

INTEGRITEIT ANNO 2015: PIJNPUNTEN OP DE AGENDA

1. INLEIDING

Wat is de stand van zaken op het gebied van integriteit in ons openbaar bestuur? Waar staan we nu, in ons denken en doen? Het glas blijft zowel half vol als half leeg.^[1] Er is volop aandacht voor het thema, in de media, in de beleidspraktijk en in wetenschap en onderzoek, maar er gaat ook nogal wat mis. Deze bijdrage richt zich op die pijnpunten. Daarbij bouw ik logischerwijs voort op eerdere analyses van (onder meer) mijn hand.^[2] Waartoe leidt dat wanneer ik tracht de huidige stand van zaken te typeren? Hieronder concentreer ik me op een aantal 'pijnpunten' en zorgen, toegespitst op ons denken en het integriteitssysteem anno 2015.

Na een kort overzicht van de ontwikkeling van integriteitsbeleid komt een aantal pijnpunten uitgebreider aan de orde. Ten eerste, de betekenis van integriteit en het toenemende integritisme. Ten tweede, de grote onduidelijkheid en verscheidenheid in de vertaling van morele waarden en normen naar concrete situaties (het gebrek aan 'moresprudentie'). Ten derde een aantal opmerkingen over de manier waarop we integriteit hebben georganiseerd. En tot slot een kritische blik op de wetenschappelijke vorderingen. Wat moeten wij zelf op de agenda zetten?

De centrale boodschap waartoe dat alles leidt is dat integriteit alom meer aandacht verdient. Maar doordat er sprake is van veel verwarring en verwatering (integritisme), moeten we terug naar de kern. *Back to basics*. Dat geldt voor integriteit in het beleid, in de organisatie en in onderzoek.

[1] M. Bovens (2006), 'Het ongelijk van Dales', *Bestuurskunde* 15 (1), 64-74; L. Huberts, G. de Graaf en H. Nelen (2006), 'Is het glas half vol of half leeg? Onderzoek naar corruptie in Nederland', *Bestuurskunde* 15 (1), 53-63.

[2] In deze bijdrage maak ik gebruik van, en bouw ik voort op, onderdelen van diverse eerdere (opinie)bijdragen, waaronder met name de evaluatie van ons nationale integriteitssysteem in 2001, de reflectie op integriteit in mijn oratie in 2005, de bijdrage aan het Jaarboek 2010, samen met Hans van den Heuvel, over 'Bestuurlijke integriteit vandaag', en de reflectie op de toenmalige stand van zaken op de Dag van de Integriteit in november 2011. Ik dank de beide redacteuren van dit boek en Carlo de Cocq voor hun uiterst nuttige suggesties.

ONTWIKKELING INTEGRITEITSBELEID

Het begin van het Nederlandse integriteitsbeleid wordt vaak in verband gebracht met twee redes van de minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales in 1992.^[3] Dales zette 'integriteit' op de bestuurlijke agenda met een beschouwing die aandacht trok, de nodige discussie uitlokte en leidde tot beleidsontwikkeling op verschillende overheidsniveaus. Dat ging stap voor stap. In een aantal organisaties gebeurde dat mede onder invloed van problemen en affaires en via leiders die er het voortouw in namen.

In de eerste fase (tot 2000) lag landelijk de nadruk op regelgeving en kwamen er de eerste eenheden die integriteit tot hun primaire opdracht rekenden. Daarna volgde een periode met meer aandacht voor bewustwording, cultuur en leiderschap. De laatste jaren wordt aanvullend nagedacht over de vormgeving van het beleid en de organisatie, mede op basis van de nodige evaluaties.^[4]

Ondertussen is ook in het wetenschappelijk onderzoek de aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur toegenomen. Na enkele voorlopers^[5] ontstond vanaf 1992 meer belangstelling, met ook empirisch onderzoek naar affaires en corruptie- en fraudeonderzoeken en een rol voor Nederlandse onderzoekers op het internationale toneel. De ruimte voor een uitgebreid overzicht ontbreekt hier, maar op onderdelen kom ik nog wel terug.^[6]

INTEGRITEIT EN INTEGRITISME

De integriteit van het openbaar bestuur staat onmiskenbaar op veler netvlies. Maar de beelden over de betekenis en invulling van integriteit verschillen enorm. Dat geldt zowel voor het onderzoek als voor de bestuurlijke praktijk. In de literatuur en het onderzoek komen tenminste acht visies voor.^[7] Ze zijn samengevat in de volgende tabel.

