

VERANDERINGEN IN HET INTEGRITEITSDENKEN EN INTEGRITEITSBELEID IN NEDERLAND

Verkenning van de veranderingen in het integriteitsdenken en -beleid in Nederland 1980-2022 en een korte vooruitblik

Een essay

Prof. dr. Leo Huberts, emeritus hoogleraar Bestuurskunde Vrije Universiteit

1 INLEIDING

2 TERUG IN DE TIJD: 1960-1992

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Decennia voor Dales (1960-1991)
- 2.3 1990-1992

3 PERIODE 1991-1994: IEN DALES

4 GRADUEEL EN GRILLIG NA DALES: 1994-2012

- 4.1 1995 - 2003: Graduele regulering
- 4.2 2003-2007: Meer waarde-gerichte aanpak
- 4.3 2007-2010: Heroriëntatie en herprioritering
- 4.4 Conclusie: gradueel en grillig

5 MEER RECENTE GESCHIEDENIS: 2012-2022

- 5.1 Ontwikkelingen in integriteitsbeleid en -onderzoek
- 5.2 Wisseling van de wacht: Rutte IV

6 CENTRALE THEMA'S ANNO 2022-2023

- 6.1 Welke ontwikkelingen zijn relevant?
- 6.2 Welke knelpunten spelen anno 2023
- 6.3 Suggesties voor oplossingen anno 2023

7 SAMENVATTING, ANALYSE EN VOORUITBLIKKEN

- 7.1 Ontwikkeling opvattingen
- 7.2 Vertaling opvattingen in beleid
- 7.3 Leren van het verleden: vooruitblikken
- 7.4 Vooruitblikken: Wat doet ertoe, wat kan BZK doen de komende jaren?

Literatuur en bronnen

Bijlagen

- 1 Kabinetten 1973-2023 en ministers BZK en Justitie
- 2 Compleet beoordelingskader (gemeentelijk) integriteitssysteem ambtenaren
- 3 Omvang en ernst van het integriteitsprobleem

VERANDERINGEN IN HET INTEGRITEITSDENKEN EN INTEGRITEITSBELEID IN NEDERLAND

Verkenning van de veranderingen in het integriteitsdenken en -beleid in Nederland 1980-2022 en een korte vooruitblik

Een essay

Prof. dr. Leo Huberts, emeritus hoogleraar Bestuurskunde Vrije Universiteit¹

1 INLEIDING

In dit essay ga ik in op de ontwikkeling van het denken over integriteit en het integriteitsbeleid in Nederland. Het werkstuk vloeit voort uit een boeiende opdracht vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), eind november 2022 met als titel: 'Onderzoeksbehoefte: verkenning ontwikkelingen integriteit afgelopen decennia'. De verkenning zou het een en ander aan moeten leveren voor de beleidsontwikkeling. Ik citeer:

De minister van BZK heeft vanwege het belang van een integere overheid in het commissiedebat Integriteit Openbaar bestuur van 10 maart 2022 aangekondigd in het voorjaar van 2023 een integrale visie op het integriteitsbeleid van de publieke sector aan de Tweede Kamer aan te bieden (met twee componenten: politieke ambtsdragers en ambtenaren/ambtelijke en organisaties, en dat op alle bestuurlijke niveaus).

Minister Hanke Bruins Slot kondigt een integrale visie aan waarin zullen diverse thema's aan bod zullen komen.² Ten eerste zal er een algemene beschouwing van het overheidsbeleid op integriteit komen waarin de doelstelling, rollen en verantwoordelijkheden, wetgeving en de coördinerende rol van BZK behandeld worden. Ook zal er een beschouwing/visie in de nota komen waar het integriteitsbeleid in het openbaar bestuur specifiek op de verschillende niveaus, landelijk, decentraal en ambtelijk, in acht wordt genomen. Ten slotte zal er gekeken worden naar de verschillende periodes van het ambt, voor, tijdens en na.

Daarnaast zal er een inleidend feitelijk/beschouwend onderdeel zijn over het begrip integriteit en de ontwikkeling hiervan in de afgelopen decennia. Voor dit gedeelte wordt een korte verkenning uitgezet.

Voor die verkenning werd ik benaderd, met als verzoek daarover een "beknopt essay te schrijven waarin u antwoord geeft op de gestelde hoofdvragen". Deze notitie is er het resultaat van.³

¹ Prof. L.W.J.C. (Leo) Huberts blijft ook als emeritus hoogleraar bestuurskunde verbonden met het onderzoek (en onderwijs) naar de integriteit en kwaliteit van het (openbaar bestuur). Zie voor publicaties en onderzoek [Leo W.J.C. Huberts — Vrije Universiteit Amsterdam \(vu.nl\)](https://www.vu.nl/en/people/leo-huberts).

Contact: l.huberts@vu.nl.

² Zie de samengevatte onderzoeksopdracht en zeker ook het verslag van het debat op 10 maart 2022 in de Kamercommissie: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken (2022). <file:///C:/Users/leohu/Downloads/Verslag%20van%20een%20commissiedebat,%20gehouden%20op%2010%20maart%202022,%20over%20Integriteit%20openbaar%20bestuur.pdf>

³ Ik dank velen voor hun bijdrage aan het essay via eerdere projecten en publicaties en ook de diverse medewerkers van het ministerie van BZK voor hun reacties op eerdere versies en de concrete suggesties ter verduidelijking en verberering.

Inhoud

Waar gaat het om in deze notitie? Ik citeer hieronder de opdrachtnotitie.

De *doelstelling* van dit onderzoek is het doen van een verkenning van de ontwikkeling van het denken over integriteit binnen en buiten de overheid de afgelopen decennia, die gebruikt kan worden voor de genoemde visienota integriteit openbaar bestuur.

Om te kunnen bepalen hoe het begrip integriteit als ‘bewegend politiek doel’ er nu uitziet is het van belang te weten hoe het er in het verleden uit heeft gezien in Nederland – waar nuttig en mogelijk is informatie vanuit Nederland in vergelijkbare landen ook welkom. Het begrip integriteit is constant onderhevig aan ontwikkelingen. Door deze ontwikkelingen in kaart te brengen, kan er in de toekomst rekening gehouden worden met de ontwikkelingen uit het verleden. Wij zien hiervoor de volgende *hoofdvragen*:

1 Hoe hebben de maatschappelijke opvattingen over integriteit zich in de loop van de tijd ontwikkeld?

Vragen die hier waarschijnlijk relevant voor zijn: wanneer is integriteit op de politieke en beleidsagenda gekomen? Wat is er sinds dat moment met het begrip gedaan? Welke ontwikkelingen zijn er geweest? Is de betekenis van het begrip onderhevig geweest aan grote veranderingen?

2 Hoe heeft dat zijn weerslag / vertaling gekregen in het overheidsbeleid m.b.t. integriteit van respectievelijk politieke ambtsdragers en ambtenaren / ambtelijke organisaties?

Ook: welke veronderstellingen, benaderingen en literatuur domineren in verschillende perioden het rijksbeleid?

3 Welke richting valt hieruit af te leiden voor toekomstige ontwikkelingen rond integriteit en integriteitsbeleid?

Aanvullend is door medewerkers van BZK ook nog gevraagd om zo mogelijk enige aandacht te besteden aan de 'kwantitatieve kant van integriteit' (cijfers over de omvang van het probleem?), de relatie tussen integriteit en veiligheid, tussen integriteit en vertrouwen en tussen integriteit en ondermijning.

Dat alles leidt tot een wat complexe notitie, zo besef ik. De ontwikkeling van ons denken over integriteit komt aan bod, evenals de veranderingen in de inhoud van het integriteitsbeleid. Ik besteed in de analyse ook aandacht aan de relatie tussen integriteit en (sociale) veiligheid, vertrouwen en ondermijning. Lastiger was het om per periode de omvang en de ernst van het integriteitsprobleem te schetsen. Dat leidde tot het componeren van een zelfstandig leesbare bijlage over dat thema.

In de volgende paragraaf ga ik terug in de tijd met een schets van de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke opvattingen over integriteit. Normaliter zie je dan terug dat wordt verwezen naar 1992 en de historische rede van minister Ien Dales. Ik kom daar ook op (§ 2.3), maar ik kijk eerst wat verder terug (§ 2.2).

Erna vat ik samen wat er in de twee decennia na Ien Dales gebeurde, in ons denken en in het beleid. Verschillende perioden zijn te onderscheiden (1995-2003, 2003-2007 en 2007-2010).

Dat gebeurt nogal samenvattend, impressionistisch, ik moet het per slot kort houden.

Duidelijk wordt dat er wel wat onderzoek is naar de politiek-bestuurlijke aandacht en het integriteitsbeleid, maar dat we weinig weten over de inhoud en het belang ervan in de ogen van burgers.

De vijfde paragraaf gaat in op de laatste tien jaren, extra thematische aandacht is er daarna voor recente ontwikkelingen en knelpunten (§ 6). Dat alles leidt tot een afsluitende paragraaf met 'terugkijken en vooruitblikken' (§ 7). Er is aandacht voor de ontwikkeling van het denken over integriteit en van het integriteitsbeleid, waarna vanuit de stand van zaken wordt gereflec-

teerd op de toekomst. Welke richting valt hieruit af te leiden voor de toekomstige beleidsontwikkeling over politiek-bestuurlijke integriteit (§ 7.3 en 7.4).

De opdracht was een essay daarover te componeren. Daarbij gaat het om een "beschouwende prozatekst of een artikel over een wetenschappelijk, cultureel of filosofisch onderwerp, waarin de schrijver zijn persoonlijke visie geeft op hedendaagse verschijnselen, problemen of ontwikkelingen. Het is afgeleid van het Franse woord 'essai', wat zoiets betekent als probeersel of proeve". (<https://nl.wikipedia.org/wiki/Essay>).⁴

Ik heb dat geprobeerd, het geven van een persoonlijke visie op de ontwikkeling van integriteit en integriteitsbeleid, waar mogelijk met adequate argumentatie en (wetenschappelijke) bronnen, maar ietwat meer ook de persoonlijke noot dan in mijn wetenschappelijke werk gebruikelijk is.

2 TERUG IN DE TIJD: 1960-1992

2.1 Inleiding

Hoever moeten we teruggaan in de tijd om de ontwikkeling van het denken over integriteit(sbeleid) in Nederland te schetsen? Veel auteurs verwijzen als beginpunt naar Ien Dales en haar historische rede in 1992. Ik kom daar ook op, maar ik kijk eerst wat verder terug .

Dat vereist wel enig idee over de inhoud van het begrip 'integriteit'. Gaat het bij het denken daarover om precies die term of wordt ook meegenomen hoe het denken over bijvoorbeeld corruptie en fraude zich heeft ontwikkeld? Ik kies voor dat laatste.

Naar corruptie in Nederland zijn boeiende historische studies verricht met talrijke proefschriften (zie ook Kerkhoff, Kroeze, Wagenaar, & Hoenderboom, 2020). Enige relativisering over ons bestuur brengt dat wel. Wat we nu verafschuwen als corruptie, zoals het kopen van publieke functies, was in ons Nederlandse bestuur lang gebruikelijk. Dat was anders gedurende de periode waarnaar ik kijk. Mij past bescheidenheid en afbakening. Daarom kies ik er voor me te beperken tot de aandacht voor integriteit inclusief corruptie en fraude na 1960.

2.2 Decennia voor Dales (1960-1991)

Wanneer ontstond de aandacht voor politieke en ambtelijke integriteit?

Hoe zat het met de aandacht daarvoor in de jaren vóór 1992? (Huberts, 1992: 3-5).⁵

Feitelijk ontbrak het begrip integriteit en voor bestuurlijke corruptie en fraude was er binnen de sociale wetenschappen nauwelijks aandacht. In handboeken en inleidingen politicologie en bestuurskunde ontbreekt het thema meestal. Van Poelje's inleiding tot de bestuurskunde vormt daarop een uitzondering. Hij besteedt aandacht aan de techniek maar ook aan de ethiek van het besturen (incl. corruptie (1964, 3^e druk).

Verder past de vermelding van Wertheim en Brasz. In 1961 publiceerden zij 'Corruptie', volgens de auteurs ten onrechte een van de "sterk verwaarloosde onderwerpen" van de sociologische wetenschap (1961: 5). Wat werd er toen onder corruptie verstaan?

⁴ Ik verwijs hier en daar doelbewust naar wikipedia. M.i. een site met over veel thema's nuttige basisinformatie incl. de omschrijving/definitie van begrippen (ook al kan niet elke collega-wetenschapper die bron waarderen, zo besef ik).

⁵ In mijn eerste boek over 'bestuurlijke criminaliteit' (1992) keek ik ook terug en vatte ik de aandacht voor bestuurlijke fraude en corruptie samen. Die tekst volgt hier, beetje samengevat.

Wertheim verwijst om te beginnen uitdrukkelijk naar het spraakgebruik: "Corrupt noemen wij een ambtenaar, die van particulieren giften aanvaardt, welke worden gedaan in de onderstelling dat hij daardoor geneigd zal zijn aan de belangen van de gever bij zijn ambtsuitoefening bijzondere aandacht te schenken" (1961: 7). Tot corruptie worden ook wel gerekend, zo voegt Wertheim daaraan toe, andere gedragingen van ambtenaren, die inbreuk maken op het beginsel van volstreekte scheiding van hun ambtelijke en particuliere belangen en financiële huishouding. Daaronder ook "verduistering plegen ten nadele van een overheidslichaam" (1961: 7). Wertheim benadrukt vervolgens dat deze interpretaties een bepaalde maatschappelijke en zedelijke situatie vooronderstellen; in deze zin kan het begrip niet als universeel sociologisch begrip dienst doen. Dat wordt door hem verduidelijkt via een schets van ontwikkelingen in met name Zuidoost-Azië.

Brasz kiest bij de begripsbepaling een andere invalshoek. Uitdrukkelijk zoekt hij een plaatsbepaling in de sociologie van de macht. Corruptie zou in ruime zin kunnen worden opgevat als machtsbederf; corruptie wordt door hem omschreven als "het steelsgewijze uitoefenen van afgeleide macht op basis van het daarmee samenhangende gezag of een formele bevoegdheid ten nadele van de doeleinden van de originele macht en ten voordele van buitenstaanders onder de schijn van legitieme machtsuitoefening" (1961: 42).

