

The background of the cover is a photograph of a modern building with a long, covered walkway supported by white columns. The sky is a clear, vibrant blue with a few wispy white clouds. The building's facade is composed of vertical white slats.

# JAARBOEK INTEGRITEIT 2013

Marijn Zweegers | Edgar Karssing (red.)

JAARBOEK  
**INTEGRITEIT**  
**2013**

Marijn Zweegers | Edgar Karssing (red.)

# VOORWOORD

**Anders dan sommigen van mijn voorgangers, geloof ik niet dat integriteit een absoluut begrip is. Alleen al het feit dat we er voortdurend aan moeten werken laat zien dat er meer en minder integriteit is. Integriteit is ook niet alleen een morele categorie. En het is al helemaal geen gebied waarbij heiligen en zondaars tegenover elkaar staan.**

Nederland staat er vergelijkenderwijs goed voor. Verschillende internationale indicatoren rangschikken Nederland tot de minst corrupte landen. Maar ik heb het niet over crimineel gedrag of aperte omkoping. Dat valt onder het strafrecht en het bestrijden daarvan ligt in de sfeer van toezicht, preventie en betrouwbare hangsloten.

Integriteit in de openbare sector gaat mijns inziens vooral over begrijpen wat het werken voor de overheid betekent. De overheid is

een kwetsbare en dienende instantie waaraan desondanks veel macht wordt toevertrouwd. Elk reëel, of als zodanig ervaren, misbruik van die macht tast het vertrouwen in de overheid aan. Dat houdt in dat overheidsdienaren én bestuurders een scherp gevoel moeten hebben over wat integer is en niet. In feite geldt dit voor iedereen die voor middelen van de gemeenschap verantwoordelijk is. Een bruikbaar criterium is of een bepaalde handeling in een open gesprek met anderen overeind blijft. Frisse lucht is goed tegen bederf. Ook tegen lekken en belangenverstrengeling.

Er spelen risicofactoren voor integriteit. De economie dwingt nog steeds tot geringe ruimte voor loonverwachtingen. De maatschappij en de politiek zijn steeds kritischer over het overheidsapparaat, wat zou kunnen leiden tot een defensief en cynisch gedrag. Ook zouden de bezuinigingen kunnen leiden

tot minder aandacht voor preventie en scholing van en door het management.

Het openbaar bestuur en de Publieke sector worden vooral beoordeeld op hun integriteit. Het mag niet in de routine van het dagelijks werk naar de achtergrond schuiven. Integriteit is iets dat voortdurend onderhoud nodig heeft.

*Minister Plasterk*

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
Minister Plasterk	
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
Marijn Zweegers en Edgar Karssing	
<b>2 Integriteit: op weg naar een nieuwe fase?</b>	<b>12</b>
Roel Bekker	
<b>3 Integriteit in de politiek-ambtelijke verhoudingen</b>	<b>22</b>
Patrick Overeem	
<b>4 Reageer meteen op signalen!</b>	<b>32</b>
<b>In gesprek met Marcel Pheijffer</b>	
Sacha Spoor en Marijn Zweegers	
<b>5 'Bestuurlijke integriteit' is geen contradictio in terminis</b>	<b>38</b>
Marcel Becker	
<b>6 Integriteit van de politicus: professioneel, politiek en persoonlijk</b>	<b>46</b>
Marc de Droog	

<b>7</b>	<b>Integriteitsnetwerk is erg waardevol voor integriteitscoördinator</b>	<b>56</b>
	<b>In gesprek met Johan Hoffman</b>	
	Marijn Zweegers	
<b>8</b>	<b>Wat heeft vijftien jaar 'klokkenluiden' opgeleverd? Enkele overdenkingen</b>	<b>60</b>
	Alex Belling	
<b>9</b>	<b>Evolutie en moraliteit. Lessen voor integriteitsfunctionarissen en managers</b>	<b>70</b>
	Jaap Schaveling	
<b>10</b>	<b>De integriteitsfunctionaris: niet het geweten van de organisatie, maar pionier en strategische aanjager</b>	<b>82</b>
	<b>In gesprek met Aafje Stout, Henk-Jeroen van Groningen Schinkel en Bart Grosheide</b>	
	Marijn Zweegers en Alain Hoekstra	
<b>11</b>	<b>Beroepstrots en integriteit. Inspireren en leren met trotse verhalen</b>	<b>86</b>
	Edgar Karssing	

# INLEIDING

## Volle kracht vooruit!

Een nieuw jaarboek, met hoofdstukken en interviews die u hopelijk inspireren om aan integriteit te blijven werken. Komend jaar en natuurlijk ook de jaren daarna. In het tweede deel van deze inleiding staat, als leeswijzer, een korte beschrijving van de verschillende hoofdstukken. Maar eerst kijken we terug op wat het afgelopen jaar ons heeft gebracht.

In een terugblik kunnen we inzoomen op incidenten en de in de media breed uitgemeten schandalen. De vraag is wat we daarvan kunnen leren. Dat de bestuurscultuur moet veranderen? Dat er moet worden gewerkt aan voorbeeldgedrag van bestuurders en management? Dat we nog meer maatregelen moeten nemen om risico's in te perken? Dat er meer aandacht voor integriteitsbevordering moet komen bij politiek ambtsdragers? Of misschien wel dat integer zijn nog niet zo eenvoudig is?

Leerzamer zijn de verschillende rapporten die in 2012 en 2013 verschenen. We geven een kort overzicht.<sup>[1]</sup>

Halverwege 2012 kwam Transparancy International met de uitkomsten van het onder-

zoek naar Nederlandse integriteitssystemen. In het vorige jaarboek besteedde Willeke Slingerland hier aandacht aan in haar hoofdstuk. Het rapport *National Integrity System Assessment Netherlands* legt een aantal knel- en verbeterpunten bloot. Aanbevelingen zijn onder andere:

- De publieke en de private sector en ook maatschappelijke organisaties moeten samenwerken om corruptie te verminderen en integriteit te bevorderen. Individuele gevallen van corruptie moeten centraal worden geregistreerd en worden bijgehouden om effectievere vervolging mogelijk te maken.
- Integriteit en anticorruptie worden momenteel onvoldoende expliciet besproken en maken geen deel uit van de curricula van scholen en universiteiten. Ten onrechte wordt geen publiekscampagne gevoerd over de schade die corruptie in Nederland veroorzaakt. Het doel zou moeten zijn het bewustzijn van de burgers ten aanzien van de gevaren van corruptie te verhogen en duidelijk te maken welke mogelijkheden er zijn om integriteitsschendingen aan de kaak te stellen.
- Er moeten spelregels komen voor lobbyen.
- De benoemingsprocedure voor topambtenaren moet transparant worden.

In december 2012 is de *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012* (BIOS) verschenen.

[1] Alle rapporten zijn te vinden op de site van BIOS: [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl)

Hoe staat het met het integriteitsbeleid en de integriteitsbeleving in de openbare sector? De monitor is gebaseerd op een perceptieonderzoek bij zowel ambtelijke als bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organisaties, zoals gemeenteraden. Belangrijke uitkomsten uit het onderzoek zijn:

- Managers hebben een te rooskleurig beeld van de kwaliteit van het integriteitsbeleid en hun eigen integriteit. Daarmee onderschatten ze de integriteitsrisico's. Anders dan het management zelf, vindt maar 40 procent van de ambtenaren dat managers hun voorbeeldfunctie op adequate wijze vervullen.
- Ambtelijke organisaties scoren nog zwak op een aantal (wettelijke) normen. Voor politiek ambtsdragers is de wetgeving op het gebied van integriteitsbeleid minder uitgewerkt.
- Volgens het merendeel van de ambtenaren worden de interne regels nageleefd, maar ook geeft een deel van hen aan (in)direct getuige te zijn geweest van regeloverschrijdend gedrag.
- Bij politiek ambtsdragers blijft regels naleven een lastig onderwerp, doordat begrippen als 'vertrouwelijke informatie' en 'persoonlijk belang' niet altijd helder en concreet zijn.
- Bijna alle organisaties hebben een gedragscode en een integriteitsbeleidsplan, maar actualisering is noodzakelijk. Ook bij politiek ambtsdragers is het nodig het integriteitsbeleid te actualiseren en de gedragscode te evalueren.
- Het ontbreekt nog vaak aan blijvende aandacht voor bewustwording van integriteitsrisico's en voor integriteitsbesef bij politiek ambtsdragers.

Als vervolg op de integriteitsmonitor, waarin organisaties massaal aangaven over een integriteitsbeleidsplan te beschikken, heeft BIOS bij enkele overheidssectoren verdiepend onderzoek gedaan, om te achterhalen wat die beleidsplannen inhouden. Dat gaf een minder rooskleurig beeld. Uiteraard zijn er ook organisaties met een gedegen plan, maar veel organisaties vinden dat ze met een gedragscode of een korte verwijzing naar integriteit in het jaarverslag al een beleidsplan hebben. Dat lijkt een magere basis om integriteitsbeleid duurzaam in de organisatie te verankeren. Integriteitsbeleid ontwikkelen en uitvoeren is een serieuze aangelegenheid en vereist een gedegen aanpak. Blijkbaar is het nodig om organisaties nog meer te motiveren een beleidsplan te ontwikkelen als uitgangspunt om integriteit daadwerkelijk te verankeren.

Halverwege 2013 verscheen het rapport *Een luisterend oor* van de Vrije Universiteit die, in opdracht van BIOS, de interne meldsystemen van organisaties kwantitatief en kwalitatief heeft onderzocht. Daaruit kwamen heldere beelden naar voren over hoe medewerkers daadwerkelijk melden, bij wie ze dat doen, wie bij de meldingen betrokken zijn of zouden moeten zijn en waar knelpunten worden ervaren. Dit leverde concrete aanbevelingen op die helpen het meldproces in organisaties te verbeteren. Belangrijke bevindingen in dit rapport zijn:

- Bijna 28 procent van de ondervraagden gaf aan dat zij zelf in de afgelopen twee jaar een (vermoedelijke) misstand in de werkomgeving hebben waargenomen. Dat is behoorlijk veel. Gelukkig heeft



het merendeel dit ergens kenbaar gemaakt, maar toch nog een derde heeft het alleen bij een directe collega of de pleger aangekaart en niet bij een officieel meldpunt.

- Bijna de helft van de ondervraagde ambtenaren weet niet of hun eigen organisatie een vertrouwenspersoon integriteit heeft.
- Ook weet men niet goed wat de meldmogelijkheden in de eigen organisatie zijn en bestaat er onduidelijkheid over de taken en rollen van de interne meldpunten.
- De helft van de melders is niet tevreden over de meldprocedure omdat het ongewenste gedrag uiteindelijk niet is gestopt, men niet op de hoogte werd gehouden, het proces te lang duurde of men zich niet serieus genomen voelde.
- De leidinggevendenden hebben een belangrijke rol in het meldsysteem maar zijn vaak niet goed toegerust. Ze missen instructies of training in hoe ze moeten handelen.

In juli 2013 verscheen het vierde evaluatierapport van de Greco, de anti-corrupcieterkgroep van de Raad van Europa (RvE). Het betreft een onderzoek naar corruptiepreventie onder de leden van het parlement, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Nederland komt goed uit deze evaluatie maar de werkgroep heeft toch concrete aanbevelingen. Voor de Eerste en Tweede Kamer gaat het om:

- aanscherping van de regels voor openbaarmaking van nevenfuncties en belangen;
- een vertrouwenspersoon aanstellen;
- Kamerleden periodiek trainen.

Uitvoering van deze aanbevelingen kan zeker bijdragen aan stevig integriteitsbeleid voor Kamerleden. Als we na deze korte terugblik vooruitkijken, zien we dat er een interessante discussie loopt over 'het integriteitslandschap'. Vragen die daarbij spelen zijn: Welke (landelijke) organisaties houden zich met integriteitsbevordering bezig? Is inzichtelijk wie wat

doet? Kunnen ze worden samengevoegd of moeten er nieuwe organisaties worden opgericht? De motie van Heijnen heeft begin 2013 de discussie aangewakkerd over de vraag of er een landelijke integriteitsrecherche zou moeten komen. De redenen die hij hiervoor aanvoerde:

- de uitvoering van (niet-strafrechtelijke) integriteitsonderzoeken is op het moment te ondoorzichtig en niet eenduidig;
- de kosten zijn hoog omdat veelal commerciële partijen deze onderzoeken uitvoeren;
- de kwaliteit is onduidelijk.

Deze motie is aangenomen en het ministerie van BZK voert op het moment een verkennend onderzoek uit naar nut en noodzaak van een 'Integriteitsrecherche'. Daarnaast behandelt de Kamer het initiatiefwetsvoorstel van Van Raak, voor een Huis voor de Klokkeluiders. Dat huis moet onderzoek doen, bescherming bieden aan mensen die misstanden aan de kaak willen stellen en voorkomen dat ze in financiële problemen raken nadat ze de publiciteit hebben gezocht. Het zijn twee initiatieven om:

- de kwaliteit van de integriteit van het openbaar bestuur te vergroten;
- het melden voor ambtenaren gemakkelijker en toegankelijker te maken;
- meer duidelijkheid te bieden over de aanpak van integriteitsonderzoeken.

Wat er op organisatorisch gebied ook besloten wordt en hoe het integriteitslandschap er ook uit gaat zien, het belangrijkste is dat het integriteitsbeleid van het openbaar bestuur hiermee een professionaliseringslag maakt. Niet de bezuinigingen, efficiencyoverwegingen of kostenbesparingen moeten doorslaggevende criteria zijn om het integriteitslandschap opnieuw vorm te geven.

Het is van belang dat:

- een goede meldstructuur de meldingsbereidheid van ambtenaren vergroot;

- op professionele wijze goed onderzoek wordt gedaan, op basis van heldere en concrete criteria;
- de schade voor het openbaar bestuur zoveel mogelijk wordt beperkt;
- natuurlijk vooral aan alle betrokkenen recht wordt gedaan.

Deze inhoudelijke aspecten moeten doorslaggevend zijn bij de te maken keuzes.

We mogen niet vergeten dat er ook heel veel goed gaat. Rapporten en media wijzen vooral op tekortkomingen en integriteitsinbreuken, maar we zien ook heel goede ontwikkelingen in integriteitsland. Er zijn organisaties die met gerichte maatregelen de risico's op incidenten verminderen en daadwerkelijk cultuurveranderingen doorvoeren. Zo ontstaan sterke organisaties waar de burger op kan vertrouwen. Ook op bestuurlijk niveau zijn volksvertegenwoordigers zich bewuster van hun handelen en van het belang van integriteitsbeleid. Ook hier is veel beweging en ontpoppen zich goede initiatieven op integriteitsgebied.

Het is jammer dat dergelijke goede ontwikkelingen geen nieuwswaarde hebben en daardoor weinig zichtbaar zijn, want dat werkt pas echt stimulerend, als inspiratiebron voor ons allemaal. In dit jaarboek komen ze zeker wel aan bod. Het staat weer vol met prikkelende en inspirerende bijdragen van auteurs en geïnterviewden, waarvoor onze dank. Hopelijk geven ze nieuwe energie en praktische handvatten zodat we in volle vaart vooruitgaan!

In *hoofdstuk 2* gaat Roel Bekker in op de verschillende fasen die in het integriteitsbeleid zijn te ontdekken en hij geeft hierbij mogelijke ontwikkelingsrichtingen aan. Bekker pleit voor een benadering die niet zozeer gericht is op normering en verbodsbepalingen, maar veeleer op het stimuleren van ambtelijk vakmanschap, waar integriteit een onlosmakelijk onderdeel van is. Dat zou vorm kunnen krijgen door bijvoorbeeld het

begrip 'goed ambtenaarschap' veel meer inhoud te geven. Het is nu vooral een norm die wordt gebruikt bij disciplinaire maatregelen. Maar het begrip kan ook een positieve werking krijgen, als inspiratiebron. Dat betekent: ambtelijk vakmanschap zoveel mogelijk koesteren en bevorderen, met daarin enerzijds plaats voor vak kennis en competentie, maar anderzijds ook voor een hoog normbesef en gevoel voor passend gedrag.

Patrick Overeem begint *hoofdstuk 3* met de constatering dat er tussen politici en ambtenaren altijd wel iets aan de hand is. Dat levert vaak smeuge verhalen op. Overeem benadrukt echter dat de relatie tussen politici en ambtenaren niet louter een bron is van interessante human interest-verhalen en evenmin alleen een professionele, zakelijke aangelegenheid. Hij bepleit de politiek-ambtelijke verhoudingen op te vatten als een relatie die gericht is op de bescherming en bevordering van belangrijke publieke waarden en daarom beheerst wordt door sterke constitutionele normen.

In deze morele relatie heeft het gedrag van beide partijen dan ook alles te maken met integriteit. De integriteit van politici en ambtenaren wordt mede bepaald door de manier waarop zij met elkaar omgaan en elkaars domein respecteren en versterken. Dat vergt constitutioneel besef en inzicht, belangrijke elementen van de integriteit van elke volksvertegenwoordiger, bestuurder en ambtenaar.

In *hoofdstuk 4* gaan Sacha Spoor en Marijn Zweegers in gesprek met Marcel Pheijffer. Hij was lid van verschillende onderzoekscommissies, waaronder de commissie Operatie Schoon Schip die vanaf november 2011 (mogelijke) integriteitsschendingen in de provincie Noord-Holland boven water moest halen. Vanuit zijn ervaringen met dit onderzoek geeft Pheijffer de lezer verschillende lessen mee. Hij benadrukt vooral het belang van signalen: het is in de organisatie eigenlijk altijd al bekend dat er 'iets' niet goed is

en ambtenaren of anderen geven daar signalen over af. Door niet op die signalen te reageren, lopen organisaties het risico dat bepaalde situaties uit de hand lopen en tot grote integriteitsincidenten leiden. Om dit te voorkomen, moeten bestuurders en managers een cultuur bevorderen waarin het niet alleen mogelijk, maar zelfs gewenst is dat ambtenaren signalen over bestuurders afgeven. De hiërarchische lijnen mogen dit niet belemmeren en ook kleine signalen moeten, voor de melder voldoende zichtbaar, worden opgepakt.

In *hoofdstuk 5* bespreekt Marcel Becker de integriteit van bestuurders. Hij karakteriseert integriteit met behulp van de deugdethiek, de ethische traditie die denkt in termen van persoonseigenschappen. Becker werkt drie bestuurlijke deugden uit: maat, moed en verstandigheid. In het laatste deel van het hoofdstuk bespreekt hij de bepaling in veel gedragscodes dat de bestuurder ook de 'schijn van' onbetamelijk handelen moet vermijden. Hij vindt een dergelijke bepaling om meerdere redenen verdedigbaar, maar ziet ook enige haken en ogen omdat contacten in de samenleving voor de bestuurder noodzakelijk zijn om voeling met de samenleving te kunnen houden. Becker concludeert dat spreken over integriteit van een andere orde is dan een politiek debat. In een politiek debat gaat het erom belangen te verwezenlijken en daarbij tegenstanders te overwinnen. Bij integriteit gaat het erom de gedeelde standaarden van goed gedrag te realiseren die boven de politieke verschillen uitgaan.

Marc de Droog komt in *hoofdstuk 6* tot min of meer dezelfde conclusie en werkt dit ook verder uit. Hij ziet de integriteit van de politicus als een samenspel van drie waardensystemen: de professionele, politieke en persoonlijke waarden. De waardensystemen hebben hun eigen kenmerken en leveren een andere vorm van vertrouwen van de burger op. De professionele waarden, in een moreel-juridisch kader, gaan over de rol die de politicus in het politieke spel speelt.

De politieke waarden verwijzen naar het inhoudelijke kader van zijn politieke partij en de persoonlijke waarden verwijzen naar de eigen motivatie en drijfveren om een politieke rol te willen bekleden. De Droog werkt deze drie waardensystemen uit, laat zien welke uitdagingen ze opleveren voor een politicus en beantwoordt vervolgens enkele belangrijke vragen: wat moet een politicus weten en kunnen en hoe kan hij dat leren?

In *hoofdstuk 7* gaat Marijn Zweegers in gesprek met Johan Hoffman, voorzitter van de Kring van Integriteitscoördinatoren en werkzaam als integriteitsfunctionaris en compliance officer bij het ministerie van Financiën. Hoffman vertelt dat de Kring zich vooral ten doel stelt samen kennis te delen. Daarnaast formuleert de kring gezamenlijke beleidsuitgangspunten en communiceert daarover met BZK, als systeemverantwoordelijke voor het integriteitsdossier. Volgens Hoffman kunnen integriteitsfunctionarissen veel van elkaar leren. Hij beveelt hen daarom aan zich op verschillende niveaus te verenigen. 'Het lijkt me een goed idee om een netwerk op te zetten met functionarissen van aanpalende werkerterreinen, zoals zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen. Hierdoor zit je qua doel van de organisatie dicht bij elkaar, hoef je het wiel niet opnieuw uit te vinden en kan zeer bruikbare kennis worden gedeeld. Dit kan ook efficiencybevorderend en kostenbesparend werken.'

In *hoofdstuk 8* geeft Alex Belling enkele overdenkingen over de zin en onzin van meldsystemen voor misstanden bij de overheid: wat heeft vijftien jaar 'klokkenluiden' opgeleverd? Uit onderzoeken blijkt dat de bescherming van de melder niet goed is geregeld, stelt Belling. Indien dit niet snel verbetert, kunnen wij niet meer volstaan met het toevoegen van een enkele bepaling aan klokkenluidersregelingen. Dan zijn drastischer maatregelen nodig. Bijvoorbeeld voorzieningen als een recht op naadeelcompensatie.

Daarnaast zouden toezichtsorganen van organisaties het topmanagement kunnen aanspreken en eventueel arbeidsrechtelijk aanpakken wanneer zij een melder toch benadelen in zijn (rechts)positie. Iets wat toezichthouders tot nu toe opzichtig hebben verzaakt.

In *hoofdstuk 9* gebruikt Jaap Schaveling een evolutionaire benadering, voor een beter begrip van hoe de mens in elkaar zit: hoe komt hij tot bepaald gedrag? Wij hebben in de loop van de evolutie allerlei morele instincten ontwikkeld die bepalen hoe wij ons in een groep gedragen.

Schaveling bespreekt eerst onze fysiologische behoeften en hoe die ons gedrag bepalen. Daarna onderscheidt hij verschillende contexten die van invloed zijn op de onderlinge verhoudingen tussen mensen: afhankelijk; gelijkwaardig; ongelijkwaardig; onbekend. Vanuit deze verrassende invalshoek formuleert hij enkele concrete adviezen voor integriteitsfunctionarissen en managers om gewenst gedrag te bevorderen en ongewenst gedrag te ontmoedigen.

Best practices op het gebied van integriteit komen meestal van grote organisaties. Dat neemt niet weg dat minder grote organisaties zijn gehouden aan dezelfde wettelijke verplichtingen en de Basisnormen Integriteit. Hoe geven zij daar invulling aan? In *hoofdstuk 10* doen Marijn Zweegers en Alain Hoekstra verslag van drie gesprekken met integriteitsfunctionarissen van kleinere organisaties. Een belangrijke conclusie: de integriteitsfunctionaris moet geduldig zijn en doorzettingsvermogen hebben. De aandacht voor het onderwerp verslapt snel en ook management en bestuur kunnen, om allerlei redenen, ineens andere prioriteiten stellen of bepaalde voorstellen afwijzen. Optimaal integriteitsbeleid voeren gaat stapje voor stapje en de organisatie veranderen kan jaren duren: 'Integriteitsontwikkeling is een kwestie van lange adem.'

Met *hoofdstuk 11* maken we de cirkel rond. Roel

Bekker concludeerde in zijn hoofdstuk al dat integriteit gebaat is bij het koesteren en bevorderen van ambtelijk vakmanschap. In het slothoofdstuk doet Edgar Karssing verslag van zijn zeven jaar durende zoektocht naar manieren om integriteit en beroepstrots met elkaar te verbinden. Hij laat zien hoe trotse verhalen een krachtig middel zijn om elkaar te inspireren, van elkaar te leren en om betekenis te geven aan de basiswaarden van goed ambtenaarschap. Hij illustreert deze aanpak met verwijzingen naar de ervaringen die UWV heeft opgedaan met een managementbijeenkomst over leiderschap, integriteit en beroepstrots.

*Marijn Zweegers is hoofd van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

*Contact: m.zweegers@integriteitoverheid.nl*

*Edgar Karssing is als universitair hoofddocent Beroeps-ethiek en integriteitsmanagement verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.*

*Contact: e.karssing@nyenrode.nl*

# INTEGRITEIT: OP WEG NAAR EEN NIEUWE FASE?

## 1. INLEIDING

Integriteit trekt vaak veel aandacht, enerzijds uit welgemeende zorg over de stand van zaken en de ontwikkelingen, anderzijds omdat integriteitsinbreuken vaak gepaard gaan met smakelijke verhalen die een bepaald licht werpen op het gedrag van personen of organisaties. De vele ‘bonnetjesaffaires’ zijn daar een mooi voorbeeld van. Het maken van beleid om de integriteit te bevorderen, is ook zeer populair, met veel regelgeving maar ook veel flankerende maatregelen. Bij die regelgeving wordt dan veelal gewerkt met strenge normen over wat men zoal niet mag doen. Daardoor heeft het geheel van regels zoals dat bijvoorbeeld in of krachtens de Ambtenarenwet 1929 is neergelegd, een enigszins zwaarmoedig en ook negatief getoonzet karakter. Bij lezing krijg je snel het idee dat de ambtelijke dienst in aanzienlijke mate bestaat uit potentiële zondaars die alleen via streng toezicht op het rechte pad zijn te houden. Datzelfde geldt voor veel van de flankerende maatregelen en met name de

instructies, publicaties en congressen die het beeld versterken van overheidsdienaren die op grote schaal in beginsel tot het kwade geneigd zijn.

In deze bijdrage zal ik ingaan op de verschillende fasen die in het integriteitsbeleid zijn te ontdekken en aangeven wat mogelijke ontwikkelingsrichtingen naar de toekomst zijn. Bij die laatste schets ik hoe wellicht perspectief zit in een benadering die niet zozeer gericht is op normering en verbodsbepalingen, maar veeleer op het stimuleren van ambtelijk vakmanschap waar integriteit een onlosmakelijk onderdeel van is. De nadruk zal liggen op de integriteit van ambtenaren.

## 2. DE EERSTE FASE: VAN DE WEDEROPBOUW TOT 1980

Als we kijken naar de ontwikkeling van de overheid, dan zijn in ons land de wederopbouwtijd en de eerste periode daarna heel

bepalend geweest. Het was de tijd waarin Nederland opnieuw en in hoog tempo in de steigers moest worden gezet. Er was sprake van enorme woningnood waarvoor grote aantallen gesubsidieerde woningen moesten worden gebouwd. De overheid en, in de schaduw daarvan, de woningcorporaties, speelden daarbij een belangrijke rol. Het doel heiligde de middelen, zo was de sfeer. De enorme problemen moesten snel worden aangepakt. Daarvoor waren omvangrijke ambtelijke diensten ingesteld, zoals de Centrale Directie voor de Wederopbouw, met grote aantallen ambtenaren die vooral opgejut werden om snel te werken en knopen door te hakken.

Subsidieregelingen waren daarbij een belangrijk hulpmiddel, zij het dat die niet naar de letter moesten worden genomen. Als het zo uitkwam, werd er een zeer flexibele toepassing aan gegeven. Lof kwam ambtenaren toe die doortastend tot oplossingen kwamen, hoon trof de ambtenaren die muggenzifterig te werk gingen.

De werelden van de bouwende ambtelijke diensten en de woningcorporaties waren nauw met elkaar verbonden maar beide ook nauw met het bouwende bedrijfsleven dat een bloeiperiode van ongekende omvang kende. Het ging om veel geld en de concurr-

rentie was scherp, dus voor het bedrijfsleven was het zaak goede relaties met de overheid te hebben.

In het hele bouwproces was bovendien sprake van tal van momenten waarop discretionaire bevoegdheden werden gebruikt, waarbij een ambtenaar een beslissende stem had in de afwegingen inzake een plan. Het kon daarbij gaan om de planvorming, de welstand, maar ook om de technische en financiële uitvoering en de uiteindelijke afrekening.

Integriteit was in die tijd geen onderwerp waar veel belangstelling voor was. Er groeiden allerlei praktijken van beïnvloeding, waarbij op grote schaal sprake was van gunsten, willekeur, bevoordeling of belangenverstrengeling. Daar sloot men de ogen voor, de blik was geheel gericht op de realisatie van zoveel mogelijk bouwwerken. Bovendien: de gunsten en dergelijke vielen in het niet bij de grote financiële belangen die gepaard gingen met het realiseren van bouwwerken.

### 3. DE KENTERING: 1980-1990

Wat de aandacht voor integriteit betreft, lag het accent in deze periode op de bouw. De verklaring is

hiervoor al gegeven. Maar niet alleen in de bouw was sprake van ongewenste ontwikkelingen, ook in andere sectoren speelde dit. Eigenlijk overal waar sprake was van grote geldstromen waarvan de exacte loop afhankelijk was van de discretionaire bevoegdheid van een ambtenaar of bestuurder. Daarbij ging het soms ook om vermeende mogelijkheden tot beslissing of beïnvloeding zoals de Lockheed-zaak in de jaren '70 illustreerde.

De zaken die bij de RSV-enquête<sup>[1]</sup> naar voren kwamen, gaven een aardig beeld van de wijze waarop bedrijfssteun in de industrie werd verleend en de methoden die het bedrijfsleven daarbij hanteerde om die geldstromen te maximeren.

De groei van subsidieregelingen op tal van terreinen ging eveneens vaak gepaard met een groei van de kans op belangenverstremming en verleidingen door gunsten. Veelal was ook op die andere terreinen de stemming dat het doel de middelen heiligde en dat het van kleinzielige pietluttigheid getuigde als je je al te veel bekommerde om de precieze verantwoording en het tegengaan van ongewenste beïnvloeding.

Begin van de jaren '80 moest fors worden bezuinigd waardoor ook de bouwprogramma's onder druk kwamen. Dat leidde wellicht nog tot een extra inspanning van het bedrijfsleven om aan opdrachten te komen. Maar het deed ook afbreuk aan de allesoverheersende prioriteit om zoveel mogelijk te bouwen. De gang van zaken in de (woning-)bouw kwam heel indringend aan de orde in de Eerste Bouwenquête (1986-1988) waar enerzijds het oerwoud aan subsidieregels ter discussie stond en anderzijds de administratieve chaos, de onbeheersbaarheid en het gebrek aan verantwoording

[1] RSV is de afkorting van Rijn Schelde Verolme. De RSV-enquête, in 1983/1984, had betrekking op de staatssteun op het gebied van de scheepsbouw. Een van de gevolgen was dat de directe staatssteun aan bedrijven werd afgeschaft.

als het ging om de woningbouw. De ABP-affaire<sup>[2]</sup> uit dezelfde tijd was bovendien een mooie illustratie van het gedrag van partijen in de bouw. Het leidde tot een drastische verandering in het bouwbeleid: veel subsidieregelingen werden opgeheven en de regels op het gebied van administratieve organisatie en financieel beheer en verantwoording werden sterk aangehaald.

De enorme groei van de geldstromen had, in combinatie met de budgettaire problematiek aan het begin van de jaren '80, ook geleid tot een drastische ingreep in het financieel beheer en de administratieve organisatie. De Actie Comptabel Bestel kwam tot stand. Er werden grote en zeer kostbare, geautomatiseerde financiële systemen gebouwd en de administratieve procedures werden ingrijpend verbeterd. Daardoor werd de integriteit van de bedrijfsvoering veel beter. De bestaande accountantsdiensten bij het Rijk werden zowel kwantitatief als kwalitatief versterkt. Functiescheiding werd op grote schaal doorgevoerd waar in de wederopbouwtijd juist, in verband met de urgentie, vaak veel macht in één hand was terechtgekomen, met alle gevaren voor integriteitsinbreuken van dien.

#### 4. DE FASE VAN HET INTENSIEVE INTEGRITEITSBELEID: 1990-HEDEN

Vanzelfsprekend was er altijd al wel belangstelling geweest voor integer handelen van ambtenaren en politici. Ook waren er zo nu en dan wel zaken aan het licht gekomen die uitmondde in disciplinaire of strafrechtelijke maatregelen. Maar dat waren randverschijnselen. Pas via de Actie Comptabel Bestel en

[2] De ABP-affaire draaide in sterke mate om het gedrag van directeur Beleggingen van het ABP Masson die verdacht werd van o.m. het aannemen van steekpenningen. Hij werd uit zijn functie gezet en vervolgd, zij het uiteindelijk vrijgesproken. De affaire was mede aanleiding voor een geheel andere opzet van het ABP.

de Eerste Bouwenquête ontstond een voedingsbodemp voor een integriteitsbeleid.

