

# Publieke integriteit en vertrouwen in Europa

Een managementsamenvatting van het rapport  
'Public integrity and trust in Europe'

European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building  
(ERCAS), Hertie School of Governance

Het voorliggende rapport biedt een analyse voor de periode 2008-2015 van de beeldvorming in de Europese Unie (EU) en in de afzonderlijke lidstaten van de EU omtrent het bestuur (*governance*). In het rapport wordt gekeken naar de integriteit en het algemeen vertrouwen in de samenleving. Basale verklaringen worden getoetst en er wordt een hoopvolle poging gedaan om te komen tot een objectievere meting van bestuurlijke kwaliteit. Het belangrijkste argument daarvoor is dat enkel de economische situatie geen volledige verklaring biedt voor de waarneembare afname in vertrouwen, zij het dat de Europeanen door de economische situatie wel beter zijn gaan beseffen hoe zij worden bestuurd en daar ook gevoeliger voor zijn geworden. De afname in vertrouwen weerspiegelt de opvatting onder Europeanen in veel lidstaten dat de kwaliteit van het bestuur afneemt en dat beleidsmaatregelen bedoeld om de situatie te verbeteren, falen. Slechts in een minderheid van de landen in het hedendaagse Europa is een duidelijke meerderheid van de bevolking van mening dat succes in de publieke of private sector te danken is aan geleverde prestaties en capaciteiten ('merit'). Ruim de helft van alle Europeanen meent tegenwoordig dat er in eigen land alleen zakelijk succes kan worden behaald wanneer politieke connecties worden ingezet. Bovendien vindt nauwelijks een kwart van alle Europeanen dat de pogingen van de eigen overheid om corruptie aan te pakken doeltreffend zijn. De landen waar de burger integriteit en bestuur hoger inschat, zijn de landen die erin zijn geslaagd om ondanks de economische crisis hoge vertrouwensniveaus te behouden.

In **hoofdstuk 1** worden de in dit rapport gehanteerde concepten en de neerslag ervan in de gegevens geïntroduceerd. We bespreken vertrouwen ten aanzien van het bestuur (*governance*), hier gedefinieerd als een stelsel van formele en informele spelregels voor de verdeling van publieke middelen in een bepaalde samenleving. Bestuur en het bijbehorende bestuurlijke gedrag alsmede het daaruit voortvloeiende publieke vertrouwen (of wantrouwen) worden hierbij gerangschikt tussen twee uitersten van een spectrum. Aan het ene uiterste plaatsen we de samenlevingen die worden gekenmerkt door een hoge mate van vertrouwen, waar overheden zich in hun werk laten leiden door het normatieve fundament van ethisch universalisme: gelijke behandeling op basis van integriteit in het maatschappelijk verkeer en een onbevooroordeelde houding van bestuur en ambtelijk apparaat. Aan het andere uiterste van het spectrum bevinden zich de samenlevingen waar een gering vertrouwen heerst, met systemen waarin voorrang wordt gegeven aan deelbelangen en waar de behandeling van de burger afhangt van bepaalde voorkeursrelaties. We bespreken hoe de opstelling van het bestuur en het ambtelijk apparaat en de norm voor de verdeling van de publieke middelen kunnen worden gepeild, zodat overheden kunnen worden getoetst aan een nauwkeuriger ijkpunt dan louter meningen omtrent bestuur of vertrouwen, namelijk aan de hand van objectief gemeten patronen van bestuurlijk en ambtelijk handelen.

**Hoofdstuk 2** behandelt de concrete aanwijzingen sinds 2008 voor de afname van het maatschappelijk vertrouwen en voor de perceptie onder de burgers omtrent corruptie bij landelijke, regionale en lokale instellingen en overheden in de lidstaten van de EU. We verklaren waarom een meerderheid van de Europeanen zoveel corruptie signaleert terwijl de betrokkenen persoonlijk zo weinig corruptie ervaren, en waarom ook in andere opzichten het wantrouwen toeneemt. We constateren dat de lagere overheden in Europa het meest worden vertrouwd en dat de perceptie van wijdverspreide corruptie niet wordt

verklaard door directe persoonlijke ervaring met corruptie maar door particularisme, ofwel bevoordeling van deelbelangen. Er zijn hoge scores gemeten voor vermeende bevoordeling in openbare diensten en in relaties tussen politiek en bedrijfsleven. Een andere reden tot zorg is het sterk gedaalde vertrouwen in bepaalde landen in Zuid-Europa die bijzonder hard werden getroffen door de crisis.

In **hoofdstuk 3** wordt aan de hand van vergelijkbare aanwijzingen met betrekking tot de instellingen van de Europese Unie gekeken naar het verlies van vertrouwen in de EU. Het vertrouwen in de EU is sterker gedaald dan het gemiddelde verlies van vertrouwen in de afzonderlijke EU-lidstaten. De afname van het vertrouwen in de EU houdt ook nauwer verband met de economische situatie, waarvoor in deze studie de groei als graadmeter is genomen. De daling van het vertrouwen in de EU blijkt echter ook voor een deel te maken te hebben met het bestuur, en dan vooral de subjectieve kijk van de burger op het corruptiebeleid van overheden.