Corruptie- en fraudeonderzoek

De belangrijkste onderzoeker en peetvader van ons denken over corruptie was Ben Hoetjes. Zijn proefschrift ging over corruptie in ontwikkelingslanden, met name India (Hoetjes, 1977), maar hij vervolgde me veel werk over corruptie in Nederland (Hoetjes, 1982, 1984, 1986, 1991).⁶ Hoetjes hanteerde de volgende definitie van corruptie:

"Wij spreken van corruptie, wanneer zich in het bewuste besluitvormingsgedrag van de bekleeder van een openbare positie een illegitieme ruiltransactie voordoet, die verbonden is met ongeoorloofde loyaliteiten, d.w.z. ten goede komt aan ongeoorloofde belangen" (1982: 48). Wat precies illegitiem en ongeoorloofd is moet omschreven worden aan de hand van de dominante groepsnormen die voor de desbetreffende openbare positie gelden, zo voegt Hoetjes daaraan toe.

Mede vanuit eigen ervaringen als bestuursambtenaar in Nederlands-Indië en eigen slachtofferschap van corruptie, publiceerde dr. H. Bouman in 1978 en 1987 twee boeken over 'ambtelijke willekeur en corruptie in Nederland'. Bouman definieert corruptie als "het opzettelijk in een vertrouwenspositie, een dienstverhouding of openbaar ambt op het voordeel van een persoon of groep gericht handelen of nalaten van handelen, zodat een andere persoon of groep dan wel de maatschappij schade wordt toegebracht of niet tegen schade wordt beschermd" (1978: 14). In zo'n definitie, zo stelt hij, is ook plaats voor vormen van politieke corruptie zoals kiezersbedrog, inspraakbedrog en misleidende overheidsvoorlichting. Daaruit blijkt dat Bouman kiest voor een vrij ruime omschrijving van corruptie.

Ook ruim, maar dan vanuit het begrip fraude, wordt geredeneerd door de criminoloog Hoefnagels (1987). Fraude is alom, zo stelt hij, zonder het begrip af te bakenen. Er zijn grote en er zijn kleine fraudes: "Ze worden gepleegd door de grote handige jongens, de snelle instrumentalisten van de vergader- en boekhouderstaat, maar ook door de gewone burger, de kleine klusser, de zwarte werkster, de buurman die de grijze verleiding niet weerstaat omdat zij tot het dagelijks leven behoort. Fraude is het delict van de jaren tachtig. De jaren tachtig manifesteren een bureaucratie die hoog tot laag perverteert. Fraude is daar een artefact van" (1987: 19).

⁶ Later volgde de verbreding van de thematiek van corruptie naar integriteit, via essays over integriteit in Nederland ('De kreukbare overheid', 2000).

Eveneens in dramatische termen keren zich Helvoort en Kamerling tegen alom aanwezig zijnde fraude: een internationale epidemie, een gevaarlijk virus, "de paalworm die in de pijlers van onze samenleving huist" (1983: 6).

Tot slot noem ik het onderzoek naar corruptie bij de politie met ook wel publicaties over het thema (Punch, 1985; Pijl, 1990; Blaauw, 1991).

Aandacht

Tot zover wat literatuur over corruptie en fraude tot ongeveer 1991. Al met al niet zo veel, zeker afgezet tegen wat er later volgde. De reacties waren beperkt, politiek-bestuurlijk en maatschappelijk werden corruptie en fraude niet als serieuze thema's opgepakt.⁷ Symbolisch daarvoor is de Lockheed affaire, een omkooptschandaal uit 1976, over prins Bernhard die begin jaren zestig 1,1 miljoen US-dollar aan steekpenningen ontving van de Amerikaanse vliegtuigbouwer Lockheed plus in 1974 (!) van Lockheed opnieuw een grote som geld verlangde als Nederland over zou gaan tot de aankoop van de Lockheed P-3 Orion ([Lockheed-affaire - Wikipedia](#) 1-1-2023). Veel commotie, het ging om de man van de koningin, maar relatief weinig verontwaardiging en beperkte sancties.

Het beeld dat zo bovendrijft is dat het begrip 'integriteit' volledig ontbreekt in de wetenschappelijke, politiek-bestuurlijke en maatschappelijke discussie en dat de - beperkte- aandacht bijna volledig uitgaat naar bestuurlijke corruptie en fraude, naar gevallen waarin het privébelang wordt gevolgd in plaats van het publieke belang. Een enkeling beziet corruptie breder, als machtsbederf, hetgeen ook andere integriteitsschendingen in kan houden.

2.3 1990-1992

In de jaren voorafgaand aan de rede van minister Dales zie ik - terugkijkend- sporen en signalen die wijzen op een langzame kentering wat betreft de aandacht voor en het serieus nemen van bestuurlijke corruptie en fraude.

Vanaf begin 1992 is er veel aandacht voor corruptie en fraude in de provincie Limburg na een reeks onthullingen in De Limburger over de betaling van steekpenningen door wegenbouwers, ook bekend als de 'affaire Baars' (Dohmen & Langenberg, 1994). Burgemeesters, wethouders en ambtenaren zouden in een 'vriendenrepubliek' het zakelijke met het aangename verenigen (Dohmen, 1997).

Ook internationaal groeit de aandacht voor corruptie, inclusief enige uitstraling binnen Nederland. De vijfde International Anti-Corruption Conference⁸ vindt van 8-12 maart 1992 in Amsterdam plaats, met 270 afgevaardigden uit 67 landen. De Stichting Maatschappij en Politie speelt in de organisatie en verslaglegging een centrale rol (Punch, Kolthoff, Van der Vijver, & Van Vliet, 1993). Minister Hirsch Ballin opent, na het welkomstwoord van SMP-voorzitter Pieter van Vollenhoven. Onder de aanwezigen vele internationale onderzoekers. (zie ook Heidenheimer, Johnston & Levine, 1989).

⁷ Zie Bijlage 1 voor een overzicht van de Kabinetten van 1973 t/m 2023 (met ook de deelnemende partijen en de minister(s) van Binnenlandse Zaken en Justitie).

⁸ Een initiatief van de Independent Commission Against Corruption Hong Kong. De 1^e conferentie was in Washington in 1983. De 20^e en laatste was in 2022, weer in Washington. Zie [International Anti-Corruption Conference - Wikipedia](#). En [About - IACC Series](#)

Zelf ben ik in 1992 in de weer met de redactie van een boek over Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland (Huberts, 1992). Het komt in de zomer uit. Zes auteurs verzorgen zeven hoofdstukken over bestuurlijke criminaliteit.⁹ 'Integriteit' komt feitelijk niet aan bod.¹⁰

Onderzoek omvang

Het boek rapporteert ook over VU-onderzoek naar de omvang van bestuurlijke corruptie en fraude via een enquête onder gemeentesecretarissen.¹¹ Worden de gegevens uit de steekproef omgerekend, dan is hieruit af te leiden dat de Nederlandse gemeenten ongeveer 100 keer per jaar werden opgeschrikt door een nieuw geval van politieke of ambtelijke corruptie of fraude. Wordt dat naar het aantal werknemers geëxtrapoleerd, dan kom je voor de overheid op 350 gevallen per jaar. 65% van de gevallen bleek werkelijk, in de zin dat het management ervan overtuigd was dat er fraude of corruptie in het geding was. Die 229 werkelijke gevallen werden meestal intern afgehandeld. Politie en justitie werden in 46% van de werkelijke gevallen ingeschakeld. De aangifteplicht werkte blijkbaar lang niet altijd, zeker niet in kleinere gemeenten. Hoetjes (1991) kwam in zijn onderzoek tot 19 strafzaken per jaar tegen corruptie, resulterend in 6 veroordelingen.

Praktijk

Toch speelde het onderwerp bestuurlijke fraude en corruptie niet in de praktijk van ons openbaar bestuur: "Het is een onderwerp waarover door burgers vaak en veel gepraat wordt, meestal in voor politici en ambtenaren weinig flatteuze termen. Een onderwerp ook, dat op uitvoerige mediaberichtgeving mag rekenen. Binnen het openbaar bestuur is er -om het eufemistisch uit te drukken- minder belangstelling voor eventuele criminaliteit in eigen kring. Bij voorkeur wordt het probleem ontkend, 'bij ons komt het niet voor' (Huberts, 1992: 1) En "Het blijft verbazing wekken: het gebrek aan aandacht voor het fraude- en corruptie-verschijnsel binnen het openbaar bestuur. (-) De struisvogel domineert op dit punt de bestuurlijke ziel." (Huberts, 1992: 27).

Slot

Hiervoor gaat het steeds over corruptie en fraude, niet over integriteit. Corruptie en fraude worden gedefinieerd in de lijn van het strafrecht. De aandacht voor bestuurlijke fraude en corruptie is vrij incidenteel in de samenleving, in politiek en bestuur en in de wetenschap. Maar dat veranderde...

⁹ De onderwerpen van de hoofdstukken over bestuurlijke criminaliteit: over de praktijk vanuit onderzoek (mijn aandeel), over overheid en burger (directeur gemeentelijke dienst van de Giesen), opsporing en vervolging van corruptie (advocaat-generaal van der Lugt), computer en criminaliteit (onderzoeker rechten Wiemans), preventie van corruptie en fraude (ex directeur onderzoeksbureau Instituut voor Bestuurswetenschappen IBW Van den Hoff) en crisismanagement (consultant, ex-IBW Verstegen). Ik was eerder aan het IBW verbonden en maakte dankzij Van den Hoff (1986) kennis met het thema corruptie in Nederland (Van den Hoff & Huberts, 1990).

¹⁰ Het woord 'integer' komt zegge en schrijve 1 keer voor in mijn inleidende hoofdstuk, in een bijzin (corruptie 141x, fraude 122x). Ook voor de andere auteurs speelt het fenomeen integriteit niet.

¹¹ Daarna volgden vele bijeenkomsten en contacten waarin het onderzoek een rol speelde (met lezingen voor collega's en voor belangstellenden uit de bestuurlijke praktijk). Bijv. op 10 september de conferentie Bestuurlijke Criminaliteit in Nederland', Vrije Universiteit (o.a. bijdrage Joep Dohmen, later in boek Machtsbederf, 1994).

3 PERIODE 1991-1994: IEN DALES

Rede van Dales

Wanneer het gaat over integriteit van ons bestuur dan is bijna iedereen het erover eens dat het Ien Dales, de minister van Binnenlandse Zaken in het derde kabinet Lubbers (CDA/PvdA) was, die het thema op de agenda zette (Hoekstra & Kaptein, 2011; Hoekstra, 2022; Huberts, Karssing & Spoor, 2009; Topal, z.j.; Van der Wal, 2018).

Dat gebeurde via haar 'historische rede' op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten d.d. 12/13 juni 1992 met als titel '*Om de integriteit van het openbaar bestuur*' (Dales, 1992a). "From the next day onward integrity became a trending topic" (Topal, z.j.: 6).

Wat wordt door Ien Dales in die rede onder integriteit verstaan? Ik citeer:

"Integriteit van het bestuur is immers niet van nature gegeven. Zij kan op verschillende manieren onder druk komen te staan. Het gaat mij daarbij niet zozeer om fraude en corruptie in het bestuur – maar vooral om machtsbederf. Ik moet wellicht wat duidelijker worden over het begrip “machtsbederf”. Fraude en corruptie zijn zwaar beladen termen, die een afgebakende strafrechtelijke inhoud hebben. Machtsbederf is breder, het draagt het element van ontbinding, verval, vervaging van normen, in zich. Het gaat mij om het sluipend gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarden waarvoor de democratische rechtsstaat staat. Machtsbederf kan ‘in the end’ leiden tot gecorrumpeerd worden, corruptie en fraude."

Ze ziet ontwikkelingen die tot waakzaamheid nopen:

- Het niet zo nauw nemen met democratische spelregels (bijv. lekken van vertrouwelijke informatie)
- Het gevaar van oneigenlijke beïnvloeding van politieke besluitvorming en corruptie van overheids- en semi-overheidsfunctionarissen (ook door de georganiseerde misdaad)
- De geruchtenstroom en de gebrekkige reactie daarop van politiek verantwoordelijken.

De minister vervolgt met 'remedies' en noemt dan

- moraal van bestuurders en ambtenaren
- voorbeeldfunctie politieke en ambtelijke top
- organisatiestructuur (o.a. bespreekbaarheid, in opleiding ambtsethiek).

Na de schets van de remedies volgt aan het eind de meest geciteerde uitspraak uit haar rede: "Nederland is een democratische rechtsstaat. Dat begrip draagt uitdrukkelijk het element van integriteit in zich. Een overheid kan niet én rechtsstaat zijn én niet integer. Een niet-integere overheid kan de rechtsorde niet handhaven.

De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje integer kan niet. En met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zónder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet."

Tweede rede en vervolgen

Minder bekend is de rede die minister Dales (1992b) drie maanden later uitspreekt voor de Vereniging van Gemeentesecretarissen over politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid (17-18 september). Integriteit staat ook in die rede centraal: "Integriteit' behoort tot het diepste wezen van de overheid". Ze verwijst ook naar het eerder genoemde VU-onderzoek naar corruptie en fraude binnen gemeenten. Dat laat zien dat er geen reden is tot paniek, zo voegt de minister daaraan toe, maar de signalen moeten serieus genomen worden en dat vergt bewust beleid.

Begin maart 1993 komt Binnenlandse Zaken (BiZa) met een overzicht van activiteiten in het kader van Integriteit / Bestrijding georganiseerde criminaliteit.

Het op de agenda zetten is één, het vervolgen via 'bewust beleid' vergt nogal wat. Minister Dales werkte daar op landelijk niveau aan, tot aan haar plotseling dood op 10 januari 1994.

Wat bracht de minister tot de inzet voor bestuurlijke integriteit?¹² Haar opleiding (religieus socialist Willem Banning als docent), haar ervaringen met fraude bij de sociale dienst in Rotterdam, corruptieaffaires in Limburg, of was het de ambtelijke druk vanuit de Binnenlandse Veiligheids Dienst (Docters van Leeuwen) om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken?