Minister Ien Dales komt de eer toe om dit ook op de politieke agenda te hebben gezet. In juni 1992 hield mevrouw Dales op het congres van de VNG haar bekende speech 'Om de integriteit van het Openbaar Bestuur'. Die speech onderstreept in zekere zin mijn betoog. Als ik nu, 20 jaar na dato, die speech lees, dan is mijn conclusie dat het eigenlijk geen wereldschokkend verhaal is. Het is een vrij algemeen betoog, zonder concrete aanduidingen en met tal van nuances. 'Natuurlijk moeten we de zaak niet onnodig dramatiseren. Politiek en bestuur zijn mensenwerk. Politici en ambtenaren staan in tal van situaties aan verleidingen bloot. Een enkeling bezwijkt.' Dat soort zinnen. Geen verhaal met een hoog dramatisch karakter of een aankondiging van een noodtoestand. Maar het feit dat een minister er over begon, was nieuw en bovendien deed ze dat op het jaarcongres van de VNG.

Het was de opmaat naar een nieuwe fase, waarin het wel leek alsof men verwonderd opkeek van wat er zoal mis was gegaan en kon gaan. Met ook een zekere schaamte dat men zaken voor normaal had gehouden die eigenlijk helemaal niet door de beugel konden. Van tal van kanten werd er op gesprongen, velen binnen de overheid maar ook daarbuiten zagen hier grote uitdagingen liggen. De problematiek werd ook uitgebreid. Het ging niet alleen om fraude en corruptie, maar ook om oneigenlijke (politieke) beïnvloeding en het veronachtzamen van democratische spelregels, over de 'moraal van bestuurders en ambtenaren'.

De benadering van de problematiek werd ook als het ware omgedraaid. Vroeger dacht men over integriteitsinbreuken in termen van randverschijnselen waar ad hoc op ingegrepen moest worden en waarbij veel dingen door de vingers werden gezien. Nu werd het omgekeerd: er mocht niks meer, contacten met het bedrijfsleven werden verdacht gemaakt, giften mochten niet worden aanvaard, waardoor zelfs kleine attenties al uit den boze waren. De nullijn, dat was het

ideaal, 'een beetje integer kan niet' was een later veel geciteerde passage in de speech van minister Dales. Er kwam regelgeving tot stand, er werden scholingsactiviteiten ontplooid, de cultuur van organisaties werd onder de loep genomen, er werden monitors ingesteld en *awards* toegekend, er kwam een Ien Dales-leerstoel. Tv-programma's wisten in aansprekende ensceneringen zaken naar voren te halen waarbij vaak een beeld werd opgeroepen dat de integriteit van de overheid op grote schaal te wensen overliet. Naast de belangenverstrengeling ontstond een nieuw begrip dat evenzeer een negatieve klank kreeg: de schijn van belangenverstrengeling.

Naar aanleiding van diverse affaires kwam ook het begrip 'klokkenluider' naar voren. Dat heeft op zichzelf niet direct van doen met integriteit, maar met een breder fenomeen: misstanden in de publieke sector of in de relatie van de overheid met het bedrijfsleven. De klokkenluiders hebben zich mogen verheugen in veel positieve belangstelling van zowel de media als de politiek, uitmondend wat het laatste aangaat in nieuwe regelgeving ter bescherming van klokkenluiders. Zij werden gezien als helden die de moed hadden om misstanden aan de dag te brengen, soms zelfs met gevaar voor hun eigen baan. Ze vormden ook de symbolisering van het einde van een periode die gekenmerkt werd door gezegdes als 'alles in de doofpot stoppen' en 'problemen onder het tapijt schuiven', 'elkaar de hand boven het hoofd houden' en 'de ene hand wast de andere'.

Er kwam, zoals gezegd, veel regelgeving tot stand. Daarbij bleek overigens vaak dat niet altijd gemakkelijk was vast te stellen of bepaald gedrag wel of niet onder een bepaalde regel viel. Ook werd de eed voor ambtenaren (weer) ingevoerd, als een symbolische onderstreping van de ambtelijke moraal, maar ook als aanvullende normering bij concrete gevallen. Bij velen bestond het geloof dat het afleggen van de eed of belofte een wezenlijke aanvulling zou zijn op



het normbesef van ambtenaren. De bewoordingen van het eedsformulier waren overigens van hetzelfde, enigszins Calvinistische en bestraffende, karakter dat veel van de uitingen op het gebied van integriteit kenmerkt.

## 5. NAAR EEN NIEUWE FASE?

Ik heb het gevoel dat we nu in zekere zin aan het einde van deze fase zitten. Er is een dicht net aan regels ontstaan, er wordt veel geïnvesteerd in voorlichting en cultuurprogramma's, er zijn interne voorzieningen getroffen om integriteitsaantastingen tegen te gaan, het aan de kaak stellen van misstanden wordt alom toegejuicht, er zijn klokkenluidersregelingen, de media zitten er bovenop en maken van zelfs kleine gevallen nog veel nieuws.

Maar tegelijkertijd bestaan er veel bewijsproblemen en blijkt dat men de kleine vissen kennelijk wel kan vangen maar de, al dan niet vermeende, grote vissen niet in het net krijgt. Ook is er sprake van terechte terughoudendheid wat contacten met bijvoorbeeld het bedrijfsleven betreft, die er echter in veel gevallen op uitdraait dat het contact volledig wordt afgesneden. Dat heeft onder meer tot gevolg dat ambtenaren veel minder actief zijn in relevante netwerken en daardoor ook minder op de hoogte van wat er speelt in een bepaalde sector. Deelname aan door het bedrijfsleven georganiseerde of gesponsorde evenementen is zowel voor ambtenaren als politici sterk teruggelopen, uit vrees voor een berichtje met foto in de krant. Lunches of diners met lobbyisten in aangename etablissementen behoren tot het verleden.

De schijn van belangenverstremming wordt steeds meer als zonde aangemerkt, waarbij niet meer het werkelijke gedrag maatgevend is, maar betrokkenen verantwoordelijk worden gehouden voor de indruk die iemand anders kan hebben gekregen. Dat de media die schijn vaak zelf oproepen, wordt gemakshalve verge-

ten. Recent voorbeeld zijn de aantijgingen aan het adres van minister Schippers van VWS, wier man in een ziekenhuis werkt waar VWS het een en ander mee te stellen heeft. Zelfs in zo'n geval gaat in casu de minister direct in de verdediging terwijl niemand vragen stelt over de kwaliteit van de mediaberichtgeving hierover. Minister Schulz van I+M overkwam in juni 2013 iets dergelijks met een bericht in De Volkskrant. Ze zou ten onrechte de formateur geen mededeling hebben gedaan over de aandelen van haar man in een bedrijf dat voor I+M werkt. Haar bleek echter niets te verwijten. Ook hier bleek dat de krant niet een echt punt te pakken had.

Er komen nog wel affaires in de publiciteit, maar die verdienen toch vaak de kwalificatie 'affairette'<sup>[3]</sup>, zoals de reclamezuil van staatssecretaris Weekers. Gouden dienstauto's die symbool zouden zijn voor extravagant gedrag en zelfverrijking blijken bij nader inzien ineens gewone Mercedesen in een standaardkleur<sup>[4]</sup>.

Opvallend is ook de paradox dat aan de ene kant ongetwijfeld de integriteit van de overheid en van de overheidsdienaren drastisch is verbeterd maar dat tegelijkertijd het vertrouwen in die overheid sterk is verminderd<sup>[5]</sup>. Dat is opmerkelijk, zij het dat ongetwijfeld de sterk gegroeide invloed van de media hier mede debet aan is. Temeer daar de media natuurlijk gretig aandacht schenken aan allerlei werkelijke of vermeende integriteitsschendingen. De schijn van belangenverstremming of de schijn van misbruik zijn

[3] De benaming is afkomstig van Marc Chavannes, NRC 11/12 mei 2013.

[4] Zie de COA-zaak waarin directeur Albayrak onder andere het verwijt kreeg dat ze een gouden dienstauto had besteld.

[5] Zie o.m. vele SCP-rapportages (de Belevingsmonitor, het Continu Onderzoek Burgerperspectieven en het Sociaal en Cultureel Rapport). Zie voor een meer algemene analyse ook: Joseph Nye e.a (1997), *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press. De studies geven overigens ook aan dat enige voorzichtigheid geboden is bij het doen van uitspraken over vertrouwen in de overheid.

ook zaken die juist in de media naar voren komen, waarbij zoals eerder gezegd die schijn alleen al door de berichtgeving een rol gaat spelen en betekenis krijgt.

Hoe zou een volgende fase er uit kunnen zien en welke ontwikkelingen zullen of zouden daarin een rol moeten krijgen? Ongetwijfeld zullen er grote en kleine inbreuken aan de dag blijven treden. Maar aanmerkelijk is dat de ruimte voor integriteitsinbreuken kleiner is dan vroeger. Mede onder invloed van de economische crisis wordt het aantal financiële transacties bij de overheid minder. Dat verkleint de kans op schendingen van de integriteit aanzienlijk. Ook zijn bij die transacties door computertoepassingen en het opzetten van goede administratieve organisaties de kansen op misbruik en fraude aanzienlijk minder geworden.

Daarnaast is de omvang van de bouw – *the root of all evil* als het om integriteit gaat – aanzienlijk afgenomen, door de conjunctuur maar ook omdat het land inmiddels redelijk ‘af’ is en met name demografische factoren de woningvraag aanzienlijk neerwaarts beïnvloeden. De bouw is, zoals eerder uiteengezet, een rijke voedingsbodem voor integriteitsinbreuken, dus verkleining daarvan heeft directe consequenties voor de integriteit.

Ook zijn er veel maatregelen genomen die op het vlak van vergoedingen tot veel meer eenvoud en transparantie hebben geleid. De grote aandacht voor integriteit heeft ook een overheidscultuur tot stand doen komen die niet of nauwelijks meer gekarakteriseerd wordt door de enigszins royale en losse stijl die vroeger kenmerkend was.

Het blijft zaak alert te zijn op mogelijke nieuwe vormen van integriteitsinbreuken, bijvoorbeeld daar waar sprake is van een zeer snelle groei van een ambtelijke dienst of dienstonderdeel. Bij de zo snel in omvang gegroeide politie is dat bijvoorbeeld een belangrijk aandachtspunt. Ook zullen de (interne en externe)

plegers van integriteitsschendingen slimmer te werk gaan dan vroeger waardoor de inbreuken minder snel in het oog springen.

Maar de conclusie is gerechtvaardigd dat het integriteitsbeleid succesvol is geweest. De kans op integriteitsinbreuken is zowel door het beleid als door de omstandigheden afgenomen. Waakzaamheid is echter mede hierdoor geboden. Het zou een misverstand zijn te denken dat met de regelgeving en maatregelen als de verplichte aflegging van de eed of belofte, de integriteit is gewaarborgd. Daar komt nog wel meer bij kijken.

## 6. EEN NIEUW STELSEL VAN NORMEN

Behalve alert blijven en grote delen van het huidige beleid voortzetten, zou het mijns inziens te overwegen zijn om als strategische hoofdlijn af te stappen van de sterk op (mogelijk) misbruik gerichte aanpak van het verleden. En in plaats daarvan te kiezen voor het vooral benadrukken van de kwaliteit van de overheid en de overheidsdienaren. Voor ambtenaren zou dat vorm kunnen krijgen door bijvoorbeeld het begrip ‘goed ambtenaarschap’ veel meer inhoud te geven dan nu. Het is nu vooral een norm die gebruikt kan worden bij disciplinaire maatregelen. Maar het begrip zou ook een positieve werking kunnen krijgen, als inspiratiebron. In het verlengde daarvan horen het koesteren en bevorderen van ambtelijk vakmanschap, waarin enerzijds vakkennis en competentie een plaats hebben, maar anderzijds ook een hoog normbesef en gevoel voor passend gedrag.

De huidige regelgeving op het terrein van ambtenaren is archaïsch. De Ambtenarenwet dateert van 1929. Veel artikelen van de wet zijn inmiddels vervallen. Wat er nog over is, gaat vooral over de aanstelling en de rechtspositie, en over ongewenst gedrag, de bestraffende vinger. Sinds 1997 bevatte

de wet bepalingen over nevenfuncties.<sup>[6]</sup>

In 2003 is er een klokkenluidersregeling bij gekomen en werd tevens bepaald dat er regels moeten komen over financiële belangenverstrengeling. Ook werden toen nadere regels gesteld over de openbaarmaking van nevenfuncties.

In 2006 werd een laatste wijziging aangebracht waarbij alle integriteitsbepalingen opnieuw werden gegroepeerd. Het uitgangspunt was goed werkgeverschap en goed werknemerschap, maar dat kreeg nauwelijks handen en voeten. Ook werd toen in de wet opgenomen dat ambtenaren de eed of belofte moesten afleggen.

Ondanks de verbeteringen van 2006 ademt de wet weinig inspiratie en fungeert die niet als leidraad voor de kwaliteit van de ambtelijke dienst. Dat is een groot gemis, juist omdat behoefte bestaat aan een positief gericht, aansprekend normenkader voor de hedendaagse ambtenaar. De huidige tekst van de wet bevestigt in zekere zin alle negatieve vooroordelen over ambtenaren. Het zou voor een volgende fase te verkiezen zijn als er een nieuwe moderne Ambtena-

[6] Dat onderwerp vormt een aardige illustratie van mijn betoog. Vroeger werden nevenfuncties voor ambtenaren gezien als een waardevolle toevoeging aan hun ervaringswereld en een uiting van groot maatschappelijk bewustzijn. Het vervullen van een of meer nevenfuncties werd positief beoordeeld. Soms hadden ambtenaren zelfs een nevenfunctie bij een bedrijf omdat men daardoor goed was geïnformeerd en zo nodig aan de bel kon trekken. De DG Rijksluchtvaartdienst zat bijvoorbeeld in de Raad van Commissarissen van Schiphol en de SG van Verkeer en Waterstaat was commissaris van KLM. Dat is geheel veranderd, het lijkt nu omgekeerd: een nevenfunctie is een beetje verdacht en ambtenaren moeten zich soms uitgebreid rechtvaardigen als ze een nevenfunctie vervullen. De regels zijn soms ook zo strak dat het vervullen van een nevenfunctie de facto onmogelijk is. Zie bijvoorbeeld wat Jenny Thunnissen overkwam die in haar tijd als DG Belastingdienst lid was van de Raad van Toezicht van het Reinier de Graaf-ziekenhuis dat met de Belastingdienst een verschil van mening had over btw. Zie: R. Bekker, Marathonlopers rond het Binnenhof, Boom 2012, pag. 300 e.v.

renwet tot stand zou komen die enerzijds regelt dat de arbeidsverhoudingen van ambtenaren in overeenstemming worden gebracht met die van andere werknemers. Maar die aan de andere kant, juist na die normalisering, ook aangeeft wat toch de bijzondere kenmerken zijn van de ambtelijke overheidsfunctionarissen.

Daar hoort ook een explicitering bij van ambtelijke waarden die, positief geformuleerd, tevens voor alle ambtenaren een leidraad en inspiratiebron kunnen zijn. Nu moeten we het doen met de vage en algemene norm dat ambtenaren zich moeten gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. Dat zou veel meer kunnen worden uitgewerkt, bijvoorbeeld door te benadrukken dat men als ambtenaar loyaal moet zijn aan het gezag maar ook aan de maatschappij, dat men dienstvaardig moet zijn en onpartijdig en zich moet laten leiden door de wetgeving en beginselen van behoorlijk bestuur. Dergelijke regelgeving zou het resultaat moeten zijn van een intensieve discussie onder vooral ambtenaren maar ook van een dialoog tussen ambtenaren en de politiek en tussen de publieke sector en de maatschappij.<sup>[7]</sup>

De spanningen tussen het ambtelijke en het politieke systeem zijn aanzienlijk en nemen niet af, met over en weer vaak grote, al dan niet openlijke geuite verwijten. Van politieke kant komt vaak het verwijt dat ambtenaren niet politiek gevoelig zijn. Daarachter zit vaak een misverstand over of een verkeerd idee van wat de ambtenaar is en welke rol die speelt. Die situatie zou gediend zijn met een nieuwe vorm van duidelijkheid over wat van ambtenaren verwacht mag worden.

In het verlengde daarvan zou een expliciet beleid moeten worden gevoerd om de kwaliteit van de ambtelijke dienst en van de ambtenaren te vergroten. Dat

[7] Een mooie aanzet hiervoor staat op de website van BIOS: [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl), in de rubriek 'Over BIOS. Wat is integriteit?'

wordt nu vanzelfsprekend wel met de mond beleden, maar krijgt verder niet veel concrete vorm. Kwaliteitsbeleid begint met het vaststellen van normen voor de kwaliteit. Dat is niet gemakkelijk bij een overheid en wordt om die reden vaak achterwege gelaten. Discussies over ambtelijke diensten verzanden daardoor snel. Hoe is bijvoorbeeld de kwaliteit van de landmacht? Of van de AIVD? Het Kadaster? Rijkswaterstaat? Ook kwaliteitsvergelijkingen worden niet of nauwelijks gemaakt terwijl die juist vaak heel goed mogelijk zijn. Er zou een systeem van *benchmarks* kunnen worden opgezet om greep te krijgen op die kwaliteit, waarbij bijvoorbeeld wordt nagegaan welke dienst beter haar financiële transacties doet, de Belastingdienst, de SVB of het UWV.

Om dit geheel professioneel op te zetten, zou het wenselijk zijn te komen tot een kwaliteitsinstituut op het gebied van het openbaar bestuur. Bij dat instituut (dat heel goed de vorm zou kunnen hebben van een netwerkorganisatie die verbindingen legt tussen een aantal bestaande instituten zoals het SCP, het CAOP, BIOS, et cetera) zou de nu zeer versnipperde kennis over de overheid kunnen worden verzameld, inclusief kennis over de kwaliteit en productiviteit. Daarin zou ook ruimte kunnen worden ingebouwd voor onderzoek naar kwaliteitsinbreuken, een beetje op een wijze zoals inspecties (het Staatstoezicht) dat doen voor de gezondheidszorg en het onderwijs. Het sluitstuk hierop zou een relatief onafhankelijke functionaris kunnen zijn die de kwaliteit van het openbaar bestuur maar ook de waarden van de ambtelijke dienst en van de ambtenaren bewaakt. Een soort inspecteur-generaal van het Openbaar Bestuur, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de *Public Service Commissioner* in Australië. Het is opvallend dat het Rijk een dergelijke vorm van kwaliteitsbeleid, annex onderzoek en toezicht, wel heilzaam acht voor grote onderdelen van het publieke leven, zoals de volkshuisvesting, het onderwijs en de zorg, maar niet voor het openbaar bestuur zelf. De kwaliteit daarvan wordt bij lange na

niet zo scherp bewaakt en gestuurd als die van de genoemde sectoren en dat is op zijn zachtst gezegd merkwaardig.

Een goed voorbeeld is de *Australian Public Service Act* waarin de *Public Service* van Australië zijn grondslag heeft gekregen, inclusief een serie ambtelijke waarden en de bewaking daarvan door de al genoemde *Public Service Commissioner*. Dat is een heel inspirerende wet die vooral de positieve kanten van het ambtelijk functioneren benadrukt. Zie bijvoorbeeld art. 10 van die wet, bevattende de *APS*<sup>[8]</sup> *Values*, zoals:

- the APS is apolitical, performing its functions in an impartial and professional manner;
- the APS is a public service in which employment decisions are based on merit;
- the APS is openly accountable for its actions;
- the APS is responsive to the Government in providing frank, honest, comprehensive, accurate and timely advice...;
- the APS delivers services fairly, effectively, impartially and courteously to the Australian public...

Van deze wet mag en kun je verwachten dat de Australische ambtenaar daar kennis van neemt. De wet is makkelijk leesbaar en heel overzichtelijk, dit in tegenstelling tot de Ambtenarenwet waarvan gerust mag worden aangenomen dat 95 procent van de ambtenaren die nooit gelezen heeft. *Agency heads* - de hoofden van afdelingen of dienstonderdelen - hebben ook de wettelijke taak deze waarden te promoten en kunnen er op aangesproken worden als blijkt dat hun medewerkers onvoldoende de ambtelijke waarden hoog houden. Dat bewerkstelligt ook dat de waarden van de ambtelijke dienst doordringen op het niveau van de werkvloer.

Het lijkt de moeite waard te overwegen of volgens dit stramien een nieuwe Ambtenarenwet in de steigers

[8] Australian Public Service.

gezet zou kunnen worden. Te denken is dan aan een wet waarin de volgende elementen aan de orde komen:

- a. De ambtenarenstatus en de vraag wat, na de gelijkenschakeling van de rechtspositie met die van particuliere werknemers, de ambtenaar nog onderscheidt van andere werknemers.
- b. De opzet van de ambtelijke dienst en de positie van de ambtenaren daarin, met daarbij de door hen na te streven waarden, zoals onpartijdigheid, opperste professionaliteit, het vermogen eerlijk, deskundig en onafhankelijk advies te geven, maar ook het hoffelijk optreden tegen het publiek en de wil om burgers, waar mogelijk en binnen de grenzen van de wet, van dienst te zijn.
- c. Bij het Rijk: de instelling van een Algemene Bestuursdienst en een Top Management Groep die, teneinde het bijzondere karakter te benadrukken en te onderstrepen dat het om rijksbrede functies gaat, wordt ondergebracht bij de minister-president.
- d. De instelling van een Kwaliteitsinstituut of netwerkorganisatie voor de ambtelijke dienst en de ambtenaren, die tevens optreedt als bewaker van de waarden van de wet en garandeert dat ambtenaren niet de speelbal worden van politieke willekeur.  
Overwogen kan worden deze functie nog breder te trekken en er een Staatstoezicht op het Openbaar Bestuur aan te koppelen dat ook kan optreden bij integriteitsinbreuken (van zowel ambtenaren als andere publieke functionarissen).

De voordelen van deze aanpak zijn evident. In plaats van de verouderde en versplinterde regelgeving komt er een nieuw normenstelsel voor ambtenaren waarin ook het huidige, eveneens nogal versnipperde integriteitsbeleid goed een plaats kan krijgen. Positief gerichte waarden zijn daarbij inspirerender dan negatief gerichte verbodsbepalingen.

Door een expliciete verantwoordelijkheid op te nemen

voor het ambtelijke management om de waarden uit te dragen, wordt ook bereikt dat de normen de werkvloer bereiken. Nu blijft het integriteitsbeleid te vaak een zaak voor de staffunctionarissen. Concentratie van de *know how* biedt verder een goede kans op verdieping van het inzicht enerzijds en effectieve communicatie anderzijds.

## 7. SLOTOPMERKING

Een goede overheid is integer. Dat geldt ook en vooral voor de ambtelijke dienst, die is alleen geloofwaardig als kwaliteit en integriteit buiten kijf staan. Nederland kan zich gelukkig prijzen met een ambtelijke dienst die aan hoge eisen voldoet. Het bestaande normenkader, zoals dat is neergelegd in de Ambtenarenwet 1929, doet echter geen recht aan deze kwaliteit. Het is een onleesbare (en ook ongelezen) wet met recent veel verbodsbepalingen op het gebied van integriteit. Mede daardoor draagt die wet bij aan het negatieve beeld dat soms van ambtenaren bestaat. Er is behoefte aan een drastische modernisering van het normenkader met daarin veel minder de negatief gerichte verbodsbepalingen en veel meer de positieve benadering van waarden voor de ambtelijke dienst en het streven naar kwaliteit. Daarmee wordt de wet een inspiratiebron voor ambtenaren.

*Roel Bekker is bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector (Albeda Leerstoel) aan de Universiteit van Leiden.*

*Contact: r.bekker@caop.nl*



# INTEGRITEIT IN DE POLITIEK- AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

## 1. INLEIDING

Tussen politici en ambtenaren is altijd wel iets aan de hand. Hoewel er in Nederland weinig structurele problemen in hun relatie lijken te zijn en zich zeker minder openlijke botsingen voordoen dan eind jaren '90<sup>[1]</sup>, zijn er wel regelmatig incidenten.

Zo hebben ambtenaren van Financiën kort geleden openlijk maar anoniem kritiek geuit op staatssecretaris Weekers in de zaak over de Bulgaarse toeslagenfraude.<sup>[2]</sup> In 2011 stapte directeur-generaal Water, Annemieke Nijhof, op uit onvrede met het politieke kli-

maat en de gedoogconstructie met de PVV.<sup>[3]</sup> Via WikiLeaks werden smeuïge onthullingen gedaan, zoals die over topambtenaar Van Zwol die de Verenigde Staten zou hebben geadviseerd minister Bos onder druk te zetten over de missie in Afghanistan.<sup>[4]</sup> En nog wat langer geleden moest een topambtenaar vertrekken na commotie over de glossy 'Gerda' waarin minister Verburg van Landbouw wat al te opvallend werd geportretteerd.<sup>[5]</sup> Dit zijn voorbeelden op rijksniveau; uiteraard komen dergelijke incidenten ook in andere bestuurslagen voor.

[1] 't Hart e.a. (2003); 't Hart & Wille (2006).

[2] <http://nos.nl/artikel/499375-ambtenaren-weekers-liegt.html>

[3] <http://nos.nl/artikel/245287-topambtenaar-vertrekt-vanwege-pvv.html>

[4] <http://nos.nl/artikel/212800-persoonlijke-druk-op-bos-om-missie.html>

[5] <http://nos.nl/artikel/147908-topambtenaar-vertrekt-om-glossy-gerda.html>

In deze bijdrage<sup>[6]</sup> wil ik benadrukken dat de relatie tussen politici en ambtenaren niet louter een bron is van interessante *human interest*-verhalen en evenmin alleen een professionele, zakelijke aangelegenheid. Ik zal er voor pleiten de politiek-ambtelijke verhoudingen op te vatten als een relatie die gericht is op de bescherming en bevordering van belangrijke publieke waarden en daarom beheerst wordt door sterke constitutionele normen. In deze morele relatie heeft het gedrag van beide partijen daarom alles te maken met integriteit.

De integriteit van politici en ambtenaren wordt mede bepaald door de manier waarop zij met elkaar omgaan en elkaars domein respecteren en versterken. Dat vergt constitutioneel besef en inzicht, belangrijke

elementen van de integriteit van elke volksvertegenwoordiger, bestuurder en ambtenaar.

## 2. POLITIEK EN AMBTENARIJ

Voor de meeste mensen is het idee dat er in moderne staten (en trouwens ook bij veel andere regimes en organisaties) een tweedeling bestaat tussen politici en ambtenaren, heel normaal. Politici worden gekozen, ambtenaren benoemd; de eersten nemen besluiten, de laatsten bereiden deze voor en voeren ze uit – zo hoort dat. En zelfs al werken ze nauw met elkaar samen en leven ze vlak naast elkaar, toch blijven er belangrijke verschillen tussen de ene groep en de andere. Dat beseffen zij zelf en ook derden (journalisten, lobbyisten, rechters) zijn zich hiervan bewust. Je hoeft trouwens geen insider bij de overheid te zijn om de verschillen te zien. Ook anderen, bijvoorbeeld

---

[6] Deze bijdrage is gebaseerd op mijn proefschrift, herzien en uitgegeven als Overeem, P. (2012). *The Politics-Administration Dichotomy: Toward a Constitutional Perspective* (2e druk), Boca Raton, FL: CRC Press.



jongeren die een studie of loopbaan moeten kiezen, weten dat ‘in de politiek gaan’ iets heel anders is dan ambtenaar worden. Het verschil tussen beide is voor de meeste mensen dus heel vanzelfsprekend. Dat is opmerkelijk. De verschillen tussen politici en ambtenaren zijn immers geen natuurlijk gegeven, zoals die tussen mannen en vrouwen, en ze zijn evenmin onvermijdelijk of logisch noodzakelijk. De tweedeling is ook helemaal niet universeel. In premoderne (antieke en middeleeuwse) systemen lijkt ze nog niet echt te hebben bestaan. Natuurlijk was er altijd wel verschil tussen vorst en voetvolk, tussen edelen en dienaren, maar dat is niet hetzelfde als het onderscheid tussen politici en ambtenaren. Ook in postmoderne samenwerkingsvormen wil men de tweedeling weer opheffen. In allerlei momenteel populaire vormen van ‘governance’ bijvoorbeeld, wordt geprobeerd aloude tweedelingen zoals staat/samenleving, publiek/privaat en inderdaad ook politiek/ambtenarij te overstijgen.<sup>[7]</sup> Dat dit meestal nauwelijks lukt, zou de bekende Amerikaanse bestuurskundige Dwight Waldo (1913-2000) niet hebben verrast. Hij wees er op dat de scheidslijn tussen politiek en ambtenarij, eenmaal ingevoerd, niet gemakkelijk weer kan worden uitgewist.<sup>[8]</sup> Provocerend stelde hij de vraag wat voor staat we eigenlijk zouden hebben, als de tweedeling tussen politiek en ambtenarij volledig zou ontbreken, ja zelfs volkomen ondenkbaar was. Zijn antwoord is belangwekkend en verontrustend voor allen die van de tweedeling af willen: zulke staten, zegt Waldo, zijn ofwel utopisch ofwel totalitair. Ze kunnen niet voorkomen (behalve in science fiction en ideologische dromerijen) en ze worden nog het dichtst benaderd in partijdictaturen.<sup>[9]</sup>

[7] Frederickson (1997: 85-90).

[8] Brown & Stillman (1985: 153).

[9] Dit laatste wordt door historisch onderzoek bevestigd: inderdaad werd in fascistische en communistische regimes geprobeerd de verschillen tussen politiek en ambtenarij uit te wissen door de allesoverheersende rol van ‘de Partij’ (zie o.a. Ruggie, 2003: 180).

De tweedeling tussen politici en ambtenaren is dus een kunstmatige en contingente sociale constructie: een door mensenhand ontworpen regeling die ook anders vormgegeven had kunnen zijn. Bovendien is het een typisch modern idee dat politiek en ambtenarij verschillend en gescheiden moeten zijn. Historisch gezien is het idee eigenlijk nogal jong. Zeker tot en met de achttiende eeuw heeft het politieke denken (de grote filosofische traditie van Plato tot, zeg, Kant) weinig aandacht besteed aan de bestuurlijke zijde van de overheid. Het hele idee van een tweedeling tussen politiek en ambtenarij is daarom lange tijd onbekend of althans ongearticuleerd gebleven.<sup>[10]</sup> Pas in de vroege negentiende eeuw werd het verschil onder woorden gebracht en in de praktijk geïnstitutionaliseerd.

Maar *waarom* hebben moderne staten dan een tweedeling tussen politiek en ambtenarij? Welke redenen liggen er achter de instelling en instandhouding ervan? Op deze waaromvraag zijn verschillende antwoorden te geven.

Om te beginnen zou men kunnen zeggen dat het eenvoudigweg handig is. De tweedeling tussen politiek en ambtenarij is dan een vorm van arbeidsdeling. Er moeten binnen de staat nu eenmaal diverse taken worden uitgevoerd en het is efficiënt als functionarissen zich in verschillende taken te laten specialiseren. Hun samenwerking is bovenal technisch en functioneel van aard. Deze opvatting zien we duidelijk terug wanneer de politiek-ambtelijke verhoudingen worden geanalyseerd als niet meer dan een principaal-agentrelatie, dus tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.<sup>[11]</sup>

[10] Volgens Waldo komt dat doordat ons westerse politieke denken zich (te) eenzijdig op het ‘civiel-culturele’ Griekse denken heeft georiënteerd. Moderne staten zijn echter ook gevormd door het ‘imperiale’ Romeinse denken en doen. Waldo oppert dat juist in deze tegenstelling de wortels van de tweedeling liggen: ‘onze politiek is Grieks, maar ons bestuur Romeins’ (1990: 77-78).

[11] Bijvoorbeeld in Waterman & Meier (1998).

Het is niet moeilijk om in te zien dat deze opvatting tekortschiet. Alleen al de vier voorbeelden uit het begin van deze bijdrage laten zien dat het in de politiek-ambtelijke verhoudingen gaat om méér dan alleen een coördinatievraagstuk. Behalve een organisatorische en instrumentele vorm van arbeidsdeling zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen vooral ook een morele relatie die wordt bepaald door geschreven en ongeschreven normen. Die kunnen van context tot context en van tijd tot tijd erg verschillen. Zo zijn er landen waar ambtenaren geen lid mogen zijn van een politieke partij of vakbond, terwijl dat in de meeste andere landen wel mag. Een voorbeeld van een veranderende norm is de in ons land vrij plotseling afgekondigde en daarna weer afgezwakte 'oekaze van Kok' die bepaalde dat rijksambtenaren geen contact mochten hebben met Kamerleden zonder toestemming van de politiek verantwoordelijke bewindspersoon. Maar hoe divers, veranderlijk en controversieel deze normen ook mogen zijn, ze zijn in elke moderne staat te vinden en ze drukken uit dat het in de politiek-ambtelijke verhoudingen niet alleen gaat om efficiëntie en effectiviteit ('performatieve waarden'), maar ook om andere, meer morele waarden. Laten we deze morele betekenis van de politiek-ambtelijke verhoudingen (en de rol van integriteit daarin) eens nauwkeuriger bezien.

### 3. TRADITIONEEL OF MODERN?

De meeste bestuurskundigen bekommeren zich niet om de fundamentele vraag waarom we eigenlijk een tweedeling tussen politiek en bestuur hebben. Zij zijn meer geïnteresseerd in de empirische en praktische vraag hoe politici en ambtenaren zich feitelijk tot elkaar verhouden en dienen te verhouden. Daarover woedt al ruim een halve eeuw een fel debat, internationaal en ook in Nederland, tussen aanhangers van twee visies. De ene noem ik de 'traditionele' visie en de andere de 'moderne' visie.

