jaar geleden.					

-vervolg-	zeer mee oneens	mee oneens	noch oneens, noch eens	mee eens	zeer mee eens
5. Het meer bedrijfsmatige werken van de gemeente leidt tot meer gevallen van corruptie en fraude.					
6. Aansluiting bij de Nationale ombudsman of aanstelling van een gemeentelijke ombudsman heeft er toe geleid dat meer burgers uit mijn gemeente melding hebben gemaakt van corruptie en fraude van ambtenaren.					
7. De aandachtsexplosie in de (lokale) media wekt ten onrechte de indruk dat corruptie en fraude in het openbaar bestuur welig tiert.					
8. Corruptie- en fraudebestrijding en bescherming van integriteit moeten (nog) meer aandacht krijgen binnen het openbaar bestuur.					

Wij willen u nogmaals hartelijk danken voor het invullen van de vragenlijst.

Voor het terugsturen van de vragenlijst - gaarne voor 23 juni a.s. - kunt u gebruik maken van bijgesloten retourenvelop.

Mocht u een verslag van het onderzoek willen ontvangen, dan verzoeken we u dat ons te laten weten door een e-mailtje te sturen naar: k.lasthuizen@fsw.vu.nl.