[3] C. Dales (1994), Om de integriteit van het openbaar bestuur: Toespraken juni 1992 en september 1992, in: L. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*, Amsterdam: VU Uitgeverij.

[4] S. Zouridis en B. van der Vorm (2013), *Omwille van geloofwaardigheid. Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*, Tilburg: Tilburg University (ook <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/11/kamerbrief-over-de-uitvoering-van-twee-moties-op-het-terrein-van-integriteit-in-het-openbaar-bestuur.html>; 15-11-2013); F. Maas, A. Oostdijk, T. Verheij en T. Wesselink (2014), *Veilig misstanden melden op het werk*, Utrecht: Berenschot Groep; A. van Veldhuisen en D. Snel (2014), *Integriteit in ontwikkeling*, Utrecht: AEF.

[5] W. Wertheim en H. Brasz (1961), *Corruptie*, Assen: Van Gorcum; B. Hoetjes (1982), *Corruptie bij de overheid: Een bestuurlijk en politiek probleem, sociaal-wetenschappelijk beschouwd*, Den Haag: VUGA; B. Hoetjes (1991), 'Over de schreef: Het schemergebied tussen ambtenaar en burger', *Justitiële Verkenningen*, 17 (4), 8-32.

[6] Een idee van de veelheid en diversiteit is terug te vinden in J. van den Heuvel, L. Huberts en E. Muller (red.) (2012), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer; L. Huberts (2014), *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, en in de Jaarboeken vanuit het BIOS: zie www.integriteitoverheid.nl

[7] Van den Heuvel, Huberts en Muller (2012), *ibid.*; Huberts (2014), *ibid.*

Tabel 1: Visies op integriteit

- Integriteit als heelheid
- Integriteit als passend onderdeel van de omgeving
- Integriteit als professionele verantwoordelijkheid
- Integriteit als bewust moreel reflecteren en handelen
- Integriteit als waarde(n) inclusief onkreukbaarheid
- Integriteit als overeenstemming met (waarden in) wet en regels
- Integriteit als overeenstemming met geldende morele waarden en normen
- Integriteit als exemplarisch ideaal gedrag

De acht visies zijn wisselend herkenbaar in onderzoeks- en beleidspraktijken. Allemaal kennen ze een normatieve lading. Integer zijn willen we allemaal, het gaat om een hoera-begrip, niemand wil ervan worden beschuldigd dat hij niet integer is. Tegelijk verschillen de omschrijvingen op tal van aspecten en dimensies. Dat is ten dele onvermijdelijk, maar voor het debat over integriteit is wel helderheid nodig over de interpretatie.

Zelf interpreteer ik integriteit in termen van overeenstemming met geldende morele waarden en normen.^[8] Het gaat om meer dan het voldoen aan een enkele waarde zoals heelheid, onkreukbaarheid of rechtmatigheid. Professionele verantwoordelijkheid gaat over meer dan integriteit, en de eis van 'exemplarisch' gaat wel erg ver. In de kern gaat het volgens mij om de morele kwaliteit van het handelen, voldoen aan geldende morele waarden en normen.

Die visie zal ik dus hanteren, al roept dat nog wel vele vragen op. Waar gaat precies om bij het 'morele' en wat is 'geldend'? Het 'morele' heeft betrekking op het goede, juiste, op wat hoort en niet hoort in het sociale verkeer en dat met grote betekenis en zeggingskracht. Het criterium 'geldend' verwijst naar het oordeel van relevante publieken, maar om wie dat

gaat, staat ter discussie. Bestaande regelgeving is relevant ('gestolde moraal'), maar ook de opvattingen van de bevolking/burgers, de professie en gezaghebbende instanties doen ertoe.