In de traditionele visie zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen hiërarchisch. Er is een relatief scherpe scheiding tussen politici en ambtenaren, de belangrijkste beslissingsbevoegdheid ('het primaat') ligt bij de politiek en ambtenaren zijn ondergeschikt en uitvoerend. Deze visie wordt vaak (deels terecht) geassocieerd met Max Weber en ze leeft voort in het onderscheid tussen beleid en uitvoering in het 'new public management'-denken en in veel principaal-agenttheorieën over politiek-ambtelijke verhoudingen.

In de meest extreme invulling van deze visie hebben ambtenaren slechts de rol van klakkeloze uitvoerders, zonder eigen inbreng in de beleids- en besluitvorming, een standpunt dat een city manager (een soort gemeentesecretaris) van een stad in Oregon mooi verwoordde: 'If there's not a law against it and they [de gemeenteraad] want to burn down the town, our job is to give them matches.'<sup>[12]</sup>

Vooral deze extreme opvatting heeft begrijpelijkerwijs veel weerstand opgeroepen. Op basis van empirisch onderzoek werd er op gewezen dat ambtelijk bestuur doortrokken is van discretionaire beleids- en besluitvorming. Sinds de jaren '70 heeft systematisch onderzoek aangetoond dat tussen politici en (top) ambtenaren vaak een zeer nauwe interactie bestaat.<sup>[13]</sup> De empirische bezwaren richtten zich dan ook vooral tegen het idee van een scheiding tussen politiek en bestuur. En de klassieke visie werd, terecht of niet, afgedaan als 'een ernstig onjuiste beschrijving van de werkelijkheid'.<sup>[14]</sup>

Behalve empirische kritiek werd en wordt tegen de traditionele visie ook normatieve kritiek ingebracht. Die is vooral gericht tegen de noties van het politieke primaat<sup>[15]</sup> en ambtelijke onderschikking. Volgens de critici voeden zulke noties de gedachte dat ambtenaren niet meer zijn dan willoze, amorele instrumenten

[12] Box (1992: 337).

[13] Aberbach e.a. (1981).

[14] Waldo (1971: 264).

[15] Nieuwenkamp (2001).

in handen van de politiek. De standaardverwijzing hierbij is naar SS-topbureaucraat Adolf Eichmann die de holocaust hielp organiseren. Zo gezien, is de traditionele visie inderdaad 'een tekortschietende en zelfs gevaarlijke aanbeveling voor het handelen'.<sup>[16]</sup>

Velen verwerpen dus de traditionele visie. Zij proberen politiek en ambtenarij niet uit elkaar te houden, maar juist te verbinden door middel van 'verzoeningsstrategieën'.<sup>[17]</sup> In deze moderne visie wordt de notie van een tweedeling verworpen en vervangen door andere relationele begrippen, zoals 'complementariteit'.<sup>[18]</sup> Dit begrip vooronderstelt weliswaar nog steeds het conceptuele onderscheid tussen politici en ambtenaren, maar hier is hun relatie bijna of helemaal gelijkwaardig.

Opvallend is, dat aanhangers van de moderne visie het morele karakter van de politiek-ambtelijke verhoudingen vaak veel explicieter erkennen dan aanhangers van de traditionele visie. De eersten stellen vaak stevige morele eisen aan het gedrag van politici en ambtenaren.

In de internationale literatuur heeft Svava zijn begrip 'complementariteit' ingevuld als een zwaar moreel ideaal en hier te lande heeft Paul 't Hart spelregels geformuleerd voor de politiek-ambtelijke verhoudingen (de drie r's: respect, ruimte en reciprociteit).<sup>[19]</sup> Zulke regels zijn relevant, maar tegelijk nogal vrijblijvend en idealistisch. Ze gaan uit van een op harmonie gerichte welwillendheid van beide partijen en miskennen dat het in de politiek-ambtelijke verhoudingen ook om macht gaat.

Aanhangers van de traditionele visie daarentegen presenteren de politiek-ambtelijke verhoudingen vaak slechts als een instrumentele (doel-middel) relatie, met als belangrijkste morele vereisten hooguit die van ambtelijke loyaliteit, gehoorzaamheid, dienstbaarheid

en anonimiteit (en voor politici helemaal geen). Dit is weer al te cynisch en minimalistisch.

#### 4. EEN DERDE WEG: CONSTITUTIONALISME

Het debat kent dus problemen. Terwijl in de traditionele visie het morele karakter van de politiek-ambtelijke verhoudingen te weinig wordt onderkend en het belang van politieke en ambtelijke integriteit geminimaliseerd, worden deze in de moderne visie juist overdreven idealistisch en optimistisch ingevuld. Ons denken moet echter noch cynisch, noch utopisch zijn.

Daarnaast is de steun voor de traditionele dan wel de moderne visie vaak erg afhankelijk van situationele factoren. Zo wordt vaak verwezen naar grote, feitelijke ontwikkelingen (zoals mediatisering, horizontalisering en dergelijke), alsof deze ontwikkelingen een noodzakelijk gegeven en derhalve normerend zijn. Grote ontwikkelingen zijn echter niet onveranderlijk en ook niet per se goed.<sup>[20]</sup> Politiek en bestuurlijk leiderschap bestaat mede in het richting geven aan zulke grote ontwikkelingen, niet in ze alleen ondergaan.

Ten slotte richten beide visies zich vaak alleen op het niveau van individuele functionarissen. We moeten echter ook over de relatie tussen politiek en ambtenarij kunnen spreken op een relatief hoog niveau van algemeenheid, bijvoorbeeld op het niveau van het staatsbestel als zodanig. Tegelijk moeten we daarbij niet blijven steken in theoretische abstractie; het gaat in de politiek-ambtelijke verhoudingen wel om een praktisch vraagstuk.

Gelukkig is het mogelijk de politiek-ambtelijke verhoudingen te begrijpen op een manier die aan al deze vereisten voldoet, een manier die:

– niet-utopisch en toch normerend is;

[16] Waldo (1971: 264).

[17] Harmon (2006: 16, 23-25).

[18] Svava (2001).

[19] 't Hart (2003: 36).

[20] 't Hart (2012).

- feitelijke ontwikkelingen erkent en tegelijk ruimte laat voor leiderschap;
- relatief algemeen en tegelijk praktisch is.

De patstelling tussen de traditionele en de moderne visie kan worden opgelost als we de politiek-ambtelijke verhoudingen gaan opvatten als een morele relatie op constitutioneel niveau.

Anders gezegd: het thema van de politiek-ambtelijke verhoudingen vormt een relatief nieuw hoofdstuk in een lange traditie van constitutioneel denken waarin wordt geworsteld met het klassieke vraagstuk dat een overheid:

- enerzijds sterk moet zijn (en daarom een eenheid, geregeerd door bestuurders met verstand van zaken)
- en anderzijds ook beperkt (en daarom verdeeld, gecontroleerd door burgers of hun vertegenwoordigers).

Het bekendste antwoord op dit constitutionele vraagstuk is het leerstuk van de machtenscheiding.<sup>[21]</sup> De gedachte hiervan is dat het scheiden en in evenwicht houden van verschillende ‘machten’ (instituties die specifieke functies uitvoeren) bijdraagt aan de bescherming van de politieke vrijheid. Daarom presenteerde Montesquieu zijn machtenscheidingsleer ook in het hoofdstuk van *De l’Esprit des Lois* dat over politieke vrijheid gaat.<sup>[22]</sup>

Toen de machtenscheidingsleer werd geformuleerd, hoefde het ambtelijk bestuur echter nog niet als een belangrijk deel van de staat te worden gezien. Alleen daarom al mag de relatie tussen politiek en ambtenarij niet rechtstreeks worden opgevat als de relatie tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Toen het ambtelijk bestuur zich in de achttiende en negentiende eeuw begon te ontwikkelen, ontstond de noodzaak de ambtenarij een legitieme, maar ook beperkte plaats te geven in het staatsbestel. Hiervoor werd in Nederland het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid

ontwikkeld. Dit kan worden gezien als een hoog-moderne bijdrage aan de constitutionele traditie.<sup>[23]</sup>

Vanuit constitutionalistisch oogpunt moeten we het primaat van de politiek niet zien als een achterhaald idee of een onhaalbaar doel, maar als een leidend (ongeschreven) normatief principe binnen de structuur van ons constitutionele bestel. Net als de klassieke machtenscheidingsleer helpt een heldere tweedeling en hiërarchie tussen politiek en ambtenarij zowel tirannie als anarchie te voorkomen, door machtsverdeling en machtsevenwicht. Dat gebeurt op drie manieren:

- *binnen* elk van de machten van de trias politica is een hoger, politiek echelon en een lager, ambtelijk echelon;
- *tussen* de machten bestaan verschillen in de mate waarin (partij)politiek een plaats heeft;
- het belangrijkste is echter dat de drie traditionele machten samen een verheven constitutionele status hebben *boven* de ambtelijke ‘rest’ van de overheid. Alleen zij kunnen definitieve besluiten nemen en ambtelijke besluiten ongedaan maken. (Daarom is de ambtenarij ook geen ‘vierde macht,’ zoals vaak wordt gezegd.) Ambtenaren moeten afwisselend onafhankelijk én ondergeschikt kunnen zijn.<sup>[24]</sup>

De noties van een tweedeling tussen politiek en ambtenarij en van het primaat van de politiek moeten niet worden weggezet als achterhaald of onhaalbaar.

[23] Deze herinterpretatie van de politiek-ambtelijke verhoudingen als een constitutionele en morele relatie sluit nauw aan bij de zogenoemde ‘Constitutionele School’ die sinds de jaren tachtig in de bestuurskunde is opgekomen (Newbold, 2010). Haar vertegenwoordigers (vooral Rohr, 1986) hebben op een overtuigende manier de legitimiteit van het ambtelijk bestuur in de constitutionele orde verdedigd.

[24] De notie van ambtelijke discretie is niet in strijd met deze visie, maar harmonieert er juist uitstekend mee. Zoals de beroemde rechtsfilosoof Dworkin schreef, is discretionaire ruimte als ‘het gat in een donut’: het biedt ruimte, maar is tegelijk begrensd (1977: 31).

[21] Vile (1998).

[22] Montesquieu (1989: 154-186).

We moeten ze omarmen als leidende (ongeschreven) normatieve beginselen binnen de structuur van ons constitutionele bestel. Ze kunnen worden gezien als een oefening in de constitutionele 'kunst van het scheiden'<sup>[25]</sup> en als onmisbaar element in het constitutionalisme.

## 5. INTEGRITEIT IN DE POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

Ambtenaren zijn ondergeschikten: ze moeten dienen en niet heersen. Van reciprociteit en complementariteit tussen ambtenaren en politici kan daarom alleen sprake zijn als tegelijk wordt erkend dat zij niet op voet van gelijkheid staan. Het beginsel dat ambtenaren (net als het leger, de politie en de koning) ondergeschikt zijn aan het politiek gezag, is een pijler onder onze constitutionele democratie. Als die wordt weggehaald, 'zerfiele der ganze Apparat,' zegt Weber.<sup>[26]</sup> Hiërarchie en dienstbaarheid zijn echter niet populair onder democraten ('ik ben niet minder dan jij' is ieders motto in een gelijkheidscultuur). Bovendien zijn er soms natuurlijk wel degelijk goede redenen waarom ambtenaren ongehoorzaam moeten zijn. Hád de overijverige Eichmann maar geweigerd om de transporten naar vernietigingskampen te organiseren. Ambtenaren moeten niet alleen ondergeschikt, maar op gepaste momenten ook onafhankelijk zijn. Dit leidt tot grote dilemma's: ondergeschikt én onafhankelijk, dienend en toch zelfstandig zijn. Eigenlijk moeten ambtenaren twee soorten grenzen respecteren, namelijk de grenzen aan hun ambtelijke bevoegdheid, door de politiek getrokken, en morele grenzen, die niemand mag overschrijden, ook politici niet. En deze twee soorten grenzen lopen helaas niet altijd gelijk.

Hoe hierin te beslissen? Zowel absolute dienstbaar-

heid als onbegrensde zelfstandigheid is onwenselijk en onwerkbaar. Hier bewijst een constitutionele benadering zijn waarde. De beperkingen die we aan ambtenaren hebben opgelegd, zijn er om onze constitutionele orde te bewaren. Met die orde zijn wij allen gebaat, ook ambtenaren zelf. Daarom mogen ambtenaren zich ook alleen aan hun beperkingen en ondergeschiktheid onttrekken, wanneer die orde zelf of een nog hogere waarde in het geding is. Alleen omwille van de constitutionele democratie of voor een nóg groter goed mogen ambtenaren staken en demonstreren, individueel hun werk weigeren, of zelfs hun functie neerleggen. Dus niet voor een paar procent loonsverhoging of voor betere arbeidsvoorwaarden en ook niet omdat legitieme politieke keuzes in het regeerakkoord hen niet aanstaan. Wie om zulke redenen zijn werk weigert, schendt zijn ambtseed. De gedachte dat er hogere waarden kunnen zijn dan die van de constitutionele democratie zelf, is niet griezelig fundamentalistisch, maar algemeen aanvaard. Een hoger belang kan bijvoorbeeld de (acute) staatsveiligheid zijn, of de bescherming van fundamentele mensenrechten. Als er geen waarden waren die onze staatsvorm te boven gingen, verloor die staatsvorm zelf haar waarde.

Hiermee zijn we gekomen bij de diepste overwegingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Zoals ik heb willen benadrukken, gaat het in die verhoudingen om waarden. Schematisch gezegd zijn er drie categorieën waarden in het geding. De eerste twee zijn de waarden van de politiek en het ambtelijk bestuur zelf. In onze staat betekent dat grofweg:

- democratische waarden (participatie, openheid, responsiviteit);
- bureaucratische waarden (betrouwbaarheid, rechtsgelijkheid, efficiëntie).

Met een goede arbeidsdeling en arbeidsverhouding tussen politiek en ambtenarij is immers de kwaliteit van beide gediend.

[25] Walzer (1984).

[26] Weber (1988: 524).

Als de eigenheid van politiek en ambtenarij wordt gerespecteerd, worden bestuurlijke waarden beschermd tegen (partij)politieke inmenging en politieke waarden tegen verambtelijking. Dit lukt lang niet in alle staten in de wereld even goed en voor zover het bij ons wel lukt, is dat een grote zegen.

Nóg belangrijker echter is de derde categorie. Uiteindelijk gaat het niet om de behartiging van de waarden van politiek en ambtenarij zelf, maar om de waarden waarmee de burgers die zij dienen, gebaat zijn. Dit zijn de constitutionele waarden van, bijvoorbeeld, maatschappelijke orde, burgerlijke vrijheid en politieke rechtvaardigheid. Dit soort waarden, die Rohr 'regime values' noemt<sup>[27]</sup>, wordt ook gediend door een goede tweedeling én samenwerking van politiek en ambtenarij. Wanneer politici en ambtenaren uit elkaars vaarwater blijven, zijn zij elkaars 'checks and balances' en worden burgers beschermd tegen hun gezamenlijke staatsmacht. Dan ontstaat er ook ruimte voor waardevol maatschappelijk initiatief.

De integriteit van politici en ambtenaren wordt dus mede bepaald door de manier waarop zij de integriteit (dat wil zeggen de heelheid en eigenheid) van elkaars domein respecteren en bevorderen. Integere politici en integere ambtenaren doen dat, omdat zij inzien dat uiteindelijk de burgers daarmee het best worden gediend. Dat vergt wel helder constitutioneel inzicht. Ambtenaren moeten, net als bestuurders en volksvertegenwoordigers, niet alleen hun eigen portefeuille kennen, maar ook weten wat hun positie en verantwoordelijkheid is in het staatsbestel. Zulk constitutioneel inzicht zou meer moeten worden benadrukt als een belangrijk onderdeel van de integriteit van elke publieke functionaris.<sup>[28]</sup> Dat garandeert niet dat incidenten in de politiek-ambtelijke verhoudingen voortaan uitblijven, maar het zou er waarschijnlijk wel toe leiden dat schermutselingen in het grensver-

keer tussen politiek en ambtenarij minder voorkomen en dat ze minder schade doen aan fundamentele publieke waarden.

---

[27] Rohr (1989).

[28] Rohr (1989).

*Patrick Overeem is als universitair docent verbonden aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.*

*Contact: p.overeem@cdh.leidenuniv.nl*

## Literatuur

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam en B.A. Rockman (1981), *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Box, R.C. (1992), 'The administrator as trustee of the public interest: Normative ideals and daily practice'. *Administration & society*, 24(3), blz. 323-345.
- Brown, B.E.S. en R.J. Stillman, II (1986), *A search for public administration: The ideas and career of Dwight Waldo*. College Station, TX: A&M University Press.
- Dworkin, R. (1977), *Taking rights seriously*. Londen: Duckworth.
- Frederickson, H.G. (1997), *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Harmon, M.M. (2006), *Public administration's final exam: A pragmatist restructuring of the profession and the discipline*, Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- Montesquieu, C.-L. de Secondat, Baron de la Brède et de. (1989), *The spirit of the laws*. Origineel 1748. Redactie A.M. Cohler, B.C. Miller en H.S. Stone. Cambridge: Cambridge University Press.
- Newbold, S.P. (2010), 'Toward a constitutional school for American public administration'. *Public administration review*, 70(4), blz. 538-546.
- Nieuwenkamp, R. (2001), *De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Delft: Eburon.
- Overeem, P. (2012), *The politics-administration dichotomy: Toward a constitutional perspective* (2e druk), Boca Raton, FL: CRC Press.
- Rohr, J.A. (1986), *To run a constitution: The legitimacy of the administrative state*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Rohr, J.A. (1989), *Ethics for bureaucrats: An essay on law and values* (2e, herziene en uitgebreide druk), New York: Marcel Dekker.
- Rugge, F. (2003), 'Administrative traditions in Western Europe'. In B.G. Peters en J. Pierre (eds.) *Handbook of public administration*, Londen: Sage, blz. 177-191.
- Svava, J.H. (2001), 'The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration'. *Public administration review*, 61(2), blz. 176-183.
- 't Hart, P. (2012), 'Politiek-ambtelijke verhoudingen in de 2.0-wereld: Nieuwe uitdagingen en overzeese lessen'. *Bestuurskunde*, 1, blz. 71-82.
- 't Hart, P. en A.C. Wille (2006), 'Ministers and top officials in the Dutch core executive: Living together, growing apart?' *Public administration*, 84(1), blz. 121-146.
- 't Hart, P., A.C. Wille, R.A. Boin, G.S.M. Dijkstra, F.M. van der Meer, W.J. van Noort en M. Zannoni (2003), *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging* (2e druk), Amsterdam: Boom.
- Vile, M.J.C. (1998), *Constitutionalism and the separation of powers* (2e druk), Indianapolis, IN: Liberty Fund.
- Waldo, D. (1971), *Public administration in a time of turbulence*. San Francisco, CA: Chandler.
- Waldo, D. (1990), 'A theory of public administration means in our time a theory of politics also', in N.B. Lynn en A. Wildavsky, *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatham, NJ: Chatham House, blz. 73-83.
- Walzer, M. (1984) 'Liberalism and the art of separation'. *Political theory* 12 (3), blz. 315-330.
- Waterman, R.W. en K.J. Meier (1998), 'Principal-agent models: An expansion?'. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), blz. 173-202.
- Weber, M. (1988), *Politik als Beruf*, In J. Winckelmann (ed.), *Gesammelte Politische Schriften* (5e druk), Tübingen: Mohr, blz. 505-560.





# REAGEER METEEN OP SIGNALEN!

*In gesprek met Marcel Pheijffer*

## 1. OPERATIE SCHOON SCHIP, PROVINCIE NOORD-HOLLAND

Marcel Pheijffer was lid van de commissie Operatie Schoon Schip, die vanaf november 2011 (mogelijke) integriteitsschendingen in de provincie Noord-Holland boven water moest halen. De commissie had de opdracht alle onderwerpen en activiteiten boven water te halen die in twee collegeperiodes (2003-2011) op het bestuurlijk vlak van de provincie hebben gespeeld en waarvan het college als collegiaal bestuur en Provinciale Staten als controlerend orgaan op de hoogte hadden moeten zijn. Het gaat met name om (mogelijke) integriteitsschendingen op bestuurlijk niveau en onregelmatigheden in de beleidsvoering en besluitvorming. De aanleiding was de mogelijke betrokkenheid van voormalig VVD-gedeputeerde Hooijmaijers bij corruptie en omkoping,

de aanhoudende negatieve publiciteit over de provincie Noord-Holland en de politieke wens om 'schoon schip' te maken.

De zoektocht van de commissie kreeg richting door 122 meldingen, afkomstig van burgers, bedrijven, organisaties, actiegroepen en ambtenaren. Meldingen over vermoedens van onregelmatigheden, mogelijke misstanden, suggesties over integriteitsschendingen en klachten van allerlei aard. Het onderzoek is in het najaar van 2012 afgerond en de kernconclusies waren:

- van een verziekte bestuurscultuur was geen sprake;
- de bestuursstijl van voormalig gedeputeerde Hooijmaijers was er een van een 'fikser' die gebruik maakte van een uitgebreid relatienetwerk. Hij toonde zich onaantastbaar en was intimiderend. Dit alles heeft geleid tot diverse onregelmatigheden;

De commissie heeft daarnaast niet alleen andere bad practices, maar ook best practices gesignaleerd.

## 2. SAMENSTELLING VAN DE COMMISSIE

Pheijffer vertelt dat de onderzoekscommissie uit drie personen bestond:

- voorzitter Hans van den Heuvel, emeritus-hoogleraar Bestuurskunde (VU);
- Jouke de Vries, decaan en hoogleraar Bestuurskunde (Universiteit Leiden)
- Marcel Pheijffer, hoogleraar Forensische Accountancy (Nyenrode/Universiteit Leiden).

De provincie Noord-Holland wilde een commissie bestaande uit bestuurskundigen en een forensische accountant. Inhoudelijke expertise en affiniteit met het onderwerp waren de belangrijkste criteria, naast het kostenplaatje. Commerciële onderzoekers zijn duur en er is meer kans dat zij zich onder druk laten zetten of

‘in de luren laten leggen’. Pheijffer beschikt over de benodigde expertise als forensisch accountant en had bovendien de nodige onderzoekservaring opgedaan in vijf andere onderzoekscommissies.

De commissieleden zijn niet zwaar getoetst op onafhankelijkheid of strijdigheid van belangen, vertelt Pheijffer. ‘Als hoogleraar wordt je geacht onafhankelijk te zijn. Tijdens het onderzoek is ook op geen enkele manier druk uitgeoefend of heeft de onafhankelijkheid of onpartijdigheid ter discussie gestaan.’ Dat is precies de reden waarom Pheijffer bij bestuurlijke onderzoeken de voorkeur geeft aan een commissie van wetenschappers en inhoudsdeskundigen boven een commissie die bestaat uit politici. ‘De politicus wordt te veel geleid door eigen waarden en normen en is bovendien vaak niet toegerust om dit soort onderzoeken te kunnen doen. Het uitgangspunt bij het samenstellen van een commissie moet deskundigheid zijn – en niet of iemand een politiek zwaargewicht is. Waarbij natuurlijk per onderzoek andere deskundigheid vereist is.’

De expertise en deskundigheid van de commissie

zijn erg belangrijk, maar minstens even belangrijk is dat de commissie wordt bijgestaan door een goede ambtelijke staf en ondersteuning. Bij Schoon Schip was dat een afvaardiging van ongeveer tien personen. Het is volgens Pheijffer heel waardevol om te werken met inhoudelijk deskundigen in plaats van (private) onderzoekers. 'De inhoudelijk verantwoordelijke ambtenaren weten goed hoe ze aan de informatie moeten komen en overzien beter hoe de ambtelijke molens werken. De commissie houdt altijd de lead, ze stuurt en begeleidt het onderzoek. De ambtelijke onderzoekers doen vervolgens veel inhoudelijk onderzoekswerk.'

### 3. LESSEN VOOR ORGANISATIES

Na ruim tien maanden onderzoek is het rapport openbaar gemaakt. Het boekwerk beschrijft de onderzoeksopdracht, hoe het onderzoek is uitgevoerd, welke kaders bij het onderzoek zijn gesteld, de bevindingen en natuurlijk ook de conclusies. 'Een uitvoerig proces dat uiteindelijk altijd veel meer tijd vergt dan de opdrachtgever je van tevoren voorhoudt en je zelf incalculeert.'

#### Signalen direct oppakken

Inhoudelijk valt op dat eigenlijk bij elk soortgelijk onderzoek naar bestuurders er al heel lang signalen waren dat er iets mis is. Zo ook bij dit onderzoek, vertelt Pheijffer. Het is eigenlijk altijd al in de organisatie bekend dat er 'iets' niet goed is, en ambtenaren of anderen geven daar signalen over af. Daarin is eigenlijk geen verschil tussen onderzoeken die betrekking hebben op de overheid, semioverheid of private sector. Denk bijvoorbeeld aan SNS, Amaranis of Vestia: 'De signalen waren bekend maar er is niet of niet adequaat op gereageerd.' Door niet op de signalen te reageren, lopen organisaties het risico dat bepaalde situaties uit de hand lopen en tot grote integriteitsincidenten leiden.

#### Denken over risico's en waarborgen instellen

'Bij de Provincie Noord Holland is op een gegeven moment expliciet gekozen voor een ondernemend bestuur. Dan weet je dat je 'minder ambtelijke bestuurders' binnenhaalt, met wat minder gevoel voor de regels en procedures. Als je pragmatische en commerciële bestuurders aanstelt, dan zijn dat risico's en red flags, en daarvoor zijn extra waarborgen nodig. Nadrukkelijk zij gezegd dat dit geen waarschuwing is tegen ondernemende bestuurders, het is een pleidooi voor extra waarborgen.'

Een ander risico waarvoor gewaakt dient te worden, is te grote invloed en macht voor individuele portefeuillehouders door gebrek aan functiescheiding. Twee belangrijke portefeuilles berusten in dit geval bij één bestuurder waardoor diens beslissingsruimte erg groot werd. De politieke context was in dit geval zeer bepalend. Bij de verkiezingen had één partij in Noord Holland een ruime meerderheid behaald waardoor deze partij ook een claim op veel portefeuilles kon leggen. Als er een coalitie is met veel partijen, dan zijn niet alle partijen 'nodig'. Ook dit kan macht en afhankelijkheid creëren.

'En als je (te veel) macht hebt in de politiek, kan dat corrumperen. Dit risico is niet te voorkomen door regels en procedures op te stellen. Die zijn er al genoeg en ze werken eigenlijk wel naar behoren. Het is een kwestie van gedrag en van fatsoen; het is en blijft per slot van rekening mensenwerk.'

#### Kritische vragen stellen

Een onvoldoende kritisch opstelling van de fractie ten opzichte van de gedeputeerde, kan risico's met zich meebrengen en eventueel 'zonnekoninggedrag' aanmoedigen. Ook van belang is dat de ambtelijke organisatie steeds kritische vragen blijft stellen en de kaders blijft aangeven.

#### Waarborgen

Een deel van de risico's kan worden afgedekt door mandateringsdrempels op te werpen en waarborgen

te creëren, zoals daadwerkelijk inhoud geven aan collegiale toetsing en collectieve verantwoordelijkheid, aldus Pheijffer. Het is belangrijk om een écht collegiaal bestuur te creëren dat elkaar kritische vragen stelt en écht onderling afstemt. Dat verkleint de individuele ruimte. Ook is een stevige rol noodzakelijk voor de commissaris van de Koning (CdK) en de burgemeester. Een rol als inhoudelijk voorzitter die betrokken is bij de onderwerpen, in plaats van alleen een technisch voorzitter. De commissaris of burgemeester let daarnaast op de mate van verbondenheid met de private sector, pakt ambtelijke signalen op en treedt daadkrachtig op. Het is belangrijk dat er tegenspraak wordt georganiseerd! Daarvoor is een goede tandem nodig tussen provinciesecretaris en de CdK die zorgt dat de signalen en risico's serieus worden genomen.'

#### **Het begint en eindigt met signalen**

Bij het onderzoek Schoon Schip gaf de commissie gelegenheid om over de twee collegeperiodes nog incidenten te melden die nog niet eerder bekend waren bij de Provinciale Staten. Opmerkelijk genoeg kwamen naar aanleiding van deze oproep nog veel nieuwe meldingen binnen. Dat benadrukt dat het van belang is ambtenaren te stimuleren om eerder signalen af te geven bij de provincie- of gemeentesecretaris. De tandem secretaris-CdK of secretaris-burgemeester moet een cultuur bevorderen waarin het niet alleen mogelijk, maar zelfs gewenst is dat ambtenaren signalen over bestuurders afgeven. De hiërarchische lijnen mogen dit niet belemmeren en ook kleine signalen moeten, voor de melder voldoende zichtbaar, worden opgepakt. Vaak is in een voorfase van projecten al duidelijk dat er dingen misgaan, bijvoorbeeld door budgetoverschrijdingen, en dan kan erger worden voorkomen.

## 4. LESSEN VOOR BESTUURDERS

### **Échte collegiale verantwoordelijkheid**

Ondernemende bestuurders zijn op zich geen probleem maar het is wel van belang dat het college de collectieve verantwoordelijkheid daadwerkelijk waarmaakt. Dat betekent dat collega-bestuurders elkaar bevragen en ook bevraagd kunnen worden door ambtenaren of Provinciale Staten. Ze moeten zich kwetsbaar opstellen en openstaan voor kritiek. Dit juist ook ter bescherming van de ondernemende bestuurders. Bestuurders hebben elkaar en anderen nodig om scherp te blijven en moeten hiervoor openstaan, zegt Pheijffer.

### **Houding en gedrag**

De les hieruit is *niet* dat er meer regels moeten komen voor bestuurders, meent hij. Het draait juist helemaal om houding en gedrag, om fatsoen en gezond verstand. Men moet elkaar meer corrigeren en de moed hebben om een signaal af te geven.

Met dit onderzoek in de hand kan ambtenaren worden duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is wél dat signaal af te geven. Dat geldt ook voor het bestuur, de fractie, de ambtenaren en private partijen die onregelmatigheden waarnemen. Daarnaast moeten politieke partijen bij de screening van bestuurders praten over integriteitszaken, de risico's en hun eigen rol en houding hierin. Ten slotte is goed en tastbaar leiderschap van de CdK of de burgemeester essentieel.

## 5. INTEGRITEITSONDERZOEKEN IN NEDERLAND

Pheijffer heeft een visie op integriteitsonderzoeken in Nederland; hij maakt een duidelijk onderscheid tussen onderzoeken naar bestuurders en naar ambtenaren. Bij bestuurlijke integriteitsonderzoeken is hij absoluut geen voorstander van een op te richten landelijk onderzoeksbureau of 'Integriteitsrecherche', zoals in

de motie-Heijnen<sup>[1]</sup> werd voorgesteld. 'Voor bestuurlijke onderzoeken is er immers steeds specifieke deskundigheid vereist waardoor een specifieke samenstelling van de onderzoekscommissie nodig is.' Een centraal bureau zou alleen toegevoegde waarde hebben op het vlak van de logistiek en het procesmatige deel. Pheijffer noemt nog een ander mogelijk nadeel van een landelijk bureau. 'Als dezelfde mensen te lang dezelfde onderzoeken doen en een dergelijk bureau ook aanbevelingen en adviezen gaat geven, is het risico groot dat zij te normstellend worden.' Variatie in onderzoeken en onderzoekers is wat hem betreft dus heel belangrijk.

Bestuurlijke onderzoeken brengen een aantal onderscheidende aspecten mee die een andere, specifieke aanpak noodzakelijk maken. Zo spelen macht, media-druk, de politieke setting en het vaak incidentele karakter van het type onderzoek mee. Politieke commissies zijn hierbij minder effectief omdat zij politiek georiënteerd zijn, de onderzoeksresultaten te veel kleuring kunnen geven en te dwingend kunnen zijn. Aan de andere kant kunnen accountantsonderzoeken juist 'vlakke, veilige rapporten' opleveren omdat accountants gebonden zijn aan beroepsregels. Dit vraagt een variëteit aan experts die op ad-hoc basis worden samengebracht om maatwerk te kunnen leveren. Een commissie zoals bij Schoon Schip, werkt wat Pheijffer betreft dan ook goed: wetenschappers die een deskundige ambtelijke staf aansturen.

Ambtelijke integriteitsonderzoeken zijn anders; de vermoedelijke schendingen spelen zich meestal af binnen een duidelijk wettelijk kader. Hieraan kan getoetst worden en er kunnen disciplinaire maatregelen worden opgelegd.

[1] De motie Heijnen vraagt aandacht voor de kwaliteit en kosteneffectiviteit van integriteitsonderzoeken in het openbaar bestuur.

Bij bestuurders is alleen een toetsing aan de politieke context mogelijk, los van de strafrechtelijke onderzoeken die er natuurlijk naast kunnen lopen. Maar dat is een heel ander soort onderzoek, dat per definitie in overheidshanden ligt en hoort te liggen.