In **hoofdstuk 4** wordt aan de hand van objectievere bestuurlijke indicatoren geprobeerd een verklaring te bieden voor het door de burger gesignaleerde particularisme. Hiertoe zijn problematische uitkomsten van aanbestedingen gerelateerd aan scores voor corruptie, wat een correlatie te zien gaf. De inkooppraktijken werden vergeleken voor de 28 afzonderlijke lidstaten en de instellingen van de EU. De EU-instellingen bleken rond het gemiddelde te liggen en behoorden zeker niet tot de beste presteerders.

In **hoofdstuk 5** worden de diverse verklaringsrichtingen samengebracht in een 'theoretisch pad'-model dat laat zien hoe een matig presterende overheid en een vermeend gebrek aan integriteit bij de politieke elites kan leiden tot een vicieuze cirkel van wantrouwen die funest is voor aanhoudende ontwikkeling. Ter illustratie worden enkele voorbeelden gegeven van recente corruptieschandalen die veel publiciteit kregen.

In **hoofdstuk 6**, ten slotte, wordt besproken in welke aspecten het huidige beleid er niet in slaagt het integriteitsprobleem aan te pakken. Ook wordt ingegaan op de beschikbare statistische onderbouwing voor de meest gangbare instrumenten waarmee in het openbare leven integriteit kan worden opgebouwd en verdedigd. We onderzoeken op welke wijze de instrumenten voor corruptiebestrijding – zoals financieringsvormen voor politieke partijen; transparantie; en overheidsinstanties voor corruptiebestrijding – voor hun effectiviteit afhankelijk zijn van bepaalde bevorderlijke contexten die op hun beurt weer zijn gerelateerd aan ontwikkeling. Zonder die bevorderlijke contexten werken de instrumenten gewoon niet. Ook geven we statistisch bewijs voor het effect van de elementen van dergelijke, op hard bewijs gestoelde, integriteitsraamwerken. Verder doen we een voorstel voor een objectief instrument waarmee de corruptiebeheersing in de lidstaten van de EU kan worden bewaakt: een index voor de integriteit in het openbare leven in de EU-lidstaten bestaande uit gemakkelijk te bewaken elementen. We laten zien hoe de afzonderlijke lidstaten wat dit betreft in de onderzochte periode hebben gepresteerd. Het onderzochte bewijsmateriaal levert inzichten op die enquête-uitkomsten en institutionele kenmerken overstijgen: in essentie maken ze duidelijk aan welke algemene voorwaarden beleid moet voldoen om het politieke vertrouwen in Europa te kunnen doen herstellen. Wij bespreken nu vijf van deze inzichten.

## 1 Op hard bewijs gestoelde beleidsmaatregelen ter bevordering van integriteit zijn niet alleen wenselijk maar ook beschikbaar

Het eerste inzicht is dat vertrouwen en integriteit in het openbare leven concrete, reële maatschappelijke aspecten zijn, met een aanhoudend karakter, die tamelijk nauwkeurig kunnen worden benoemd, begrepen en verklaard. Wanneer uit de Eurobarometer-enquêtes blijkt dat corruptie in de ogen van een meerderheid van de Europeanen een groot probleem is in eigen land, maar tegelijkertijd corruptie in de reguliere Eurobarometer-enquêtes niet eens wordt genoemd als een van de tien grootste maatschappelijke problemen, dan is noch de belangstelling van de beleidsmakers op dat gebied noch de professionaliteit van de enquêtes op een aanhoudend afdoende peil. Wanneer de Raad van de Europese Unie (2014) met bezorgdheid constateert dat ‘alhoewel er al lange tijd op hoog niveau een politieke betrokkenheid wordt getoond om corruptie in de EU aan te pakken, en er gaandeweg ook diverse beleidsinitiatieven en maatregelen zijn ingevoerd, maar corruptiepraktijken desondanks nog steeds in de gehele EU een probleem vormen’, moet de conclusie wel zijn dat betrokkenheid zonder beleid gestoeld op harde aanwijzingen voor effectiviteit niet volstaat. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de bestuurskunde zich, in tegenstelling tot nog maar enkele jaren geleden, als wetenschap inmiddels zodanig heeft ontwikkeld dat ze in staat moet worden geacht het benodigde bewijs te leveren voor een nauwkeurige toetsing van beleidsmaatregelen ter bevordering van integriteit en vertrouwen. Dit rapport biedt dan ook een keur aan objectieve en op bewijs gestoelde instrumenten voor het meten van integriteit.