Integritisme

Vanuit dat begrippenkader past hier de introductie van het begrip 'integritisme': integriteit te breed oprekken en zaken ten onrechte tot integriteitskwesaties rekenen. Integriteit gaat om het voldoen aan de geldende morele waarden en normen. Dat raakt aan de kern of ziel van iemands handelen. Daarom moeten we, wanneer iemands integriteit ter discussie wordt gesteld, uiterste zorgvuldigheid in acht nemen. We maken allemaal fouten, doen domme dingen, maar wanneer het 'i-woord' op tafel wordt gelegd, moet het gaan om handelen dat moreel niet deugt, dat ingaat tegen de geldende morele waarden en normen. Bovendien is er ook altijd het gevaar van veralgemeniseren: gaat het om een concrete handeling of, meer algemeen, om twijfel over de integriteit van de persoon, de functionaris of, nog breder, de organisatie waar iemand deel van uitmaakt? Onvrede of wantrouwen moet niet per definitie in termen van integriteit geagendeerd worden.

Hiermee hebben we het eerste pijnpunt te pakken. Het begrip integriteit ligt tegenwoordig voor in de mond bij critici van bestuurders, ook wanneer de

[8] Huberts (2014), *ibid.*

grondslag daarvoor twijfelachtig is. Bijvoorbeeld, een gemeenteraadsfractie die het totaal oneens is met het voorstel van een wethouder betwijfelt openlijk de integriteit van de bestuurder en eist een integriteitsonderzoek, zonder daarvoor concrete informatie op tafel te leggen. Of een werknemer voelt zich door de leiding onrechtvaardig behandeld en zet de eigen onvrede om in een integriteitsmelding. Of een journalist publiceert de beschuldigingen van een klokkenluider, zonder te bezien of hier wel de integriteitsvraag op tafel ligt.

In zulke gevallen voelen de beschuldigen zich door de twijfel over hun integriteit in hun ziel aangetast en onmachtig. Hun reputatie wordt (zonder bewijs) beschadigd, hetgeen nogal eens verergert wanneer de beschuldigde niet direct een adequate reactie paraat heeft. Vanwege het belang van het thema en om onterechte en onheuse beschuldigingen te kunnen pareren, moeten bestuurders en politici zich bewust zijn van wat integer besturen inhoudt. Daar hoort bij dat ze hun eigen opvattingen spiegelen aan die van de collega's en de professie.

Motieven verschillen

Een aanvullend punt van aandacht is dat de motieven van degenen die het 'i-woord' ten onrechte op tafel leggen sterk verschillen. Er kan sprake zijn van opportunisme of kwaadaardigheid, van een bewuste poging om de beschuldigde te treffen en diens reputatie te beschadigen, om politiek of ander voordeel te behalen of de eigen positie te versterken. In die gevallen gedraagt de 'melder' zich niet integer of zelfs crimineel. Daar zou ook in die zin op gereageerd moeten worden.

Vaker lijkt echter sprake van een oprecht gevoel bij de melder dat iemand niet integer handelt, op basis

van de eigen opvatting over integriteit.^[9] Wat dan kan helpen is nadere reflectie over de aard van de onvrede of klacht, via een vertrouwenspersoon en/of een adequate adviesinstantie of sluiswachter die beoordeelt of er sprake is van een integriteitsklacht. Ik kom daar nog op terug bij een volgend pijnpunt.

HET GRIJZE GEBIED VAN INTEGRITEITSSCHENDINGEN

We kunnen het voorgaande niet los zien van de verbreding van de discussie over de inbreuken op de morele kwaliteit van het bestuur, van 'corruptie en fraude' naar 'integriteitsschendingen'. Als we integriteit begrijpen als handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels, dan gaat het bij integriteitsschendingen om het handelen in strijd daarmee. Zo kunnen we allerlei typen integriteitsschendingen onderscheiden.^[10] Lasthuizen^[11] slaagde erin die typologie empirisch te valideren.^[12]

[9] E. Beeke (2013), *Integritisme in de praktijk. Een exploratief onderzoek naar de mate van integritisme bij het melden en afhandelen van vermoedelijke integriteitsschendingen binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen*, Amsterdam: VU (masterthesis) en D. Hoffman (2013), *Integritisme en Integriteitsmeldingen bij Vertrouwenspersonen. Een exploratief onderzoek naar de wijze waarop en de mate waarin integritisme een rol speelt in de praktijk van Vertrouwenspersonen Integriteit bij de overheid*, Amsterdam: VU (masterthesis).