Bij ambtelijke onderzoeken is het volgens Pheijffer belangrijk dat niet elke organisatie zijn eigen onderzoeksbureautje heeft. Een landelijk bureau zou kunnen werken, maar hij denkt meer aan een stevige rol voor de Rijksrecherche. 'Zij kunnen de bevoegdheden beter in de hand houden, ze hebben een schat aan ervaring en het is niet zo versnipperd. Het is hoe dan ook van belang dat de overheid minder afhankelijk wordt van de private sector voor onderzoek, en het zelf gaat organiseren.'

'De moraal van dit verhaal is dat organisaties juist zoveel mogelijk werken aan een open cultuur, waarin ambtenaren vrijuit kunnen spreken, signalen intern afgeven en deze worden opgepakt.'

*Sacha Spoor is als senior adviseur en trainer Integriteitsmanagement verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.  
Contact: s.spoor@nyenrode.nl*

*Marijn Zweegers is hoofd van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).  
Contact: m.zweegers@integriteitoverheid.nl*



# 'BESTUURLIJKE INTEGRITEIT' IS GEEN CONTRADICTIO IN TERMINIS

*Snel na zijn aantreden in het kabinet-Rutte II trad staatssecretaris Verdaas van Sociale Zaken af vanwege onduidelijkheid over declaraties in zijn vorige functie. In zijn afscheidverklaring stelde hij: 'Ik heb geen zekerheid dat (...) de discussie over deze periode ten einde komt. Mijn functie is een voorbeeld-functie en mijn integriteit moet boven alle twijfel verheven zijn.'*<sup>[1]</sup>

*Op 25 april 2013 verweet CDA-fractievoorzitter Buma kamervoorzitter Van Miltenburg dat zij een debat inhoudelijk stuurde. De voorzitter reageerde aangedaan en schorste even de vergadering. 'Mijn integriteit werd in twijfel*

*getrokken, dat raakte me gewoon heel erg', zo verklaarde ze naderhand.*<sup>[2]</sup>

## 1. DE INTEGERE BESTUURDER

In het jaar 2012 kwamen in het Nederlandse openbaar bestuur, op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau, enkele serieuze integriteitsschandalen aan het licht. De schandalen veroorzaakten veel ophef, en de indruk werd gewekt dat het met de integri-

[1] <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez/nieuws/2012/12/06/verklaring-staatssecretaris-verdaas.html> Geraadpleegd 29 mei 2013.

[2] <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3433124/2013/04/28/Van-Miltenburg-Opmerking-Buma-allergestewat-er-kan-gebeuren.dhtml> Hierin ook opgenomen het interview en het kamerfragment. Geraadpleegd 13 juni 2013.

teit van het openbaar bestuur slecht gesteld zou zijn. Met die constatering moeten we voorzichtig zijn. Er zou wel eens kunnen spelen wat minister-president Balkenende ooit de 'integriteitsparadox' noemde. Meer dan voorheen is de overheid alert op integriteits-schendingen, en daarom komen deze nu aan het licht. In combinatie met de groeiende openheid en transparantie in het openbaar bestuur, versterkt door de agressiever opererende media, ontstaat zo het beeld van een corrupter wordende overheid. Paradoxaal: hoe meer de overheid werk maakt van haar integriteit, des te meer raakt ze in diskrediet.<sup>[3]</sup>

[3] Deze ontwikkeling is ook uitgetekend door Bovens in: Bovens, M.A.P. (2006). 'Het ongelijk van Dales. Over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid', Bestuurskunde, vol. 15, nr. 1, pp. 64-74: 68. Hij spreekt van 'doing better, feeling worse'.

Dat neemt niet weg dat ieder integriteitsschandaal er een teveel is. Een bestuurder wiens integriteit in het geding is, kan niet functioneren. De felheid waarmee mensen op (mogelijke) integriteitskwesaties reageren, roept evenwel vragen op. Daarvan is zeker niet de minst belangrijke of die felheid wel terecht is: moeten we bestuurders wel zo hard beoordelen?

Om goed op deze vraag in te kunnen gaan, moeten we eerst stilstaan bij het karakter van integriteit. Het lijkt hier te gaan om een begrip met absolute kracht. Drie zaken springen wat mij betreft in het oog:

1. De eis van volledige integriteit contrasteert met de velerlei gradaties en vormen waarin andere kenmerken van bestuurlijk werk voorkomen. Besturen is de kunst van het haalbare: het is afwegingen maken en concessies doen. Om het haalbare te realiseren, heeft een (goed) bestuurder veel kwa-



liteiten. Hij is flexibel, reageert snel, heeft grote kennis van zaken en weet goed gebruik te maken van zijn ondersteunend apparaat. Daarbij heeft hij een goed gevoel voor verhoudingen, is hij doortastend en kan hij goed met de media omgaan.

Et cetera: ongetwijfeld zijn nog veel meer kwaliteiten te noemen. Die kwaliteiten hebben bestuurders in wisselende mate en verschillende vormen. Niet voor niets spreken we over verschillende 'bestuursstijlen', waarin die kwaliteiten in alle variaties naar voren komen.

Maar één kwaliteit staat muurvast: een bestuurder moet volledig integer zijn. Wanneer hij op dit punt een foutje maakt, kleeft hem dat voortdurend aan. Als een bestuurder op het gebied van dossierkennis een foutje maakt, zich verspreekt tegenover een journalist of de politieke verhoudingen in parlement, Staten of raad verkeerd inschat, vergeven we hem dat snel. Maar een slippertje op het gebied van integriteit rekenen we hem zwaar aan.

De absolute status van integriteit is nog te verduidelijken aan de hand van een gedachte-experiment. In Roermond heeft gespeeld (en speelt bij het verschijnen van dit boek wellicht nog steeds) de 'kwestie Van Reij'. Op het moment van schrijven van deze bijdrage vinden nog allerlei onderzoeken plaats, vandaar dat ik het een gedachte-experiment noem. Stelt u zich voor dat deze invloedrijke wethouder succesvol is geweest in het opstoten van Roermond in de vaart der volkeren, maar in contacten met projectontwikkelaars wel grenzen van integriteit heeft overschreden. Vergoedt het eerste het tweede? De gangbare manier van spreken over integriteit geeft een duidelijk antwoord: neen. Ook al zijn met niet-integer gedrag (korte termijn) successen te behalen, van een bestuurder verwachten we onberispelijk gedrag.

2. De diskwalificerende toon over bestuurders die een scheve schaats hebben gereden en de manier waarop we met hen omgaan, suggereert: integriteit is

een eigenschap die we een persoon toedichten.

Dit is intrigerend: politieke inschattingsfouten, gebrekkige dossierkennis en versprekingen zijn handelingen die later door betere handelingen gevolgd kunnen worden. Bij integriteit lijkt het veel moeilijker om zich te verbeteren: 'eens besmet, altijd besmet'. Met die uitdrukking doen we trouwens recht aan een van de letterlijke betekenissen van integriteit: niet aangeraakt en van daaruit niet bevuild, bezoedeld. We geven bestuurders echter geen kans zich schoon te wassen; alsof de vlek van binnen zit.

3. Het absolute karakter van integriteit wordt nog intrigerender als we bestuurlijke integriteit vergelijken met een vorm van integriteit die de afgelopen jaren veel belangstelling heeft gekregen: ambtelijke integriteit.

Integriteitsfunctionarissen hebben vele integriteitstrajecten in organisaties uitgezet, waarbij allerlei afdelingen en diensten wel aan de beurt kwamen. Maar bestuurders en ambtenaren doen verschillend werk, dus komen ze ook andere integriteitsproblemen tegen.

Voor het onderscheid tussen ambtenaar en bestuurder grijpen we terug op de klassieke auteur Max Weber, door velen gezien als grondlegger van het moderne bureaucratiemodel. De grote overeenkomst is, dat bestuurder en ambtenaar de publieke zaak dienen: ze werken met gemeenschapsgelden. Maar het gaat, zo tekent Weber uit, om verschillende soorten activiteiten. De ambtenaar werkt op basis van deskundigheid. Met zakelijke argumenten adviseert hij de bewindvoerder, waarbij hij uit de (partij)politieke winden blijft. De ambtenaar vervult zijn taak *sine ira et studio* (zonder boosheid en vooringenomenheid).

De bestuurder op zijn beurt moet de adviezen naar een te verdedigen beslissing vertalen. De bestuurder is een politicus en politiek is de strijd om de macht; zij is *Parteinahme, Kampf und Lei-*

*denschaft*. Van de bestuurder verwachten we dat hij met passie strijdt voor belangen.<sup>[4]</sup>

Bestuur en ambtenarij trekken dan ook verschillende karakters aan: naast de nuchtere ambtenaar staat, volgens Weber, de bestuurder, die geniet van de strijd om de macht. Op dit verschil gaan we verder niet in (ik zou zeggen: kijk om u heen of u zich daarin kunt vinden).

Hier gaat het erom dat de bestuurder de verantwoordelijkheid heeft voor zware beslissingen. Hij moet soms bestand zijn tegen zware druk en weerstand bieden aan forse verleidingen die hem van het integere spoor kunnen afleiden. De bestuurder staat in het centrum van de belangstelling en met het absolute karakter van integriteit stellen we hoge eisen aan de mentaliteit van de bestuurder.

Om meer greep te krijgen op de eis van bestuurlijke integriteit volg ik twee strategieën. Allereerst bespreek ik de 'binnenkant', de persoonlijkheid van de bestuurder. Ik werk integriteit uit aan de hand van de deugdedthiek, de ethische traditie die denkt in termen van persoonseigenschappen. Vervolgens besteed ik aandacht aan de 'buitenkant', aan de hand van de intrigerende regel in de standaard gedragscode dat de bestuurder ook de 'schijn van' onbetamelijk handelen moet vermijden.

## 2. BESTUURLIJKE DEUGDEN

Een deugd is een houding die bepaalt hoe mensen handelen. De deugdedthiek wijst erop dat mensen het merendeel van hun handelingen 'als vanzelf' verrichten, vanuit het karakter dat in de loop van de tijd is gevormd. Dat karakter ontwikkelt zich ... door de handelingen die we verrichten. Er is dus een zichzelf versterkende cirkel van handelingen en karakter. Onze houding tegenover eten, geld, macht en gevaar

groeit door de handelingen die we verrichten. Maar een eenmaal ge(mis)vormde houding is moeilijk bij te stellen, alleen al doordat de houding niet alleen ons handelen maar ook ons waarnemen bepaalt. Iemand die macht is gaan zien als doel op zich en in de machtsspelletjes over anderen heen walst, heeft niet in de gaten wat voor schade hij aanricht. Hij 'ziet' de macht slechts vanuit zijn eigen perspectief.

Essentieel voor het groeiproces waarin de deugden als goede houdingen ontstaan, is de cultivering van de verschillende emoties. Emoties leveren de 'brandstof' voor het handelen; zij zetten mensen in beweging. Maar op zich genomen neigen emoties tot extreme handelingen; ze moeten gematigd worden. Aristoteles, de filosoof die aan de basis staat van de deugdedthiek, noemt het voorbeeld van geld spenderen. Een goede omgang met geld ligt tussen de uitersten spilzucht en gierigheid, waarin mensen zich door extreme emoties laten meeslepen.

In oefening (dat wil zeggen: goed handelen) ontwikkelt zich na verloop van tijd de goede emotionele huishouding, maar daarmee is het niet afgelopen. De oefening gaat in principe het hele leven door; de deugd moet onderhouden worden. Een goede mentale houding is in dat opzicht te vergelijken met een lichamelijke houding: spierkracht moet ook getraind worden.

Vanwege het 'juiste midden' wordt deugd menigmaal geassocieerd met 'middenweg' of 'gematigdheid'. Dat is niet terecht. De deugdzame houding is, in termen van emoties, een 'midden' tussen extremen, maar zij leidt tot zeer goede handelingen. Cultivering is namelijk iets anders dan afvlakking. De energie die in de emoties huist, gaat niet verloren, zij wordt gevormd, gestileerd, en daarmee op een voortreffelijke manier ingezet. Het Latijnse woord voor deugd (*virtus*, vgl. het Engelse *virtue*) is verwant aan ons woord *virtueus*. De deugdzame is iemand die ergens heel goed in is.

In tegenstelling tot vele andere vormen van ethiek

[4] Zie hiervoor ook M. Becker (2007). *Bestuurlijke ethiek, een inleiding*, Assen: Van Gorcum, hoofdstuk 2.

doet de deugdeethiek mensen in positieve termen naar hun handelen kijken. Zij perkt niet in, verbiedt niet, maar moedigt mensen aan zich te ontwikkelen. Ze probeert niet zozeer te voorkomen dat het misgaat, maar is erop gericht dat mensen steeds beter worden. Om met Paul van Tongeren te spreken: 'Hier gaat het er niet om te voorkomen dat je vals zingt, maar om zo mooi mogelijk te leren zingen; geen grensrechter die buitenspel staan bestraft, maar een prijs geeft voor het mooiste spel; niet het uitroeien van onkruid, maar het cultiveren van bloemen en planten.'<sup>[5]</sup>

Daarmee is een belangrijke reden genoemd voor de aantrekkingskracht van de deugdeethiek. Het is aantrekkelijker en stimulerender om te spreken over wat goed is, dan over wat niet mag. Dit heeft ook betekenis voor integriteitstrajecten in het openbaar bestuur. De deugdeethiek benadert integriteit in positieve termen: integriteit is niet de streep in het zand die niet overschreden mag worden, integriteit betreft de ontwikkeling van kwaliteiten die iemand tot een goed bestuurder maken. In deze benadering is de relatie tussen integriteit en goede taakuitoefening dus van meet af aan duidelijk. Mensen zijn bij zo'n benadering meer gemotiveerd tot integer handelen. Integriteit is dan niet iets 'wat er ook nog bij moet', het is noodzakelijk onderdeel van het werk.

De belangstelling voor de deugdeethiek in relatie tot bestuurlijk werk is de afgelopen jaren gegroeid. Meer en meer praten we over kwaliteiten en karaktereigenschappen van bestuurders. Er zijn enkele structurele redenen aan te wijzen waarom 'de mens achter de bestuurder' meer in beeld komt:

– *'Erosie van ideologieën'*

Voorheen werd bestuurlijk handelen sterk beoordeeld vanuit de ideologische achtergrond. De bestuurder

[5] P. van Tongeren (2010), 'De deugdeethiek', in: M. Becker et al. (red.), *Deugdeethiek en integriteit. Achtergronden en aanbevelingen*, Assen: Van Gorcum.

'was' of 'stond voor' de partij en het gedachtegoed. Nu de kracht hiervan is geërodeerd, kijken we onvermijdelijk naar de mens achter de bestuurder. Die is meer achter de ideologie vandaan gekomen;

– *'Verplating van de samenleving'*

Het gezag van instituties en van mensen aan de top van die instituties is afgenomen. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de mensen die die functies bekleden, naderbij zijn gekomen; ze zijn menselijker geworden. Dat leidt tot vormen van identificatie, tot vergelijking tussen personen en tot oordelen in termen van persoonlijke eigenschappen.

In de lange traditie van de deugdeethiek zijn vele deugden ontwikkeld en weer verloren gegaan. Iedere tijd en context heeft zijn ethische idealen en de daaraan gekoppelde verwachtingen omtrent het gedrag van de medemens. Maar altijd namen vier deugden een centrale plaats in: verstandigheid, maat, moed en rechtvaardigheid. Ieder goed handelen draagt elementen van deze deugden in zich. Een heden-daagse toepassing van de deugdeethiek betekent dat de betekenis van deze deugden wordt vertaald naar de verschillende beroepspraktijken.<sup>[6]</sup>

Omwille van de ruimte beperken we ons tot een korte schets van drie deugden: maat, moed en verstandigheid.<sup>[7]</sup>

**Maat als bestuurlijke deugd**

De maat is van oudsher de deugd die elementaire gevoelens of verlangens de juiste vorm geeft. In de lange traditie van de deugdeethiek is zij vooral

[6] Voor de belangstellende lezer is mogelijk het volgende interessant. In opdracht van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) heeft de auteur samen met P. van Tongeren een dvd ontwikkeld ('Integriteit deugt'), waarin deze deugden worden 'vertaald' naar het heden-daags openbaar bestuur (zie [www.integriteitoverheid.nl/toolbox/instrumenten/dvd-integriteit-deugt.html](http://www.integriteitoverheid.nl/toolbox/instrumenten/dvd-integriteit-deugt.html))

[7] Voor degene die het gemis aan rechtvaardigheid betreuren: recentelijk publiceerde ik 'Rechtvaardigheid bij Aristoteles', in: *Filosofie* 23, 3 (2013), p. 2-7.

toegepast op biologische aandriften: de begeerte naar eten, drinken en seks. Deze verlangens werden niet gediskwalificeerd; ze zijn niet inherent slecht. Sterker, zonder deze verlangens sterft de menselijke soort uit. Een ordentelijke wijze van samenleven vereist echter dat mensen niet ongegeneerd aan de verlangens toegeven.

De verlangens in de bestuurlijke wereld die het meest tot de verbeelding spreken, zijn die naar bezit, macht en eer. We kunnen deze verlangens moeilijk intrinsiek slecht of problematisch noemen. Allereerst omdat ze zo elementair menselijk zijn. Wie geniet niet van bezit, macht en eer? Willen *hebben*, willen *kunnen* of 'heersen', en willen *zijn* of 'gelden' of erkend willen worden, gelden als drie grondvormen van ons willen. 'De drie verlangens structureren ook onze samenleving voor een belangrijk deel: het verlangen om te *hebben* ligt aan de basis van onze economie; het verlangen om te *kunnen* ligt onder de politiek en het verlangen om te *zijn* of te 'gelden' motiveert dat wat we de wereld van de cultuur noemen.'<sup>[8]</sup>

Tegelijkertijd hebben veel bestuurlijke integriteitsproblemen met deze verlangens te maken. Meer dan andere mensen staan bestuurders in het midden van de belangstelling. Ze vinden het plezierig om geprezen te worden (eer), beloond te worden (bezit) en ervaren dat ze invloedrijk zijn (macht). Dat kan uit de hand lopen. Denk aan omkoping, misbruik van informatie, invloed aanwenden voor verkeerde doeleinden, etc. In zo'n geval perverteren de drie grondverlangens in hebzucht, heerszucht en eerezucht.

Hieruit volgt een belangrijke constatering voor een bestuurlijk integriteitstraject. Dat is er niet bij gebaat wanneer we de verlangens wegedeneren. Het is reëler hun bestaan toe te geven, ter sprake te brengen op welke manieren ze het handelen bepalen, en te onderzoeken waar de grenzen liggen.

[8] Ontleend aan P. v. Tongeren, 'Maat', in: M. Becker et al. (red.), *Deugdeethiek en integriteit*. Het citaat staat op p. 45.

### **Moed als bestuurlijke deugd**

Goede handelingen ontmoeten vaak weerstand. Moed is het vermogen tegen die weerstand in te gaan. Zij is het midden tussen lafheid, waarbij iemand uit angst de uitdaging uit de weg gaat, en overmoed, waarmee iemand naïef op het gevaar afstormt zodat hij ten onder gaat.

De bestuurder ontmoet weerstand, vanuit verschillende invalshoeken, en hij moet laveren tussen probleemontwijkende lafheid en het fanatisme waarmee hij onbesuisd op het gevaar afgaat. Vaak zijn de goederen van openbaar bestuur langetermijngoederen. Soms wordt iemand verleid of onder druk gezet om een kortetermijnsucces binnen te halen. Een goede politicus weet deze druk te weerstaan. Hij houdt 'zijn rug recht', tegen de waan van de dag en de grillen van de publieke opinie.

De deugd moed heeft probleemkanten wanneer iemand de strijd zoekt om de strijd zelf. Bij echte moed is de 'strijd' slechts een middel om iets te bereiken en geen doel op zich. Uiteindelijk gaat het om het algemeen belang. De integere bestuurder vraagt zich dus altijd af of zijn strijd lust wel een doel dient dat het waard is om voor op te komen. Wanneer de strijd ('het spelletje') doel op zich wordt, ligt niet-integer gedrag om de hoek.

### **Verstandigheid als bestuurlijke deugd**

Verstandigheid is de deugd die de algemene oriëntatie vertaalt in de concrete situatie. De deugdeethische traditie beschouwt haar als de bestuurlijke deugd bij uitstek en daar zal de lezer zich veel bij kunnen voorstellen.

De bestuurder bepaalt met zijn beslissingen en afwegingen (in) hoe(verre) de vergezichten en idealen tot werkelijkheid worden gemaakt. Voor de verstandige bestuurder zijn deze grote perspectieven het oriëntatiepunt, maar tegelijkertijd kan hij goed de situatie inschatten. De deugdeethische traditie vestigt daarbij de aandacht op een element dat voor integriteit van groot belang is: zelfkennis. Tot een goede beslissing

kom je pas nadat je eerst in de spiegel hebt gekeken. Aristoteles legt uit: iemand die weet waartoe hij spontaan geneigd is, kan zichzelf bijsturen om zo in het goede midden uit te komen.

Nu is dit gemakkelijker gezegd dan gedaan. Een bestuurder is iemand die 'naar buiten' kijkt. Hij ordent de wereld om zich heen. Misschien houdt hij er niet van om beroepsmatig 'naar binnen' te kijken. Toch is het vreemd dat bestuurders betrekkelijk weinig aan introspectie doen, als we bedenken dat dit in een verwante beroepsgroep gemeengoed is. In de rechterlijke macht is de idee dat mensen die zware beslissingen nemen, moeten beschikken over zelfkennis, sterk aanwezig. Het opleidingstraject voor rechters bevat meerdere modules waarin zelfkennis een belangrijke rol speelt.

Vandaar de volgende tip voor degenen die integriteitsmodules voor bestuurders verzorgen. Vervang het doornemen van de code (die ieder toch al wel kent) en het eindeloos discussiëren over casuïstiek (praten over situaties die zich in werkelijkheid toch nooit zo voordoen) door het onderdeel 'zelfkennis'. Dat is op vele manieren in te vullen. Het is mogelijk om mensen te vragen wat hun eigenschappen zijn, waarna ze zich oefenen de keerzijde (elke goede eigenschap heeft zijn slechte kant) te benoemen. Op de website van BIOS staat een stappenplan, gebaseerd op veelvoorkomende 'ondeugden', waarin mensen zich wellicht herkennen.

Een andere mogelijkheid is om tijdens de casuïstiek-besprekingen niet de vraag centraal te stellen 'wat moet ik doen', maar: 'waarom handel ik zoals ik handel?'<sup>[9]</sup> Of analyseer situaties uit het verleden aan de hand van de vraag 'wat zegt het over mij dat ik zo handelde?'

[9] [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl), zie onder 'Producten' 'DVD Integriteit deugt', in de rechterkolom bijdrage 3 'Handleiding Ondeugden'.

### 3. DE NOTIE 'DE SCHIJN VAN'

Zoals gezegd meldt de standaardcode van de VNG<sup>[10]</sup> (die door de meeste gemeenten is overgenomen) dat de bestuurder niet alleen integer moet handelen, maar ook de 'schijn van' onteger handelen moet voorkomen (art. 2.2). Deze extra taak is te verdedigen vanuit de beroemde rede van minister Dales: de overheid staat voor het publieke belang, en kan zich geen smetje permitteren.

Het opnemen van deze notie in de code is ook verdedigbaar op meer pragmatische gronden. De notie draagt eraan bij dat de bestuurder rekening houdt met de indruk die zijn gedrag op de omgeving maakt. Hij mag nog zo overtuigd zijn van goede bedoelingen, in geval van twijfel moet hij zijn handelen beoordelen met het kritische oog van het grote publiek. De notie leidt dus tot extra waakzaamheid.

Dat neemt niet weg dat aan de notie haken en ogen kleven. Om voeling met de samenleving te houden en met beide benen op de grond te staan, zijn voor de bestuurder contacten in de samenleving noodzakelijk. Een van de vormen die deze contacten kunnen aannemen, is de nevenfunctie. Nu is er wat dat betreft grote verscheidenheid in het Nederlandse openbare bestuur. Een onderzoek van TV Gelderland in de zomer van 2009 leerde dat er tussen bestuurders in Gelderse gemeenten grote verschillen bestaan. (Terwijl al die gemeenten de standaardcode van de VNG als maatstaf hebben.) Tot een soortgelijke conclusie kwam TV Noord-Holland een jaartje later.

Meer recent (28 april 2013) waren in het tv-programma 'Buitenhof' drie commissarissen van de Koning te gast, die nogal verschillend omgingen met nevenfuncties. De Zuid-Hollandse commissaris Franssen heeft dertien nevenfuncties, waarmee hij tienduizenden euro's verdient. De Brabantse commis-

[10] [http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Marz/CVA/Integriteit/Model\\_gedragscode\\_bestuurders.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Marz/CVA/Integriteit/Model_gedragscode_bestuurders.pdf)

saris Van de Donk heeft meerdere nevenfuncties die hij ten principale onbezoldigd vervult. De commissaris van de Koning in Drenthe, Tichelaar, heeft geen enkele nevenfunctie. Ieder van hen kon zijn optreden zonder blikken of blozen verantwoorden en er is geen enkele aanleiding om een van de drie van onbehoorlijk gedrag te verdenken. Maar het is wel opmerkelijk dat de grens van integere omgang met nevenfuncties zo rekbaar is. De verschillen kunnen bij de burger de indruk wekken dat bestuurders naar willekeur met deze delicate materie omgaan.

Een nevenfunctie is nuttig voor contacten in de samenleving maar draagt ook het risico in zich van (echte of vermeende) belangenverstrengeling. Aldus staat de bestuurder voor vele afwegingen. De notie 'schijn van' speelt hierbij niet altijd een gelukkige rol. Uit angst hiervoor kan de bestuurder zich gedwongen voelen tot passiviteit en al te terughoudend optreden. Voordat je het weet heb je 'de schijn van' tegen je. Een ander mogelijk nadeel is dat bestuurders, vanwege eerdere activiteiten, nog worden geassocieerd met bepaalde organisaties. Dat speelt zeker in kleinere bestuurlijke eenheden, zoals gemeenten met enkele tienduizenden inwoners.

De suggestie van belangenverstrengeling is snel gewekt, zeker in de tijd van vrijblijvende en ruwe communicatie via (sociale) media en kranten die deze media als hete adem in de nek voelen. Verdachtmakingen en insinuaties gaan een eigen leven leiden. De notie 'schijn van ...' maakt bestuurlijke integriteit afhankelijk van factoren die de bestuurder niet zelf in de hand heeft.

Hoe kan de bestuurder ervoor zorgen dat de notie niet tegen hem gaat werken? Allereerst natuurlijk moet hij geen directe aanleiding geven. Eenvoudig te vermijden relaties met de samenleving die snel interfereren met bestuurlijk werk, moeten op afstand blijven. Daarnaast kunnen collega-bestuurders en -politici bijdragen aan een eerlijke beoordeling. Bij een

bestuurder die onder vuur ligt, helpt het weinig als hij ontkent. Luide ontkenningen doen juist vermoeden dat hij iets te verbergen heeft. Maar collega-bestuurders kunnen er wel toe bijdragen dat iemands naam zuiver blijft. Niet zozeer bestuurders van de eigen partij, juist bestuurders met een andere partijpolitieke achtergrond kunnen deze rol vervullen. Dat zou een krachtige indruk maken: bestuurders die gezamenlijk optrekken tegen onterechte aantijgingen die een van hen worden aangedaan.

Zo wordt ook duidelijk dat spreken over integriteit van een andere orde is dan een politiek debat. In een politiek debat gaat het erom belangen te verwezenlijken en daarbij tegenstanders te overwinnen. Bij integriteit gaat het om de gedeelde standaarden van goed gedrag die boven de politieke verschillen uitgaan. Het is niet altijd makkelijk het onderscheid te bewaken tussen spreken over integriteit en politieke discussie. Integriteit moet bespreekbaar zijn en over integriteit moet gediscussieerd kunnen worden. Maar dat mag niet interfereren met de politiek. Dit onderscheid bewaken is waarschijnlijk zo moeilijk omdat het zelf ook een zaak van integriteit is.

*Marcel Becker is als universitair docent ethiek verbonden aan Radboud Universiteit Nijmegen.*

*Contact: M.Becker@ftr.ru.nl*

# INTEGRITEIT VAN DE POLITICUS: PROFESSIONEEL, POLITIEK EN PERSOONLIJK

## 1. INLEIDING

*In 2012 stond bestuurlijke integriteit prominent op de politieke agenda, door de onderzoeken naar vermeende corruptie door Jos van Rey (wethouder Roermond) en Ton Hooijmaijers (gedeputeerde provincie Noord-Holland). Ook liet de integriteitsmonitor<sup>[1]</sup>*

*dat jaar zien dat de meeste gemeenten, provincies en waterschappen gedragscodes hebben opgesteld en dat er aandacht is voor bewustwording van politici, met betrekking tot professionele dilemma's. Vooral belangenverstrengeling en vertrouwelijke informatie bleken onderwerpen waar onvoldoende duidelijkheid over bestaat.*

[1] De Integriteitsmonitor is een vierjaarlijks onderzoek naar het integriteitsbeleid van het openbaar bestuur, in 2012 uitgevoerd door Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).

*Het regeerakkoord tussen VVD en PvdA in 2012 leidde tot maatschappelijke commotie over het inkomensafhankelijk maken van de zorgpremie. Een groot deel van de VVD-achter-*

*ban herkende zich niet in het voorstel. De Teldersstichting (wetenschappelijk bureau ten behoeve van het liberalisme) stelde zelfs dat dit voorstel niet eerlijk was en wees daarmee op een verschil tussen de liberale en sociaaldemocratische opvatting van eerlijkheid. Premier Rutte moest zich persoonlijk voor dit besluit verantwoorden. Had dit wel een onderhandelpunt voor de VVD mogen zijn, nu de achterban dit als een (principiële) breekpunt definieerde?*

*Bij de formatie van het eerste kabinet-Rutte (VVD-CDA, met gedoogsteun van PVV) in 2010 ontstond een crisis in het CDA. Ab Klink, medeonderhandelaar van het CDA, vond dat de intenties van de PVV voor het kabinet te veel afweken van die van VVD en CDA. In de Kamerfractie van het CDA waren Ad Koppejan en Kathleen Ferrier degenen die zich persoonlijk niet in deze samenwerking konden vinden. Een belangrijk deel van de CDA achterban steunde hen op het partijcongres (32 procent van het congres stemde tegen).*

Integriteit is belangrijk. Daar zal vrijwel niemand het mee oneens zijn. Integriteit van het openbaar bestuur raakt het vertrouwen in de publieke zaak en politici<sup>[2]</sup> hebben zich daarom ook integer te gedragen. Maar wat is de *integriteit van de politicus*? De media leggen de nadruk op het voldoen aan een zekere minimale norm: een politicus is niet corrupt, blijft verre van belangenverstrengeling en onthoudt zich van onrechtmatige declaraties. Een kleine foutieve declaratie is in sommige gevallen al genoeg om te moeten aftreden. Toch dekt deze opvatting niet de lading, zoals ook blijkt uit bovengenoemde voorbeelden.

Integriteit van een politicus is niet alleen voldoen aan wetten, regels en gezamenlijk opgestelde codes, het veronderstelt ook een zekere consistentie en con-

gruentie op gedrag en inhoud. Waar de normerende interpretatie (voldoen aan een minimale norm) vooral dient om te voorkomen dat de burger het vertrouwen in het politieke systeem verliest, jaagt de tweede juist het vertrouwen aan van de burger in de politicus zelf, de politieke partij en de politieke inhoud.

Dit artikel beschrijft de integriteit van de politicus als een samenspel van drie waardensystemen<sup>[3]</sup>: de professionele, politieke en persoonlijke waarden. Alle drie hebben hun eigen kenmerken en ondersteunen, wanneer de politicus ze naleeft, een andere vorm van vertrouwen van de burger. Alle drie dienen een ander belang.

In de volgende paragraaf bespreek ik eerst kort deze drie waardensystemen, om ze daarna te verbinden aan de vormen van vertrouwen die ermee gepaard gaan. Dit geeft richting aan de verantwoordelijkheid voor de vorming van de integriteit van de politicus. Wat moet een politicus weten en kunnen en hoe kan hij dat leren?

Ik sluit het artikel af met de conclusie dat de waardensystemen van de integriteit van de politicus ieder op een eigen manier moeten worden georganiseerd of aangeleerd:

- de professionele waarden kunnen het beste worden georganiseerd naast de politieke partijen (als gedeelde verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het politieke systeem);
- de politieke waarden door de politieke partij;
- de persoonlijke waarden door de politicus zelf.

Juist door gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de professionele waarden op te pakken, ontstaat meer ruimte voor de positieve kanten van de politieke en persoonlijke waarden in het politiek debat.

[2] Daar waar in dit artikel gesproken wordt over politici, is dit in brede zin: zowel politiek bestuurders als volksvertegenwoordigers (en hun plaatsvervangers in commissies), van lokaal tot Europees niveau.

[3] Een waardensysteem is een geheel van onderling samenhangende waarden dat voor een persoon, groep personen of organisatie bepaalt wat (on)wenselijk is om na te streven.