## 2 Diverse contexten vragen om uiteenlopende en geen uniforme oplossingen

De tweede les betreft het grote scala van problemen en oplossingen in de Europese Unie. Integriteit en ethisch universalisme in het openbare leven zijn idealen die nergens volledig worden waargemaakt. In de vergrote Europese Unie zijn echter enorme verschillen waar te nemen in de mate waarin de praktijk achterblijft bij die idealen. Of een land een ‘nieuwe’ dan wel een ‘oude’ lidstaat is, vormt bovendien niet langer een betrouwbare indicatie voor verschillen in de kwaliteit van bestuur. De politieke unie herbergt tegenwoordig lidstaten die onderling grote verschillen vertonen in economische en institutionele ontwikkeling. Sommige lidstaten vertonen problemen die bijna vergelijkbaar zijn met die van ontwikkelingslanden, terwijl andere wereldwijd toonaangevend zijn op het gebied van bestuur. De poging om verbetering te brengen in deze situatie moet niet worden ingevuld met een streven naar een of andere uniforme inrichting van instellingen; dat zou geen oplossing bieden voor de problemen die bestaan in zulke uiteenlopende contexten. Het gaat erom, achterstanden in institutionele of bestuurlijke prestatieniveaus gaandeweg in te lopen. Zoiets kan alleen worden bereikt met strategieën op maat per land. Hetzelfde geldt voor de Europese instellingen, die dienen te worden beschouwd als het 29<sup>e</sup> onderdeel van de EU, met zijn geheel eigen bestuurlijke problemen en oplossingen.

### 3 Een slimme samenleving voorkomt corruptie voordat deze plaatsvindt

De Europese staten met de beste corruptiebeheersing zijn de landen die het hoogst scoren op transparantie. In het huidige tijdperk van geavanceerde IT en big data maken bewakingsinstrumenten een exponentiële groei door. In dit klimaat kunnen vertrouwen en integriteit het beste worden gewaarborgd door het risico op corruptie weg te nemen en beleid in te voeren waarmee wordt voorkomen dat zich situaties voordoen waarin overtredingen worden gepleegd en moeten worden bestraft. Zodra er in een land eenmaal op grote schaal corruptie heerst, kan goed bestuur zelfs met de meest geavanceerde corruptiebestrijding ter wereld niet meer worden gerepareerd en volledig worden hersteld. Nieuwe technologie zou moeten worden ingezet om te voorzien in volledige transparantie in belastingzaken en het toezicht op de overheid door de burger. 'Digitale burgers' vormen een tot nog toe onbenutte pijler onder goed bestuur: zij kunnen de gemeenschappelijke middelen beschermen, tegen lage kosten voor de overheid, en zijn bij uitstek geschikt om integriteit af te dwingen in het openbare leven.

### 4 Kijk naar de echte in plaats van de legale landen

Volgens een oud Latijns gezegde is de meest corrupte staat die met de meeste wetten. In de EU, de 'wettelijke ruimte' bij uitstek, bestaat een neiging om te overschatten wat de wet en de formele instellingen kunnen uitrichten in de confrontatie met informele praktijken in de samenleving. Wij constateren dat de landen die het beste omgaan met vertrouwen en integriteit worden gekenmerkt door minder regelgeving en veel minder bureaucratie, en door veel meer normatieve beperkingen opgelegd door kritische burgers en media. Zowel de bewaking van integriteit als het beleid ten aanzien van integriteit dient gericht te zijn op de praktijk en de normen, en niet enkel op de regelgeving. Een land dat kampt met corruptie, kampt ook met informeel verkeer; die twee gaan samen. De verdeling van fondsen door de EU is onderhevig aan de strengste regels ter wereld. Desondanks blijken dergelijke fondsen door veel lidstaten en soms zelfs door Europese instellingen te worden verdeeld zonder dat maatschappelijk partijen onderling hebben kunnen concurreren om de toekenning ervan. Zowel in de bewaking als de aansturing van ethisch universalisme dient de aandacht uit te gaan naar de feitelijke uitkomsten van beleid gericht op prestaties en capaciteiten (merit) en de verdeling van publieke middelen, en niet enkel naar de regels voor individuele integriteit. Het beleid ter bevordering van goed bestuur dient gericht te zijn op de daadwerkelijke spelregels in de maatschappelijke context waarin publieke middelen worden verdeeld, en dit beleid moet tot doel hebben die spelregels te beïnvloeden.

## 5 Politici zijn belangrijker dan ambtenaren voor het herstel van vertrouwen

Ondanks overheidsbezuinigingen proberen publieke instellingen in de EU op een rechtvaardige en efficiënte manier hun dienstverlening uit te voeren. Hun inspanningen daartoe worden in elk geval met grotere welwillendheid gezien dan het handelen van politici. De huidige vertrouwenscrisis is tot op zekere hoogte veroorzaakt door het contrast tussen enerzijds de druk die door bezuinigingen is uitgeoefend op de burger, en anderzijds een door politici aan de dag gelegde inheligheid en minachting van regels. Ook wanneer alle mogelijke bestuurlijke en digitale beleidsmaatregelen zijn doorgevoerd, zal er behoefte blijven aan symboliek. Een samenleving die de broekriem moet aanhalen, heeft politici nodig die hun eigen broekriem aanhalen. Indien EU-politici hun publieke imago meer zouden spiegelen aan landen met een groot publiek vertrouwen, waar politici in economy class reizen en naar kantoor fietsen, zou dat sterk bijdragen aan een herstel van vertrouwen. Zware tijden zijn gemakkelijker door te komen wanneer de overheid probeert de lasten te delen met de burger.