[10] Huberts (2005), *ibid.*

[11] K. Lasthuizen (2008), *Leading to integrity: Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity*, Enschede: Ipskamp.

[12] K. Lasthuizen, L. Huberts en L. Heres (2011), 'How to measure integrity violations. Towards a validated typology of unethical behavior', *Public Management Review*, 13(3), 383-408.

Tabel 2: Typen integriteitsschendingen

- Corruptie: omkoping
- Corruptie: bevoordeling van vrienden, familie, partij
- Fraude en diefstal
- Dubieuze giften en beloften
- Onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten
- Misbruik van bevoegdheden
- Misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie
- Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen
- Verspilling en wanprestatie
- Wangedrag in de vrije tijd

Breder palet

Bij de eerste typen integriteitsschendingen gaat het om corruptie en fraude, om misbruik van de positie om privaat voordeel te behalen, met partijen van buiten (corruptie) of zelfstandig (fraude). Die schendingen staan nogal eens centraal in het debat over bestuurlijke en politieke integriteit, zeker het internationale debat. Tegelijk is het duidelijk dat het bij de moraal van ons bestuur om een breder palet gaat. Om daar greep op te krijgen is een bredere typologie nuttig en relevant, die ook integriteitsschendingen omvat zoals belangenverstrengeling, misbruik van informatie en bevoegdheden, intimidatie en discriminatie en wangedrag in de privésfeer.

We zien dat brede palet aan schendingen ook terug in de integriteitsaffaires waar bestuurders en politici in belanden. In 2014 kwamen 48 politici en bestuurders in opspraak vanwege integriteit.^[13] Het blijkt dat het bij integriteitsaffaires in ons land soms gaat om corruptie (10 procent), maar veel belangrijker zijn misbruik van informatie, belangenverstrengeling en laakbaar gedrag, ook in de privé-tijd. De thema's die anno 2015 met name aandacht krijgen, zijn:

- Belangenverstrengeling en favoritisme: als politicus moet je beslissen in het publieke belang, vanuit jouw (partij)visie. Daarbij moet je oneigenlijke invloed (van andere belangen en betrokkenheid van familie, vrienden, partijgenoten, achterban of nevenfuncties) zien te voorkomen. Dat kan gevolgen hebben voor de publieke inzet en betrokkenheid bij besluitvorming, maar ook in de persoonlijke sfeer.
- Omgaan met publieke middelen en declaraties: je doen en laten wordt gefinancierd uit publieke middelen, de regelingen zijn niet altijd even duidelijk (waarvoor geldt de functionele onkostenvergoeding, wat is 'in functie' en wat niet), maar terughoudendheid en zorgvuldigheid zijn gepast.
- Omgangsvormen in functie en in privé-tijd (en op sociale media): bij omgangsvormen gaat het om diverse aspecten. Intimidatie en discriminatie zijn uit den boze, maar hoe zit het met het grijze gebied van gedrag dat de eigen geloofwaardigheid of het gezag van de functie, van politiek en bestuur aantast? Daarbij gaat het zowel om het eigen gedrag in functie als om privégedrag, met als extra factor oplettendheid bij gebruik van sociale media.

[13] Bart de Koning, 'Politieke Integriteitsindex 2014. Integer omdat het moet', *Vrij Nederland*, 14 maart 2015.

Veel onduidelijkheid

Dit beknopte overzicht laat zien waar politici en bestuurders in de praktijk vooral mee worstelen, met veel onduidelijkheid over wat in het grijze gebied wel en niet geoorloofd is. Welke nevenfunctie, welke vorm van verspilling, welk gedrag in de privé-tijd, welke omgangsvorm is moreel verwerpelijk, in strijd met de gedeelde basale morele normen en waarden die gelden voor de functie of de functionaris? En wanneer is er sprake van een fout of domheid, zonder reden tot twijfel over de integriteit van de betrokkene(n). Met andere woorden: wanneer is er sprake van integritisme?