## 2. PROFESSIONEEL, POLITIEK EN PERSOONLIJK

De discussie over de integriteit van de politicus in Nederland is niet altijd even duidelijk. Een politicus die zijn vrienden bevoordeelt, noemen we niet-integer. Maar ook als een politicus zich wel als integer professional opstelt, kan zijn gedrag niet-integer zijn, bijvoorbeeld doordat hij geen recht doet aan de partijpolitieke uitgangspunten in zijn besluiten. Ook kan een politicus zich aan de professionele kaders houden en een prachtige politieke inhoud vertolken, maar zich niet gedragen volgens de door hem persoonlijk nagestreefde waarden. In alle situaties staan andere waarden ter discussie. Het helpt om hierbij onderscheid te maken tussen de verschillende onderliggende waardensystemen.



*Afbeelding 1: Integriteit van de politicus is balans vinden en houden tussen de professionele, politieke en persoonlijke waarden*

### Professionele waarden

De professionele waarden, neergelegd in een moreel-juridisch kader, gaan over de rol die de politicus in het politieke spel speelt. Hoe verhoudt de politicus zich tot de wettelijke afspraken, de gezamenlijk overeengekomen gedragsregels en de verwachtingen omtrent zijn professie? Dit komt het dichtst bij de discussies in de media over de integriteit van politici. Als een politicus zich niet gedraagt naar het

moreel-juridisch kader, raakt dit het vertrouwen in het politieke systeem. Hier ligt de gemene deler voor alle politici: ze functioneren in een democratische rechtsstaat en de burger mag verwachten dat de politicus zich gedraagt volgens de democratische spelregels. Dat betekent onder andere dat de politicus rekening houdt met het algemeen belang.

Politici hebben de bijzondere bevoegdheid om ingrijpende beslissingen te nemen. Een burger die een politieke rol op zich neemt, moet zich bewust zijn van de verantwoordelijkheden en de risico's die deze rol met zich meebrengt. Een politicus moet zich daarvoor de kennis van wet- en regelgeving eigen maken en zich bekwamen in de omgang met het grijze gebied waarin zijn integriteit ter discussie kan komen te staan. Om die reden liggen in wet- en regelgeving en in gedragsregels afspraken vast waarmee de zorgvuldigheid van de politieke besluitvorming is gewaarborgd. Deze spelregels zijn zowel impliciet als expliciet:

- impliciet vanuit de opzet van het politieke systeem. Zo is het duale bestel al een duidelijke keuze voor een systeem van checks & balances, van bestuur en toezicht op het bestuur, met bijbehorende rolverantwoordelijkheden;
- expliciet door in het staatsrecht regels op te nemen, bijvoorbeeld over een verplichte gedragscode, het afleggen van de eed, de plicht om informatie beschikbaar te stellen over nevenfuncties en financiële belangen.

Alle politici delen dus met elkaar het moreel-juridisch kader waarbinnen ze moeten functioneren, zoals vastgelegd in het staats- en bestuursrecht. Integriteit is in dit kader voor iedere politicus hetzelfde. Daarmee is het eerder een aspect van de professionaliteit van een politicus dan een onderwerp waarover veel politiek debat gevoerd moet worden. Juist door dit onderwerp te depolitiseren, ontstaat de ruimte om onderling van gedachten te wisselen over dilemma's in het professionele handelen. Dit kan in de vorm van

een dilemmatraining, maar ook structureel door een vaste commissie voor professionele ethiek te vormen of door intervisie. Depolitiseren schept dan helderheid over de rolopvatting van de politicus, los van de politieke inhoud.

### Politieke waarden

De politieke waarden verwijzen naar het inhoudelijk kader van de politicus. In Nederland zijn politici georganiseerd in politieke partijen. Die vertegenwoordigen een bepaalde politieke filosofie, een set politieke waarden die men probeert te realiseren in beleid.

De politiek is de plaats waar verschillende levensbeschouwingen en dus ook verschillen van moraal met elkaar in conflict mogen komen. In de politieke filosofie of het politiek programma zijn de waarden opgenomen die voor die politieke partij van belang zijn om voor te strijden. Waar de professionele waarden voor alle politici gelden, gaat het hier juist om *partijpolitieke* waarden: de politieke arena is strijdtooneel om waardenidealen te realiseren.

Hier ligt ook een wezenlijk verschil met de integriteit van de ambtenaar, waar deze strijd om de partijpolitieke waarden een veel minder prominente rol speelt. De Duitse socioloog Max Weber formuleerde het begin vorige eeuw als volgt: 'de ware ambtenaar [...] behoort wat zijn eigenlijke beroep aangaat, geen politiek te bedrijven, doch voor alles *onpartijdig* te besturen. [...] 'Sine ira et studio', zonder toorn of vooringenomenheid moet hij zijn ambt uitoefenen. Hij mag dus juist niet doen wat de politicus, de leider zowel als zijn volgelingen, altijd en onvermijdelijk moeten doen: *strijden*. Want partij kiezen, strijd, hartstocht, 'ira et studium', zijn het element van de politicus en vooral van de politieke *leider*.<sup>[4]</sup>

Integriteit betekent voor de politicus dus ook dat zijn gedrag wordt getoetst aan zijn houding en gedrag in relatie tot de politieke inhoud of politieke filosofie.

[4] Weber (1999): blz. 57.

Een christelijke moraal stelt andere eisen dan een liberale of socialistische moraal. Politieke partijen werken in hun programma de waarden van hun politieke filosofie uit tot standpunten. De standpunten en besluiten moeten corresponderen met deze politieke waarden, onderling congruent zijn en consistent met het verleden. Door voortschrijdend inzicht kan een uitwerking van een waarde uiteraard veranderen, mits transparant en goed uitlegbaar.

Politieke partijen hebben de consistentie van hun politiek programma in eigen hand. Bij het opstellen van een coalitieakkoord staan de partijpolitieke waarden echter onder druk.

In Nederland is het gebruikelijk om na de verkiezingen een coalitie te sluiten en dan zijn compromissen nodig. Welke standpunten vindt een politicus of politieke partij van wezenlijk belang? Over welke punten kan vanuit de politieke filosofie niet worden onderhandeld zonder de integriteit te bedreigen? Wat zijn onderhandelingspunten en wat zijn (princiële) breekpunten? Door te veel partijpolitieke standpunten los te laten, kan de politicus worden gezien als draaikont of principeloos.

Ten slotte raken de politieke waarden ook het privéleven van de politicus. In een publieke functie als politicus is het vrijwel onmogelijk om het publieke leven en het privéleven van elkaar te scheiden. Politici hebben een duidelijke voorbeeldrol waarin ze het partijpolitieke waardenkader vormgeven. Burgers verwachten zich te kunnen identificeren met hun vertegenwoordigers en willen hun geluid herkennen in het politieke debat. Tegelijk verwachten burgers ook dat de politicus zich gedraagt volgens de nagestreefde waarden die hij uitdraagt. Wanneer een politicus die de nadruk legt op familiewaarden overspel pleegt, weegt dat voor hem zwaarder dan voor een politicus die een vrijblijvend standpunt huldigt. Zo weegt het persoonlijke duurzaamheidsstreven van een groen politicus ook zwaarder dan dat van andere politici.

De politieke waarden raken de kern van het politieke debat. Passen de voorstellen in de politieke ideologie, zijn ze consistent en coherent in het beeld dat de partijen neerzetten? Komt een politicus met het genomen besluit de verwachtingen van de kiezer na en doen de besluiten recht aan de eigen politieke filosofie?

### **Persoonlijke waarden**

Persoonlijke waarden gaan over de persoon die het uiteindelijk moet doen. Zelfkennis en –reflectie zijn hier belangrijk. Een politicus moet zich bewust zijn van zijn eigen motivatie en drijfveren om een politieke rol te willen bekleden, omdat dit bepaalde risico's met zich meebrengt. Maar belangrijker nog is het bewustzijn van de eigen persoonlijke waarden waar hij voor staat. Een politicus komt onherroepelijk in een situatie waarin persoonlijke waarden in conflict komen met de politieke waarden van de eigen partij. Denk aan het voorbeeld van Koppejan en Ferrier in de inleiding.

Zonder persoonlijke waarden bestaat het risico dat aan de authenticiteit van een politicus wordt getwijfeld. Het niet naleven van persoonlijke waarden kan worden opgevat als huichelarij.

## **3. BELANGEN, VERTROUWEN EN VERANTWOORDELIJKHEID**

De drie waardensystemen in de vorige paragraaf zijn alle drie, ieder op hun eigen manier, bepalend voor de integriteit van de politicus. Met behulp van deze driedeling kan gericht een aantal belangrijke vragen worden beantwoord. Welke belangen en welk vertrouwen zijn met deze waardensystemen gemeoid? Hoe kunnen scholing en vorming van een politicus met betrekking tot integriteit het beste worden vormgegeven?

De drie waardensystemen zijn verbonden met verschillende vormen van vertrouwen van de burger: het

vertrouwen in het politieke systeem, het vertrouwen in de politieke partij en persoonlijk vertrouwen in de politicus.

Door al dan niet blij te geven van zijn rolverantwoordelijkheid in de democratische rechtstaat heeft de politicus invloed op het vertrouwen in het politieke systeem. Tegelijkertijd dragen politici met hun handelen bij aan de herkenbaarheid van het geluid van en daarmee het vertrouwen in de politieke partij.

Ten slotte is het persoonlijk vertrouwen van belang bij de volgende verkiezingen; hoe hoger dit vertrouwen, hoe groter de kans op verkiezing van de politicus.

### **Professioneel belang en systeemvertrouwen**

De professionele waarden stellen aan alle politici dezelfde eisen. Terecht, want ze verwijzen naar het functioneren van het politieke systeem en naar de rol van de politicus hierin. Dit *systeembelang* kan het beste gezamenlijk worden georganiseerd, te beginnen met de erkenning dat de professe van 'politicus' een vak is dat aan bepaalde beroepsregels is gebonden en dat de mensen die dit vak beoefenen er gezamenlijk belang bij hebben om het politieke debat zo goed mogelijk te laten verlopen. Juist door de professionele waarden te politiseren, ontstaat verwarring: heeft een minder professioneel politicus ook minder goede ideeën en oplossingen? Beter is het de volgende vuistregels te gebruiken:

- daar waar de *professionaliteit* van de politicus in het geding is, is het een kwestie van de beroepsgroep als geheel;
- daar waar het de *inhoud* betreft, is het een kwestie van het politieke debat.

Toen een aantal VVD-politici in opspraak raakte, besloot de VVD zelf tot ingrijpen, door aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheid die de partij voor zichzelf ziet bij het onderwerp integriteit. De partij richtte een permanente commissie Integriteit op, wees vertrouwenspersonen aan, stelde een integriteitsvragenlijst op voor actieve leden, stelde vuistregels vast

die de kandidaten voor politieke functies moeten onderschrijven en maakte integriteit tot vast onderdeel van de bestaande opleidingen en trainingen.

Een duidelijk voorbeeld van hoe een politieke partij politici kan ondersteunen bij integer gedrag in professionele zin. Echter, omdat het hier gaat om het belang van het politieke systeem, zou het niet uit moeten maken wie de politicus is, tot welke politieke partij of politieke kleur hij of zij hoort. Het gaat om professionele vaardigheden. Gekozen volksvertegenwoordigers of bestuurders van nieuwe of kleine partijen zouden gelijke toegang tot de scholing in professionaliteit moeten krijgen als grote en gevestigde partijen<sup>[5]</sup>. Een goed basiscurriculum voor iedere politicus is hier van belang. In ieder geval zouden hier aan bod moeten komen:

- de rolverantwoordelijkheid van de verschillende politieke functies;
- de plaats van integriteit in staats- en bestuursrecht;
- veelvoorkomende professionele risico's en dilemma's.

Daar waar vragen ontstaan over de professionaliteit, kunnen politici zich ook organiseren met professionele intervisie of moreel beraad<sup>[6]</sup>.

Er is een wetsvoorstel in behandeling waarin burgemeesters, commissarissen van de Koning en voorzitters van de waterschappen worden aangewezen om de bestuurlijke integriteit te bevorderen<sup>[7]</sup>. Samen met de al bestaande aandacht voor professionalisering bij de beroepsorganisaties en de gemeenschappelijke publicaties van het ministerie van BZK, VNG, IPO en

[5] Overigens is het goed om hier te vermelden dat de beroepsverenigingen (Nederlands Genootschap van Burgemeester (NGB), Wethoudersvereniging en Raadslid.NU) van politici aandacht krijgen voor deze professionalisering.

[6] Moreel beraad omvat gesprekken tussen collega's over verantwoorde beroepsuitoefening (Karssing, 2006).

[7] Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstuk 33691 nr. 2.

UvW, biedt deze wijziging een goed uitgangspunt om de professionaliteit en daarbij behorende waarden verder te bevorderen.

### **Politiek belang en vertrouwen in de politieke partij**

Politieke waarden zijn in Nederland primair het belang van de politieke partijen. Die zijn dan ook als eerste verantwoordelijk voor de bewaking van die waarden. Aandacht van het wetenschappelijk bureau, de inhoudelijke commissies, programmacommissies en het opleidingsinstituut van de politieke partijen is nodig voor de consistente en congruente invulling en ontwikkeling van de ideeën van de partij. Burgers hebben bij de politieke filosofie een zekere uitwerking in gedachten. Het is aan de partij om deze verwachtingen waar te maken, dan wel in gesprek met de achterban uit te leggen waarom bepaalde ideeën bij de politieke filosofie passen. Daarnaast moet aandacht bestaan voor consistentie in de uitwerking op landelijk en lokaal niveau en moeten de politici in de hele partij de grote lijnen kunnen doorvertalen naar standpunten in het debat.

Op bestuurlijk niveau is de integriteit van politiek genomen besluiten en compromissen van belang. Uiteindelijk moeten de besluiten worden genomen in dienst van het algemeen belang. Daarbij moet bij de uitwerking zoveel mogelijk recht worden gedaan aan de verschillende belanghebbenden, niet alleen aan de georganiseerde belangen in het parlement en de lobby eromheen, maar ook aan de niet-georganiseerde belangen.

### **Persoonlijk belang en vertrouwen in de persoon**

De grootste belanghebbende bij persoonlijke waarden is de politicus zelf. De verantwoordelijkheid voor persoonlijke waarden ligt dan ook bij hem. Trouw blijven aan de persoonlijke waarden is een van de belangrijkste aspecten om het vertrouwen van de kiezer te winnen.

Zelfkennis is daarbij cruciaal. Een politicus moet in de spiegel hebben gekeken, ruim voordat hem de spiegel wordt voorgehouden. Zelfkennis, zowel psychologisch, sociaal als moreel, is hier van belang om zicht te krijgen op integriteitsrisico's. Iedere politicus heeft immers zijn eigen beweegredenen om politiek actief te zijn, bijvoorbeeld idealisme, belangen of carrière. Iedere motivatie brengt eigen integriteitsrisico's met zich mee.

De beste manieren om deze zelfkennis op te bouwen is door reflectie en afstemming met de omgeving en door een cultuur te creëren waarin de mensen om je heen eerlijk teruggeven wat ze waarnemen. Politieke partijen, maar ook het bestuursorgaan waarin de politicus actief is, kunnen hier een rol in spelen. Handig voor complexere persoonlijke vraagstukken is een veilige binnencirkel van mensen voor (eerlijke) feedback en intervisie. Karakter is niet op enig moment uitontwikkeld. Zeker in een politieke functie, waarin de politicus voortdurend wordt beïnvloed, bestaat het risico dat zijn persoonlijkheid en gedrag gedurende de periode dat hij zijn rol bekleedt, geleidelijk veranderen. En zeker bij (geleidelijke) verandering is een kritisch reflecterende omgeving essentieel.

De grootste persoonlijke uitdaging in de politiek is balans vinden en houden tussen:

- de eigen wensen en ambities;
- de eisen die de rol aan je stelt;
- de politieke werkelijkheid in verhouding tot je nagestreefde idealen.

Dit is afhankelijk van zelfbewuste reflectie, eerlijkheid, zelfdiscipline om verleidingen te weerstaan en handelen op basis van overtuigingen versus de aangegane verbintenissen<sup>[8]</sup>.

Persoonlijke waarden zijn van levensbelang voor een politicus en verdienen daarom alle aandacht. Het is

[8] Dobel (1999).

evenwel een persoonlijke verantwoordelijkheid om hier in de dagelijkse politieke werkelijkheid consequent bij stil te staan. Is dit succesvol, dan verdient de politicus ook alle bewondering en het vertrouwen van zijn kiezer.

#### 4. BALANS VINDEN EN WEERSTAND BIEDEN AAN VERLEIDINGEN

Voor politici ligt de uitdaging in het streven persoonlijke waarden, politieke waarden en professionele waarden op integere wijze met elkaar te verbinden. De politieke arena is een harde leerschool waarin het lastig kan zijn om overeind te blijven. De strijd, door verschillende mensen op verschillende wijzen gevoerd, doet niet altijd recht aan een eerlijk op inhoud beargumenteerd debat, gericht op het algemeen belang. Soms is de inhoud al beklonken of zijn de machtsverhoudingen zodanig dat je er niet meer aan te pas komt. Soms zijn de uitgesproken argumenten gericht op het algemeen belang, maar de feitelijke argumenten gebaseerd op eigenbelang.

Naarmate een politicus zijn rol langer bekleedt, wordt hij ook geconfronteerd met besluiten en compromissen die hij eerder heeft genomen en gesloten. En politieke ervaring geeft politici inzicht in de mogelijkheden om het systeem te gebruiken, ook voor eigen doeleinden.

Het ambt van politicus kent dan ook vele risico's en verleidingen die in de loop der tijd gaan meespelen en de integriteit van de politicus bedreigen.

Een goed overzicht van risico's en verleidingen is gegeven door Dobel in *Public integrity* (1999). Hij wees op risico's van geldingsdrang, van cynisme en van de erosie van emoties en moreel inzicht, als gevolg van harde beslissingen die politici soms onherroepelijk

moeten nemen. Een politicus kan een persoonlijke waarde belangrijker vinden dan de ruimte die de rol hem biedt. Ook kan een politicus zich verliezen in zijn rol door zodanig tegen zijn persoonlijke waarden in te gaan dat hij feitelijk zijn persoonlijkheid opoffert. Een herkenbare verleiding is om mee te gaan in het politieke spel, in de mores die in het betreffende bestuursorgaan gebruikelijk zijn. Het komt dan aan op het karakter van de politicus.

Een politicus die balans weet te houden tussen de eisen die de rol aan hem stelt, de partijpolitieke waarden die hij nastreeft en zijn persoonlijke drijfveren en identiteit, is met recht een voorbeeld. Los van de politieke en bestuurlijke context die de politicus hierin kan sturen, is het adagium van politieke voorzichtigheid hier van toepassing: een politicus richt zich op morele zelfbeheersing, houdt rekening met de context van situaties en zoekt zorgvuldig naar legitieme en duurzame oplossingen.<sup>[9]</sup>

## 5. CONCLUSIE

In dit artikel heb ik drie waardensystemen van de politicus geschetst, waarbij de (media-)aandacht voor integriteit vooral uitgaat naar de professionele waarden. Het voorstel is deze discussie minder te politiseren en meer ruimte te maken voor de aandacht voor de politieke en persoonlijke waarden.

Professionele waarden zijn voor het vertrouwen in de politiek vooral een 'dissatisfier'. Een politicus die niet naar deze waarden leeft, kan het vertrouwen verliezen: de verwachting is immers dat hij deze waarden al in zijn werk toepast. Juist de politieke en persoonlijke waarden zouden alle aandacht moeten krijgen, omdat de politicus die voor deze waarden gaat staan, direct

bijdraagt aan het vertrouwen in hemzelf en in de politieke partij.

### **Balans vinden en balans houden wekt vertrouwen**

De integriteit van de politicus gaat om balans vinden en houden. Balans tussen:

- de verwachtingen van de invulling van de rol en de eigen wensen en ambities;
- het algemeen belang en persoonlijke belang;
- het publieke en het persoonlijke leven.

Balans vooral tussen de professionele, politieke en persoonlijke waarden. Een integer politicus zal consequent kritische vragen stellen bij de verschillende waardensystemen en de balans ertussen en aandacht hebben voor de risico's en verleidingen die de balans bedreigen.

Het is een schoonheid als politici deze balans weten te houden en daarmee eer doen aan het vak en aan de politiek als geheel. Deze balans mag meer aandacht krijgen en politici kunnen daarbij ondersteund worden door de professionele waarden als basisvoorwaarde te organiseren, los van het politieke proces. Erkennen dat politici ook mensen zijn, feilbaar, in een dagelijks leerproces verkeren en moeilijke beslissingen moeten nemen, is daarbij een belangrijke en noodzakelijke eerste stap om de kwetsbaarheid te waarderen die nodig is voor het vertrouwen in de politiek.

*Marc de Droog is adviseur integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).  
Contact: m.dedroog@integriteitoverheid.nl*

[9] Dobel (1998, 1999).

## Literatuur

- Dobel, J. P. (1999), *Public Integrity*, The Johns Hopkins University Press.
- Dobel, J. P. (1998), *Political prudence and the ethics of leadership*, January/February, Vol. 58, no. 1.
- Karssing, E. (2006), *Integriteit in de beroepspraktijk*, Koninklijke Van Gorcum BV.
- Musschenga, B. (2004), *Integriteit, over de eenheid en heilheid van de persoon*, Lemma.
- Weber, M. (1999/1919), *Politiek als beroep*, Baarn: Agora.

Integriteit van de politicus:	Professioneel	Politiek	Persoonlijk
	Hoe verhoudt de politicus zich tot de spelregels van de politiek?	Hoe verhoudt de politicus zich tot de partijpolitieke waarden?	Hoe verhoudt de politicus zich tot zijn idealen en ambities?
Waarden	Professionele waarden	Politieke waarden	Persoonlijke waarden
Bron	Geschreven en ongeschreven regels (w.o. wetten, gedragscodes, verwachtingen met betrekking tot politici)	Uitwerking van politieke filosofie/ ideologie, politieke stroming, politieke programma's	Persoonlijke overtuigingen
(Belangrijkste) belang	Systeembelang	Partijbelang	Persoonlijk belang
(Primair) vertrouwen	Systeemvertrouwen	Vertrouwen in politieke partij	Vertrouwen in persoon
(Primair) verantwoordelijke	Gezamenlijk, systeemverantwoordelijkheid; (partijoverstijgend)	Partij	Politicus zelf, persoonlijk leerproces/ groeiproces
Keerzijde bij ontbreken van deze waarden:	Corrupt of onprofessioneel	Draaikont, principeloos of inhoudsloos	Huichelaar of niet authentiek





# INTEGRITEITS- NETWERK IS ERG WAARDEVOL VOOR INTEGRITEITS- COÖRDINATOR

*In gesprek met Johan Hoffman*

'Integriteit is uiteindelijk een hoge vorm van collegialiteit'. Dat is een uitspraak van Henk van Luijk. Het zou het motto kunnen zijn van Johan Hoffman, voorzitter van de Kring van Integriteitscoördinatoren, integriteitsfunctionaris en compliance officer bij het ministerie van Financiën. Hoffman is ook betrokken bij het project 'awareness' op het gebied van informatiebeveiliging bij het Veilig Integer Centrum, een samenwerkingsverband van de ministeries van OCW, SZW en Financiën. 'Veel overheidsorganisaties hebben maar één integriteitscoördinator of -functionaris aangesteld. En vaak is die

persoon, afhankelijk van de organisatie, dat ook nog maar voor een deel van de tijd. Het is daarom zeker aan te bevelen om als integriteitscoördinator aansluiting te zoeken bij andere integriteitscoördinatoren. Je hoeft het wiel niet opnieuw uit te vinden als anderen al het nodige aan beleid hebben gemaakt', zegt Hoffman.

Van Luijk noemde integriteit treffend: 'een sociaal project waarin collega's elkaar over-eind houden op momenten dat een individu dreigt door te buigen. En waarin collega's elkaar voortdurend consulteren, anderslui-

dende opvattingen serieus nemen en bereid zijn, wanneer dat nodig is, te erkennen dat de eigen interpretatie van integriteit minder sterke papieren heeft dan de aangereikte alternatieven.<sup>[1]</sup> Dat heeft in de eerste plaats betrekking op lastige integriteitskwesaties waarmee bijvoorbeeld ambtenaren of bestuurders kunnen worden geconfronteerd. Maar Hoffman vertelt dat het ook geldt voor integriteitsfunctionarissen die verantwoordelijk zijn voor de vormgeving van het integriteitsbeleid. De Kring van Integriteitscoördinatoren, waar Hoffman momenteel voorzitter van is, hielp hem

---

[1] Henk van Luijk (2000), *Integer en verantwoord in beroep en bedrijf*, Amsterdam: Boom: blz. 55.

bijvoorbeeld toen hij de gedragscode voor Financiën wilde herschrijven omdat die niet paste bij de cultuur van de organisatie. De kring deed suggesties en reikte voorbeelden van gedragscodes aan.

De kring is in 2005 opgericht, tijdens een overleg van secretarissen-generaal bij het Rijk. Deelnemers zijn de verschillende coördinatoren van bijna alle departementen, de Rijksgebouwdienst, enkele uitvoeringsorganisaties, de Belastingdienst, de Hoge Colleges van Staat en het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).

De interdepartementale Kring van integriteitscoördinatoren stelt zich vooral ten doel om samen kennis te

delen. Al naar gelang het onderwerp kan het daarbij gaan om:

- informatie-uitwisseling, inspiratie en bemoediging;
- onderlinge afstemming gericht op eenheid van beleid;
- gezamenlijke ontwikkeling van beleid en instrumenten, uitgaande van 'best practices';
- ontwikkeling van een gezamenlijke visie op rijksbreed integriteitsbeleid. Waar staan we als sector Rijk voor? Wat zijn rijksbreed de risico's?;
- verdere ontwikkeling van het gezamenlijk integriteitsbeleid, in samenwerking met de wetenschap, andere overheden en het bedrijfsleven. Werken vanuit een conceptueel kader.

Tijdens de ongeveer vier vergaderingen per jaar formuleert de kring gezamenlijke beleidsuitgangspunten en communiceert erover met BZK, de systeemverantwoordelijke voor het integriteitsdossier. Voorbeelden zijn: hoe om te gaan met de integriteitsmonitor en met integriteit als onderdeel van het TPAW (tijd-, plaats-, en apparaatonaafhankelijk werken).

Tijdens en tussen de vergaderingen is er steeds voldoende ruimte om elkaars vragen te beantwoorden en informatie uit te wisselen. Dat bevordert de kennisdeling en -ontwikkeling op het gebied van integriteit. Concreet gaat het bijvoorbeeld over:

- Kamervragen of vragen van de Algemene Rekenkamer beantwoorden;
- het landelijk registreren verder ontwikkelen;
- specifieke commissies uitnodigen voor een presentatie;
- projecten of thema's bespreken die van belang zijn voor het integriteitsbeleid, zoals het al dan niet bundelen van de vertrouwensfunctie integriteit en de vertrouwensfunctie ongewenste omgangsvormen.

Hoffman vult nog aan dat tegenwoordig ook gezamenlijk producten worden gemaakt. 'Daarbij moet je denken aan verbeteringen in de zichtbaarheid van het thema integriteit op het Rijksweb, de intranetsite

van de rijksoverheid. Dit thema komt op verschillende plekken op de site aan bod, maar het ontbreekt daarbij aan samenhang. We hebben daarom gekeken naar een logischer groepering van de thema's. Vervolgens wordt een nieuwe indeling gemaakt. In een volgende fase wordt ook de inhoudelijke informatie per departement gelijkgetrokken en aangevuld.'

Hoffman is tevreden met de manier waarop de kring nu functioneert. 'Het is een goedwerkend samenwerkingsverband, waarbij eigenlijk qua positionering en financiën niet veel wijzigingen nodig zijn. BZK betaalt de ondersteuning van de kring en elk departement draagt zijn eigen integriteitsfunctionaris aan. De kring heeft geen machtspositie, maar wel gezag. BZK ziet de kring als een natuurlijke overlegpartner. Zodra het thema integriteit aan bod komt, wordt de kring hierover geraadpleegd.'

Toch ziet Hoffman nog wel verbeterpunten: 'Na een aantal wisselingen van deelnemers aan de Kring, kent men elkaar niet meer zo goed. Dat maakt het voor sommige deelnemers lastig om over gevoelige kwesties in de eigen organisatie vertrouwelijk binnen de kring te praten. Om van elkaar te kunnen leren, is het wel belangrijk om dit soort zaken te bespreken. Ook als het over situaties gaat waar men niet trots op is. We moeten werken aan en waken over een veilige en vertrouwelijke omgeving binnen de kring.'

Hoffman ziet de kring als een goed voorbeeld voor andere integriteitsfunctionarissen: zoek elkaar op, help elkaar, zorg dat je niet eenzaam bent. Natuurlijk, er zijn grote verschillen tussen overheidsorganisaties. In beleid en in de inbedding daarvan. Soms is de rol van integriteitsfunctionaris belegd bij de personeelsdirectie, met een status van adviseur. Een ander uiterste is de oprichting van een hele afdeling voor integriteit en compliance, zoals bij De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Maar je kunt altijd veel van elkaar leren.

Hij raadt integriteitscoördinatoren daarom aan zich op verschillende niveaus te verenigen. Dat kan naar het voorbeeld van de kring op rijksniveau, als samenwerkingsverband van gelijksoortige organisaties. 'Het lijkt me een goed idee om een netwerk op te zetten met functionarissen van aanpalende werkterreinen, zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en agent-schappen. Hierdoor zit je qua doel van de organisatie dicht bij elkaar, hoef je het wiel niet opnieuw uit te vinden en kan zeer bruikbare kennis worden gedeeld. Dit kan ook efficiency bevorderend en kostenbespa-rend werken.'

Op informeel niveau vindt Hoffman de samenwerking met oud-medecursisten van de BIOS Verdiepingsleer-gang Integriteitsmanagement heel waardevol. Deze cursisten kwamen van heel verschillende organisaties, zoals een ZBO of een gemeente. Bij gemeentes heb-ben ze op sommige punten zelfs meer ervaring dan de Rijksoverheid, concludeert Hoffman.

Ze hebben nog regelmatig contact via e-mail, om elkaar vragen te stellen, ervaringen uit te wisselen en kennis te delen. Op ad hoc-basis komen ze nog wel eens bij elkaar. Het helpt om je functie goed te kun-nen in vullen en ideeën op te doen.

'Ook het volgen van een integriteitsopleiding op zichzelf en themabijeenkomsten bijwonen is zeker aan te bevelen. Integriteitsfunctionarissen zijn toch vaak pioniers die zelf een weg moeten uitstippelen en ergens moeten beginnen.'

*Marijn Zweegers is hoofd van het Bureau Integriteits-bevordering Openbare Sector (BIOS).  
Contact: m.zweegers@integriteitoverheid.nl*

# WAT HEEFT VIJFTIEN JAAR 'KLOKKENLUIDEN' OPGELEVERD? ENKELE OVERDENKINGEN

## 1. INLEIDING

Op 27 juni 2013 behandelde de Tweede Kamer het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Van Raak (SP) c.s., inhoudende de oprichting van een 'huis voor klokkenluiders'. Met dit wetsvoorstel wierp Van Raak een steen in Nederlands 'klokkenluidersvijver'. Als het wordt aangenomen, zal dat een grote impact hebben op het 'meldlandschap'. In deze bijdrage behandel ik het meldsysteem van misstanden bij de overheid, in het licht van enkele ontwikkelingen op dit gebied. In de aanloop naar de kern van dit artikel zal ik eerst kort aandacht schenken

aan het begrip 'klokkenluiden'. Daarna geef ik een schets van de ontwikkelingen, vervolg ik met enkele overdenkingen en rond ik af met een conclusie.

### **Het begrip klokkenluiden/klokkenluider**

De termen klokkenluiden en klokkenluider, vaak gehoord in het spraakgebruik in het kader van meldprocedures van misstanden, zijn onjuist en misleidend. Oorspronkelijk duidt klokkenluiden namelijk op een medewerker die extern (buiten de organisatie) informatie bekend maakt over (een vermoeden van) een misstand binnen een organisatie. De online Van Dale omschrijft de klokkenluider als

‘iemand die op zijn werk heersende misstanden in de openbaarheid brengt’.

Een kenmerk van een klokkenluider is dus dat hij interne wantoestanden buiten de organisatie aan de kaak stelt. Een werknemer kan beslissen hiertoe over te gaan omdat hij meent dat zijn werkgever zijn signaal over de misstand niet of niet goed zal oppakken. Op deze manier vraagt de werknemer extern aandacht voor de door hem geconstateerde misstand.

De in de publieke sector tot stand gekomen meldprocedures voor vermoedens van misstanden zijn er juist op gericht dat de ambtenaar misstanden intern meldt en niet naar buiten treedt. Althans niet naar externe derden, zoals de media. Het doel van de meldproce-

dure is dat misstanden bij het management onder de aandacht worden gebracht, zodat het management in staat wordt gesteld de misstand, die afbreuk doet aan het goede functioneren van en het vertrouwen in de openbare dienst, op eigen initiatief te beëindigen. Om deze reden zal ik in deze bijdrage het begrip klokkenluiden dan ook enkel gebruiken waar anderen, door mij aangehaald, deze term gebruiken.