We weten daarover wat meer dankzij het onderzoek dat Edward Vriends (1999) voor zijn doctoraalscriptie deed (archiefonderzoek, interviews met ambtenaren incl. de speech-schrijvers). Diverse factoren speelden een rol in de agendavorming, maar duidelijk wordt dat Ien Dales het thema in 1992 eigenhandig en eigenzinnig op de bestuurlijke agenda plaatste (de eerste versie van de toespraak ging retour: ze meldt 'ik heb een andere besteld': Vriends, 1999: 39). Zo zette ze de aarzelingen aan de kant die ze nog liet zien betreffende initiatieven van VVD Tweede Kamerlid Jan-Kees Wiebenga voor de aanpak van ambtelijke corruptie. 'Ze deed ertoe'. Bestuurlijke corruptieaffaires in Limburg, partijpolitieke corruptie in Italië en de angst voor beïnvloeding door de georganiseerde misdaad, brachten de minister ertoe de integriteit van de openbare sector aan de orde te stellen. Het bewustzijn groeide dat de Nederlandse overheid zich diende te wapenen tegen corruptiedreiging, ook vanuit de georganiseerde misdaad (Van Duyne & Kouwenberg, 1990).

Ethisch leiderschap

Al met al zie ik in de voorgaande schets van het optreden van minister Dales een voorbeeld van ethisch leiderschap terug. De omstandigheden hielpen wel een handje. De zorgen over corruptie en fraude, over de georganiseerde misdaad, gebeurtenissen over de grens en in Limburg, droegen bij aan de 'window of opportunity' (Kingdon, 2010).

Integriteit werd door de minister geduid: staat tegenover machtsbederf, verval, vervaging van normen, ontkenning van de waarden van de democratische rechtsstaat. Een heldere definitie zie ik evenwel niet terug.

Betekenis integriteit

Onduidelijkheid over de betekenis van integriteit geldt ook wel voor andere maatschappelijke sferen, inclusief de wetenschap. Integriteit belandt op de agenda, ook mijn agenda, maar het is wat zoeken naar de betekenis en de invulling. Het bundeltje uit 1994 'Machtsbederf ter discussie' kent als ondertitel 'Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit'. De redes van minister Dales zijn er in opgenomen, ook andere hoofdstuktitels gaan over bestuurlijke integriteit (zelf koesterde ik nog steeds de term machtsbederf, met integriteit als het tegengaan van machtsbederf). Gemeentesecretaris Tijssen stelde dat het jammer is dat de discussie in Nederland zich helaas dreigt te richten op fraude en corruptie maar dat die zou moeten gaan over "normen en waarden binnen de overheid over integriteit en betrouwbaarheid" (Tijssen, 1994: 73).

¹² Th. H. Dragt e.a., "Een beetje integer bestaat niet. Minister Ien Dales - Een leven tussen geloof en dienen" (Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, 2004). Zie ook: [Dales, Catharina Isabella \(1931-1994\) \(knav.nl\)](#).

Al met al is het in deze periode niet erg duidelijk waar het precies wel of niet om gaat bij integriteit: 'voortgaande openbare discussie over de concrete invulling blijft geboden' (Rbb, 1996: 32). Wel presenteert de Raad voor het binnenlands bestuur een werkdefinitie: Bestuurlijke integriteit staat voor het handelen (doen of nalaten) van de overheid, als collectief en als individu, in overeenstemming met algemeen geldende normen en waarden van bestuurlijk fatsoen" (Rbb, 1996: 4).

4 GRADUEEL EN GRILLIG NA DALES: 1994-2012

Hier vat ik samen wat er in de twee decennia na Ien Dales gebeurde, in ons integriteitsdenken en in het beleid. Duidelijk wordt dat er wel wat onderzoek is naar de politiek-bestuurlijke aandacht en het integriteitsbeleid, maar dat we weinig weten over de aandacht en betekenisgeving in de samenleving.

Na het kabinet Lubbers III volgden de kabinetten Kok I en II met PvdA, VVD en D66 (1994-2002). Minister van Binnenlandse Zaken waren Hans Dijkstal (VVD) en daarna Bram Peper (en Klaas de Vries), vanaf 1998 onder de naam Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarna de vier kabinetten Balkenende waarin Johan Remkes minister van BZK was (2002-2007) en van 2007-2010 Guusje ter Horst (PvdA).

Hoekstra en Kaptein (2011) deden onderzoek naar met name het ambtelijk integriteitsbeleid in de periode 1990-2010 en zij onderscheiden een aantal fasen in de aandacht en beleidsontwikkeling (fasen waarop veel auteurs voortbouwen o.a. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014; Van der Wal, 2018; Van Veldhuisen & Snel, 2014). Ik sluit me daarbij aan.

Het gaat om de volgende fasen¹³:

- Vóór 1990: Aandacht voor integriteit beperkt en vrijblijvend
- 1990-1995: Initiële formalisering; agendering: n.a.v. schendingen + eerste beleidsnota's
- 1995 - 2003: Graduele regulering (regel-gerichte aanpak: bepalingen in Ambtenarenwet)
- 2003-2007: Waarde-gerichte aanpak: cultuur, bewustwording, internalisatie
- 2007-2010: Reoriëntering: politieke integriteit, klokkenluiden, organiseren
- Na 2010: Continuering thematiek en aandacht voor sociale integriteit.

De agendering kwam hiervoor al aan bod. Wat gebeurde er vervolgens? (Hoekstra & Kaptein, 2011)¹⁴.

Nadat het op de agenda is beland, starten het Ministerie en diverse partners zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de beleidsontwikkeling. Dat wordt gestimuleerd door de affaires die zich voordoen. Er verschijnen beleidsnota's over integriteit, over de risico's., hoe om te gaan met integriteitsinbreuken en over integriteitsbevorderende maatregelen (Ministerie van BZK, 1993, 1995).

¹³ Ik gebruik hier de typering per fase die Alain Hoekstra presenteerde tijdens de verdediging van zijn proefschrift (2022).

¹⁴ Ik copy-paste de tekst over de fasen in Hoekstra en Kaptein (2011), kort hier en daar wat in en voeg aanvullende informatie toe.

4.1 1995-2003: Graduele regulering

Vanaf 1995 volgt de fase van de '*graduele regulering*' (1995–2003). Er blijft aandacht voor, via de Algemene Rekenkamer met (kritische) beleidsevaluaties, als ook vanuit de wetenschap en de onderzoeksjournalistiek. Dat werd aangewakkerd door integriteitsincidenten (Dohmen, 1996; Verlaan, 1999), terwijl zich aan het einde van deze periode tevens de bouwfraude aankondigde die een grote impact zou hebben op de latere ontwikkelingen van het integriteitsbeleid. Het thema integriteit kon bovendien uitstekend gedijen binnen het Kabinet Balkenende en het door de premier zelf geëntameerde nationale debat over waarden en normen.

De nota 'Integriteit van het openbaar bestuur' van het Ministerie van BZK (1999) pleitte voor een meer uniform integriteitsbeleid, regulering en toezicht op de uitvoering van de beleidsmaatregelen. Daarnaast wijzigde de Ambtenarenwet in twee tranches (1997 en 2003) en ontwikkelde de centrale overheid in deze periode diverse integriteitshandreikingen, modellen en -audits die gekenmerkt kunnen worden als 'regelgeoriënteerd'.

Decentraal zien we echter dat mondjesmaat initiatieven worden ontwikkeld met een meer 'waardengeoriënteerd' karakter.

Het continueren van de aandacht zie ik ook wel terug in de internationale aanwezigheid van Nederland. Zo zegt het kabinet tijdens het eerste Global Anti-Corruption Forum in Washington o.l.v. vice-president Al Gore in februari 1999 toe om de volgende in Nederland te organiseren. Dat vindt plaats van 28-31 mei 2001, het tweede Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (Fijnaut & Huberts, 2002).

Iets eerder, in 1998 was er -meer op onderzoekers gericht- The Sixth International Conference on Ethics in the Public Service, Noordwijkerhout, The Netherlands, 8-11 june 1998.

Er gebeurt nogal wat, zo valt ook te lezen in de National Integrity System studie over de stand van zaken in Nederland (Transparency International, 2001¹⁵). De kern volgt. Daarin ook wel wat kritische noten terug te vinden.

"First, individual involvement by the political elite seems to matter significantly. The Ministers of the Interior Dales and Peper made a difference, minister Dijkstal showed to be less interested in this field (with consequences for the amount of new initiatives by the ministry).

Second, the policy development has been incremental in character. Attention has been paid to specific subjects but a more comprehensive or synoptical view on public integrity is lacking. The plan the ministry presented in 1999 shows reflection, but only on the specific subjects brought forward by a motion by parliament. It illustrates that the national government is more inclined to react than to anticipate.

Third, it is remarkable that central government has no clear picture of the extent of the corruption and integrity problem. Data were collected by journalists, not by government agencies.

Fourth, there is no visible and recognized institution with responsibility for government and/or civil service integrity. The involvement of the ministry that is crucial for political and administrative integrity, the Ministry of the Interior, seems to depend on the few public servants who are made responsible for this policy area. A departmental unit with as its primary task and responsibility to develop and evaluate integrity policies is lacking."

¹⁵ Ik verzorgde die studie over Nederland voor Transparency International, Huberts (2001), een bijdrage binnen het bredere NIS project (Transparency International, 2001).

Daarna volgt een aantal conclusies. Ik geef die wat samengevat weer, ook omdat ze gaan over kenmerken van het integriteitsbeleid die in de discussie steeds weer terug zullen komen.

First, there appears to be a broad reluctance concerning managing conflict-of-interest situations and monitoring assets, income, liabilities and business interests of politicians and civil servants as well as political parties. There is no *system of financial disclosure* which makes it transparent whether improper interests play a role in decision-making processes. (-)

Insight is also prevented by the aversion against making it easier to blow the whistle on corruption. There is only limited protection of whistle blowers.

Second, there are clear differences between the integrity framework for the public service in general and the political and administrative *elites* (ministers, parliamentarians, top civil servants). These functionaries have successfully opposed the formulation of specific norms and rules for themselves, for example in a code of conduct. (-)

Third, the framework shows a *weakness on institutions*. There are registers, but no institution to give them meaning (to advice, control and sanction). There are some regulations on political parties, but no institution to control and implement integrity agreements.

Above all, the integrity system lacks an (independent) institution with a more general responsibility for corruption information, prevention (incl. advise) and investigation.

Fourth, public involvement to secure integrity in the *private sector* is very limited. Existing law is not applied, business corruption gets no political or judicial attention.

In line with this reluctance, is that it took The Netherlands a long time to join the countries which ratified and implemented the OECD Convention Against Bribery. When business interests are at stake, Dutch governments have acted with a large amount of tolerance (including the acceptance of the situation that bribes were tax deductible).

A combination of the arguments on public disclosure, lack of rules for the elites, weakness of institutions and neglect of the business sector leads to a plea to initiate an independent body or commission to protect public integrity and to stimulate integrity policies in the public and the private sector by gathering information, giving information and advice, developing prevention programs, assisting in investigations and stimulating public awareness.

4.2 2003-2007: Meer waarde-gerichte aanpak

De derde fase 2003-2007 wordt gekenmerkt door '*discontinue waardengeoriënteerde verbreding*' (Hoekstra & Kaptein, 2011).¹⁶ Het is ook de periode van Johan Remkes als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de kabinetten Balkenende I, II en III (2002-2007). Nogal wat van de genoemde initiatieven dragen zijn stempel. Ook relevant is de betekenis van het thema 'normen en waarden' voor dit kabinet.

Wat typeert deze fase? Het onderwerp komt prominenter dan in de periode daarvoor, op de politieke agenda (regeerakkoord, 2^e Kamerdebat). Beleidsevaluaties (Algemene Rekenkamer, 2005; Huberts & Nelen, 2005; Ministerie van BZK, 2004) lieten zien dat er nog een forse impuls nodig was om het integriteitsbeleid en het systeem van de integriteitszorg te

¹⁶ Ik copy-paste als hiervoor hierna eerst de tekst over de fase in Hoekstra en Kaptein (2011), kort hier en daar wat in en voeg aanvullende informatie toe.

verbeteren en dat integriteitsinbreuken niet adequaat (eenduidig en centraal) werden geregistreerd. Grootschalig onderzoek naar de beleving van integriteit van het overheidspersoneel gaf een somber beeld ten aanzien van de aandacht voor integriteit binnen overheidsorganisaties en de openheid van de organisatiecultuur (Ministerie van BZK, 2007). De uitkomsten van deze beleidsevaluaties en de conclusie van het onderzoek naar de bouwfraude -dat er sprake was van een discrepantie tussen het beleid zoals dat op papier beschreven stond en de beleving en naleving- droegen in deze periode bij aan de verdere problematisering van het thema integriteit en de noodzaak tot beleidsverandering.

Intensivering

In deze periode is sprake van een intensivering van het integriteitsbeleid zoals ook tot uitdrukking komt in de nota "Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie" (Ministerie van BZK, 2003). Enerzijds werd de centrale aansturing gecontinueerd en werden nadere regelgeving en beleidsinventarisaties aangekondigd.

De nota kreeg in februari 2004 een vervolg in het wetsvoorstel om de Ambtenarenwet te wijzigen in verband met goed ambtelijk handelen (Tweede Kamer, 2004). In de wetswijziging van 2006 werden enkele nieuwe artikelen met betrekking tot integriteit opgenomen en werd het 'integriteits'-artikel 125 Ambtenarenwet geherstructureerd (Ministerie BZK, Beleidsdoorlichting, 2014).

Onderdeel daarvan maakte uit een klokkenluidersregeling, het zorgen voor een gedragscode, voor integriteitsbeleid in bredere zin (ontwikkelen en onderhouden), de ambtseed of belofte, plus openbaar maken van nevenfuncties en het melden van financiële belangen.