De integriteitsaffaires die zich feitelijk voordoen, laten zulke dilemma's volop zien. Met, om elk risico te vermijden, nogal eens zwart-witte conclusies. Zoals van premier Rutte, die aangaf niets meer te declareren. Dat lijkt een mooie geste, maar staat wel haaks op wat we als samenleving geregeld hebben voor politieke en bestuurlijke functionarissen: uitgaven die samenhangen met de uitoefening van een publieke functie moeten niet uit de privéportemonnee komen. Daarmee voorkomen we mogelijke oneigenlijke afwegingen tussen privaat en publiek belang door de functionaris. Evenals ongewenste bijeffecten van het publiek handelen. Komt het cadeau voor de diamanten bruiloft van de gemeente of van de wethouder die het overhandigt?

Moresprudentie ontbreekt

De feitelijke affaires en het geworstel van bestuurders met het 'grijze gebied' wijzen op een volgend pijnpunt: de onduidelijke relatie tussen regels en normen (zoals voor 'zorgvuldig omgaan met publieke middelen' en 'geen belangenverstrengeling') en de precisering daarvan in concrete beslissingen en afwegingen. In het recht is er 'jurisprudentie' die dat verduidelijkt, maar in de discussie over integriteit ontbreekt 'moresprudentie'.^[14]

[14] E. Karssing en R. Jeurissen (2008), 'De VRC beroepscode, moreel beraad en moresprudentie', *MCA*, nr. 3, 26-33.

Daarmee is niet gezegd dat duidelijkheid over de toepassing van de moraal even gemakkelijk te realiseren valt als duidelijkheid over de toepassing van rechtsregels. Toch past dit op de agenda, ook om willekeur te voorkomen. Een eerste stap zou een (secundaire) analyse kunnen zijn van de afwegingen in integriteitsonderzoeken tot nu toe, bijvoorbeeld bij de toepassing van een criterium als 'de schijn van belangenverstrengeling'.

DE ORGANISATIE VAN INTEGRITEIT

De feitelijke aandacht voor integriteit, in het beleid en de organisatie van ons bestuur, is in mijn ogen nogal wisselend. Het thema staat weliswaar onontkoombaar op vele agenda's, nogal eens via een schandaal of affaire, maar het gaat om een zoektocht. Op vele bestuurlijke niveaus is de vraag: wat te doen met de vormgeving en de organisatie van integriteitsbeleid.

Nationale integriteitssysteem

Het landelijke zoeken is daarvoor illustratief. Al jaren speelt de discussie over het Nederlandse 'integriteitssysteem'. Diverse betrokken integriteitsinstanties proberen hun weg te vinden te midden van politiek-bestuurlijke initiatieven, zoals dat voor het Huis voor de Klokkeluiders. Dit is een moeizaam proces, met gebrek aan visie op wat er te doen staat. Opvallend genoeg nam het parlement hierbij het voortouw. Mede daardoor was er weinig visie en sturing mogelijk vanuit het ministerie en de minister. Desondanks maakte het parlement dit jaar belangrijke voortgang.^[15] Het huidige voorstel voor een Huis voor Klokkeluiders biedt veel betere handvatten dan eerdere invullingen.

De naamgeving blijft curieus. Feitelijk gaat het niet om een 'huis', en nog minder om een construct dat klokkeluiders beschermt die in de eigen organisatie

[15] Maas et al. (2014), *ibid.*

geen gehoor vonden en met vergelding te maken hebben. In werkelijkheid gaat het om een landelijk stelsel om misstanden te melden, met:

- een sluiswachter die de melder adviseert waar hij of zij terecht kan/moet (op dit moment het Adviespunt Klokkeluiders);
- diverse instanties die een vervolgmelding voor onderzoek kunnen oppakken (inclusief een instantie voor integriteitsonderzoek binnen het Huis);
- mogelijkheden tot doorverwijzing naar bijvoorbeeld klachtencommissies en de ombudsman.

Onbestemd is nog hoe dat stelsel zich verhoudt tot degenen die zich richten op het monitoren en analyseren van het integriteitsbeleid en het verzorgen van beleidsadvies en preventie. Ook is niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheid van het Huis zich gaat verhouden tot die van aanverwante instituties, zoals de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en de vele Inspecties.