## 2. EEN EERSTE PROEVE VAN EEN MELDPROCEDURE

Het fenomeen ‘klokkenluiden’ werd begin 1999 bij de Nederlandse overheid een relevant thema toen het

toenmalige Tweede Kamerlid Halsema (GroenLinks), even later gevolgd door het lid Duijkers (PvdA), met Kamervragen aandacht vroeg voor het ‘onderzoek van de Abvakabo onder overheidsambtenaren’. Uit dit onderzoek kwam het signaal naar voren dat één op de vijf ambtenaren meerdere keren per jaar loyaliteitsproblemen had. In ruim 10 procent van die gevallen werd gevoelige informatie achtergehouden voor politiek verantwoordelijken en in 7 procent van de gevallen ging men over tot het onjuist informeren van politiek verantwoordelijken. Het Abvakabo-onderzoek concludeerde dat er onder ambtenaren sprake leek te zijn van een zwijgcultuur: beter je mond te houden dan je nek uit te steken. Echter ook verontrustend was dat ambtenaren gevoelige informatie ongevraagd naar buiten brachten. Gelet op deze uitkomsten pleitten verschillende Kamerleden voor een aantal wettelijke waarborgen om het aan de orde stellen van ongewenste situaties binnen de organisatie te reguleren, in het bijzonder de bescherming van de klokken luidende ambtenaar.

In de Nota ‘Integriteit van het openbaar bestuur’ (september 1999) schetste de toenmalige minister van BZK, Peper, de contouren van een gedragslijn voor rijksambtenaren: hoe om te gaan met vermoedens van misstanden. Deze contourschets was de opmaat voor de eerste geformaliseerde meldprocedure voor vermoedens van misstanden in Nederland.<sup>[1]</sup>

Deze beleidsregel bevatte:

- een meldplicht voor de rijksambtenaar van een aantal gekwalificeerde misstanden bij het management of een vertrouwenspersoon;
- de reactie van het management op een binnengekomen melding;

[1] Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (Stcrt. 2000, nr. 243). Deze op 1 januari 2001 in werking getreden regeling was van toepassing op de sector Rijk.

- rechtsbescherming in de vorm van een verbod tot benadeling in zijn positie van een melder te goeder trouw, als gevolg van het melden.

Deze rijksregeling diende als model voor de (voorbeeld)regelingen van de andere sectoren. Bij een wijziging van de Ambtenarenwet (Stb. 2003, 60) werd de rechtsbeschermingsbepaling voor een melder te goeder trouw op formeel wettelijk niveau gebracht.<sup>[2]</sup>

### 3. EEN EERSTE EVALUATIE

In april 2008 verscheen het rapport van de, in opdracht van het ministerie van BZK door het USBO uitgevoerde, ‘Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector’. Het onderzoek kende twee algemene vragen:

1. Dragen de regelingen bij aan het bevorderen van het intern melden en opsporen<sup>[3]</sup> van misstanden?
2. Bieden de regelingen voldoende bescherming aan ambtelijke melders?

Het antwoord op deze vragen was tamelijk negatief. Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag luidde: ‘Slechts in beperkte mate’. Als onderbouwing voor deze conclusie noteerden de onderzoekers onder andere de volgende bevindingen:

- de regelingen kennen belangrijke beperkingen (alleen ambtenaren in actieve dienst konden een melding doen en de enge definitie van het begrip ‘misstand’ wierp een onnodige drempel op);
- de Commissie Integriteit Overheid (CIO)<sup>[4]</sup> speelt geen rol van betekenis bij het opsporen van mis-

[2] Bij dezelfde wetswijziging werd ook de verplichting voor overheidsorganisaties ingevoerd waarbij deze moesten beschikken over een meldprocedure voor het melden van vermoedens van misstanden.

[3] Opsporen wordt hier gebruikt in de algemene betekenis van ‘zoeken’, niet in de strafvorderlijke betekenis.

[4] De CIO is inmiddels opgeheven en overgegaan in de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO).

standen (de commissie is onbekend, geniet weinig vertrouwen en opereert als commissie van bezwaar en beroep in plaats van als onderzoekscommissie).

Aan de andere kant waren ook positieve constatering te noteren:

- het merendeel van de vermoedens wordt intern gemeld;
- de vertrouwenspersonen (VPI) vervullen een nuttige functie.

Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag was ronduit negatief. De regelingen dragen niet bij aan het beschermen van ambtelijke melders. Dit gebrek aan bescherming vormt voor een deel van de ambtenaren een belangrijke reden om een vermoeden van een misstand niet te melden. Als onderliggende motivering geldt onder meer dat:

- de meeste regelingen melders geen vertrouwelijkheid bieden;
- de CIO niet optreedt tegen represailles.

Aan de oplossingskant doet USB0 concrete aanbevelingen. Naast een aantal aanbevelingen dat de toegankelijkheid van het melden en het beschermen van de ambtelijke melder moet bevorderen, is er een tweetal dat tot op heden actueel is:

- Richt een steunpunt voor klokkenluiders in dat onder andere potentiële melders vertrouwelijk zou moeten informeren en adviseren over hoe om te gaan met dilemma's.
- Vervang de CIO door een andere externe instantie die over meer onderzoekscapaciteiten, ervaring en bevoegdheden beschikt.

## 4. EEN VERNIEUWDE MELDPROCEDURE

Per 1 januari 2010 is voor de sectoren Rijk en Politie een vernieuwde meldprocedure vastgesteld waarbij

nagenoeg alle aanbevelingen uit het USB0-rapport zijn overgenomen. Zo zijn:

- de toegankelijkheid van het meldsysteem vergroot;
- het vertrouwelijk melden bij de VPI en extern meldpunt mogelijk gemaakt;
- verbeteringen aangebracht in de (rechts)bescherming van de melder en VPI.<sup>[5]</sup>

Verder richt BZK zijn aandacht op de oprichting van een steunpunt voor melders. De aanbeveling met betrekking tot de CIO wordt geparkeerd totdat het steunpunt zijn beslag heeft gekregen. Over de voortgang op het dossier, in het bijzonder de oprichting van het steunpunt (inmiddels Advies- en verwijspunt genoemd), wordt geregeld gecommuniceerd tussen de minister van BZK en de Vaste Commissie van BZK.<sup>[6]</sup> Het Kamerlid Van Raak (SP) uit bij tijd en wijle zijn ontevredenheid over de voorstellen van het ministerie van BZK over het Advies- en verwijspunt, zowel inhoudelijk als over het gebrek aan snelheid. Hij noemt het voorstel van de regering voor een Advies- en verwijspunt voor melders 'ronduit stuitend'. Melders zouden in dit model nog steeds worden doorverwezen naar instanties waarvan is gebleken dat ze niet werken. Verder ziet hij als probleem dat het instituut wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur en niet bij wet.

Hij verzoekt de minister om een 'echt instituut voor klokkenluiders op te richten' dat drie taken kan uitvoeren:

1. bepalen of iemand een klokkenluider is of niet;
2. klokkenluiders begeleiden in het proces door juridische en financiële ondersteuning te bieden;
3. beoordelen of het maatschappelijke probleem is opgelost.

[5] A. Belling (2010)

[6] Verscheidene brieven van de minister van BZK aan de Tweede Kamer en een drietal Algemeen overleggen op 16-12-2009, 10-11-2010 en 9-11-2011 (resp. 28844, nr. 42, 28844, nr. 46 en 28844, nr. 60).



In het Algemeen Overleg van 9 november 2011 kondigt Van Raak zelfs aan dat hij een conceptwetsvoorstel voor een 'huis voor klokkenluiders' naar de leden van de Tweede Kamer heeft gestuurd.<sup>[7]</sup>

Het is de bedoeling dat dit huis:

- een onafhankelijk instituut wordt, ondergebracht bij de Nationale ombudsman;
- onderzoek doet naar maatschappelijke misstanden;
- zorgt voor ontslagbescherming en juridische en financiële ondersteuning van klokkenluiders, via een fonds.

## 5. ZWARTBOEK KLOKKENLUIDERS

De 'Expertgroep klokkenluiders', die enkele vooraanstaande en erkende Nederlandse klokkenluiders verenigt, biedt de minister van BZK en de Tweede Kamer in juli 2012 een 'Zwartboek klokkenluiders' aan. Dit naar aanleiding van de instelling van een Advies- en verwijspunt door BZK, waardoor de expertgroep zich genoodzaakt zag een nieuwe bijdrage aan het debat te leveren. Doel van het zwartboek is onder andere om mechanismen rondom klokkenluiders en de positie waarin zij komen te verkeren zichtbaar te maken. Het zwartboek geeft onder meer een overzicht van de ervaringen van melders van misstanden. Daarin wordt geschetst op welke wijze het management van een organisatie de melder van een misstand marginaliseert en isoleert. Zo wordt de melder in eerste instantie serieus genomen en wordt beloofd dat de misstand zal worden onderzocht. Na verloop van tijd ontdekt de melder dat het onderzoek mank gaat (onvolledig/ eenzijdig). Een gehanteerde strategie is:

- dat de melder een onrealistisch hoge bewijslast wordt opgelegd;
- dat de rollen worden omgedraaid: de melder wordt verdacht gemaakt en de vermoedelijke pleger gaat vrijuit.

[7] TK 2012-2013, 33 258, nr. 1-2 e.v.

## 6. ENKELE OVERDENKINGEN

### **Zijn er wel specifieke meldprocedures nodig voor vermoedens van misstanden?**

We hebben gezien dat bij de overheid vanaf 1 januari 2001 meldprocedures tot stand zijn gekomen. Het lijkt nuttig een kleine vijftien jaar na dato – mede gezien de omstandigheid dat dit dossier al geruime tijd in beweging is – ons een keer wat meer principieel af te vragen of dergelijke regelingen wel noodzakelijk zijn. Of kunnen wij zonder deze regelingen?

Je zou kunnen stellen dat het niet per se noodzakelijk is dat organisaties beschikken over een geformaliseerde meldregeling voor (vermoedens van) misstanden. De Ambtenarenwet bevat namelijk een tweetal algemene verplichtingen die het melden door een ambtenaar van een misstand en het oppakken van een melding door het bevoegd gezag inhouden. Artikel 125ter van de Ambtenarenwet bepaalt dat het bevoegd gezag en de ambtenaar zich moeten gedragen als respectievelijk een goed werkgever en een goed ambtenaar. Wanneer het bevoegd gezag en de ambtenaar doen wat er van hen wordt verwacht, is er geen geformaliseerde meldregeling voor (vermoedens van) misstanden nodig. Een (goed) ambtenaar meldt uit zichzelf (zonder specifieke verplichting) aan zijn werkgever (management) wanneer er zich in de organisatie zaken voordoen die schadelijk zijn voor het functioneren van de organisatie. Een goed werkgever zorgt er in de eerste plaats voor dat er in de organisatie een veilig klimaat heerst waarin werknemers wantoestanden aan de orde durven te stellen. Verder moet hij een melding serieus oppakken, dat wil zeggen deze (laten) onderzoeken en er consequenties aan verbinden als de uitkomst van het onderzoek daartoe aanleiding geeft. Dit om herhaling in de toekomst te voorkomen.

Maar zolang dit alles niet vanzelfsprekend is, blijft het nodig om procedureregels in een meldregeling vast te leggen. De voordelen van zo'n regeling zijn:

- een uniforme handelwijze bij meldingen;

- helderheid over elkaars rollen in het proces (transparantie);
- rechtszekerheid voor partijen.

Verder heeft recent onderzoek uitgewezen dat een regeling waarin sprake is van zorgvuldig onderzoek, de meldingsbereidheid van de medewerker kan bevorderen.<sup>[8]</sup> Last but not least is het vastleggen van een meldprocedure nuttig uit het oogpunt van borging.

### De klokkenluiderparadox

Een andere benadering van de vraag over nut en noodzaak van geformaliseerde meldprocedures voor organisaties is de 'klokkenluiderparadox'.<sup>[9]</sup> <sup>[10]</sup> Deze luidt: 'Klokkenluiderprocedures werken enkel in organisaties die ze niet nodig hebben.' Wat zijn dat voor organisaties? Dat zijn organisaties die voldoen aan de voorwaarden voor een ethische cultuur.

Aspecten die, vanuit het oogpunt van integriteit, een goede organisatiecultuur kenmerken, zijn onder andere: duidelijkheid, discussiebereidheid, sanctionering, congruentiemanagement en interne transparantie.<sup>[11]</sup>

<sup>[12]</sup> Omdat sommige van deze elementen uit zichzelf al een aanspreek- of meldattitude meebrengen, zal

een aanwezige klokkenluidersprocedure werken. Je zou ook kunnen zeggen dat zo'n organisatie dan geen klokkenluidersprocedure nodig heeft.

### Zou een meldregeling kunnen volstaan met alleen een interne of een externe procedure?

De bestaande meldprocedures bij de overheid omvatten een interne en een externe procedure.

In discussies over dit thema wordt niet zelden de opvatting verkondigd dat het melden binnen de organisatie onwenselijk is en dat meldregelingen moeten bestaan uit de (enkele) mogelijkheid om bij een instantie buiten de organisatie te melden (externe melding). Men heeft er om de een of andere reden weinig vertrouwen in dat het management van de organisatie meldingen op een goede manier zal oppakken. Verder vreest men mogelijk represailles van het management of door collega's.

Dit zou misschien tot de conclusie kunnen leiden dat in de praktijk nauwelijks of geen gebruik wordt gemaakt van de interne procedure. Onderzoeken logenstraffen echter een dergelijke veronderstelling. Zo komt uit onderzoek (USBO 2008 en VU 2013) naar voren dat ruim twee derde van de ondervraagde ambtenaren aangeeft zich als eerste tot een leidinggevende of eventueel een interne vertrouwenspersoon te wenden. Bemoedigend is ook dat ruim de helft van de ambtenaren het vertrouwen heeft dat zij ook daadwerkelijk iets aan de misstand doen.

Van het deel van de ambtenaren dat in een periode van twee jaar daadwerkelijk een vermoeden van een misstand heeft gehad, heeft twee derde dat vermoeden ook intern gemeld. Dat is opmerkelijk, aangezien de regelingen slechts bij ongeveer een derde van de ambtenaren, bekend waren.

Dat is ruim vier jaar later niet echt verbeterd. Uit het VU-onderzoek – dat zich richtte op het interne meldsysteem – komt naar voren dat het nog steeds slecht gesteld is met de bekendheid en werking van de interne procedure of met de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon in de organisatie.

[8] Ethics Resource Center (ERC), *Encouraging employee reporting through Procedural Justice*, May 2013.

[9] Vandekerckhove, W. (2013) De paradox van klokkenluiden. In Wesseling, H. en Langenberg, S. (eds.) *Over leven in werk*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

[10] Bedacht moet worden dat waar Vandekerckhove spreekt over een klokkenluiderprocedure, hij een interne procedure voor ogen heeft.

[11] Deze zeven organisatieeigenschappen heeft Vandekerckhove ontleend aan het Corporate Ethical Virtues (CEV) model van M. Kaptein, 'Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: the corporate ethical virtues model', uit: *Journal of Organizational Behavior* 29, 2008, 923-947.

[12] Wanneer wij naar deze elementen kijken, zien wij enige overeenkomst met de aspecten van goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap die BIOS heeft geformuleerd in het kader van integriteit. Zie BIOS-website <http://www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit.html>

Verder blijkt dat de leidinggevende een belangrijke rol speelt in het interne meldsysteem: bij hem wordt het vaakst gemeld. Dit ondanks dat is gebleken dat de leidinggevende onvoldoende is toegeest om met meldingen om te gaan.

Gelet op de uitkomsten van de aangehaalde onderzoeken zijn er voorlopig onvoldoende redenen om de interne procedure uit de bestaande meldregeling te schrappen. Te meer daar de interne procedure beleidsmatig als belangrijk wordt beschouwd. Het management wordt zonder externe interventie in staat gesteld zelf orde op zaken te stellen (zelfreinigend vermogen). Een meldsysteem met een opschalingsmogelijkheid lijkt vooralsnog een geschikte structuur.

### **Is de (rechts)bescherming voor melders op orde?**

De (rechts)bescherming van de melders bij de overheid is substantieel verbeterd met de inwerkingtreding van vernieuwde meldprocedures vanaf 1 januari 2010.<sup>[13]</sup> Deze verbeteringen betreffen onder andere:

- de mogelijkheid om vertrouwelijk te melden bij VPI of extern meldpunt;
- het recht op twee bovenwettelijke financiële voorzieningen voor eventuele juridische procedures.

Je kunt je afvragen of dit huidige palet van beschermingsmaatregelen voldoende is. De hoogte van de bovenwettelijke proceskostenvergoeding is begrensd (maximaal 5.000 euro). Ook ontbreekt een compensatieregeling voor eventuele inkomens- en pensioenschade wanneer de melder te goeder trouw is en toch het veld moet ruimen. In dit verband wordt vaak naar de Verenigde Staten gekeken. Er zijn daar systemen waarbij de melder een beloning kan krijgen ter grootte van een percentage (tussen 10 en 30) van de door

de SEC opgelegde boete boven 1 miljoen dollar.<sup>[14]</sup> Het verstrekken van (bovenmatige) beloningen vind ik te ver gaan. Dit kan immers een verkeerde incentive (een perverse prikkel) om te melden in de hand werken (een vorm van 'bounty hunting'). Verder is er het gevaar dat er een infrastructuur ontstaat rond klokkenluiders en advocaten om een zo hoog mogelijke vergoeding te krijgen voor al dan niet oprechte klokkenluiders.<sup>[15]</sup> Dat een dergelijk systeem mogelijk de meldingsbereidheid stimuleert, valt niet te ontkennen, maar het voelt niet goed.

Een systeem dat het overdenken waard is, is een stelsel van nadeelcompensatie. Wanneer een melder, ondanks zijn gegronde melding, toch in een slechtere positie is terechtgekomen dan voor de melding (hij is ontslagen, met inkomens-, pensioenschade, etc.) dan heeft hij recht op compensatie van alle geleden en te lijden nadeel ten laste van de werkgever die daarvoor verantwoordelijk is, volgens het principe 'de vervuiler betaalt'.

De melder moet zich hiervoor primair wenden tot zijn (ex-)werkgever. Voor zover hij daar niet terecht kan of met proceskosten wordt geconfronteerd die zijn financiële mogelijkheden te boven gaan, zou hij hiervoor bij een fonds moeten kunnen aankloppen. Deze instantie betaalt in eerste instantie aan de melder en verhaalt dit op de betrokken werkgever.

[14] Dit is bijv. mogelijk op grond van de Dodd-Frank Act (Title IX, subtitle B), Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010. Deze wetgeving past in een Amerikaanse traditie van regelingen waarbij informanten worden beloond. Een pervers voorbeeld hiervan is de Amerikaan Bradley Birkenfeld die ruim 80 miljoen euro beloning kreeg van de Amerikaanse belastingdienst (IRS) voor het verstrekken van informatie over belastingontduiking door Amerikanen die hun geld bij de Zwitserse bank USB hadden ondergebracht.

[15] Zie ook interview van Kathleen Clark en Ronald van Raak in *NRC Weekend* van 29 & 30 juni 2013.

[13] (Belling 2010)

### **Waar ligt, in de bescherming van de melder, het echte probleem?**

We hebben hiervoor gezien dat er op het gebied van de (rechts)bescherming het nodige is geregeld. Over de vraag of dit voldoende is, zijn de meningen verdeeld. Ik denk dat een opvatting daarover mede afhankelijk is van de rol die je inneemt in het 'whistleblower'-debat. Het is evident dat een deel van de Tweede Kamer het onvoldoende vindt. Reden voor het Kamerlid Van Raak c.s. om een initiatiefwetsvoorstel in te dienen. Je kunt je ook afvragen of je ooit een 'honderd procent' beschermingsregime kunt ontwerpen waar iedereen tevreden mee is. Ik denk van niet. Wat ik mij langzamerhand afvraag is of wij de bescherming van melders steeds in juridische beschermingsclausules moeten zoeken of in andere maatregelen. Wanneer je kijkt naar gevallen waarin het met de melder fout is afgelopen, blijkt dat de melder door zijn werkgever is 'belaagd' (zie ook Zwartboek klokkenluiders). Dit brengt mij tot de hypothese dat het probleem van de bescherming van de melder niet zozeer ligt bij eventueel ontoereikende regelingen of bij melders, maar eerder bij de ontvangers van meldingen, te weten het topmanagement van de organisatie.

De cruciale vraag is dan: is dit topmanagement wel voldoende ontvankelijk voor dergelijke berichten? Het zou een uitdaging zijn voor wetenschappers om bij whistleblowing-onderzoek een keer de aandacht te verleggen van melders, vertrouwenspersonen en dergelijke, naar de ontvanger van de melding: het hoger management in de organisatie. Het lijkt mij interessant, maar ook gewenst, om de mechanismen en motieven te achterhalen die een rol spelen bij de reactie van het management op binnengekomen meldingen en bij de bejegening van de melder.

### **Bestuurlijke drukte**

Toen de eerste meldprocedure tot stand kwam (januari 2001), was het 'meldlandschap' nog overzichtelijk. Naast de eigen organisatie, waar de ambtenaar intern

kon melden, bestond er alleen nog het onafhankelijke externe meldpunt als tweede instantie waar hij met een melding terecht kon, destijds de Commissie Integriteit Rijksoverheid (CIR). In de loop der tijd zijn om verschillende redenen nieuwe spelers tot dit landschap toegetreden. Op dit moment wordt het integriteitslandschap op centraal niveau bevolkt door de volgende spelers:

- Meldpunt *M* (anoniem melden);
- Adviespunt klokkenluiders (informatieadvies aan (potentiële) melders);
- Onderzoeksraad Integriteit Overheid (meldpunt/onderzoek).
- Rijksrecherche (opsporing)

Verder kunnen hier mogelijk aan worden toegevoegd:

- 'Huis voor klokkenluiders' (meldpunt/onderzoek);
- 'Integriteitsrecherche' (motie Heijnen, integriteitsonderzoek);
- de Nationale ombudsman (klachtenonderzoek).

Recent (9 september 2013) heeft een aantal landelijke media een website gelanceerd (Publeaks) die het voor klokkenluiders mogelijk maakt om anoniem en beschermd documenten te lekken naar de pers.

Als het Huis voor klokkenluiders werkelijkheid wordt – wat gelet op positieve ontvangst van het wetsontwerp tijdens de eerste plenaire behandeling in de Tweede Kamer (27 juni 2013) niet moet worden uitgesloten – wordt het veld van spelers met verschillende, soms overlappende, rollen tamelijk onoverzichtelijk. Dat is ongewenst en vereist dat instanties worden samengevoegd en/of taken bij een of meer instanties worden geschraapt.

Ik wil de minister van BZK –, in het bijzonder gezien het laatste initiatief,– hierbij nadrukkelijk uitnodigen om, vanuit zijn coördinerende rol en rekening houdend met de dan ontstane werkelijkheid met voortvarendheid, de regie te pakken om een samenhangend en voor de potentiële gebruiker toegankelijk plaatje te ontwerpen.

## 7. SLOTAKKOORD

Komen wij nu bij de beantwoording van de kernvraag. Kunnen wij na vijftien jaar whistleblowing tevreden zijn? Een ding is zeker, het is – vooral vanaf 2008 – een levendig dossier. Maar dat er veel is gebeurd, is uiteraard geen graadmeter voor het succesgehalte van het resultaat.

Je zou kunnen stellen dat wij in de publieke sector, in vergelijking met 1 januari 2001, (juridisch) grote stappen hebben gezet. Nagenoeg alle overheidsorganisaties<sup>[16]</sup> hebben of vallen onder het regime van een geformaliseerde meldprocedure. Of wij inmiddels ook een effectief meldsysteem hebben, valt moeilijk te zeggen.

Over een à twee jaar moeten twee van de huidige meldvoorzieningen worden geëvalueerd: de Meldprocedure voor Rijk en Politie en het Adviespunt klokkenluiders. Wanneer de uitkomsten met betrekking tot de bescherming van de melder – ondanks de verbeteringen – weer zo dramatisch zijn als in het USB0-rapport, kunnen wij niet meer volstaan met de toevoeging van een enkele bepaling. Ik denk dat wij dan drastischer maatregelen moeten overwegen. Wij moeten bijvoorbeeld willen nadenken over voorzieningen als een recht op nadeelcompensatie, zoals ik eerder in dit stuk beschreef.

Verder moeten toezichtsorganen het topmanagement van organisaties aanspreken en eventueel arbeidsrechtelijk aanpakken wanneer dit management een melder te goeder trouw toch in zijn (rechts)positie benadeelt, hetgeen toezichthouders tot nu toe opzichtig hebben verzaakt. Een dergelijk optreden vereist echter wel een scherp besef van het maatschappelijk belang dat door de betrokken organisatie

wordt gediend en een kritischer attitude van het toezichtsorgaan ten opzichte van het betrokken management.<sup>[17]</sup>

[16] Bedoeld wordt overheid in enge zin, te weten overheidsorganisatie in de sectoren Rijk, Politie, Defensie, provincies, gemeenten en waterschappen. Over de stand van zaken in de overige sectoren is geen valide informatie bekend.

*Alex Belling is adviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

*Contact: a.belling@integriteitoverheid.nl*

[17] De auteur dankt BIOS-collega Ed Fenne voor zijn inbreng.

## Literatuur

- Belling, A. (2010), 'Klokkenluidersregelingen: nuttig maar niet afdoende', Een reactie, in *Jaarboek integriteit 2010*, 48-53. [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/Jaarboek\\_Integriteit\\_2010.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/Jaarboek_Integriteit_2010.pdf)
- BIOS (2013), *Hoe verhoog je de meldingsbereidheid?*, BIOS over het onderzoek naar interne meldsystemen, een reactie. [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/VU Onderzoek/Hoe\\_verhoog\\_je\\_de\\_meldingsbereidheid.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/VU Onderzoek/Hoe_verhoog_je_de_meldingsbereidheid.pdf)
- Bovens, M. en Pikker, G. (2010), 'Klokkenluidersregelingen: nuttig maar niet afdoende' in *Jaarboek integriteit 2010*, 38-47. [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/Jaarboek\\_Integriteit\\_2010.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/Jaarboek_Integriteit_2010.pdf)
- ERC (2013), *Encouraging employee reporting through procedural justice*, Report. <http://www.ethics.org/files/u5/procedural-justice.pdf>
- Expertgroep klokkenluiders (2012), *Zwartboek klokkenluiders*. [http://www.expertgroepklokkenluiders.nl/assets/files/20120930\\_Zwartboek\\_v2.pdf](http://www.expertgroepklokkenluiders.nl/assets/files/20120930_Zwartboek_v2.pdf)
- Graaf, G. de (2008), 'Wat er over ambtelijk melden te melden valt', *Bestuurswetenschappen*, 62, nr. 2: 13-31. [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/03.\\_Gjalt\\_de\\_Graaf\\_-\\_wat\\_valt\\_er\\_te\\_melden\\_-\\_Bestuurswetenschappen\\_nr\\_\\_2\\_2008.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/03._Gjalt_de_Graaf_-_wat_valt_er_te_melden_-_Bestuurswetenschappen_nr__2_2008.pdf)
- Graaf, G. de (2012), 'Melden binnen de Nederlandse overheid' in *Jaarboek integriteit 2012* (BIOS), 52-58. [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/BIOS\\_Jaarboek\\_Integriteit\\_2012.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/BIOS_Jaarboek_Integriteit_2012.pdf)
- ROP (2009), *ROP-advies inzake klokkenluiden in de publieke en private sector, 2-4-2009*
- STAR (2009), *Advies Stichting van de Arbeid klokkenluiders in de publieke en private sector, 3-4-2009*
- USB0 (2008), *Evaluatie klokkenluidersregelingen in de publieke sector*, Eindrapport. [http://igitur-archive.library.uu.nl/USB0/2012-0328-200642/Evaluatie%20Klokkenluideregelingen%20publieke%20sector\\_BovensNL.pdf](http://igitur-archive.library.uu.nl/USB0/2012-0328-200642/Evaluatie%20Klokkenluideregelingen%20publieke%20sector_BovensNL.pdf)
- VU (2008), *Wat valt er over melden te melden?*, rapport
- VU (2013), *'Een luisterend oor'*, Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid, Eindrapport. [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/VU Onderzoek/Rapport\\_Interne\\_meldsystemen\\_bij\\_de\\_overheid\\_Definitief.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/VU Onderzoek/Rapport_Interne_meldsystemen_bij_de_overheid_Definitief.pdf)

# EVOLUTIE EN MORALITEIT

## LESSEN VOOR INTEGRITEITSFUNCTIONARISSEN EN MANAGERS

### 1 INLEIDING

Een belangrijke functie van integriteitsfunctionarissen en managers is ambtenaren stimuleren om zich te gedragen volgens de basiswaarden van hun organisatie. Daarvoor moeten we niet alleen weten wat gewenst gedrag is, maar ook hoe een mens in elkaar zit: hoe komt hij tot bepaald gedrag? Die kennis kunnen we vervolgens gebruiken om gewenst gedrag te bevorderen.

In dit hoofdstuk geef ik aan welke kennis we kunnen ontleen aan een evolutionaire benadering. Wij hebben allerlei morele instincten die bepalen hoe wij ons in een groep gedragen. Deze morele instincten hebben we in de loop van de evolutie ontwikkeld. Ons moreel instinctief gedrag hangt nauw samen met de context, ofwel de situatie waarin

iemand zich bevindt. De ene context roept instinct A op, de andere instinct B. Of, preciezer geformuleerd: hoe mensen de context zelf ervaren, bepaalt welk instinctief gedrag ze vertonen.

Dit hoofdstuk beschrijft enkele belangrijke contexten waarmee een ambtenaar te maken kan krijgen. Bij iedere context leest u:

- op welke manier mensen instinctief moreel handelen;
- hoe de integriteitsfunctionaris en manager van deze kennis gebruik kan maken om moreel gewenst gedrag te stimuleren.

Eerst geef ik in paragraaf 2 aan welke definitie van moraal ik hanteer en op welke manier ik een evolutionaire benadering gebruik om te begrijpen hoe mensen in elkaar zitten. In paragraaf 3 bespreek ik de fysiologische

behoefte van mensen: deze gelden voor iedere context. Vervolgens onderscheid ik een aantal contexten die elk hun specifieke vormen van moreel instinctief gedrag kennen. Deze vier contexten zijn te onderscheiden naar de manier waarop mensen zich tot elkaar verhouden:

- afhankelijkheid;
- gelijkwaardigheid;
- ongelijkwaardigheid;
- onbekendheid.

De vijfde context betreft situaties waarin het fout gaat.

De zesde context is de modernste context, de zorg voor de gemeenschap: door onze toenemende onderlinge afhankelijkheid is de wereld 'too big to fail' geworden. Omdat deze context nog relatief nieuw is voor de mensheid, hebben we de passende morele instincten in onvoldoende mate ontwikkeld.

Integriteitsfunctionarissen en managers die oog hebben voor de lessen van een evolutionaire benadering en onze morele instincten in specifieke contexten, kunnen voor de verschillende contexten passende maatregelen nemen om gewenst gedrag te bevorderen en ongewenst gedrag te ontmoedigen.

## 2 MORALITEIT EN EEN EVOLUTIONAIRE BENADERING

Met Verplaetse (2008) vind ik dat 'gemeenschappelijk aan alle moraal is dat ze onze individuele vrijheid begrenst. Niet alles wat kan, is ook toegestaan. Die begrenzing is nodig voor een hoger goed: voor het overleven of het behoud van de gemeenschap of het voortbestaan van vriendschappen en samenwerkingsverbanden tussen individuen. (...) Moraal maakt dat hogere doel mogelijk. Evolutie schonk ons hiertoe allerlei nuttige vermogens.'

Verplaetse's definitie van moreel handelen legt een verband met de evolutie. Mensen hebben allerlei instincten. Een instinct is gedrag dat spontaan en doelgericht is. Vechten, vredelievendheid, verbinding maken, lik op stuk geven, woede, enzovoort, zijn allemaal gedragingen die wij in een bepaalde context instinctief gebruiken.

Hoe zijn deze instincten ontstaan? In de loop van de evolutie had de mens steeds nieuwe manieren nodig om met anderen om te gaan. Iedere fase in de ontwikkeling, iedere context vroeg een andere aanpak om te overleven. In sommige situaties is het bijvoorbeeld van belang om machtig te zijn of geweld te gebruiken, in andere situaties kan iemand juist beter onderdanig zijn en zich misschien wat zwakker voordoen dan hij is. Een vrijgezel die op zoek is naar een partner, handelt anders dan iemand die al een relatie heeft. Zoals in de evolutie bepaalde lichamelijke eigenschappen de kans vergroten om te overleven, zo geldt dat ook voor gedrag. Hierdoor kunnen morele instincten zich ontwikkelen en verfijnen. Voor verschillende contexten ontwikkelde de mens verschillende methoden om zich te handhaven.

We hebben geen apart moreel zintuig; onze diverse instincten spelen zich zelfs af in hun eigen hersensystemen<sup>[1]</sup>. Die hersensystemen zijn niet altijd goed op elkaar afgestemd. Ze werken los van elkaar en zijn niet geïntegreerd. Onze verschillende morele instincten kunnen ons zelfs tot radicaal tegengestelde handelingen dwingen<sup>[2]</sup>. De mens is een optelsom van al die in de loop van de evolutie ontwikkelde instincten die niet vanzelfsprekend met elkaar samenwerken. Vandaar dat de mens ook wel 'een federatie van geëvolueerde instincten' wordt genoemd<sup>[3]</sup>.