Naar aanleiding van de eerste inventarisatie 'Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie' van 2004 waaruit bleek dat overheidsorganisaties nog niet in voldoende mate integriteitsbeleid hadden ingevoerd, werd eind 2005 de 'Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie' geaccordeerd; het resultaat van bestuursafspraken met VNG, IPO, Unie van Waterschappen en de toenmalige Raad van Hoofdcommissarissen en het Korpsbeheerdersberaad. Gezamenlijk gaven zij een overzicht van de wijze waarop invulling moest worden gegeven aan het integriteitsbeleid (Ministerie BZK, Beleidsdoorlichting, 2014).

Verder telt dat in de nota de aandacht voor integriteit expliciet wordt verbonden met de grotere aandacht voor normen en waarden (Karssing, 2006) en dat - mede op basis van de bouwenquête- voor het eerst nadrukkelijker aandacht besteed wordt aan de bewustwordings- en cultuuraspecten van het integriteitsbeleid, waardoor het beleid verbreedde van het vigerende regelgeoriënteerde beleid naar ook een meer waardengeoriënteerde benadering. Daarnaast verbreedde ook de taakopvatting van het Ministerie van BZK dat naast een wetgevende en inventariserende rol nu ook een faciliterende rol ging innemen door de oprichting van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).

Integriteit(sschendingen)

Wat wordt in de nota 'Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie' onder integriteit en integriteitsschendingen verstaan? Ik citeer weer:

"Bezien vanuit een bredere visie op een behoorlijke overheid, richt onderhavige nota zich op het integriteitsbeleid in meer strikte zin. Dat wil zeggen het beleid gericht op het voorkomen van oneigenlijk en frauduleus handelen door overheidsfunctionarissen. Voor een geloofwaardig overheidshandelen dient integriteit en onkreukbaarheid voorop te staan. Misstanden en onrechtmatigheden dienen te worden bestreden en waar mogelijk voorkomen.

Schendingen van de integriteit zijn zeer schadelijk voor het vertrouwen in de overheid. De burger moet ervan verzekerd zijn dat de overheid haar taken op een eerlijke en onbevooroordeelde wijze vervult. (-) Overheidsfunctionarissen en politieke ambtsdragers mogen zich bij hun handelen niet laten leiden door oneigenlijke belangen. Het is essentieel voor een gezaghebbende en betrouwbare overheid dat het handelen is gericht op het algemeen belang en dat ook met de grootste zorg wordt omgegaan met de publieke middelen. Het integriteitsbegrip ziet overigens niet alleen op handelen gericht op verrijking of bevoordeling van individuele overheidsfunctionarissen. Ook frauduleus handelen van een overheidsorganisatie zelf om – bijvoorbeeld door valsheid geschrifte – de eigen organisatie te bevoordelen wordt tot schending van de integriteit aangemerkt. Ook overheidsorganisaties als zodanig dienen integer te handelen."

Over dit onderwerp meldt de Memorie van Toelichting (MvT) bij de wijziging van de Ambtenarenwet (Tweede Kamer, 2004, p. 7).

"Integriteit is een gezindheid van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. De invulling van het begrip integriteit is direct verbonden met maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden en met de democratische en rechtsstatelijke beginselen.

Integriteit krijgt daarbij vorm in verschillende contexten waarbij de specifieke eisen per organisatie kunnen verschillen."

Verder maakt de MvT een onderscheid tussen externe integriteitsschendingen en interne schendingen die worden onderverdeeld naar een economische dimensie (schendingen met betrekking tot de eigendommen van de organisatie) en een sociale dimensie (schendingen ten aanzien van medewerkers).

Elementen integriteitsbeleid

Deze periode leidde ook tot de vaststelling van een 'Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie' (Ministerie BZK et al., 2006). Die bevat de noodzakelijke elementen van een volwaardig integriteitsbeleid voor ambtenaren en politieke ambtsdragers. In 2007 dienen alle betrokken overheidsorganisaties een integriteitsbeleid te hebben vastgesteld dat ten minste aan de basisnormen voldoet.

Dan gaat het om talrijke elementen, voor ambtenaren om de onderstaande.

1. Aandacht voor integriteit door a. schriftelijke vastlegging van integriteitsaspecten; b. periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen; c. verzamelen op een centraal punt van aan integriteit gerelateerde informatie; d. betrokkenheid van de politieke organen in de organisatie.
2. Vaststellen van gedragscodes voor medewerkers
3. Onderzoeken bij werving en selectie door in de selectieprocedures controles op te nemen van relevante documenten, referenties, een verklaring omtrent het gedrag te vragen
4. Kwetsbare functies aan te wijzen waar inbreuk op integriteit zich aan kan dienen
5. Bij indiensttreding de eed of belofte af te leggen
6. Een meldingsregeling van nevenwerkzaamheden vast te stellen en de meldingen ook actueel te houden en openbaar te maken
7. Een regeling vaststellen voor de melding van financiële belangen en transacties in effecten met name voor daartoe aan te wijzen functies
8. Maatregelen gericht op informatiebescherming treffen door het binnen de organisatie vaststellen van voorschriften over het kennisnemen van of omgaan met vertrouwelijke informatie door onbevoegden

9. Regels vaststellen over het aannemen van relatiegeschenken en uitnodigingen
10. Het vaststellen van een inkoop- en aanbestedingsprocedure
11. Het aanstellen van een vertrouwenspersoon voor integriteit
12. Te voorzien in een meldingsprocedure bij het vermoeden van een misstand (klokkenluiderregeling) met toegang tot een onafhankelijke instantie
13. Een schriftelijke procedure vast te stellen met een handelwijze bij aantasting integriteit of vermoedens daarvan.

Al met al nogal wat vereisten voor het beleid. Die blijven van belang, ook de jaren erna (zie ook nog nu [Modelaanpak basisnormen integriteit | Brochure | Rijksoverheid.nl](#)).

Kanttekeningen bij de aandacht

Aanvullend zie ik als elementen in deze periode ook kanttekeningen bij de toegenomen aandacht voor integriteit en integriteitsonderzoek. In een lezing (Huberts, 2003) vat ik dat samen ('Mijnenveld van de moraal') met aandacht voor de 'integriteitsmaffia' en 'inquisitiedemocratie', begrippen die verwijzen naar de schaduwzijde van onderzoek naar en beleid voor de integriteit van bedrijf en bestuur.

De term 'integriteitsmaffia' gebruikte Van der Lugt met betrekking tot de snel gegroeide integriteitssector. Ben van der Lugt was officier van justitie en advocaat-generaal, daarna vanaf 1997 bij accountantskantoor Deloitte en Touche (Forensic Services). Daar vullen dertig medewerkers hun dagen met onderzoek naar fraude, corruptie en belangenverstrengeling. Van der Lugt: "Zelfs binnen dit bedrijf worden wij de integriteitsmaffia genoemd. Ik beschouw dat als een geuzennaam en laat dat maar zo." (NRC Handelsblad 9 juli 1997).

Inquisitiedemocratie is een begrip dat de bestuurskundige Paul 't Hart introduceerde (2001: 66-71): "De sorrydemocratie is in Nederland verdampt in de hitte van de georganiseerde commotie over allerlei vermeende bestuurlijke misstanden. Ambitieuze journalisten, lustig gebruik makend van de Wet openbaar van bestuur ('Wobben'), handige belangenvertegenwoordigers en profielbewuste parlementariërs werpen zich met graagte op als aanklagers. De affairedichtheid van het bestuur is de laatste vijftien jaar toegenomen. De onderzoeken, enquêtes en processen stapelen zich op. Bestuurders worden in het defensief gedrongen en gaan risico's het liefst zoveel mogelijk uit de weg. (-). Het georganiseerde vergeten en verduisteren van een moeilijk verleden van de sorrydemocratie ligt achter ons. De politieke verwerking van het verleden dreigt de contouren van een inquisitiedemocratie te krijgen. (-) In een inquisitiedemocratie is het controle-ethos van de waakhonden van de macht op hol geslagen" (2001: 67). Bij de voorbeelden die worden genoemd zijn 'Srebrenica' en de affaire Peper.

Dat sloot aan bij de rede van VNG-hoofddirecteur en hoogleraar J.Th.J. van den Berg in november 1996 in Brunssum over 'Integriteit tussen recht, moraal en effectiviteit'. De discussie over integriteit van bestuurders is volgens de VNG-hoofddirecteur doorgeschoten. De oproep van minister Dales in 1992 om te waken voor integriteit heeft "naast heilzame overweging en discussie" ook "schadelijke effecten" opgeleverd. Een aantal bestuurders is volgens hem slachtoffer geworden van een "inquisitiebehoefte". (In: Van Poppel, 1997: 211).

Onmiddellijk werd het door 't Hart gebruikte begrip inquisitiedemocratie omhelst door een aantal politici en bestuurders die zich ten onrechte in de beklagdenbank waanden. Dat stemt tot nadenken. Ik ben ook een tegenstander van het begrip inquisitiedemocratie omdat het de bestuurder, politicus en ambtenaar bijna op voorhand 'witwast'. Wel zijn kanttekeningen op zijn plaats bij de vanzelfsprekendheid van het goede van de strijd voor integriteit en tegen machtsbederf. Belangrijk is het besef van de indringendheid en allesomvattendheid van het in

het geding brengen van integriteit. Raak je aan integriteit, dan doordringt dat iemands gehele wezen. Het levert ook heftige reacties op. Bram Peper was en is niet voor niets zo aangedaan door de affaire rondom zijn persoon. Hij kreeg 'de integriteitsmaffia' over zich heen, waande zich in een 'inquisitiedemocratie'. Ook Ad van Poppel was zo iemand. Minder bekend en prominent, maar even aangedaan.

Het belang van integriteit maakt het belangrijk dat er zorgvuldig mee wordt omgegaan. In de politiek-bestuurlijke praktijk zien we nogal eens terug dat iemands integriteit wordt betwijfeld terwijl daar geen grond voor is. Dan is sprake van 'integritisme' (Huberts, 2005). Het ten onrechte betwijfelen van iemands integriteit.

Integriteit gaat om het voldoen aan de geldende morele waarden en normen. Dat raakt aan de kern of ziel van iemands handelen. Daarom moeten we, wanneer iemands integriteit ter discussie wordt gesteld, uiterste zorgvuldigheid in acht nemen. Het gaat om gedrag, niet om de inhoud van het beleid, hoezeer je ook van mening kunt verschillen.

Bovendien moet het 'i-woord' op tafel wordt gelegd, moet het gaan om *handelen* dat *moreel* niet deugt, dat ingaat tegen de geldende morele waarden en normen.

Verder is er ook altijd het gevaar van veralgemeniseren: gaat het om een concrete handeling of, meer algemeen, om twijfel over de integriteit van de persoon, de functionaris of, nog breder, de organisatie waar iemand deel van uitmaakt? Onvrede of wantrouwen moet niet per definitie in termen van integriteit geagendeerd worden.

4.3 2007-2010: Heroriëntatie en herprioritering

In fase 4 van 2007-2010 gaat het om *heroriëntatie en herprioritering* (Hoekstra & Kaptein, 2011). Hieronder weer de typering van de fase door Hoekstra en Kaptein.

Minister Ter Horst had vooral behoefte aan inzicht in de aard en omvang van de integriteitsproblematiek en voor de meldingenstructuur. Signalen uit diverse eerdere onderzoeksrapporten (Algemene Rekenkamer, 2005; Greco, 2003; Huberts & Nelen, 2005) die wezen op ontoereikend inzicht in de aard en omvang van integriteitsschendingen werden door haar opgepakt. De aandacht voor de meldingenstructuur was het resultaat van een kritisch onderzoeksrapport over de bestaande klokkenluidersregeling (Utrechtse School voor Beleidsonderzoek, 2008): gaat om procedures voor intern melden, geen ondersteuning van klokkenluiders) en van berichten in de media over de slechte afloop met enkele prominente klokkenluiders.¹⁷

Verder melden Hoekstra en Kaptein; In beleidsmatige zin is in deze periode een landelijk uniform registratiesysteem voor integriteitsschendingen ontwikkeld, is de klokkenluidersregeling aangepast en is als alternatief voor het ontmantelde meldpunt bij de AIVD, de mogelijkheid gecreëerd om integriteitsschendingen ook anoniem bij de stichting Meld Misdaad Anoniem te melden. Hoewel de klokkenluidersregeling is aangepast loopt er nog een discussie over de inrichting van een onafhankelijk advies- en verwijspunt dat hierin een rol dient te gaan spelen. Ook dient nog te worden bezien of het thema bestuurlijke integriteit daadwerkelijk van de grond zal komen.

Van de meer waardengeoriënteerde benadering ingezet in de vorige periode is weinig terug te zien in het departementale beleid. Dit laat echter onverlet dat andere instituten zoals BIOS en

¹⁷ Denk aan Ad Bos, Paul van Buitenen, Frits Veerman, Fred Spijkers e.a..

de Algemene Rekenkamer in deze periode nog sterk inzetten op de meer waarden-georiënteerde integriteitsaanpak.

Tevens werden in deze periode wederom diverse onderzoeken uitgevoerd (Algemene Rekenkamer, 2010; Ministerie van BZK, 2008a, 2008b). In algemene zin toonden deze onderzoeken enerzijds aan dat de aandacht voor integriteit en de implementatie van integriteitsmaatregelen waren verbeterd, maar anderzijds dat de bekendheid met die maatregelen alsmede het vertrouwen in de integriteit van de eigen organisatie en in de ethische sturing door leidinggevendenden nog als problematisch werden gekenmerkt. Ook toonden diverse onderzoeksrapporten (Algemene Rekenkamer, 2010; Binnenlands Bestuur, 2010: 17; Hoekstra e.a., 2010; Van den Heuvel e.a., 2010) aan het einde van deze periode aan dat het nog ontbreekt aan een duurzame institutionele verankering van het integriteitsbeleid. Het beleid binnen overheidsorganisaties is nog vaak onsamenhangend en fragmentarisch vorm gegeven, is doorgaans niet gebaseerd op een heldere en richtinggevende visie op integriteit, het wordt zelden geëvalueerd en over gerapporteerd. Daarmee lijkt voor het eerst sinds twintig jaar bredere aandacht te ontstaan voor integriteit als organisatie- of inrichtingsvraagstuk. Tevens is er in deze periode groeiende aandacht voor het thema bestuurlijke integriteit (Ministerie van BZK, 2009). Dit lijkt mede ingegeven door een aantal schendingen op dat gebied en een groeiende politieke en maatschappelijke onvrede met betrekking tot de inkomens, nevenfuncties en declaraties van bestuurders, zoals ministers en wethouders, hiertoe aangezet door onderzoeken van de media.