Lokale niveaus

De geschetste zoektocht speelt ook op andere bestuurlijke niveaus. Enerzijds is het belangrijk dat het thema integriteit wordt belegd en geborgd in organisaties. We zien het terug in de discussie over de (lokale) vormgeving en organisatie van integriteit, bijvoorbeeld over de rol van een integriteitsbureau of -functionaris.^[16] Anderzijds is het nogal zoeken naar de precieze rol en inbedding van de instituties en functionarissen die dat op zich nemen, te midden van andere instanties en betrokkenen gericht op 'goed besturen'.

[16] A. Hoekstra en M. Kaptein (2013), 'The Institutionalization of Integrity in Local Government', *Public Integrity*, 15 (1), 5-27; A. Hoekstra en M. Kaptein (2014), 'Understanding integrity policy formation processes: A case study in the Netherlands of the conditions for change', *Public Integrity*, 16 (3), 243-263.

Op dit moment is er nog geen adequaat integriteitsstelsel voor meldingen en daaruit volgend integriteitsonderzoek.^[17] Habib-Ranzijn deed bijvoorbeeld boeiend onderzoek in twee gemeenten, op zoek naar de organisatie van klachten en meldingen, ook in relatie tot bestaande instituties.^[18] Ook hier bleek veel onduidelijkheid te bestaan bij burgers en medewerkers. Waar kunnen of moeten zij terecht met onvrede, klachten, meldingen? Dat is op dit moment nog een pijnpunt.

Integriteitsbeleid in de politiek

Ook als het gaat over integriteitsbeleid in de politiek zijn er nog manco's en gebreken in ons integriteitsstelsel. Uit eerdere evaluaties komt onder meer naar voren:

- wat is geregeld voor onze landelijke politieke en bestuurlijke elite;
- integriteit binnen politieke partijen, inclusief partijfinanciering.^[19]

De mate waarin aan die punten op landelijk niveau wordt gewerkt, wisselt nogal. De inzet van de centrale overheid, inclusief ons parlement en kabinet, blijft vraagtekens oproepen over wat de politiek voor zichzelf op orde heeft. Landelijke wetgeving schrijft bij

[17] G. de Graaf, K. Lasthuizen, T. Bogers, B. ter Schegget en T. Strüwer (2013), *Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldstelsel integriteit binnen de Nederlandse overheid*, Amsterdam: Quality of Governance.

[18] D. Habib-Ranzijn (2015), *De afhandeling van meldingen van integriteitsschendingen*, Amsterdam: VU (masterthesis).

[19] J. Pope (2000), *Confronting corruption: The elements of a national integrity system* (TI Source book 2000), Berlin: Transparency International; L. Huberts (2001), *Corruption and anti-corruption policies in The Netherlands: An evaluation*, Berlin: Transparency International; W. Slingerland, F. Eijkelhof, M. van Hulst, O. Popovych en J. Wempe (2012), *Landenstudie, 'National integrity system assessment Netherlands'*, Den Haag: Transparency International Netherlands.

voorbeeld voor dat elke gemeenteraad en college van B&W een gedragscode moet hebben, maar parlement en kabinet hebben die nog steeds niet. Ook bij de politieke partijen wisselt de aandacht voor het thema sterk. Tegelijk passen kanttekeningen bij al te veel scepsis. Er is immers de laatste jaren ook vooruitgang geboekt. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan de stappen om de openbaarheid van de partijfinanciering beter te regelen, met meer openbaarheid op landelijk niveau.

Internationaal en private sector

De inzet van ons land voor de internationale corruptiebestrijding kan wat mij betreft sterker. Het blijft daarin zoeken tussen de perspectieven van de koopman en de dominee, zeker voor de aanpak van corruptie in het buitenland en belastingontwijking door multinationals. Dat laatste onderwerp is stapje voor stapje hoger op de nationale agenda beland, met een iets constructievere opstelling in het internationale debat. Veelbelovend, maar doortastend is anders. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop integriteit in de private sector in eigen land onderdeel uitmaakt van de politiek-bestuurlijke agenda. Ook dat werd in eerdere evaluaties genoemd. Allerlei affaires illustreren het belang ervan. Daarbij gaat het onder andere om de schendingen in de bankensector, de belangenverstrengeling tussen bijvoorbeeld de ict-sector en overheden, en ook om corruptiezaken waarin bedrijven ambtenaren of politici omkopen waarbij lang alleen publieke functionarissen werden vervolgd. Daar staat tegenover dat in de discussie over het Huis ook melden en onderzoeken van misstanden in de private sector prominent aanwezig is en dat het Openbaar Ministerie actiever geworden is (met nog wel veel schikkingen met bedrijven die over de schreef gingen).