[1] Panksepp (1998).

[2] Verplaetse (2008).

[3] De Waal (2013).



### 3 FYSIOLOGISCHE BEHOEFTE

Moreel gedrag hangt samen met lichamelijke behoeften, zoals de behoefte aan eten, slaap en beweging. Als we fysiek uit balans zijn, heeft dat negatieve consequenties voor ons morele gedrag, vaak zonder dat we ons daarvan bewust zijn. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat rechters 's morgens rond 9 uur en 's middags vlak na de lunch eerder bereid zijn om vroegtijdige vrijlating te overwegen dan later in de ochtend of middag.

Onbewust reageren we op behoeften van het lichaam. Iemand die te weinig glucose in zijn lichaam heeft, neemt minder coulante beslissingen. Dat is niets anders dan een aanpassing van het lichaam om te overleven. Ons gedrag is daarom nauwelijks los te zien van onze fysieke gesteldheid. Om gewenst gedrag te bevorderen, is het dan ook belangrijk ervoor te zorgen dat de basale lichamelijke behoeften bevredigd zijn.

Zelfbeheersing is een manier van moreel handelen als de basale lichamelijke behoeften niet zijn bevredigd. Dat houdt bijvoorbeeld in dat iemand die honger

voelt, zichzelf dwingt om toch bij de les te blijven. Zelfbeheersing betekent dat we onze gedachten onder controle houden, onze emoties en impulsen beheersen en doelgericht handelen. Dit kost echter veel energie, zodat het moeilijk is om het lang vol te houden.

Als we onszelf steeds weer moeten dwingen om iets te doen, zijn we voor de volgende taak steeds minder goed in staat om die zelfbeheersing vast te houden. Daarom is het beter om zelfbeheersing niet incidenteel in te zetten, maar als een basishouding te ontwikkelen.

Volgens onderzoek van Baumeister e.a. is het daarvoor van belang om een aantal basale processen standaard in orde te hebben in ons leven. Zorg daarom voor goed eten, voldoende slaap, regelmaat, fysieke inspanningen, opgeruimdheid, et cetera. Verder is het belangrijk om de eigen beperkingen te kennen. Zelfbeheersing heeft een limiet. Richt uw leven zo in dat u een realistische kans hebt om te slagen. Zorg ervoor dat u niet belaagd wordt door allerlei verlangens, verleidingen en innerlijke conflicten. Gewoonten en automatisen besparen wilskracht.

#### Fysiologische behoeften

##### Instincten

- Basale fysieke behoeften bevredigen
- Zelfbeheersing

##### Aanbevelingen

Rust, reinheid, regelmaat. Dit advies aan ouders van jonge kinderen is ook geschikt voor volwassenen die zelfbeheersing willen ontwikkelen, de basis voor moreel handelen. Stimuleer bij mensen dat ze de basis van leven goed verzorgen: slaap, voedsel, lichaamsbeweging, tijd voor ontspanning, werk dat aansluit bij hun kernkwaliteiten, gezonde routines ontwikkelen, enzovoort.

## 4 AFHANKELIJKHEID

Een tweede context waarin we vaak verkeren, is dat we afhankelijk zijn van anderen. Van oudsher kijken we in een afhankelijkheidsrelatie vooral naar de sterkeren, de mensen met meer kennis, de hiërarchisch hoger geplaatsten. Dat begint al met kinderen die naar hun ouders of verzorgers kijken om te leren leven.

Iedere context vraagt om zijn eigen leiders. Heeft een kudde olifanten te weinig water in de buurt, dan volgen de groepsleden de matriarch. Moet de kudde beschermd worden, dan neemt een bul de leiding. Om als groep te overleven, is het moreel wijs om naar de leider van dat moment te kijken.

Eerbied en respect betonen en luisteren naar de autoriteit en haar normen is evolutionair gezien natuurlijk moreel gedrag. Relatief machtige mensen hebben een moraliserend effect op de relatief minder sterke groepsleden. Vaak is het voor minder machtige groepsleden de beste keus om niet te vechten tegen een machtig groepslid, maar deze persoon te volgen en eerbied te tonen. Een bijkomend voordeel is dat zij

hiermee de machtige leden sterker maken en dat die in ruil daarvoor bedreigingen voor de groep het hoofd kunnen bieden. Ambtenaren vinden niet voor niets een sterke wethouder of minister van groot belang.

Autoriteit is ook nodig om mensen te leren hun impulsen te beheersen. Moraliteit leren is voor mensen hetzelfde als voor andere primaten: het gaat van 'alles mag' tot een steeds beperkter scala aan geaccepteerd gedrag. Dat geldt niet alleen voor kinderen die leren wat wel en niet mag; het gaat ook op voor nieuwe medewerkers. In het eerste jaar van hun aanstelling krijgen zij vaak relatief veel vrijheid, omdat ze de mores nog niet kennen. Maar later wordt wel van hen verwacht dat ze zich gedragen zoals de organisatie dat wil.

Bestrafing speelt een vooraanstaande rol bij impulsbeheersing. Van wetshandhaving tot het mijden van bedriegers en van 'oog om oog' tot de eeuwige verdoemenis van zondaars in de hel. De machtigen in een organisatie bepalen de regels van bestraffing. In de context van impulsbeheersing is bestraffing een adequate wijze om moreel handelen te leren.

**Context:** afhankelijkheid

### Instincten

- Hoe we moeten leven, leren we van anderen.
- We volgen machtiger mensen relatief makkelijk.
- Eerbied, achting, regels.
- Impulsbeheersing leren we van anderen.
- Sociale hiërarchie om impulsen te beheersen.
- Bestrafing.

### Aanbevelingen

- Zorg voor autoriteiten die uitdrukking geven aan de gewenste morele normen.
- Degenen met macht hebben invloed op het doen en laten van anderen. Laat mensen zich bewust worden van die invloed.
- Vervang autoriteiten die niet het goede voorbeeld geven.
- Stimuleer heldere regels en, zo nodig, bestraffing.

## 5 GELIJKWAARDIGE RELATIES

Ontstaan er belangenconflicten tussen individuen die ongeveer even machtig zijn? Dan zijn de eerbiedige strategieën uit context 2 niet effectief. In plaats daarvan is in de evolutie wederkerig altruïsme ontstaan. Dat houdt in dat mensen dingen voor elkaar doen zonder dat ze er direct iets voor terugkrijgen, in de verwachting dat ze later op de ander kunnen rekenen als ze zelf iets nodig hebben. De zorg voor kinderen is daar een goed voorbeeld van.

Altruïsme levert de 'goeddoener' nog meer op: voldoening. Mensen die voor een zieke partner of ouder zorgen, leven zelfs langer dan mensen die niet voor een ander hoeven te zorgen. Door het contact voelen we ons beter. Ons brein is er in de loop van de evolutie op toegerust om contact te maken met anderen en mee te voelen met hun pijn en plezier. Het is daarom moreel verstandig om onderlinge contacten te stimuleren en te onderhouden.

In gelijkwaardige relaties vinden we - naast verwantschap - de volgende karakteristieken van de ander belangrijk: coöperatief gedrag, beschikbaarheid voor toekomstige interactie en betrouwbaarheid. Dat is goed verklaarbaar. In de 2,5 miljoen jaar die het pleistoceen duurde, werkten mensen in kleine groepen samen. Herhaalde interactie was de regel. Mensen zagen elkaar dagelijks; zelfzuchtig en antisociaal gedrag

maakte het toen moeilijk om als groep te overleven. Uit onderzoek blijkt dat mensen in anonieme situaties, of als ze ergens tijdelijk werken, eerder geneigd zijn tot zelfzuchtig gedrag. Als ze menen dat anderen hen observeren, zijn mensen betrouwbaarder en coöperatiever. Is de kans groot dat we in de toekomst weer met dezelfde mensen moeten samenwerken op basis van gelijkwaardigheid? Dan laat ons instinct ons kiezen voor wederzijdse altruïstische strategieën. Er zijn verschillende manieren om te laten zien dat we beschikbaar zijn voor toekomstige interacties. Denk aan tatoeages die laten zien dat iemand bij een groep hoort, maar bijvoorbeeld ook aan het ondertekenen van een concurrentiebeding. Laat iemands cv daarentegen zien dat hij vaak van werkgever is gewisseld? Dan reageren organisaties vaak huiverig op dat gebrek aan betrokkenheid.

Betrouwbaarheid is een essentieel element in gelijkwaardige relaties. Vertrouwen betekent risico durven nemen, in de overtuiging dat de ander er geen misbruik van zal maken. Het vertrouwen in iemand groeit naarmate zijn gedrag beter voorspelbaar is. Daarvoor moeten we iemand vaker in actie zien. Als we meer vertrouwen in iemand hebben, geven we die persoon meer vrijheid om zelf te beslissen. Hierdoor ontstaan meer gedragsopties. Dat vergroot de kans op succes, waardoor het vertrouwen nog meer toeneemt.

**Context:** gelijkwaardige relaties

### **Instincten**

- Wederkerig altruïsme.

### **Aanbevelingen**

- Stimuleer aandacht voor wederkerigheid in de relaties.
- Stimuleer mensen om voorspelbaar, consistent en coöperatief gedrag te vertonen, als basis voor vertrouwen.
- Voorkom tijdelijke werkverbanden en anonieme situaties.
- Zorg ervoor dat mensen zich geobserveerd weten.

## 6 COMPLEXE EN ONGELIJKWAARDIGE RELATIES

Niet alle werkrelaties waarin we verkeren, zijn gelijkwaardig. Soms heeft de een de ander echt nodig, maar kan hij niet iets gelijkwaardigs teruggeven. Dat heet ook wel het 'bankiersprobleem'. De samenleving zit er op dit moment midden in. Banken helpen de klanten die een lening het meest nodig hebben, het minst, omdat ze bang zijn dat zij de lening niet kunnen terugbetalen. Hoe gaan we met elkaar om als we niet zeker weten dat de ander hetzelfde of iets gelijkwaardigs terug kan geven? Wat is ons morele instinct? Dit bankiersvraagstuk was al bij onze voorouders een belangrijk probleem. De resultaten van verschillende studies laten zien dat, evolutionair gezien, vriendschapsrelaties een oplossing kunnen zijn. Een kenmerk van vriendschapsrelaties is dat we hierin de 'kosten' onderschatten en de 'winsten' overschatten. Vrienden proberen te voorkomen dat ze bij de ander in het krijt staan. Ze zijn eerder van slag als ze iets zelf niet kunnen terugbetalen dan wanneer de ander daar

niet toe in staat is. Vriendschappen zijn vergelijkbaar met levensverzekeringen: het zijn investeringen in veiligheid op de lange termijn.

Een andere situatie waarin onze voorouders niet iets gelijkwaardigs terug konden geven, is bij gecompliceerde taken als jagen, een hut bouwen en zich beschermen tegen aanvallers. Voor dergelijke taken is afstemming nodig. Ze vergen simultane samenwerking en verdeling van de buit onder alle betrokkenen. Het was voor een individu dan ook belangrijk om samenwerkingspartners te kiezen die dezelfde soort problemen willen oplossen en competenties hebben die de eigen competenties aanvullen.

Ook tegenwoordig zijn er veel gecompliceerde taken waarbij we anderen nodig hebben. De vraag is: met wie werken we wel samen en met wie niet? Evolutionair gezien is het belangrijkste selectie criterium of een groep of groepslid competenties heeft die ons een voordeel opleveren, zoals vaardigheden, toegang tot hulpbronnen en sociale netwerken.

**Context:** complexe en ongelijkwaardige relaties

### Instincten

- Vriendschapsrelaties.
- Selectieve interactie.

### Aanbevelingen

- Stimuleer werkrelaties als vriendschapsrelaties.
- Stimuleer dat mensen werkrelaties aangaan die voor de langere termijn van belang zijn.
- Stimuleer dat medewerkers samenwerkingspartners kiezen die dezelfde soort problemen willen oplossen en met competenties die hun eigen competenties aanvullen.
- Stimuleer dat mensen zelf mogen kiezen met wie zij samenwerken om iets tot een succes te maken.

## 7 WE KENNEN DE ANDER NIET

Tot nu toe zijn steeds relaties besproken die overzichtelijk zijn: de een kent de ander. Maar er zijn ook situaties waarin we de ander niet of minder goed kennen. De relaties zijn indirect, of het gaat om verschillende groepen.

In een indirecte relatie geeft persoon A iets aan B, B geeft iets aan C, en C geeft iets aan A. Voor deze situatie hebben we het instinct ontwikkeld dat we een goede indruk willen maken op de ander. Mensen baseren hun oordeel over de ander, strikt genomen, niet op zijn gedrag, maar op de indruk die ze van dat gedrag hebben. Daarom zijn we bijvoorbeeld genereuzer als we voor een zaal reageren dan wanneer we anoniem reageren: we willen graag een positieve indruk wekken. Vooral als degene met wie we in de

toekomst moeten samenwerken, veel waarde hecht aan het oordeel van mensen in de zaal.

Krijgen we te maken met verschillende groepen, dan is een belangrijk instinct om te kijken wie er bij de eigen groep hoort en wie niet. We hebben geleerd om dat heel snel te beoordelen. We hebben een voorkeur voor mensen die tot de eigen sociale groep behoren. De keerzijde van de medaille is dat we over mensen die niet tot de eigen groep behoren, vanzelf negatieve of te globale, stereotype oordelen hebben. Een positieve kant van dit instinct is dat we hierdoor geneigd zijn om zorg, hulp, enzovoort, niet alleen te verlenen aan onze eigen verwanten, maar ook aan andere leden van de eigen groep. Toch is dit instinct maar beperkte moreel wenselijk, omdat het de eigen groep tot norm verheft en andere groepen min of meer uitsluit.

**Context:** je kent de ander niet

### **Instincten**

- Omgaan met indirecte wederkerigheid.
- Groepshandhaving door te bepalen wie bij de eigen groep hoort en wie niet.

### **Aanbevelingen**

- Zorg ervoor dat medewerkers zich bewust zijn van de indruk die ze maken op anderen.
- Zorg ervoor dat mensen zich niet laten verblinden door de buitenkant, dat ze de tijd nemen voor diepgang.
- Stimuleer mensen om wijs om te gaan met anderen en andere groeperingen.
- Investeer in het leren omgaan met diversiteit en het leren erkennen dat we discrimineren, dat we onderscheid maken tussen mensen.
- Stimuleer dat mensen hun eigen houding onder ogen durven zien.
- Zorg ervoor dat medewerkers weten wat de bijdragen zijn van anderen in het systeem.
- Breng mensen die indirect met elkaar te maken hebben, met elkaar in contact.

## 8 ALS HET VERKEERD GAAT

Mensen kunnen zich per ongeluk of bewust zelfzuchtig gedragen. Hoe gaan we daarmee om?

Een eerste instinct dat we daarvoor hebben ontwikkeld, is lik-op-stukbeleid. Lik-op-stukbeleid houdt in dat de een samenwerkt met de ander als de ander ook met hem samenwerkt. Maar als de ander iets doet wat tegengesteld is aan samenwerking, geeft hij hem met maximaal één actie lik op stuk. Hij doet precies hetzelfde als de ander en gaat daarna weer door met het samenwerkingsgedrag. Dit blijkt voor samenwerking een zeer adequate methode, omdat de een laat zien dat hij wil samenwerken, ook als de ander een keer niet samenwerkt. Tevens laat hij dan zien dat hij niet over zich laat lopen. Zijn gedrag is zijn antwoord op de acties van de ander.

Te veel altruïsme kan ontaarden in goedgelovigheid en kan anderen uitnodigen om zelfzuchtig en immoreel te handelen. Iemand kan anderen bijvoorbeeld manipuleren door zich beter voor te doen dan hij is. Om die situatie te overleven, is het gewenst

dat we de misbruikers ontdekken. De mensheid heeft onbewuste strategieën ontwikkeld om zulke gevallen van misleiding vast te stellen. Hoe dat precies werkt, weten we niet, maar mensen voelen vaak aan dat er iets niet klopt. Er is vooral een instinct ontwikkeld om misleiding te ontdekken bij de degenen wier belangen met de onze conflicteren, eerder dan bij degenen met wie we belangen delen.

Een van de strategieën om met misbruik van altruïsme om te gaan, is mensen aanpakken die wel profiteren van de groep, maar zelf geen bijdrage leveren; het *free riders*-gedrag waar vormen van fraude en corruptie onder vallen (verrijking ten koste van de groep). Dit gedrag brengt de groep in gevaar. Helaas laten we vaak anderen het vuile werk opknappen: klokkenluiders die daar niet zelden een hoge prijs voor moeten betalen. De beste manier om *free riders*-gedrag te bestrijden, is met een combinatie van straffen en belonen. Straf de *free riders* en degenen die hun gedrag niet aan de kaak hebben gesteld, en beloon samenwerkingsgedrag en degenen die het *free riders*-gedrag wel ter discussie durven stellen.

**Context:** als het verkeerd gaat

### Instincten

- Lik-op-stukbeleid.
- Misbruik kunnen aanvoelen.

### Aanbevelingen

- Pak *free riders*-gedrag aan met lik-op-stukbeleid.
- Stimuleer dat mensen hun gevoel van 'het klopt niet' serieus mogen nemen, ook al kunnen ze dat niet heel precies onderbouwen.
- Maak mensen alert op impressiemanagement: de situatie dat anderen zich beter voordoen dan ze zijn.
- Stimuleer wederzijdse monitoring en evaluatie van werk.
- Zet het onderwerp *free riders*-gedrag op de agenda en beloon degenen die *free riders*-gedrag aan de kaak stellen.
- Bagatelliseer ontevredenheid van medewerkers over *free riders*-gedrag van anderen niet.

## 9 ZORG VOOR DE GEMEENSCHAP: TOO BIG TO FAIL

Ten slotte bekijken we de context waarin de wereld langzaam maar zeker terechtkomt: de impact van ons gedrag op anderen wordt steeds groter en zal alleen maar toenemen. Betekende een bosbrandje voor onze voorouders dat ze naar een volgende plek verhuisden en daar verder leefden, tegenwoordig heeft een overstroming in Japan wereldwijde gevolgen doordat een kernreactor in de problemen komt. Relatief kleine gebeurtenissen kunnen grote effecten hebben. Systemen zijn *too big to fail* geworden. Aan deze nieuwe context hebben we ons evolutionair nog niet kunnen aanpassen; het gewenste morele gedrag voor deze context is dus nog geen instinct.

De context is: zorg voor de gemeenschap. De menselijke moraal begint hier af te wijken van alles wat we tot nu toe zijn tegengekomen in de evolutie: we moeten ons een mening vormen over goed en kwaad, zonder dat we de anderen, die de gevolgen van ons handelen ondervinden, kennen. Denken op gemeenschapsniveau betekent dat de 'onpartijdige toeschouwer' leidend wordt voor ons gedrag<sup>[4]</sup>. Wat zou iemand vinden die onafhankelijk en objectief een beslissing beoordeelt? Het is de menselijke moraal in zijn meest complexe vorm. Moreel gedrag in deze context houdt in dat iedereen, voor het in stand houden van de samenleving, zijn deel voor zijn rekening neemt, het zogenoemde rentmeesterschap. Dat wil zeggen: die acties uitvoeren die voor de gehele gemeenschap op langere termijn gewenst zijn. Dat kan door beter te denken en handelen op de volgende dimensies<sup>[5]</sup>:

- *breder*, door meer waarden te respecteren en rekening te houden met de belangen van de overige betrokken partijen en met meer perspectieven en alternatieven;

- *dieper*, door beter rekening te houden met het verleden en de gevolgen op lange termijn;
- *rijker*, door aanvullende argumenten te gebruiken om beslissingen te onderbouwen;
- *beter verdedigbaar*, door het gedrag te baseren op goede argumenten en daarbij rekening te houden met de verwachtingen van andere betrokkenen.

Omdat deze context nog relatief nieuw is voor de mensheid, is de kans groot dat de acties van de een negatieve consequenties hebben voor anderen. We worden vaak onbewust en onbedoeld elkaars tegenstrevers<sup>[6]</sup>. We moeten ons als mensheid nog sterk aanpassen aan de huidige complexe wereld. Dat kan onder meer door beter te leren kijken naar de langere termijn, met een bredere blik, en ons meer te bezinnen.

Dit gedrag is nog geen instinct en dergelijke situaties zullen nog regelmatig leiden tot zelfzuchtig gedrag of gedrag dat anderen als zelfzuchtig interpreteren. Als dat gebeurt, is het nodig dat we 'de plek der moeite durven betreden'<sup>[7]</sup>. Ook met de mensen die we nog niet kennen en zullen moeten opzoeken. Dat betekent het moeilijke gesprek aangaan en met de ander bespreken wat het met ons doet als hij ons vertrouwen beschadigt of misbruikt. Zonder verwijten te maken of schuldigen te noemen. Vervolgens is het mogelijk om samen te onderzoeken wat er aan de hand is, wat de redenen zijn voor bepaald gedrag en oplossingen te zoeken om de relatie weer werkbaar te krijgen. Maak het niet te snel goed, vermijd de neiging om de plek der moeite snel te verlaten, maar blijf er ook niet te lang hangen. Soms is het goed om afscheid te nemen of vergeving te schenken. Op een gegeven moment moet de werkrelatie weer werkbaar worden, waardoor het vertrouwen weer kan groeien. Gedane zaken nemen geen keer. Vergeten is niet mogelijk, wel vergeven, al heeft de relatie mogelijk een knauw gekregen op een voor (werk)relaties fundamenteel aspect.

[4] De Waal (2013).

[5] Karssing (2011).

[6] Schaveling et al. (2012).

[7] Wierdsma (1999).

**Context:** *too big to fail*

### **Instincten**

- Nog geen.

### **Aanbevelingen**

- Stimuleer rentmeesterschap.
- Stimuleer breder, dieper, rijker en beter verdedigbaar denken en handelen.
- Stimuleer mensen om rekening te houden met ‘de onpartijdige toeschouwer’: wat zou die van dit gedrag vinden?
- Stimuleer ‘het betreden van de plek der moeite’ waar nodig.
- Stimuleer dat mensen vergeven en berouw tonen als dat passend is.
- Laat mensen zich realiseren dat hun beeld van de werkelijkheid slechts een beperkt beeld is en niet de werkelijkheid.
- Stimuleer mensen om vanuit verschillende perspectieven naar de werkelijkheid te kijken (inclusief dat van de ander) en hun interpretaties te controleren.

## 10 CONCLUDEREND

De evolutie schonk ons de vermogens om moreel instinctief gedrag te vertonen. Dat gedrag is niet vanzelfsprekend in overeenstemming met de basiswaarden van goed ambtenaarschap. Met de kennis van een evolutionaire benadering kan de integriteitsfunctionaris of manager begrijpen hoe mensen in bepaalde contexten instinctief reageren en de bij een bepaalde context passende interventies hanteren.

Wanneer dit instinctieve gedrag samenvalt met het gewenste gedrag kunnen de instincten worden gebruikt om de integriteit van de organisatie te versterken; wanneer instincten tot ongewenst gedrag leiden zal het integriteitsbeleid dit moeten ontmoedigen.

Kort samengevat:

- rust, reinheid en regelmaat zijn altijd goed (gezien onze fysiologische behoeftes);

- maak gebruik van autoriteit, maar zorg dat de autoriteit het gewenste gedrag voorstaat;
- stimuleer samenwerken en wederkerigheid;
- zorg dat mensen leren omgaan met diversiteit, om de kracht ervan te gebruiken en de nadelen (uitsluiting, discriminatie) te ondervangen;
- pak incidenten, hoe klein ook, direct aan (lik op stuk);
- stimuleer breder, dieper, rijker en beter verdedigbaar denken en handelen;
- stimuleer ‘het betreden van de plek der moeite’ waar nodig;
- stimuleer verbeeldingskracht.

*Jaap Schaveling is als associate professor Leiderschap en Samenwerken en als programmadirecteur van de modulaire MBA programma's verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.*

*Contact: [j.schaveling@nyenrode.nl](mailto:j.schaveling@nyenrode.nl)*



## Literatuur

- Baumeister, R. en J. Tierney (2011). *Willpower. Rediscovering the Greatest Human Strength*. Penguin.
- Buunk, B. (2010). *Oerdriften op de werkvloer*. Bert Bakker.
- Karssing, E. (2011). *De oplossing is het probleem niet. Reflecties op ethiek, integriteit en compliance*. NCI.
- Krebs, D.L. (2005). The evolution of morality. In: D. Buss (Ed.). *The Handbook of Evolutionary Psychology*, (pp. 747-771). John Wiley & Sons.
- Krebs, D.L. en K. Denton (2005). Toward a more pragmatic approach to morality. A critical evaluation of Kohlberg's model. *Psychological Review*, 112, 629-649.
- Panksepp, J. (1998). *Affective Neuroscience. The Foundations of Human and Animal Emotions*. Oxford University Press.
- Schaveling, J., B. Bryan en M. Goodman (2012). *Systeemdenken. Van goed bedoeld naar goed gedaan*. Academic Service.
- Verplaetse, J. (2008). *Het morele instinct. Over de natuurlijke oorsprong van onze moraal*. Nieuwezijds.
- Waal, F. de (2013). *De Bonobo en de tien geboden. Moraal is ouder dan de mens*. Atlas Contact.
- Wierdsma, A. (1999). *Co-creatie van verandering*. Eburon.



# DE INTEGRITEITS- FUNCTIONARIS:

*niet het geweten van de  
organisatie, maar pionier en  
strategische aanjager*

**In gesprek met Aafje Stout,  
Henk-Jeroen van Groningen  
Schinkel en Bart Grosheide**

teit. Zij kunnen voor organisaties van gelijke omvang misschien wel beter als voorbeeld dienen dan de grote organisaties.

## 1 AANLEIDING

Best practices op het gebied van integriteit komen meestal van grote organisaties. Dat is niet verwonderlijk. Grote organisaties beschikken over meer middelen om integriteitsbeleid te ontwikkelen dan kleine en middelgrote organisaties en genereren zodoende ook meer voorbeeldmateriaal. Dat neemt niet weg dat de minder grote organisaties zijn gehouden aan dezelfde wettelijke verplichtingen en aan de Basisnormen integriteit<sup>[1]</sup>. Hoe geven zij daar invulling aan? Uit interviews blijkt dat er ook kleinere organisaties bestaan die serieus werk maken van het bevorderen en borgen van integri-

## 2 INTERVIEWS

Een van de aspecten van goed integriteitsbeleid is dat de organisatie een integriteitsfunctionaris heeft. Iemand die het thema aanwakkert, zorgt dat er op een goede manier aandacht voor is en zorgt voor evenwichtig en samenhangend integriteitsbeleid. Maar hebben kleinere organisaties ook integriteitsfunctionarissen? Zo ja, hoe doen zij hun werk en waar lopen zij tegenaan? Om deze vragen te kunnen beantwoorden, hebben wij integriteitsfunctionarissen van drie middelgrote gemeenten geïnterviewd.

Volgens de Integriteitsmonitor 2012 (BIOS) beschikt zo'n 64 procent van de middelgrote gemeenten over een specifieke functionaris

[1] Voluit : Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie.

of eenheid die verantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid. De zoektocht naar minimaal drie functionarissen zou dan ook geen probleem moeten zijn. Dat viel tegen.

Bij een uitvraag onder verschillende kleinere gemeenten viel op dat men vaak niet eens wist of er een integriteitsfunctionaris was. In veel gevallen werd doorverwezen naar de P&O-afdeling die uiteindelijk nee moest verkopen.

Vaak werd terughoudend gereageerd op de vraag om doorverbonden te worden met de integriteitsfunctionaris. Misschien omdat die niet bestond, misschien uit angst dat er een integriteitskwesitie zou sluimeren, of enkel omdat men het niet zeker wist.

Dit is een reden temeer om de integriteitsfunctionaris voor het voetlicht te brengen! Uiteindelijk zijn drie integriteitsfunctionarissen of -coördinatoren, zoals twee van hen deze functie liever noemen, geïnterviewd. Gemakshalve spreken we verder over integriteitsfunctionarissen.

### 3 OVER DE FUNCTIE

De (apart van elkaar geïnterviewde) functionarissen vertonen zowel verschillen als overeenkomsten. Zij verschillen in achtergrond en kernfunctie, zoals accountant of jurist, de ophanging van hun functie in de organisatie, maar ook in hun ervaring als integriteitsfunctionaris. Overeenkomsten zijn er op het gebied van omstandigheden bij de totstandkoming van de functie en van de knel- en ontwikkelpunten. Een en ander zal de revue passeren.

### 4 DE AANLEIDING OM EEN INTEGRITEITSFUNCTIONARIS IN TE STELLEN

De aanleiding om een integriteitsfunctionaris in te stellen, heeft bij geen van de drie gemeenten te

maken gehad met een incident. De functie is veelal ontstaan naar aanleiding van de Ambtenarenwet en de Basisnormen waardoor scherpere eisen werden gesteld aan het integriteitsbeleid. Hierdoor ontstonden tevens de wens en behoefte om integriteit niet fragmentarisch en reactief op te pakken maar strategisch in de organisatie in te bedden. De gemeentesecretaris speelt steeds een belangrijke rol in de aanzet hiertoe. Het opstellen van een integriteitsbeleidsplan of een gedragscode blijkt het moment om ook een integriteitsfunctionaris aan te stellen. Bij één organisatie is de integriteitsfunctionaris pas in 2010 begonnen. De andere hebben deze functie al eerder gecreëerd.

Bij een van de gemeenten is de integriteitsfunctionaris eigenlijk nooit formeel benoemd of als aparte functie belegd. Informeel is dat wel het geval, want voor bestuurders en management is duidelijk wie met dit thema belast is en wie er de trekker van is. In die gemeente is de functie in de loop der jaren ook wat gewijzigd. Eerst hield de functionaris zich bezig met het invoeren van de wettelijke vereisten op het gebied van integriteit. Later is het een meer coördinerende functie geworden, waarbij integriteitsbevordering als veranderkundig traject werd opgepakt. Bij de twee andere organisaties is wel een nieuwe, formele functie gecreëerd, die ook is benoemd in het beleidsplan integriteit. De geïnterviewde functionarissen van deze organisaties moesten de nieuwe functie combineren met hun bestaande functie. Op dat moment was nog totaal onduidelijk hoe ze de rol zouden invullen, hoeveel uur ze ervoor nodig hadden, wat er precies moest gebeuren en welke specifieke verwachtingen er waren. Het bleek een echte pioniersfunctie, die de nodige creativiteit vergt en waarin ze zelf hun weg hebben moeten vinden. 'Daarmee hangt de invulling sterk af van de persoon.'

De taken van de functionaris liggen aanvankelijk dan ook niet vast in een functieomschrijving, die volgt meestal pas later, hetgeen handig kan zijn voor eventuele opvolgers.

## 5 WAT DOET EEN INTEGRITEITSFUNCTIONARIS CONCREET?

Hoewel de integriteitsfunctie vaak niet duidelijk omschreven is (in termen van onder meer taken, uren, kosten, resultaten en verantwoordelijkheden) wordt deze bij de verschillende organisaties toch op een redelijk eenduidige manier ingevuld. Niet zozeer als 'eerstelijns hulp', maar als aanjager van integriteitsbevordering. Wanneer de organisatie eenmaal voldoet aan allerlei wettelijke verplichtingen en de regelingen er zijn, komt het vooral neer op afstemmen met en overtuigen van bestuur, gemeentesecretaris, management en andere betrokkenen bij het integriteitsbeleid, om het beleid te kunnen en implementeren. Cruciaal daarin blijkt het creëren van draagvlak.

De integriteitsfunctionarissen zien zichzelf primair als de spil in de organisatie, zowel kundig als vaardig op het gebied van integriteitsbevordering, met visie en zicht op wat er moet gebeuren en adviserend over de implementatie en verbeteringen.

De daadwerkelijke eerstelijns hulp, zoals vragen of iets integer is, of een melding doen over een vermoede misstand, ligt bij het management. Zij kunnen daar uiteraard op hun beurt met anderen, waaronder de integriteitsfunctionaris, over sparren.

Alle geïnterviewden benadrukken expliciet dat je vooral niet de probleemhouder of het geweten van de organisatie moet willen zijn, die als trekker alles op zijn schouders neemt en als individu verantwoordelijk wordt gehouden voor de integriteit van de organisatie. Het bestuur en management zijn verantwoordelijk en als integriteitsfunctionaris stimuleer, motiveer, overtuig en ondersteun je hen met een duidelijke visie en bijpassend instrumentarium. Je bent in gesprek met het management maar ook met de werkvloer. Met een duidelijke visie, al dan niet met wat hulp van (externe) derden, adviseer je en overtuig je om integriteit op de agenda te houden.

Hoewel zulke externe hulp waardevol kan zijn, waar schuwen geïnterviewden er ook voor om integriteit niet langdurig uit te besteden, immers: 'Vreemde ogen dwingen, maar wat als ze even later weer weg zijn?' Dat impliceert dat de organisatie uiteindelijk zelf de kennis en expertise op integriteitsgebied moet opbouwen.

Het aantal uren dat de functionarissen aan hun werk kunnen besteden, varieert van twee tot tien uur. Geen van hen beschikt over een eigen budget, geormerkt voor integriteitsprojecten en -producten.