Typen schendingen

Het vaststellen van een model voor de registratie van integriteitsschendingen vereist natuurlijk dat wordt nagedacht over mogelijke schendingen. Vertegenwoordigers van de gemeenten, de provincies, de waterschappen, de politie en het Rijk hebben, zo meldt minister Guusje ter Horst, samengewerkt aan de ontwikkeling van het landelijk model voor de Registratie integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie. Een dergelijke uniforme registratie biedt openheid over schendingen bij de overheid en geeft de mogelijkheid dit probleem te bespreken op basis van feiten in plaats van percepties, zo voegt ze daaraan toe.

Ik vat samen welke integriteitsschendingen genoemd worden (Ministerie BZK et al., 2008: 33-36).

1. Financiële schendingen (diefstal, verduistering of fraude).
2. Misbruik positie en belangenverstrengeling (ongewenste nevenactiviteiten of financiële belangen, omkoping en corruptie, favoritisme, dubieuze geschenken)
3. Lekken en misbruik van informatie
4. Misbruik bevoegdheden (bv. ongeoorloofde opsporingsmethoden, misbruik van dwangmiddelen, meened en valsheid in geschrifte, manipulatie (verblijfs)vergunningen, paspoorten)
5. Misbruik geweldsbevoegdheid
6. Ongewenste omgangsvormen (discriminatie, seksuele intimidatie, verbale agressie en geweld, fysieke agressie en geweld).
7. Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding van interne regels
8. Misdragingen in privé-sfeer (met negatieve uitstraling richting integriteit functie/organisatie).

Voortgang beleid

Ook in 2008 verschijnt de rapportage over de voortgang van het integriteitsbeleid (Ministerie BZK, 2008), mede op basis van enquêtes onder betrokkenen. Een duidelijke definitie van integriteit zie ik niet terug. Wel veel over het integriteitsbeleid m.b.t. ambtenaren en politieke

gezagsdragers. Dan ging het bij politieke gezagsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers) om zes onderwerpen die ook voor ambtenaren golden en drie specifieke:

1. Integriteitsbeleid algemeen
 2. Gedragscodes
 3. Regelingen t.a.v. nevenwerkzaamheden en financiële belangen
 4. Maatregelen gericht op informatiebescherming
 5. Geschenkenregelingen
 6. Ondersteuning integriteitsbeleid
- Specifiek voor politieke ambtsdragers:
7. Hoe wordt in de organisatie aandacht besteed aan integriteit voor politieke ambtsdragers
 8. Maatregelen gericht op het voorkomen van een schijn van belangenverstrengeling
 9. Aanspreekpunt integriteit voor politieke ambtsdragers.

Ik herhaal de hierboven door Hoekstra en Kaptein geformuleerde conclusie:

"dat de bekendheid met die maatregelen alsmede het vertrouwen in de integriteit van de eigen organisatie en in de ethische sturing door leidinggevendenden nog als problematisch werden gekenmerkt".

Niet onvermeld mag blijven de in 2009 door minister Ter Horst gepresenteerde Code goed openbaar bestuur ([Code goed openbaar bestuur - Wikipedia](#)).

De code werd ontwikkeld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en geeft richtlijnen voor besturen van alle organisaties in het hart van de overheid: Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en politie. Opmerkelijk is dat deze code sindsdien onveranderd geldt (11-1-2023)

[Gedragscode openbaar bestuur | Kwaliteit en integriteit overheidsinstanties | Rijksoverheid.nl](#)

Tot de beginselen van deugdelijk overheidsbestuur behoren o.a. openheid en integriteit.

"Beginsel: Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.

Toelichting: Het bestuur – ook en vooral de individuele leden daarvan – geeft het goede voorbeeld en maakt medewerkers bewust van integriteit. Alleen op die manier kunnen de organisatie en de mensen die voor de organisatie werken geloofwaardig zijn. (-)

Het is vanzelfsprekend dat het bestuur wet- en regelgeving naleeft, juist als (mede-)wetgever. Integriteit betekent ook gewetensvol handelen. Wat dat voor de specifieke organisatie betekent, maakt het bestuur duidelijk in een integriteitsbeleid."

4.4 Conclusie: gradueel en grillig

Wat concluderen Hoekstra en Kaptein over de periode 1990-2010? Het ging om een gradueel proces, stap voor stap wordt er beleid ontwikkeld, maar ook wel grillig, nogal reactief en weinig systematisch en doordacht.

"Concluderend kunnen wij stellen dat het integriteitsbeleid zich in de periode 1990-2010 zowel grillig als gradueel heeft ontwikkeld. Dat betekent dat, alhoewel het thema in die periode weliswaar niet van de agenda is verdwenen, de intensiteit van de beleidsveranderingen verschillend van aard is geweest. Vooral het ministerie van BZK en de Algemene Rekenkamer hebben doorlopend een prominente rol gespeeld in de ontwikkeling van het integriteitsbeleid. Feitelijke of fundamentele veranderingen blijken alleen tot stand te komen als problemen, politiek-bestuurlijk draagvlak en

uitgerijpte beleidsideeën convergeren. Aangezien dit zelden het geval is, heeft dit een temperende werking op de mogelijkheden om veranderingen en ontwikkelingen te kunnen sturen."

5 MEER RECENTE GESCHIEDENIS: 2012-2022

Helaas zie ik maar weinig studies met een typering van het politiek-bestuurlijke denken over integriteit en integriteitsbeleid over de jaren 2010-2022. Dat maakt de onderstaande schets van die periode minder systematisch. Ik reflecteer op talrijke rapporten en onderzoeken gedurende deze jaren, over tal van thema's. De kwaliteit van integriteitsonderzoek stond ook toen ter discussie. Dat thema wordt gevolgd door de schets van het integriteitsbeleid en de instituties die ontwikkeld werden, ook voor een prominent probleem, de omgang met klokkenluiders. Dat onderwerp komt aan bod, waarna andere beleidsthema's de revue passeren: de integriteit van het decentraal bestuur en 'de draaideur en het lobbyen'. Het laatste deel beziet de laatste jaren van de behandelde periode, na het aantreden van het kabinet Rutte IV.

5.1 Ontwikkelingen in integriteitsbeleid en -onderzoek

Integriteitsonderzoek

In 2012 en 2013 staat de kwaliteit van het integriteitsonderzoek ter discussie, ook via een motie van Heijnen (PvdA) waarin de minister van BZK wordt verzocht tot het verkennen van de mogelijkheid tot het instellen van een nationaal bureau voor integriteitsonderzoek naar met name politieke ambtsdragers en bestuurders. Dat leidt tot onderzoek van Zouridis en Van der Vorm (2013) naar de knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek. Die knelpunten betreffen ook de professionaliteit en verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers en minister Plasterk leunt daarop in zijn vervolg, als aangekondigd in een brief over de uitkosten van dat onderzoek (Tweede Kamer, 2003):

"Eén van de opvallendste bevindingen van de onderzoekers is dat, ondanks de grote variëteit aan instanties, de harde kern van het integriteitsonderzoek opmerkelijk uniform is. Integriteitsonderzoek gaat in ieder geval om reconstructie van de feiten en het verzamelen van bewijs voor deze reconstructie. Vrijwel altijd wordt in het onderzoek een normenkader opgesteld, dat doorgaans bestaat uit «harde» bestuursrechtelijke en «zachte» professionele normen. (-)

De diversiteit in integriteitsonderzoeken die uw Kamer eerder ook al constateerde, lijkt in ieder geval functioneel te zijn. De grote diversiteit in typen integriteitsonderzoek vloeit namelijk onder meer voort uit de specifieke context, de onderzoeksvraag en de benodigde expertise. De verschillen tussen onderzoeken kunnen kortom worden benadrukt, maar betreffen volgens de onderzoekers eerder het «surplus» op integriteitsonderzoek dan de harde kern van dat onderzoek.

De conclusie van de onderzoekers dat, naast de stabiele harde kern, de diversiteit aan onderzoeken functioneel is, vind ik verhelderend en goed passen bij het thema integriteit dat complex is, soms gaat over individuen, soms over cultuur en soms over de weg vinden binnen het grijze gebied."

Integriteit en integriteitsbeleid

Het in juni 2014 gepubliceerde rapport Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid) kwam al eerder ter sprake vanwege het overzicht in het rapport van de periode tot en met 2012. Over de jaren erna valt er niet zo veel terug te vinden. Wel is het goed de visie op integriteit te laten zien. Anno 2014 wordt verwezen naar de visie in de Memorie van Toelichting op de wijzigingen Ambtenarenwet 2004:

"Integriteit wordt vaak gezien als het tegenovergestelde van fraude en corruptie. Het omvat echter veel meer dan dat. (-)

Integriteit is een gezindheid van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. De invulling van het begrip integriteit is direct verbonden met maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden en met de democratische en rechtsstatelijke beginselen."

De stand van zaken in 2014 wordt getypeerd in een onderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF) met als titel '*Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur.*'

Andermaal laat ik de onderzoekers aan het woord, hier Van Veldhuisen en Snel (2014: 3):

"De samenleving verandert en daarmee veranderen ook de ideeën over wat integriteit is en de eisen die aan de integriteit van het openbaar bestuur worden gesteld.

Integriteit is in dit onderzoek gedefinieerd als gedrag volgens geldende morele normen, waarden en regels. Deze definitie laat ruimte voor interpretatie. Dit is ook wenselijk: integriteit is (deels) contextafhankelijk en de eisen aan integriteit kunnen verschillen per organisatie en persoon. Daarnaast kent de aard en ernst van integriteitsschendingen vele gradaties. Er bestaat een groot grijs gebied waarbinnen de scheidslijnen tussen integer en niet-integer handelen minder helder zijn."

Ze zien 'Ontwikkelingen in de beleving van integriteit':

"Burgers en ambtenaren kijken anno 2014 anders naar integriteit dan in 1992, toen Minister Dales het onderwerp op de kaart zette. De eisen van burgers ten opzichte van het openbaar bestuur in het algemeen en politici en bestuurders in het bijzonder zijn veel hoger. Er wordt in algemene zin meer transparantie van het openbaar bestuur verwacht. De verwachting dat inzicht wordt gegeven in de declaraties van bestuurders, de financiering

van verkiezingscampagnes en de integriteitsscanning van wethouders illustreren dat.

Deze veranderde houding van burgers volgt uit een aantal maatschappelijke ontwikkelingen waaronder individualisering, informalisering en informatisering. (-)

Burgers van nu hebben sterkere individuele morele overtuigingen, zijn minder gevoelig voor gezag en beter geïnformeerd. Nederland is ontzuild, organisaties zijn platter geworden en de media treden steviger en sneller op. Burgers staan daardoor kritischer tegenover bestuurders en politici en geven hen niet meer zo gemakkelijk hun stem of vertrouwen. Ook van de overheid in den brede verwachten burgers meer, onder andere transparantie en integer gedrag.

De media, en de sociale media in het bijzonder, hebben een belangrijke rol gespeeld in het agenderen van het onderwerp integriteit en in het stimuleren van deze kritische houding. De media richtten zich hierbij hoofdzakelijk op gevallen van (mogelijke) individuele integriteitsschendingen van bestuurders en politici. Deze spreken het meest tot de verbeelding. Daarnaast krijgen klokkenluiders veel aandacht. De bouwfraude-affaires en bestuurlijke problemen binnen woningcorporaties hebben de laatste jaren het publiek debat rondom fraude en integriteit beheerst. Deze media-aandacht heeft ook een negatieve kant. De media maakt van veel kwesties integriteitskwesties en beoordelen gedrag en personen al snel als niet-integer."

"De geïnterviewde experts geven aan dat de afgelopen periode belangrijke stappen gezet zijn in het ontwikkelen van integriteitsbeleid. Als gevolg van de inspanningen van onder meer het ministerie van BZK en BIOS, wordt meer kennis uitgewisseld, expertise gedeeld en worden instrumenten ontwikkeld om publieke bestuursorganen te helpen integriteit binnen organisaties te verankeren. Het thema integriteit professionaliseert en wordt breder doorleefd. Zij herkennen de heroriëntatie op een meer waarde-georiënteerde benadering en ondersteunen deze. Experts benadrukken echter ook, dat integriteit binnen organisaties vaak nog wordt gepercipieerd als een weinig aantrekkelijk onderwerp. Het is een thema dat managers en medewerkers op het eerste gezicht niet sterk aanspreekt. Binnen veel organisaties lijkt integriteit een verplicht onderwerp te zijn, dat moet worden 'afgevinkt' in plaats van doorleefd. Experts blijven in dat kader benadrukken dat het opstellen van regels alleen niet volstaat en dat in de fasegewijze ontwikkeling behoefte is aan een volgende stap." (Van Veldhuisen & Snel, 2014, 10).

Tot zover enkele elementen uit dit onderzoek van 2014.

Twee jaren later verschijnen er twee studies waarin het Nederlandse integriteitsbeleid wordt getypeerd.¹⁸

Julie Topal (z.j.) vat dat beleid in 2016 samen en hij start positief met "The level of governmental integrity is key to citizen's trust and societal progress. The Netherlands has traditionally been a frontrunner in promoting integrity and opposing corruption. It has done so in a unique, multilayered manner." Dat laatste wijst op het belang van een verscheiden aanpak, op verschillende bestuurlijke niveaus en hij is positief over de aandacht voor integriteit (compliance en moral learning). Maar "The strength of the Dutch approach is at the same time its weakness; leaving all layers of government develop their own policies implies too that some will go beyond what is required while others lack behind".