Ethiekindustrie

Bij integriteitsvraagstukken zijn ondertussen veel individuen en organisaties betrokken. Niet alleen vanuit de overheid, maar ook vanuit de zich ontwikkelende 'ethiekindustrie'. Nogal wat onderzoeks- en adviesbu-

reus en zzp'ers zien in 'integriteit' een nieuwe markt. Enerzijds is dat waardevol. Het is natuurlijk prima dat commerciële partijen die adviezen en trainingen geven, ook aandacht besteden aan het thema integriteit. Maar twijfel en reflectie zijn ook op hun plaats, gezien het publieke belang van het thema en de kwetsbaarheid van beschuldigde functionarissen. Met name bij integriteitsonderzoek en -screening zie ik primair een publieke verantwoordelijkheid. Ook omdat mijn twijfel bij de kwaliteit van de huidige activiteiten vanuit 'de markt' groter is dan die van anderen.^[20]

WETENSCHAPPELIJKE AANDACHT VOOR INTEGRITEIT

Niet alleen de bestuurlijke praktijk, ook de wetenschap past enige reflectie over haar bijdrage aan ethiek en integriteit. Wat houdt een adequate onderzoeksagenda in, rekening houdend met stand van zaken en de geschetste dilemma's en pijnpunten?

Ik zie op dit punt een niche van betrokken wetenschappers die binnen vele disciplines met het thema in de weer zijn. Ik heb wel enkele kanttekeningen.^[21] We slagen er nog maar beperkt in om onze collega's te overtuigen van de betekenis van ethiek en integriteit, in het begrijpen en verklaren van het openbaar bestuur. Dat moeten we onszelf aantrekken. Wanneer we bijvoorbeeld onderzoek doen naar de betekenis van morele normen en waarden voor het handelen in het bestuur, confronteren we onze bevindingen zelden met concurrerende verklaringen, bijvoorbeeld vanuit het belang van de betrokkene (*rational choice*), de institutionele context of de machtsverhoudingen. Empirisch onderzoek zal moeten verduidelijken welke rol ethiek en integriteit spelen in de drijfveren en

[20] Zouridis en Van der Vorm (2013), *ibid.*

[21] Huberts (2014), *ibid.*

het handelen van actoren^[22] en in de institutionele contexten.^[23] Onderzoek naar goed besturen en de kwaliteit van bestuur biedt daarvoor boeiende aanknopingspunten.^[24]

Al met al past op de onderzoeksagenda's wat mij betreft een *empirical turn* voor de ethiek- en integriteitsonderzoekers. Doen waarden en integriteit er echt toe in de politiek-bestuurlijke praktijk? Voor vele collega's past vice versa een *integrity turn*: neem ethiek en moraal mee in het onderzoek naar 'wat ertoe doet'.

Ook de genoemde pijnpunten bieden bijna als vanzelf een agenda voor nader onderzoek, met thema's zoals:

- de (werking van de) inrichting van (nationale) systemen voor good governance, inclusief de relaties tussen relevante instituties;
- helderheid over de sluiswachtersfunctie voor klachten van velerlei aard;
- inzicht in de dilemma's waar bestuurders en functionarissen feitelijk mee worstelen;
- beter zicht op integriteitsonderzoek en de moresprudentie die daar uit valt af te leiden, et cetera.

Tot slot past hier een opmerking over een pijnpunt waarvan ik niet goed kan overzien of het breder gedeeld wordt. We hebben decennia achter de rug met een directe wisselwerking tussen onderzoek en beleidspraktijk. Veel publieke en semipublieke organisaties initieerden onderzoek, benutten onderzoeksresultaten

[22] Z. van der Wal (2008), *Value solidity: Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business*, Amsterdam: VU University.

[23] T. Beck Jørgensen en B. Bozeman (2007), 'Public values. An inventory', *Administration society*, (39)3, 354-381.