## 6 AANBEVELINGEN EEN AANDACHTSPUNTEN

De integriteitsfunctionaris moet geduldig zijn en doorzettingsvermogen hebben. De aandacht voor het onderwerp verslapt snel en ook kunnen management en bestuur ineens andere prioriteiten stellen of, om allerlei redenen, bepaalde voorstellen afwijzen. Zo hebben bezuinigingen ertoe geleid dat activiteiten op het gebied van integriteit in de ijskast zijn gezet. Een andere reden die aan bod kwam, is dat het management een bepaalde activiteit uiteindelijk toch als te bedreigend kan ervaren, omdat die zaken naar boven kan brengen die men liever niet ziet.

Optimaal integriteitsbeleid voeren gaat stapje voor stapje en een organisatie veranderen kan jaren duren: 'Integriteitsontwikkeling is een kwestie van lange adem.'

Hoewel twee van de drie organisaties beschikken over een integriteits(beleids)plan, leert men ook al doende en kristalliseert de visie op integriteitsbevordering zich in de loop van de tijd nader uit.

Wat alle integriteitsfunctionarissen bij hun pionieren blijkt te helpen, is een netwerk. Dat kan zowel intern als extern zijn. Externe specialisten, collega-integriteitsfunctionarissen van andere organisaties en interne sparringpartners die je ondersteunen, inspireren en met je mee kunnen denken, worden van

groot belang gevonden. Cruciaal zelfs als je nog maar net in de functie bent begonnen.

De ideale integriteitsfunctionaris is iemand met een open en nieuwsgierige houding. Hij of zij is initiatiefrijk en creatief en kan tegen een stootje. Hij kent de organisatie goed en heeft voldoende aanzien om zijn functie te kunnen waarmaken. Maar bovenal moet het thema hem of haar boeien, hij moet een duidelijke visie hebben of ontwikkelen en stevig staan in gesprekken met management en bestuur. Geen dwingeland maar een senior adviseur die zich goed in anderen kan verplaatsen, verbanden kan leggen en kan overtuigen. In een minder grote organisatie past de functie het beste in een stafomgeving, maar of dat een strategieafdeling, controllersafdeling of HRM-afdeling is, lijkt niet zo veel uit te maken. Het gaat er vooral om dat de rol coördinerend en aanjagend van aard is. Eigenlijk is het een functie waarbij je jezelf uiteindelijk overbodig maakt, omdat integriteit dan volledig is ingebed in de organisatie, tenminste als efficiëncymaatregelen en bezuinigingen de aandacht voor integriteit niet ondersneeuwen.

*Marijn Zweegers is hoofd van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

*Contact: [m.zweegers@integriteitoverheid.nl](mailto:m.zweegers@integriteitoverheid.nl)*

*Alain Hoekstra is coördinerend beleidsadviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

*Contact: [a.hoekstra@integriteitoverheid.nl](mailto:a.hoekstra@integriteitoverheid.nl)*

# BEROEPSTROTS EN INTEGRITEIT INSPIREREN EN LEREN MET TROTSE VERHALEN

## 1 INLEIDING

Op 16 november 2012 bespreken ruim honderd managers van UWV trotse verhalen met elkaar. Over een bedankbrief van een tevreden klant: 'Hierbij wil ik jullie allemaal bedanken voor het feit dat iedere maand keurig op tijd mijn inkomen op mijn giro stond. Nooit één dag te laat'. Over een lastig maar succesvol samenwerkingsproject met de Belastingdienst. Over een klant die tijdens een telefoongesprek een aanval van hyperventilatie krijgt en door adequaat optreden van een UWV'er de gepaste hulp krijgt. Over fouten van UWV die door eigen initiatief van een UWV'er toch nog worden gerepareerd. Over luisteren en begrip hebben voor cliënten, maar ook voor elkaar.

Het thema van de managementbijeenkomst

is leiderschap, integriteit en beroepstrots. Ter voorbereiding op de bijeenkomst kreeg elke manager het verzoek om twee trotse verhalen op te halen bij medewerkers. Veel van deze verhalen hebben een herkenbaar plot. Een UWV'er loopt tegen een probleem op. Soms een klacht, soms een klant die een bijzondere aanpak vereist, soms een regel die het werk in de weg zit. De medewerker kan er voor kiezen om de gemakkelijke of veilige weg te volgen, maar besluit goed werk te willen leveren. Soms zorgt dit voor nieuwe problemen, soms gaat het gemakkelijker dan op voorhand gedacht. En dan lukt het om het echte probleem op te lossen! Er is goed werk geleverd, de medewerker mag trots zijn op zichzelf. En waarom is het goed werk? Omdat het past bij de basiswaarden van UWV: respect, openheid, eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit. Een

aantal van deze trotse verhalen zijn opgeschreven in het boekje *22 verhalen uit 't hart van UWV. UWV'ers over trots, integriteit en hoe kleine dingen het verschil kunnen maken*.

Samen met Frans van Oostrum, hoofd van het Bureau Integriteit van UWV, en zijn enthousiaste collega's heb ik deze themabijeenkomst vorm mogen geven. Ik kijk er met gepaste trots op terug. Dit is het zeer geslaagde hoogtepunt in een zoektocht van zeven jaar om integriteit en beroepstrots met elkaar te verbinden. In dit hoofdstuk beschrijf ik mijn bevindingen.<sup>[1]</sup> Ook kijk ik vooruit: wat is de uitdaging voor de komende zeven jaar?

In paragraaf 2 bespreek ik de belangrijkste begrippen: integriteit en beroepstrots. In paragraaf 3 laat ik zien dat trotse verhalen een belangrijk voertuig zijn om de basiswaarden van een organisatie te concretiseren en medewerkers te inspireren. In paragraaf 4 kijk ik naar de kracht van verhalen. Ik besluit in paragraaf 5 met enkele afrondende opmerkingen. Ik zal geregeld naar de managementbijeenkomst verwijzen, hoewel UWV'ers strikt genomen geen ambtenaren zijn.<sup>[2]</sup> Het karakter van de werkzaamheden en die van overheidsorganisaties is echter vergelijkbaar. Ik heb de afgelopen jaren met verschillende groepen overheidsmedewerkers oefeningen rondom beroepstrots gedaan en de resultaten zijn vergelijkbaar: het werkt en inspireert!

[1] Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van enkele teksten die Frans van Oostrum en ik hebben geschreven voor het UWV-boekje *22 verhalen uit 't hart van UWV*.

[2] UWV is het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen en verzorgt als een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) de landelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## 2 BEROEPSTROTS EN INTEGRITEIT

'Door ambtenaar te worden, ben je ingetreden in de grote gemeenschap van de burgerlijke overheidsdienst, de gemeenschap van hen die geroepen zijn met inzet van al hun krachten en gaven het algemeen belang te dienen; binnen de sfeer van recht en wet hun medeburgers te helpen; mede te werken aan een maatschappelijke organisatie, waar binnen groter menselijk geluk, groter algemeen welzijn mogelijk zal zijn dan in de tegenwoordige.'

Aldus Van Poelje in 1959 in zijn *Vademecum voor de jonge ambtenaar*. De ambtenaar als geroepene. Een roeping gaat veel verder dan als goed werknemer je taken adequaat vervullen. Een roeping verwijst naar een manier van werken waar de ambtenaar voor wil gaan staan, die zijn werk zin en betekenis geven. Een manier van werken waar ambtenaren beroepstrots aan kunnen ontlenuen.

In 2007 organiseerden het CAOP en de Ien Dales Leerstoel een studiemiddag over beroepstrots en integriteit. Ik mocht de openingslezing houden en begon met bovenstaand citaat van Van Poelje.<sup>[3]</sup>

Het thema hield mij toen al een tijdje bezig. Ik was ermee in aanraking gekomen doordat ik werd gevraagd een bijdrage te leveren aan het boek *Beroepszeer*. Dat boek heeft veel energie losgemaakt bij een grote groep mensen. Vervolgens is de stichting Beroepseer opgericht ([www.beroepseer.nl](http://www.beroepseer.nl)) als initiatiefnemer van allerlei activiteiten en publicaties rondom beroeps(z)eer en beroepstrots. Uitgangspunt is de constatering dat in veel beroepsgroepen werknemers worden gefrustreerd in hun goede werk doordat ze steeds meer te maken krijgen met regels, voorschriften,

[3] Zie Niessen en Karssing (2008) voor deze lezing en andere bijdragen aan dit onderwerp.



protocollen en vergaande verantwoordingsmechanismen. Managers worden steeds belangrijker en die willen vooral beheersen en controleren. Echter, de meeste mensen willen in hun werk als persoon serieus worden genomen, ze willen erkenning voor hun kennis en kunde, ze willen betrokken zijn bij de invulling van hun werk, ze willen een betekenisvolle bijdrage leveren en waardering krijgen voor de goede dingen die ze doen. De overmatige regulering staat dit in de weg. De uitdaging is om weer de trots op het werk en daarmee de kwaliteit in het werk terug te krijgen.

Hoewel de publieke discussie over beroepstrots verder gaat dan integriteitsbeleid, zie je dat veel kritiek op integriteitsbeleid grote overeenkomsten heeft met deze discussie. Het integriteitsbeleid zou zich te veel richten op het beperken van de bewegingsruimte van ambtenaren, op het formuleren van regels en 'wilskrachtondersteunende maatregelen', op het 'in control' zijn van de organisatie.

In mijn lezing probeerde ik te laten zien hoe een appèl op beroepstrots een bijdrage kan leveren aan de integriteit van de overheid. Vanuit de gedachte dat er een grote verwantschap bestaat tussen integriteit en beroepstrots, die echter niet vanzelfsprekend zichtbaar is. Ik bespreek eerst kort integriteit en beroepstrots los van elkaar en leg dan de link tussen de twee begrippen.

### **Integriteit**

Integriteit wordt vaak neergezet als een 'moreel minimum' dat van bovenaf wordt opgelegd, met nadruk op regels en voorschriften die onverantwoord gedrag moeten voorkomen. Een dergelijke opgelegde en negatieve oriëntatie is niet noodzakelijk. Naast een morele plicht kan integriteit ook een *ideaal* zijn. Zoals Van Poelje het zo mooi zei: als ambtenaar lever je een bijdrage aan een maatschappij waarin groter menselijk geluk, groter algemeen welzijn mogelijk zal zijn dan in de tegenwoordige. Daarmee doe je dus iets heel moois.

Integriteit als moreel minimum is het tegenovergestelde van corruptie, fraude, onverenigbare functies, misbruik en manipulatie van informatie, misbruik van bevoegdheden en misdragingen in de vrije tijd. Integriteit als ideaal betekent dat je de goede dingen doet op de goede manier: het verwijst naar goed ambtenaarschap. Met basiswaarden wordt aangegeven hoe dat eruit ziet, wat *goed werk* betekent. Als we nu kijken naar de basiswaarden van UWV – respect, openheid, eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit – dan zien we dat al de zojuist genoemde schendingen zijn te herleiden tot het loslaten van ten minste een van die vier basiswaarden. Maar de basiswaarden doen veel meer. Werken volgens de basiswaarden is niet hetzelfde als je aan alle regeltjes houden. Iemand die geen verkeersregels overtreedt, rijdt daarom nog niet de goede route. Oftewel, een ambtenaar die niet fraudeert, discrimineert, pest of sjoemelt met declaraties is nog niet een ambtenaar die zijn functie adequaat uitoefent. Integriteit is meer dan 'je mag niet ...'. De basiswaarden van goed ambtenaarschap verwoorden op een positieve wijze wat het betekent om je als een goed ambtenaar te gedragen (wat dus meer is dan je niet als een slecht ambtenaar te gedragen).

### **Beroepstrots**

Wanneer ben je trots op je werk? Wanneer is er sprake van beroepstrots? Mensen zijn trots wanneer ze hun werk op een goede en fatsoenlijke wijze kunnen doen. Beroepstrots ontstaat doordat iemand kwaliteit levert en daarin ook door anderen wordt erkend. Beroepstrots gaat veel verder dan werknemerstevredenheid. Je kunt al tevreden zijn als je leuke collega's, een begripvolle manager, een fatsoenlijk inkomen en genoeg vrije dagen hebt. Tevredenheid is gebaseerd op subjectieve gevoelens, de standaarden voor deze gevoelens bepaal je helemaal zelf. Wat je werk inhoudt, wanneer en waarom dit goed werk is, wat kwaliteit is, bepaalt een ambtenaar echter niet zelf. Deze standaarden voor beroepstrots verwijzen naar het werk zelf. 'Wie beroepstrots heeft, is *terecht* tevreden

over zijn werk omdat het van belang en betekenis is, omdat het kwaliteit heeft, en deskundig en 'naar eer en geweten' is uitgevoerd [ ...]. Het eigen gevoel over je werk wordt beantwoord door anderen met erkenning, ruimte en vertrouwen. Dit positieve antwoord motiveert enorm.<sup>[4]</sup> Zoals ik in de inleiding aangaf, de UWV'ers konden terecht trots zijn op hun verhalen, omdat (!) ze passen bij de basiswaarden van UWV, de standaarden die aangeven wat goed werk voor een UWV'er betekent.

Ambtenaren bedenken de basiswaarden dus niet zelf, maar ze kunnen zich deze basiswaarden wel toe-eigenen, door ze, bij wijze van spreken, met hun handtekening te markeren. De persoonlijke toe-eigening van basiswaarden is dan een teken van professionele volwassenheid. Ze kunnen het antwoord op de vraag 'wie ben ik en waar sta ik voor?' mede geven door te verwijzen naar het werk dat zij als ambtenaar doen. Wanneer dat lukt, werken zij toegewijd omdat zij ervaren dat hun werk aansluit bij wat zij belangrijk vinden. De basiswaarden stellen dan niet zozeer grenzen aan hun handelen, maar verwoorden de zin en betekenis van goed ambtenaarschap. Beroepstrots slaat op die manier een brug tussen enerzijds zelfrespect en eigenwaarde en anderzijds beroepsgerelateerde standaarden.

### **Beroepstrots en integriteit**

Integriteit als moreel minimum heeft weinig met beroepstrots te maken. Echter, als de basiswaarden verwoorden wat op positieve wijze met integriteit wordt bedoeld, dan heeft trots alles met integriteit te maken. Met integriteit als *ideaal* staat de beroepstrots van de ambtenaar op het spel. Integriteit stelt dan niet zozeer grenzen aan het handelen van ambtenaren, maar verwoordt *zin* en *betekenis* van het ambtenaarschap.

Integriteit en beroepstrots liggen dus dicht bij elkaar. Als je maar kijkt voorbij de regeltjes en procedures.

[4] Jansen e.a. (2009): 13.

Hier is sprake van een verschuiving, van een negatieve naar een positieve benadering. Niet de vraag 'welke handeling is in mijn ambt ontoelaatbaar?' staat dan voorop, maar de vraag 'welke handeling is passend bij mijn ambt?'. Ofwel, de cruciale vragen in een integriteitsdiscussie zouden moeten zijn: hoe doe ik mijn werk goed? Hoe ben ik een goed ambtenaar? En niet: hoe voorkom ik dat ik de regels overtreed? Het voorkomen van fraude en corruptie zijn dan niet meer, maar ook niet minder, dan de minimale voorwaarden voor integere beroepsuitoefening.

### **Psychologisch realisme**

Wat me bijzonder aanspreekt in de koppeling van beroepstrots aan integriteit is het psychologisch realisme ervan. Beroepstrots is een vorm van applaus voor jezelf. Een tegenwerping zou kunnen zijn dat applaus voor jezelf als motief, minder zuiver en moreel hoogstaand klinkt dan belangeloze dienstbaarheid. Inderdaad, maar het is wel realistischer.

Pels (2007) stelt voor het menselijk streven naar erkenning, eer en zelfrespect niet te verketteren, maar juist voor het karretje van het goede te spannen. Hij probeert daarmee een psychologisch realistisch beeld van de mens neer te zetten dat ik beter herken, ook bij mezelf, dan de nadruk op belangeloze dienstbaarheid aan de medemens als het ultieme motief voor goede ambtenaren. Hij geeft aan dat mensen 'gemengde motieven' hebben, ze hebben meer en minder eerbare motieven als zucht naar avontuur, vernieuwingsdrang, de wil tot macht, eerzucht en geldzucht. Het probleem is niet dat we die motieven hebben, het probleem is dat we zo vaak geneigd zijn om eerzucht te vertalen naar materiële eigendom en rijkdom, naar subjectieve maatstaven van tevredenheid en minder naar de meer beroepsgerelateerde standaarden die bijvoorbeeld aangeven wat goed ambtenaarschap inhoudt. De kunst is applaus niet gelijk te stellen aan geld, maar aan sociale erkenning. En ervoor op te passen dat we niet doorschieten en het applaus voor jezelf goed ambtenaarschap in de weg gaat staan.

Ik concludeer: beroepstrots kan bijdragen aan integriteit doordat de ambtenaar, via een applaus voor zichzelf, gemotiveerd is om te doen wat van hem wordt verwacht. Applaus voor jezelf is niet erg, zolang je maar niet vergeet dat je dit applaus wel moet verdienen, dat applaus voor jezelf hand in hand moet gaan met applaus van de burger. Dan is beroepstrots niet alleen een belangrijke motivator, maar ook terecht.

### 3 TROTSE VERHALEN

Beroepstrots is het smeermiddel van de goedwerkende bureaucratie, integriteitsbeleid kan door overnormering de beroepstrots van ambtenaren frustreren doordat het een wig drijft tussen persoonlijke betrokkenheid en het werk. Mijn eerste les is daarom: pas op dat integriteitsmaatregelen niet als onbedoeld negatief neveneffect hebben dat ze de beroepstrots frustreren. Kunnen we echter ook beroepstrots op een positieve wijze benutten om de integriteit van de organisatie te bewaken, onderhouden en versterken?

Ik moet bekennen dat ik jarenlang niet veel verder kwam dan enkele algemeenheden als 'er is een cultuur nodig waarin ambtenaren worden behandeld als volwassen mensen die op een volwassen manier in hun werk staan' en 'eigen verantwoordelijkheid is het uitgangspunt'. Dat bleef wat vaag. Totdat ik het boek *Sturen op vertrouwen. Goed leiding geven aan goed politiewerk* van Jaco van Hoorn las. Dat was een enorme eyeopener. Hij geeft aan dat beroepstrots ontstaat doordat een politieagent weet 'dat hij in de dagelijkse gebeurtenissen met mensen bijzondere en belangrijke dingen doet'.<sup>[6]</sup> Hij benadrukt het belang van vakmanschap om goed werk te kunnen leveren: iedere situatie is weer anders. Heel belangrijk zijn daarom het inschattingsvermogen en het improvisatietalent van politieagenten. Maar dat brengt ook

meteen een risico met zich mee. Improviseren kan er immers gemakkelijk toe leiden dat zij doen wat henzelf goeddunkt. Dat zal heel vaak goed gaan, maar je wilt als organisatie niet dat iedere medewerker helemaal zelf gaat verzinnen wat goed werk inhoudt. De bekende reflex is om regels te gaan maken en heel veel procedures. Maar daarmee raak je iets belangrijks kwijt. *Wat dan nog telt, is wat telbaar is.* Niet de verhalen die we elkaar vertellen. 'Het gevoel ontstaat dat wat hun leidinggevenden tellen, niet de zaken zijn waar agenten na hun werkdag thuis over vertellen, en dat de belevenissen waar ze thuis wel over vertellen, voor de leidinggevenden niet tellen'.<sup>[6]</sup>

Van Hoorn stelt voor om minder aandacht te besteden aan systemen, procedures en kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) en om meer tijd te nemen om elkaar verhalen te vertellen als een manier om ervoor te zorgen dat medewerkers èn trots zijn op hun werk èn goed werk leveren. 'Het effect van het vertellen van deze verhalen is ook dat elke politieagent weer weet waarom hij of zij bij de politie is gaan werken. Deze verhalen raken aan de bezieling waarmee politiemensen hun werk willen doen. In die verhalen komt naar voren wat politiewerk goed politiewerk maakt'.<sup>[7]</sup>

Door verhalen te vertellen kun je elkaar inspireren, in de verhalen wordt duidelijk wat belangrijk is, wat goed werk inhoudt; met de verhalen wordt het ook mogelijk om bij elkaar te toetsen of dit inderdaad een goede manier van werken is. Daardoor blijft er ruimte om te improviseren maar kun je elkaar toch bij de les houden en gezamenlijk goed werk leveren.

Waar moeten de verhalen over gaan? Van Hoorn spreekt over 'betekenisvolle ontmoetingen'. Het zijn de ontmoetingen waarin het werk in essentie plaatsvindt. Deze ontmoetingen zijn betekenisvol omdat daar iets gebeurt, omdat het iets doet met de ander. Vaak zullen het ontmoetingen met burgers zijn, maar het kunnen evengoed ontmoetingen met collega's of

[5] Van Hoorn (2010: 124).

[6] Van Hoorn (2010: 29).

[7] Van Hoorn (2010: 136).

leidinggevend betreffen. Soms gaat het om troosten, andere keren om een echte maatwerkoplossing vinden of misschien zelfs over het corrigeren van een burger. Moeten dat grootse en meeslepende voorbeelden zijn? Neen, zeker niet. Van Hoorn stelt voor om het normale bijzonder te maken. Goed politiewerk, goed werk, toont zich immers juist ook in de kleine voorbeelden, in de routines, in het alledaagse, in het allereenvoudigste werk. Alle voorbeelden tellen mee.

Dit was de eyeopener. De volgende stap was een manier te bedenken om hiermee aan de slag te gaan. Ik moest toen denken aan de Waarderende Morele Reflectie van Myra van Zwieten.<sup>[8]</sup> De idee is om eerst praktijkverhalen te verzamelen die de doelgroep in moreel opzicht als inspirerend ervaart. Vervolgens worden deze praktijkverhalen gebruikt om de richtinggevende basiswaarden te formuleren die in het eigen professionele handelen centraal staan. De kracht hiervan is dat het begint met positieve ervaringen. Logisch als je beroepstrots als uitgangspunt neemt, vaak een verademing vergeleken met de meer negatief ingestoken casuïstiek die meestal wordt gebruikt tijdens integriteitsworkshops.

We hebben dit format ook gebruikt voor de managementbijeekoms. Eerst is de leidinggevend gevraagd medewerkers te interviewen en een voorbeeld te vragen dat hen heeft geïnspireerd. Dit kan bijvoorbeeld een casus zijn waar ze heel tevreden op terugkijken, waarbij ze trots op zichzelf waren, die ze graag als voorbeeld zien voor het overige professionele handelen, of waarover ze denken: 'dit is nu precies waarom ik bij UWV werk'.

Vervolgens is de medewerkers gevraagd aan te geven welke basiswaarden volgens hen de essentie van het verhaal vormen. Dat bleek geen enkel probleem! Medewerkers konden heel gemakkelijk de link leggen tussen hun trotse verhalen en de basiswaarden van hun organisatie. Tijdens de managementbijeekoms

zijn de praktijkverhalen van medewerkers uitgewisseld en besproken. Tot slot is gekeken wat dat betekent voor hun leiderschap, met vragen als:

- Wat helpt medewerkers om volgens deze basiswaarden te kunnen werken?
- Hoe kun je als manager – direct of indirect – hierop invloed uitoefenen?

Zoals gezegd, de voorbeelden hoeven niet groots en meeslepend te zijn. Het gaat erom het normale, het kleine, bijzonder te maken. Het allereerste voorbeeld dat ik hoorde toen ik met deze werkvorm bij een overheidsorganisatie ging experimenteren, kwam van een manager die een bloemetje had geregeld voor een medewerker die een bijzondere prestatie had geleverd. Opmerkelijk? Jazeker, in die organisatie was dit namelijk niet toegestaan! Als een belangrijke managementwaarde werd benoemd: medewerkers aandacht geven. Een waarde waar alle managers mee konden instemmen. Vervolgens is onderzocht hoe de managers (faciliterende voorwaarden) die aandacht ook daadwerkelijk kunnen geven. Zo werd een klein voorbeeldje het voertuig voor:

- het benoemen van belangrijke waarden;
- een onderzoek naar de eigen manier van werken en de organisatorische context.

## 4 DE KRACHT VAN VERHALEN

Ieder mens is uniek, mensen verschillen van elkaar. Gelukkig maar. Toch zijn er natuurlijk ook veel overeenkomsten. Waarin we op elkaar lijken, is dat we bijna allemaal van verhalen houden. Met verhalen vertellen we wie we zijn, wat we belangrijk vinden, waarom we bepaalde keuzes maken. Met verhalen geven we aan waar we vandaan komen en waar we naartoe willen gaan. Met verhalen brengen we gebeurtenissen met elkaar in verband en ordenen we 'losstaande' feiten waardoor die betekenis krijgen. Veel verhalen bevatten ook allerlei emoties

[8] [www.myravanzwieten.nl](http://www.myravanzwieten.nl)

die aangeven wat de verteller belangrijk vindt en het verhaal kracht geven. Door verhalen uit te wisselen en te bespreken, schep je ook een band, werk je aan een gezamenlijke cultuur en creëer je samenhang tussen mensen en werkzaamheden.<sup>[9]</sup>

Het ligt zo voor de hand: beroepstrots benutten, doe je met verhalen. Trotse verhalen die inspireren, verhalen waar iedereen van kan leren. Omdat het duidelijk maakt wat goed werk inhoudt. Omdat het laat 'zien' wat vakmanschap concreet betekent. Omdat verhalen mensen in beweging zetten. Omdat verhalen concreet maken wat abstract lijkt. Bijvoorbeeld: er is niks mis met de basiswaarden als respect, openheid, eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit. Maar het zijn grote begrippen en daarmee nog weinigzeggend. De medewerkers hadden er geen enkel probleem mee om hun trotse verhalen te duiden in relatie tot de basiswaarden. Daarmee zijn de verhalen treffende illustraties geworden van deze basiswaarden. Nu niet als mooie woordenboekdefinities, maar als verhalen die door de medewerkers worden herkend en laten zien waar de organisatie voor staat.

Aandacht voor trotse verhalen heeft ook nog een andere kant. Tijdens de managementbijeenkomst vertelden leidinggevendenden dat ze merkten dat de medewerkers het ook heel prettig vonden dat ze hun verhaal mochten vertellen. Soms werd pas voor het eerst gezien wat voor mooi werk ze hadden geleverd, tot dan hadden ze de trots helemaal uit zichzelf moeten halen, terwijl het natuurlijk veel stimulerender is als de leidinggevende en collega's het ook zien en er waardering voor hebben.

Volgens verschillende leidinggevendenden moet voor de trotse verhalen meer tijd worden genomen. Omdat dat motiveert. En omdat het laat zien waar de organisatie voor staat. Aan elkaar, zodat iedereen er van kan leren. Wanneer? Bijvoorbeeld tijdens het werkoverleg

('ieder werkoverleg beginnen met vijf minuten een trots verhaal'), maar ook tijdens informele momenten, bijvoorbeeld bij de koffieautomaat.

Er is één klein nadeel aan de trotse verhalen: Nederlanders vinden het moeilijk om openlijk trots te zijn, om aan anderen te vertellen dat ze vinden dat ze goed werk hebben geleverd. Doe maar normaal, dan doe je al gek genoeg. Toch zou ik me daar niet te veel van aantrekken. De essentie van de trotse verhalen is dat het normale bijzonder wordt gemaakt. Waarom zouden we dat niet met elkaar delen?

## 5 AFRONDING

Trotse verhalen concretiseren de basiswaarden waar integriteit naar verwijst en inspireren ambtenaren om volgens deze basiswaarden te werken. Verhalen vertellen en daarna bespreken, is ook een goede manier om van elkaar te leren, door met elkaar vanuit concrete situaties te bepalen of hier sprake is van goed werk. Verhalen zijn zo een goed voertuig om de morele dimensie in het werk te bespreken, voor collegiale toetsing en consultatie: 'Politiemensen zijn ook mensen, met hun eigen voorkeuren, hun eigen interessevelden en allergieën, hun sympathieën en antipathieën. De menselijkheid van politieagenten is aan de ene kant hun kracht, maar soms ook hun zwakte. Juist om die reden is het een opgave voor leidinggevendenden om de innerlijke moraliteit bespreekbaar te houden, om de intuïtieve keuzes achteraf tot onderwerp van gesprek te maken.'<sup>[10]</sup>

Hoe zorg je ervoor dat het niet blijft bij eenmalige activiteiten, maar dat verhalen op structurele wijze worden uitgewisseld en besproken? Dat dit niet gemakkelijk zal zijn, laat Nap (2012), een collega van Van Hoorn, zien in zijn proefschrift waarin hij onder-

[9] Vgl. Tesselaar en Scheringa (2008).

[10] Van Hoorn (2010: 38).

zoek doet naar systematisch leren in de politiepraktijk. Zijn inzichten gelden waarschijnlijk voor heel veel overheidsorganisaties. Hij ziet dat politiemensen op verschillende manieren met dezelfde soorten situaties omgaan, dat ze dat ook van elkaar weten, dat ze daar ook een mening over hebben, maar dat ze het lastig of zelfs onnodig vinden om dit met elkaar te bespreken. Niemand stelt vragen als: waar laat je je door leiden als je keuzes maakt in praktijk? Waarom doe je de dingen zoals je ze doet? Nap noemt het onontkooerbare vragen – vragen die niet onbeantwoord kunnen blijven –, maar dat betekent niet dat men ook met de vragen aan de slag gaat. Hij verzamelde in een team een groot aantal cases – alledaagse situaties, geen spannende spectaculaire zaken, het gewone werk – en laat zien hoe deze verhalen voertuig kunnen zijn voor zinvolle gesprekken over goed politiewerk. De morele dimensie in de voorbeelden spreekt voor zich, maar wordt niet aangesproken. Er is zeker wel een bepaalde leerbehoefte, maar het is een behoefte die zeurt, niet een die schreeuwt, en daardoor al snel wordt overstemd door andere zaken die om aandacht roepen. Verschillen in werkwijze worden dus niet gebruikt om van elkaar te leren, om het werk te optimaliseren. Nap legt een mooie uitdaging neer: hoe creëer je in een organisatie de ruimte en de voorwaarden om daadwerkelijk te leren, om te werken aan de ontwikkeling van de praktijk. Hij biedt een denkkader en een aantal handvatten, maar de uitdaging zal zijn om, door te experimenteren, een goede werkwijze te ontwikkelen. Het is een uitdaging waar ik me de komende zeven jaar op wil richten.<sup>[11]</sup>

*Edgar Karssing is als universitair hoofddocent beroeps-ethiek en integriteitsmanagement verbonden aan Nyenrode Business Universiteit. Contact: e.karssing@nyenrode.nl*

## Literatuur

- Brink, G. van den e.a. (red.)(2005), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom.
- Hoorn, J. van (2010). *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Boom.
- Jansen, T. e.a. (red.)(2009). *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Amsterdam: Boom.
- Karssing, E. (2005). 'Goed ambtenaarschap als seculiere roeping', in: G. van den Brink e.a. (red.), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom.
- Nap, J. (2012), *Vragen naar goed politiewerk*, Amsterdam: Boom Lemma.
- Niessen, R., en E. Karssing (red.)(2008). *Geroepen om het algemeen belang te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots*, Den Haag: CAOP.
- Pels, D. (2007), *De economie van de eer. Een nieuwe visie op verdienste en beloning*, Amsterdam: Ambo.
- Poelje, G. van (1959). *Vademecum voor de jonge ambtenaar*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Tesselaar, S. en A. Scheringa (2008). *Storytelling handboek*, Amsterdam: Boom.
- UWV (2013). *22 verhalen uit 't hart van UWV. UWV'ers over trots, integriteit en hoe kleine dingen het verschil kunnen maken*. Amsterdam: UWV.

[11] De auteur dankt Olga Crapels, Sacha Spoor en Frans van Oostrum voor hun commentaar op het concept van dit hoofdstuk.



BIOS is het kennis- en expertisecentrum op het gebied van integriteitsbevordering binnen de (semi) publieke sector. Het beschikbaar stellen van dit (en eerdere) jaarboek(en) is één van de manieren om de kennis met u te delen. Zo is er ook jaarlijks het congres, De Dag van de Integriteit speciaal voor degenen binnen de overheid die integriteit in hun takenpakket hebben. BIOS organiseert ook een aantal themabijeenkomsten per jaar, genaamd KIObijeenkomsten, waar specifieke integriteitsthema's op een vaak interactieve wijze aan bod komen. Op de website van BIOS kunt u zich hiervoor aanmelden. Op deze site kunt u uiteraard meer lezen over onder andere de visie van BIOS, de specifieke integriteitsthema's, publicaties en rapporten, de te volgen leergangen en te verkrijgen instrumenten en handreikingen. U kunt specifieke vragen stellen aan BIOS via de postbus: [info@integriteitoverheid.nl](mailto:info@integriteitoverheid.nl).



**Meer informatie**

BIOS, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector  
Postbus 556  
2501 CN Den Haag  
T 070 376 59 37  
[www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl)

**Uitgave**

BIOS, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, Den Haag

**Redactie**

Marijn Zweegers en Edgar Karssing

**Opmaak en druk**

Twigt Grafimedia, Alphen a/d Rijn

© BIOS, november 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

**BIOS**  
**Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector**

Postbus 556

2501 CN Den Haag

T 070 376 59 37

[www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl)

---