Ik was zelf betrokken bij een publicatie over de 'Dutch Approach' met betrekking tot 'Integrity management in the public sector' (ter gelegenheid van het Nederlandse EU-voorzitterschap). In de inleiding is sprake van de derde fase in het Nederlandse integriteitsbeleid, met van 2007 - nu (= 2016) '*Integrity systems, organizing integrity, monitoring integrity*' centraal (Hoekstra, Huberts & Gaisbauer, 2016: 12-13).

Van der Wal (2018) sluit daarbij aan en typeert de fase 2007-2018 met '*Systemen, (re)organisatie en monitoring*'. Ik kopieer:

"Tussen 2007 en 2010 verscheen een aantal kritische studies over de behandeling van klokkenluiders, het instrumentarium van gemeenten, de soms gebrekkige en gefragmenteerde implementatie van integriteitsbeleid, en de mate waarin meldsystemen binnen de Nederlandse overheid functioneerden. Mede als reactie hierop zagen weer nieuwe regelingen en instituties het licht, zoals het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (onderdeel van het CAOP), het Adviespunt klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO). De oprichting van het Huis voor Klokkenluiders in juli 2016 is wat beleidsontwikkeling betreft de voornaamste gebeurtenis van de afgelopen jaren. Het leek er even op dat het huis zou worden ondergebracht bij de Nationale ombudsman, maar uiteindelijk werd via een novelle besloten tot de oprichting van een eigenstandig huis als zelfstandig bestuursorgaan, dat zowel de publieke als de private sector bedient. Of het huis als consolidatie van (of cynischer geformuleerd: bezuiniging op) diverse initiatieven en instituties klokkenluiders effectiever zal kunnen bijstaan en misstanden

¹⁸ Ik kan niet alles meenemen maar verwijs hier toch even nadrukkelijk naar de Jaarboeken Integriteit, uitgegeven over de jaren 2010-2015, dankzij het BIOS met Karssing, Zweegers en Tjalsma als redacteurs.

effectiever zal kunnen helpen oplossen, moet blijken. Recente gebeurtenissen en evaluaties zijn helaas weinig hoopgevend.

Het huis bedient zowel de publieke als de private sector. Met de oprichting van het Huis voor Klokkenluiders zijn het eerdergenoemde Adviespunt Klokkenluiders, BIOS en de OIO als zelfstandige organisaties komen te vervallen (en grotendeels opgegaan in het huis). Het Steunpunt Politieke Ambtsdragers is wel blijven bestaan. Het huis houdt zich zowel met advies aan (potentiële) klokkenluiders als met onderzoek naar vermeende schendingen bezig," Tot slot over de hele periode:

"Samenvattend zien we in de afgelopen 25 jaar een gelaagde ontwikkeling van integriteitsbeleid, met eerst vooral aandacht voor harde infrastructuur ('integriteitsbeleid 1.0') en daarna voor waarden, bewustwording en training ('integriteitsbeleid 2.0'), en meer recentelijk voor reorganisatie en centralisatie. Daarnaast worden discussies over integriteit steeds nadrukkelijker verbonden met professionele verantwoordelijkheid en ambtelijk vakmanschap, ook in relatie tot de nieuwe Ambtenarenwet, de ambtseed en ambtelijke kernwaarden. Dit wordt ook wel geduid als 'integriteitsbeleid 3.0'." (Van der Wal, 2018: 25).

In dat citaat worden enkele instituties genoemd die cruciaal waren en zijn vanaf 2012.

- het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (nu onderdeel van het CAOP) Politieke gezagsdragers kunnen hier advies vragen hoe ze om moeten gaan met integriteitskwesties. ([Steunpunt Integriteit \(SIPA\) - CAOP](#)). Het start in 2015, nut en gezag zijn onbetwist.

- de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO) van 1-10-2012 tot 1-7-2016

Dit instituut was er voor integriteitsonderzoeken binnen de overheid.

- het Adviespunt klokkenluiders van 1-10-2012 tot 1-7-2016

Het ging om een onafhankelijke instantie die (potentiële) klokkenluiders binnen de overheid en het bedrijfsleven gratis adviseerde wat te doen en ondersteunde. Het was mede gericht op mensen op de werkvloer die vermoedens hadden van misstanden op het werk, waarbij het maatschappelijk belang in het geding was. Het adviespunt werd per 1 juli 2016 opgevolgd door het [Huis voor Klokkenluiders](#).

- Huis voor Klokkenluiders vanaf 1-7-2016

Het wetsvoorstel Huis voor klokkenluiders werd op 2 juli 2015 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer op 1 maart 2016 met algemene stemmen aangenomen door de Eerste Kamer. Op basis van deze nieuwe wet worden alle werkgevers bij wie ten minste vijftig personen werkzaam zijn, verplicht tot het vaststellen van een klokkenluidersregeling voor het melden van vermoede misstanden. De door het adviespunt vervulde onafhankelijk advies- en verwijfsfunctie krijgt met de oprichting van het Huis voor klokkenluiders een permanente positie binnen het stelsel van klokkenluidersvoorzieningen. Zo was de bedoeling.

Klokkenluiders en melden misstanden

Het thema dat m.i. de beleidsdiscussie en -ontwikkeling nogal wat jaren domineerde is dat van de klokkenluiders en de bescherming van burgers die misstanden intern melden en/of openbaar maken. Het was immer relevant, met ook regelgeving en onderzoek (zie hiervoor), maar de initiatieven vanuit de Tweede Kamer in samenwerking met de Expertgroep Klokkenluiders bracht het aan de top van de agenda, met bedoelde en onbedoelde gevolgen. Ronald van Raak (SP) was de centrale man. Zijn initiatief leidde in 2013 tot een wetsvoorstel van zeven partijen in het parlement om voorwaarden voor het melden van misstanden binnen organisaties te verbeteren en klokkenluiders beter te beschermen. Uiteindelijk werd het

voorstel in 2016 door de Eerste Kamer aangenomen en daarmee van kracht.^[2] Het [Huis voor klokkenluiders](#) werd datzelfde jaar in Utrecht geopend.

Het Huis bedient zowel de publieke als de private sector. Met de oprichting van het Huis voor Klokkenluiders zijn het eerdergenoemde Adviespunt Klokkenluiders, Bureau Integriteit Openbare Sector en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid als zelfstandige organisaties komen te vervallen (en grotendeels opgegaan in het huis). Het Steunpunt Politieke Ambtsdragers is wel blijven bestaan. Het Huis houdt zich zowel met advies aan (potentiële) klokkenluiders bezig, als met integriteitsonderzoeken naar vermeende schendingen (en naar benadeling van melders), plus ook met preventie en beleidsadvisering.

Zo werden in het Huis verschillende functies (en organisaties) samengevoegd, onder gelijktijdig een fikse bezuiniging. Daar kun je uiteraard verschillend over denken maar ik zie dat als dieptepunt in de geschiedenis van het Nederlandse integriteitsbeleid.¹⁹

Het leidde ook tot vele conflicten binnen het Huis en tussen het Huis en de omgeving. Na de nodige evaluaties is de situatie inmiddels wat rustiger, maar het blijft wringen.

Inzet en investeren vanuit het parlement, het kabinet én het departement is belangrijk. Dat vanuit een visie op de ondersteuning van klokkenluiders, een visie op de inrichting van het melden van misstanden (horen melders en adviseren waar te vervolgen), op adequaat intern integriteitsonderzoek en het ondersteunen van organisaties via preventie en advisering. Bijna een kans voor open doel voor een minister die een integrale visie wil presenteren?

Ten dele kan daarbij worden voortgebouwd op de recente besluitvorming over de implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn en de Wet bescherming klokkenluiders (o.a. over de anonimiteit van melders, sanctiemogelijkheden voor het Huis, de instelling van een fonds voor juridische en psychosociale ondersteuning van klokkenluiders en de vereenvoudiging van de wet). Genoeg is dat evenwel niet.

Integriteit decentraal bestuur 2020-2022

Er is ook aandacht voor het bevorderen van de integriteit van het decentraal bestuur.

Met een aantal belangrijke wijzigingen in de Gemeentewet wil minister van BZK Ollongren de integriteit van het decentraal bestuur bevorderen (31-8-2020). De wijzigingen hebben belangrijke gevolgen voor de gemeenteraad, de burgemeester en de wethouders.²⁰

Het gaat daarbij om het voorzien in een verplichte Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) voor bestuurders en om verduidelijking van de bepalingen die betrekking hebben op belangenverstrengeling. Ook worden de bepalingen verbeterd die betrekking hebben op het opleggen en opheffen van geheimhouding op informatie. Verder wordt een extra bevoegdheid toegekend aan de commissaris van de Koning als rijksorgaan in geval van integriteitsteksties dan wel bestuurlijke problemen in gemeenten (wanneer het waarmaken van de zorgplicht voor integriteit lastig is voor de burgemeester). Ook wordt geregeld dat openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties terstond dient te geschieden en voortaan ook elektronisch openbaar gemaakt dienen te worden.

De wijzigingen werden 1 januari 2023 van kracht.

¹⁹ Zie ook -fel- vanuit Caroline Raat: [Hoe klokkenluiders in de kou zijn gezet door een beunhaas. Kroniek van een egotrip - Stichting Beroepseer](#) en het evaluatierapport Ruys (december 2017):

<https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2017/12/14/advies-voor-een-herstart-voor-het-huis-voor-klokkenluiders---rapport-ruys>

plua het advies van de Ombudsman (2019): [Advies+van+Van+Zutphen+aan+minister+van+BZK.pdf](#)

Tor slot noem ik de evaluatie door de Kwink groep in 2020: [Rapport 'Evaluatie Wet Huis voor klokkenluiders' | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

²⁰ Zie <https://vng.nl/artikelen/wet-bevorderen-integriteit-en-functioneren-decentraal-bestuur> Met betrekking tot de zorgplicht van de burgemeester (hieronder) is De Cloe (2019) vermeldenswaard.

In deze jaren stond het thema lokale integriteit ook op de Tweede Kamer agenda. Onderzoek naar lokale integriteitssystemen in drie landen zou moeten helpen het beleid in Nederland te verbeteren (Hoekstra, Huberts & Van Montfort, 2021).

Draaideur en lobbyen

Het aftreden op 31 augustus 2021 van Cora van Nieuwenhuizen als minister van Infrastructuur en Waterstaat, leidde tot de nodige commotie vanwege haar overstappen per 1 oktober naar de Vereniging Energie-Nederland, de brancheorganisatie van energiebedrijven in Nederland. Mocht ze lobbyen bij haar vroegere departement? De eerder afgesproken regels bleken onder tafel beland (wetten.nl - [Regeling - Circulaire lobbyverbod bewindspersonen - BWBR0040075 \(overheid.nl\)](https://overheid.nl)), maar de ophef zorgde ervoor dat ze werden herbevestigd.

Ook de mogelijke oneigenlijke invloed van lobbyisten belandde op de agenda, met veel discussie over het registreren van contacten en het verantwoording afleggen over hun invloed.

5.2 Wisseling van de wacht: Rutte IV

In januari 2022 treedt een nieuw kabinet Rutte aan, weer met VVD, D66, CDA en Christen Unie. Hoe belangrijk is de integriteit van ons bestuur voor deze partners, kijkend naar het coalitieakkoord?

Vele goed bestuur-waarden komen in het coalitieakkoord terug, in de uitgangspunten en het eerste hoofdstuk over de versterking van de democratische rechtsorde. Maar toch... Simpel woorden zoeken stemt niet optimistisch. De woorden goed bestuur, deugdelijk bestuur, integer bestuur en corruptie komen daarin niet voor. Wel in de tekst over de andere landen binnen het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint-Maarten). Daar is sprake van "een urgente noodzaak om te komen tot versterking en verbetering van de deugdelijkheid van bestuur en de overheidsfinanciën" en "we blijven ons vanuit Nederland inspannen om samen met Aruba, Curaçao en Sint Maarten te werken aan goed bestuur, de aanpak van corruptie en het duurzaam versterken van de economieën en onderwijs aan de hand van duurzame afspraken".

Hoe zet de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarna de toon? Dat gebeurt op 24 januari 2022, twee weken na haar aantreden als CDA-bewindspersoon. Minister Hanke Bruins Slot in haar eerste brief²¹ aan de Tweede Kamer. Ze toont daarin wel betrokkenheid bij integriteit en goed besturen. Ik citeer:

"Op verzoek van uw Kamer stuur ik u hierbij mijn eerste appreciatie van de belangrijke opgaven waarvoor ik mij gesteld zie. Daarbij ga ik uiteraard in op de opdrachten uit het coalitieakkoord.

Een belangrijke ambitie in het coalitieakkoord is de versterking van de overheid met oog voor de menselijke maat, waarmee het vertrouwen van Nederlanders in de politiek en de overheid hersteld kan worden. Een overheid die mensen vooropstelt. Dat vraagt naar mijn mening om een gelijktijdige inzet op het beschermen én het vernieuwen van onze instituties en de relatie met de samenleving. Bescherming is nodig omdat wij veel waardevols in onze rechtsstaat en samenleving hebben dat onder druk staat, zoals de veiligheid van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Beschermen vraagt ook om een grotere weerbaarheid van de democratische rechtsstaat." (-)

²¹ Via [Kamerbrief over hoofdlijnen versterking overheid waarmee vertrouwen van Nederlanders in politiek en overheid hersteld kan worden | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kamerstukken/kamerstukken/kamerstuk-2022-01-24-1)

Een van de zes thema's is 'Een veerkrachtige samenleving met weerbare en integere bestuurders, politici en ambtenaren'.