[24] B. Rothstein (2011), *The Quality of Government*, The University of Chicago Press; G. de Graaf, L. Huberts, en R. Smulders (2013), *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

en de relatie met onderzoekseenheden. Mede door bezuinigingen, reorganisaties en minder prioriteit voor het thema, lijkt dat wat te stokken. Het zou de moeite waard zijn daarover eens gezamenlijk een boom op te zetten. Dat proberen we vanuit de VU, samen met andere onderzoekers, via het Netwerk Goed Besturen. Maar voor het netwerk tussen onderzoek en de diverse beleidspraktijken is zeker verbetering mogelijk.

CONCLUSIES EN PERSPECTIEF

Mijn visie op de stand van zaken anno 2015 is al met al wat ambivalent. Het glas is half vol en half leeg. Enerzijds past enige tevredenheid en trots, ook gezien het internationale succes van Nederlands onderzoek en de bestaande Nederlandse beleidspraktijk.^[25] We lopen vaak voorop, met ook nu weer nieuwe nationale ontwikkelingen ten goede. Anderzijds zijn er de pijnpunten die nopen tot de vraag: hoe nu verder?

Het huidige integriteitssysteem op landelijk en decentraal niveau roept nogal wat vraagtekens op. Wat willen we nu precies, en bij welke functionarissen en instituties leggen we de verantwoordelijkheid voor integriteit (in preventie en advisering, in onderzoek en sanctionering)? En hoe verhouden die zich tot andere instituties en initiatieven?

De mogelijkheid voor burgers en medewerkers om bezwaren, onvrede, frustraties, misstanden te melden, is cruciaal voor de kwaliteit van ons bestuur. Maar daarvoor is wel duidelijkheid nodig over de aard van de melding en over het adequate type vervolg. Daarover bestaat op alle overheidsniveaus onduidelijkheid. Met vooral negatieve gevolgen voor klagers en beschuldigen. Op het gebied van de betekenis van integriteitsonderzoek naar affaires en personen en de

[25] C. Demmke en T. Moilanen (2012), *Effectiveness of ethics and good governance in central administration of EU-27: Evaluating reform outcomes in the context of financial crisis*, Frankfurt: Peter Lang.

consequenties voor de betrokkenen past ook enige herbezinning. Integriteitsonderzoek draait om een publieke, gezamenlijke verantwoordelijkheid, los van het strafrecht. Dat weten we slechts beperkt waar te maken, met vele nare consequenties voor klagers en beschuldigen.

Helderheid over het thema is cruciaal. Waar gaat het in de kern om bij integriteit? Er sluipt nogal wat 'integritisme' in het denken en het doen. Het begrip integriteit dreigt te verwateren, en opportunistisch te worden gebruikt. Daarom is reflectie nu belangrijk, evenals stap voor stap werken aan meer duidelijkheid. Het past daarin dat bestuurders en politici zich bewust zijn van wat integer besturen inhoudt, zodat zij daarmee ontrechte en onheuse beschuldigingen weten te pareren.

Tegelijk bestaat er ook twijfel en onduidelijkheid over de geldende morele normen en waarden, en de consequenties daarvan voor het omgaan met belangenverstrengeling, de interpretatie van zorgvuldig omgaan met publieke middelen (inclusief declaraties) en het privégedrag in relatie tot de functie. Het is een pijnpunt dat alle uitgevoerde integriteitsonderzoeken, in private en publieke sferen, niet leiden tot moresprudentie of meer duidelijkheid over de maatstaven die we als samenleving hanteren. Voor het strafrecht bestaat jurisprudentie over de interpretatie van regelgeving. Voor integriteit tasten we vooral in het duister.

Het glas is half vol en half leeg, maar deze analyse biedt aanknopingspunten om dat glas wat voller te maken. Alles bij elkaar is dit nogal een agenda, met in de kern de aansporing tot meer duidelijkheid over de invulling van integriteit (versus integritisme), en meer helderheid over de manier over de vertaling van morele waarden en normen naar concrete situaties (in de vorm van moresprudentie). We kunnen de huidige verwarring in organisatie en beleid tegengaan, en met bijdragen vanuit wetenschappelijk onderzoek, het integriteitssysteem invullen op alle niveaus. Maar daarvoor moeten we terug naar de kern. *Back to basics.*

*Leo Huberts is hoogleraar Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
Contact: l.huberts@vu.nl*