Daarover de toelichting:

"Elke vorm van agressie, intimidatie of bedreiging in de richting van politieke ambtsdragers of ambtenaren is onacceptabel. Dat zij zonder bedreigingen hun werk kunnen doen, is een vereiste voor het functioneren van een weerbaar bestuur. Daarom sta ik pal voor onze mensen die zich iedere dag met hart en ziel inzetten voor de publieke zaak en bied ik ondersteuning waar nodig. Daar hoort ook bij dat hoge eisen gesteld worden aan de integriteit van politieke ambtsdragers en organisaties, en dat oneigenlijke beïnvloeding wordt voorkomen. Deze kabinetsperiode zet ik in op: Ondersteunen van het bestuur dat te maken krijgt met maatschappelijke onrust en ongenoegen. Bevorderen van integriteit in het openbaar bestuur. Aantrekkelijk houden van het beroep politieke ambtsdragers. Het ondersteunen van ambtsdragers en ambtenaren die te maken krijgen met maatschappelijke onrust en ongenoegen doe ik samen met collega's van SZW, JenV, VNG, Politie NCTV, VNG en NGB. In een interbestuurlijk meerjarig samenwerkingsprogramma wordt gewerkt aan het bewustzijn en handelingsperspectief om maatschappelijke onrust en ongenoegen in goede banen te leiden. Zowel op decentraal als op landelijk niveau werk ik aan het bevorderen van integriteit in het openbaar bestuur. Bijvoorbeeld door goede voorlichting aan burgemeesters met het oog op de benoeming van nieuwe wethouders na de gemeenteraadsverkiezingen, en een spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Voor bewindspersonen geven we met aanvullende maatregelen opvolging aan de aanbevelingen die de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) aan Nederland heeft gedaan. Onderdeel daarvan is het nieuwe integriteitsbeleid voor bewindspersonen na afloop van het ambt. Het betreft een verbreding van het bestaande lobbyverbod, de introductie van een draaideurverbod en een afkoelperiode met verplicht advies door een onafhankelijke commissie. Dit mede naar aanleiding van verschillende moties van het lid Dassen c.s. Deze commissie zal adviseren over de toelaatbaarheid van vervolgfuncties voor oudbewindspersonen. Ook op ambtelijk niveau is het van belang om integriteitsdilemma's met elkaar te bespreken."

Na de voorgaande brief en het debat in maart in de Tweede Kamer commissie met de toezegging te gaan werken aan een integrale visie op het integriteitsbeleid, is het wachten daarop. Dat betekent niet dat ondertussen geen voor de integriteit van ons bestuur relevante thema's spelen. Hiervoor kwamen thema's als de integriteit van het decentrale bestuur en de Wet bescherming klokkenluiders aan de orde. Ook recent is het wetsvoorstel van minister Bruins Slot over politieke partijen met als voornemens dat politieke partijen die onze democratie ondermijnen of willen afschaffen, om die reden verboden moeten kunnen worden door de rechter. En partijen moeten openheid geven over hun financiën, interne organisatie en hoe ze adverteren.²²

Daarnaast noem ik de aandacht voor eigen integriteit vanuit het kabinet en de Tweede Kamer. Decennia lang was daarvan niet of te weinig sprake, zo leerden allerlei kritische evaluaties van het Nederlandse integriteitsbeleid (GRECO, OESO, Transparency International). Dan valt wel op dat de Tweede Kamer in 2021 een gedragscode vaststelde²³, waarnaast inmiddels ook

²² Zie [Wet op de Politieke Partijen - Parlement.com](#)

²³ Zie [Gedragscode | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

een onafhankelijke integriteitscommissie functioneert voor het melden van schendingen en het doen van onderzoek.

De aandacht van de Tweede Kamer voor de integriteit van kabinet en topambtenaren werd gestimuleerd door een initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen.²⁴

Het kabinet ging ook zelf in op de eigen integriteit. Het vulde het blauwe boek voor bewindspersonen in 2022 aan met een Gedragscode integriteit voor bewindspersonen.²⁵ In haar toelichting meldde de minister Bruins Slot: "Met de gedragscode bewindspersonen wordt voor iedereen duidelijk wat we verwachten van integere bewindspersonen. Alle huidige regels staan erin, net als de geldende uitgangspunten en gedragsnormen."

Belangrijk is wat volgde: "Daar wil ik graag nog iets aan toevoegen. (-) De gedragscode biedt mogelijkheden waarmee integriteit beter bespreekbaar wordt. Bewindspersonen kunnen in de toekomst mogelijke dilemma's met een vertrouwenspersoon bespreken. Integriteitsthema's kunnen ook in de ministerraad worden geagendeerd. Laten we van deze mogelijkheden gebruikmaken. Laten we ieder, met de gedragscode in de hand, onze verantwoordelijkheid nemen voor een integer bestuur. Dat betekent ook dat we met elkaar in gesprek blijven over integriteit. Elkaar houden aan de normen en regels die in de code staan en op die manier blijven werken aan het gezamenlijke morele kompas van ons bestuur."

6 CENTRALE THEMA'S ANNO 2022-2023

Hiervoor probeerde ik greep te krijgen op de ontwikkeling van ons denken over de integriteit van ons openbaar bestuur en de veranderingen in het integriteitsbeleid. Nu past het vervolgen met een typering van de thema's die mede van daaruit anno 2023 relevant zijn voor de beoogde integrale visie op de integriteit van ons openbaar bestuur.

Dat vergt besef van wat er nu speelt en ertoe doet in de discussie over integer besturen. Daarover nadenkend, sluit ik graag aan bij de beknopte analyse vanuit Berenschot t.b.v. het BZK project toegespitst op integriteit binnen het decentraal bestuur (Vellekoop & Van der Mark, 2022, 2023).²⁶

In hun notitie over de integriteit binnen het decentraal bestuur worden trends en ontwikkelingen geschetst, plus knelpunten vermeld en een aanzet tot oplossingen. Trends en knelpunten lopen nogal door elkaar, maar alah. Het gaat om een boeiende korte typering van wat er de laatste jaren is gebeurd en wat ertoe doet, ik schets die inzet, en voeg hier en daar het een en ander toe.

6.1 Welke ontwikkelingen zijn relevant?

Diverse ontwikkelingen worden gesignaleerd (Vellekoop & Van der Mark, 2022).

1 Verruiging van het politieke debat, het steeds meer inzetten van integriteit als wapen (integritisme)

²⁴ Zie <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D17882>

²⁵ Zie voor het blauwe boek voor bewindspersonen:

[Handboek voor bewindspersonen](#) | [Richtlijn](#) | [Rijksoverheid.nl](#)

Kamerbrief over aanbidding gedragscode integriteit voor bewindspersonen
[Gedragscode bewindspersonen](#)

²⁶ Ik ga hier uit van de starttekst die aan experts werd voorgelegd (2022), maar vul die aan met elementen uit de definitieve versie, na het na het raadplegen (Vellekoop & Van der Mark, 2023).

Verruiging van het politieke debat klopt m.i. onmiskenbaar, inclusief het ten onrechte ter discussie stellen van de integriteit van een politieke tegenstander (integritisme). Integritisme wordt tegelijk ook regelmatig misbruikt ter zelfverdediging, zo hoor ik terug van onderzoekers. Wanneer iemands integriteit zakelijk en met goede argumenten ter discussie wordt gesteld, hoor je dan 'onzin, hier is sprake van integritisme, ik ben integer'...

2 Integriteitsschendingen (in de pers) blijven redelijk constant

De tweede ontwikkeling volgt onder het kopje 'integriteitsschendingen redelijk constant'. Ik denk dat die veronderstelling wellicht opgaat, ook al was de aanvankelijke bewijsvoering met het verwijzen naar de jaarlijkse aantallen integriteitsaffaires ondeugdelijk. De PI-Index met affaires gaat om twijfel in de media over iemands integriteit, niet om feitelijke integriteitsschendingen.

Het beeld van de feitelijke schendingen is ook los daarvan immer beperkt. Lang niet alles komt bovendien. Bovendien past altijd voorzichtigheid vanuit de 'integriteitsparadox'. Komt er veel bovendien, dan ligt dat vaak aan de aandacht die er voor het thema is (en niet aan de omvang van het probleem).

De data die er zijn gaan veelal over de aantallen onderzoeken en gegevens over wat medewerkers in hun organisatie aan schendingen om zich heen zien. Al vele jaren wordt er gemonitord (zie de uitvoeriger bijlage 3).

De tweejaarlijkse Monitor Integriteit en Veiligheid geeft inzicht in de mate waarin politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur te maken krijgen met agressie en geweld door burgers en de wijze waarop hier beleidsmatig mee wordt omgegaan. Verder geeft de monitor inzicht in het integriteitsbewustzijn van politieke ambtsdragers en de mate waarin integriteitsregels door hen worden nageleefd.

De Monitor Veiligheid en Integriteit 2022 meldt dat drie op de tien medewerkers in het afgelopen jaar wel eens het vermoeden hebben gehad dat integriteitsregels niet zijn nageleefd door collega's. Het meest genoemd in dit verband zijn belangenverstrengeling of dat collega's misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie. De minst waargenomen vormen van niet-naleven van (integriteits-)regels zijn ingaan op uitnodigingen en het aannemen van geschenken in strijd met de gedragscode ([Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)).

Wat laat dat zien, is dat erg? Daarover valt als immer met rede te twisten, maar mijn idee is simpel, met als metafoor 'het glas is half vol én half leeg'. Ons bestuur opereert vergeleken met veel andere landen keurig en onkreukbaar (zo blijkt ook uit de jaarlijkse Corruption Perception Index)²⁷. Tegelijk betekent dat niet dat corruptie en integriteit genegeerd kunnen worden. Het glas is ook half vol. Niet voor niets vinden er vele integriteitsonderzoeken plaats en komen talrijke politici, bestuurders en ambtenaren in opspraak, voor fraude en corruptie, maar ook breder vanwege andere integriteitsschendingen en dat tast het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur aan. Het thema negeren is geen optie.

3 Aandacht voor preventie naast reageren op incidenten,

Integriteitsschendingen en -affaires leiden vrijwel altijd tot (een periode van) intensieve aandacht voor het thema integriteit. Tegelijkertijd neemt ook de preventieve aandacht voor integriteit toe (risicoanalyse kandidaat bestuurders, bewustwordingsgesprekken).

²⁷ Zie voor de data over 2022 [2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](#) TI Nederland benadrukte vooral de wat lagere score (van 82 naar 80): [Corruption Perceptions Index: Nederland krijgt laagste score ooit – Nieuws – Transparency International Nederland](#)

Ik denk dat deze ontwikkeling zichtbaar is, ook aandacht voor integriteit los van incidenten en affaires, maar dat het lang niet voor alle bestuurlijke eenheden opgaat. Bovendien omvat 'preventie' wel veel...

4 Ontwikkeling van het grijze gebied: ongewenst gedrag in opkomst

Onmiskenbaar is de vierde ontwikkeling die de Berenschot-onderzoekers signaleren. "Wie integriteit breder beziet dan vanuit juridisch perspectief komt al snel uit in een grijs gebied waarin niet duidelijk is welk handelen wel of niet integer is. In de loop der tijd is dit grijze gebied steeds gevarieerder en complexer geworden. In De Vriendenrepubliek van Joep Dohmen van eind vorige eeuw gaat het nog vooral over concrete strafrechtelijke vergrijpen als bevoordeling en corruptie. In zijn recente boek De Vriendenreünie gaat het veel meer over (de schijn van) belangenverstrengeling. Een vaak ongrijpbaar en diffuus fenomeen. Daarnaast gaat het steeds vaker over gedrag in de privésfeer en ongewenst gedrag waarbij te denken valt aan (seksueel) grensoverschrijdend gedrag of intimidatie."

Aanvullend wijzen de onderzoekers naar recente affaires met veel publiciteit over grensoverschrijdend gedrag (o.a. Khadija Arib, Nilüfer Gündogan en Gijs van Dijk).

Hier geldt wel weer dat het om affaires gaat, om de aandacht ervoor, hetgeen niet betekent dat dit ongewenst gedrag vaker voorkomt dan vroeger. Het is denk ik wel zo dat de normen veranderen. Altijd is sprake van een grijs gebied in het 'mijnenveld van de moraal'.

Je bent integer of je bent het niet, een beetje integer bestaat niet, meldde Ien Dales toen ze het thema in het landelijke bestuur op de agenda zette. Dat suggereert dat wel duidelijk is of iemand integer of niet integer handelt. Ik koester de inzet van Ien Dales, maar de uitspraak onderschat dat het bij integer of niet integer handelen niet gaat om zwart-wit maar om zwart en wit met ook een grijs gebied. Wanneer handel je in overeenstemming met de geldende morele waarden en normen? Immer is er de discussie over die gedeelde moraal, als ook welke gedragingen daarmee in welke mate strijden. Dat thema staat uitdrukkelijk op de agenda in de diverse discussies en affaires over omgangsvormen en of sprake is van wangedrag (intimidatie, machtsmisbruik, discriminatie).

Daar zie je het grijze gebied terug. Het oordeel hangt mede af van geldende morele normen en waarden, vanuit de samenleving en binnen de organisatie waarom het gaat. Dat is het vertrekpunt.

Dat geldt voor de afweging of inderdaad feitelijk sprake was van immoreel intimiderend gedrag dat door betrokkenen wordt gemeld, maar het telt ook voor andere mogelijke schendingen. Denk aan (de schijn van) belangenverstrengeling. Ook dan is sprake van een grijs gebied. Mag de wethouder sport actief zijn in de lokale voetbalvereniging, als leider van het elftal van zijn kind, als lid van het jeugdbestuur, als ...).

Cruciaal is immer dat integriteit op de agenda staat van de organisatie, dat het grijze gebied onderdeel is van de discussie in de organisatie over wat wel en niet past, en dat op orde is dat dilemma's en schendingen gemeld kunnen worden en adequaat al dan niet via verder onderzoek worden afgewikkeld.

5 Aandacht voor en verwarring over fenomenen met relatie met integriteit

Als relevante recente ontwikkeling die verband heeft met het voorgaande zou ik willen toevoegen dat er in de samenleving en politiek en bestuur veel aandacht is voor thema's die met integriteit te maken hebben, zonder dat ze daarmee op een lijn gesteld kunnen worden. Hieronder in telegramstijl de korte duiding van een aantal daarvan.

- Sociale veiligheid²⁸. Ik citeer uit de CAOP website daarover (<https://www.caop.nl/sociale-veiligheid/>).

"Sociale veiligheid is bepalend voor de kwaliteit van dienstverlening van iedere organisatie en het raakt het functioneren van bestuurder tot medewerker. Het is een cruciaal onderdeel van de interne arbeidsverhoudingen en cultuur. Een sociaal veilige en gezonde werkomgeving is een omgeving waarin werkenden respectvol met elkaar omgaan, zichzelf kunnen zijn, fysiek en mentaal gezond zijn, fouten mogen maken en hun vakmanschap optimaal kunnen inbrengen in hun betekenisvolle werk. En sociale veiligheid betekent ook integer gedrag stimuleren en het goede kunnen doen. Ook als er niemand kijkt. Dát is wat wij bij het CAOP voor elk individu van de organisatie wensen en waar we ons voor inzetten".

- Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld ([Kamerbrief over Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#))

Voortouw Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met Mariëtte Hamer als onafhankelijke regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (vanaf april 2022) wil het kabinet bewustwording en een cultuurverandering creëren, want intimidatie en misbruik zijn niet acceptabel. Website voor meer: [Over de RCGOG | RCGOG](#)

- Discriminatie en Racisme

De heer Rabin S. Baldewsingh is vanaf oktober 2021 de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme. [Kamerbrief start Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) Voortouw BZK.

Peters, Frank (2021). *Het juiste doen als niemand kijkt. Lessen uit de ethiek en filosofie voor integer leiderschap*. Amsterdam: Boom.

- Weerbaarheid en weerbaar besturen (Netwerk Weerbaar Bestuur [Home | Netwerk Weerbaar Bestuur](#)).

Het Netwerk Weerbaar Bestuur spant zich gezamenlijk in voor een weerbaar bestuur waarin politieke ambtsdragers hun ambt veilig en integer uit kunnen oefenen.

Thema's op de website integriteit, veiligheid, onbehagen.

- Ondernijning

De doordringing van de onderwereld in de bovenwereld, de invloed van de georganiseerde criminaliteit op politici en ambtenaren, door infiltratie, omkoping of bedreiging, het is een thema dat al lang speelt (ook voor Ien Dales in 1992 was corruptie door de georganiseerde misdaad relevant om integriteit van het bestuur op de agenda te zetten).

- Bestuurscultuur (zie hieronder)

6 Integriteitsonderzoek onder een vergrootglas

In het verlengde van de toegenomen aandacht voor ongewenst gedrag wordt in het publieke debat en de media kritisch gesproken over integriteitsonderzoek en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd. De wijze waarop integriteitsonderzoeken worden uitgevoerd verschillen sterk en Broeksteeg (2022) pleit voor een meer gestandaardiseerde procedure. Mariëtte Hamer,

²⁸ Nu staan sociale veiligheid en de veiligheid van politici en ambtenaren centraal. Eerder ging het bij veiligheid vooral om fysieke veiligheid. 2018 [Integrale aanpak veiligheid en integriteit \(eerstekamer.nl\)](#) -- defensie - overleg kamercommissie. Toen met name over bijv. mijnongelukken en brandveiligheid

regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag, gaf naar aanleiding van recente ophef aan te onderzoeken of er een kader moet worden opgesteld voor integriteitsonderzoeken. Ook de uitvoerende externe bureaus komen meer en meer onder een vergrootglas te liggen waarbij ook de vraag wordt gesteld of zij wel dergelijke onderzoeken mogen verrichten.

7 Aandacht voor bestuurscultuur

Er is sprake van een hernieuwde aandacht voor bestuurscultuur. Niet alleen in Den Haag maar ook in gemeenten en provincies wordt hierover gesproken. Ook het Netwerk Goed Besturen stelt in haar brandbrief dat de roep om een andere bestuurscultuur sterker en breder gedragen is dan ooit tevoren.

Maar: veelal worden integriteit en bestuurscultuur in een adem genoemd terwijl dit wezenlijk andere begrippen zijn. Bestuurscultuur kan worden omschreven als: 'Het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving.'

Opvattingen over integer handelen zijn van invloed op het samenspel en maken daarmee deel uit van een bestuurscultuur. Het zijn echter geen inwisselbare begrippen.

De mooie opsomming van Vellekoop en Van der Mark (2022) die ik hiervoor wat aanvulde, werd door hen na het raadplegen van (ervarings)deskundigen aangevuld met enkele ontwikkelingen die ik samenvat met 'de verandering van het politieke landschap' (nieuwe partijen, normvervaging, twijfelachtige omgangsvormen), 'toenemende verwachtingen vanuit burgers en bedrijven en de 'impact van (social) media (privésfeer, bedreigingen).

6.2 Welke knelpunten spelen anno 2023

Andermaal vervolg ik op basis van de notitie van Berenschot t.b.v. het BZK project toegespitst op integriteit binnen het decentraal bestuur (Vellekoop & Van der Mark, 2022, 2023).

De knelpunten die zich voordoen op het gebied van integriteit betreffen 'algemeen' en 'normen', 'bevoegdheden' en 'procedures'. Dan gaat het om nogal wat. Hieronder worden ze kort aangestipt. Daar valt natuurlijk veel meer over te zeggen. Voor nu beperk ik me tot de constatering dat het zowel gaat om de inhoud van het beleid (onduidelijkheid, geen koers, geen gezamenlijkheid) als de organisatie om integriteit te beschermen en schendingen tegen te gaan (van de regelgeving, tot de normering, tot de verantwoordelijke instituties

Knelpunten integriteit en decentraal bestuur (Vellekoop & Van der Mark, 2023, 23-29)

1 Geen duidelijke koers op het gebied van integriteit

-Onduidelijkheid over de reikwijdte en inhoud van integriteit

-Afwezigheid van een samenhangend integriteitssysteem

-Beschikbaarheid en vindbaarheid van ondersteuning

2.Knelpunten rondom normen

-Verschillende normen op het gebied van integriteit per overheid

- Uiteenlopende gevolgen van schending

- Onduidelijkheid over wettelijke geboden en verboden

- Verboden handelingen raadsleden niet goed geregeld.

3 Knelpunten rondom procedures

- Onduidelijkheid over de omgang met integriteitskwesties en het doen van integriteitsonderzoek

- Uiteenlopende procedures rondom risicoanalyse integriteit
 - Onduidelijkheid over rol van integriteitscommissies
 - Gebrek aan kennis, vaardigheid en capaciteit m.b.t. integriteit
- 4 Knelpunten rondom bevoegdheden
- Onafhankelijke positie burgemeester in het gedrang
 - Beperkte bevoegdheden burgemeester
 - Onduidelijke rol en positie burgemeester
 - Beperkte mogelijkheden om te interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen

Ik vervolg hieronder meteen met de Berenschot-suggesties vanuit de hiervoor genoemde ontwikkelingen en knelpunten.

6.3 Suggesties voor oplossingen anno 2023

De literatuurstudie naar mogelijke oplossingen en de suggesties van de deelnemers aan de bijeenkomsten leiden tot een scala aan suggesties voor toekomstig beleid. Ze volgen in telegramstijl.

Een aanzet tot een aanpak (Vellekoop & Van der Mark, 2023, 30-35)

1 Algemeen

- Formuleer als Rijk een toekomstbeeld
- Verduidelijk het concept van integriteit
- Ga voor een systematischere benadering (onder andere: investeren in ethisch leiderschap; inzetten op moreel bewustzijn; herijken van de politiek-ambtelijke verhoudingen)
- Pak als Rijk een actieve rol

2 Ondersteuning

- Maak één integraal handboek integriteit decentrale overheden
- Ontwikkeling zelfdiagnose-instrument bestuurscultuur
- Besteed periodiek aandacht aan integriteit (met ook aandacht voor de weerbaarheid van politici, wethouders, raads- en statenleden, breder dan alleen tegen ondermijning)
- Creëer een hulpstructuur voor burgemeesters, Commissarissen en Dijkgraven

3 Normen, procedures en bevoegdheden

- Maak regelgeving op een aantal specifieke punten (financiële belangen, draaideurconstructies)
- Standaardisering van procedures voor integriteitsonderzoek
- Breng uniformiteit aan in normen waaraan getoetst wordt
- Mogelijkheden tot sanctionerend optreden door burgemeester
- Zet in op een integriteitscoördinator en externe vertrouwenspersoon
- Risicoanalyse integriteit
- Concretisering taak burgemeester, commissaris en dijkgraaf
- Instelling integriteitscommissie
- Denk na over een maximale termijn voor politieke ambtsdragers
- Toepassing van een escalatieladder en protocol bij verboden handelingen
- Maatregel ter voorkoming van ondermijning

Tot zover, de vele suggesties voor oplossingen vanuit het Berenshot-onderzoek, maar die zijn - zo valt me op- veelal in de lijn van het wetenschappelijk onderzoek naar effectieve 'integriteitssystemen', naar wat werkt en helpt om integriteit te bevorderen en integriteitsschendingen tegen te gaan (Hoekstra, Huberts & Van Montfort, 2021). Ik kom daar later op terug, op de inhoud van 'integriteitssystemen'.

Met dat in het hoofd, sluit ik af met een citaat uit de Nederlandstalige samenvatting van het proefschrift van Alain Hoekstra (2022) over dat thema.

"De (in totaal tien) aanbevelingen zijn deels gericht aan de nationale overheid en deels aan individuele overheidsorganisaties. De aanbevelingen aan de nationale overheid hebben betrekking op: het belang van adequate nationale integriteitswetgeving en periodieke integriteitsbewaking; de noodzaak van verduidelijking van het integriteitsconcept en de ontwikkeling van een meer coherente nationale integriteitsstrategie; en op betere ondersteuningsstructuren voor integriteit, met name voor kleinere publieke organisaties. Op organisatieniveau hebben de aanbevelingen betrekking op: het belang van het in kaart brengen van de integriteitsrisico's en dilemma's van de organisatie; de voordelen van geformaliseerde integriteitsplannen en de aanstelling van aangewezen integriteitsfunctionarissen; het belang van het kritisch analyseren van integriteitsschendingen en van de periodieke evaluatie van het integriteitssysteem of -programma van de organisatie."

7 SAMENVATTING, ANALYSE EN VOORUITBLIKKEN

In deze slotparagraaf probeer ik de onderzoeksvragen te beantwoorden, door het voorgaande samen te vatten en te analyseren, waarna ik afsluit met wat indrukken en suggesties met betrekking tot toekomstig beleid.

7.1 Ontwikkeling opvattingen

De eerste vraag luidde: Hoe hebben de maatschappelijke opvattingen over integriteit zich in de loop van de tijd ontwikkeld?

Een eerlijk antwoord is dan 'dat weten we niet echt' wanneer het om de samenleving gaat, om wat de burger ziet als integer politiek en bestuurlijk handelen. Het zou boeiend en relevant zijn daar meer zicht op te krijgen, ook vanwege de betekenis ervan voor het vertrouwen in politiek en overheid.

In de voorgaande verkenning is wel onderzoek terug te vinden dat veronderstelt dat de burger is veranderd (Veldhuisen & Snel, 2014). De onderzoekers definiëren integriteit zelf als gedrag volgens geldende morele normen, waarden en regels.

Burgers en ambtenaren kijken anno 2014 anders naar integriteit dan in 1992, melden ze, toen minister Dales het onderwerp op de kaart zette. De eisen van burgers zijn veel hoger, of het nu gaat om transparantie, financiën van partijen, declaraties door bestuurders, het screenen van wethouders.

De media, en de sociale media in het bijzonder, hebben een belangrijke rol gespeeld in het agenderen van het onderwerp integriteit en in het stimuleren van deze kritische houding. De media richtten zich hierbij hoofdzakelijk op gevallen van (mogelijke) individuele integriteitsschendingen van bestuurders en politici. Deze spreken het meest tot de verbeelding.

Belang voor burgers

We veronderstellen wel dat de burger het thema belangrijk vindt en dat niet integer handelen funest uitwerkt op het vertrouwen in onze politici en ambtenaren. Toch is onderzoek als dat

van EenVandaag naar de betekenis van integriteit voor kiezers bij verkiezingen (Kester, 2021) en van Harm Rienks (2022)²⁹ naar de gevolgen van integriteitsaffaires voor stemgedrag schaars.

Kiezers vinden integriteit belangrijk, zo bleek uit onderzoek van EenVandaag in februari 2021 (voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen in maart) (Kester, 2021).

Er werd onder andere gevraagd: Hoe belangrijk is integriteit voor jouw partijkeuze bij de komende Tweede Kamerverkiezingen? Met integriteit bedoelen we het handelen van politici volgens de geldende normen, waarden en regels op alle bestuursniveaus (lokaal, provinciaal en nationaal). 89% van de 27.557 deelnemers gaf aan dat ze integriteit kiezers gaven aan dat integriteit voor de eigen partijkeuze heel belangrijk (56%) of redelijk belangrijk (33%) is (5% niet zo belangrijk, 1% helemaal niet belangrijk, 5% weet niet / geen mening). Op zichzelf denk ik geen erg verrassende uitslag. Integriteit is een hoera-begrip, bijna iedereen is er voor en zegt het belangrijk te vinden. Opmerkelijk is wel dat het belang geldt voor de kiezers van alle partijen, van Forum voor Democratie (95%) en PVV (89%) tot aan Denk (99%) en de SP (97%).

Dat betekent niet dat die kiezers hun stemgedrag laten bepalen door de mate waarin een partij(kandidaat) integer is. Ook andere bestuurlijke waarden doen ertoe, zoals de nabijheid/bereikbaarheid en de effectiviteit van het handelen (naast natuurlijk de inhoud van het programma).

Visies op integriteit in politiek/bestuur en wetenschap

Bij 'maatschappelijke opvattingen' over integriteit gaat het natuurlijk niet alleen over die van 'de burger'. In deze notitie kwamen vele voorbeelden voorbij van visies op en interpretaties van integriteit.

Wat vanuit politiek en bestuur vooral opvalt is het gebrek aan precisie in de visie op integriteit. Vóór Ien Dales ging het alleen over corruptie en fraude, ook in de wetenschap. Vanaf Ien Dales kwam bestuurlijke 'integriteit' steeds prominenter terug, maar wel met wat diverse omschrijvingen en associaties.

Veel elementen van de visies op integriteit die ik in 2005 onderscheidde komen dan terug. In de beleidsnota's en toespraken en discussies die voorbij kwamen is dat terug te zien. 'Integriteit' wordt in de wetenschap op nogal wat verschillende manieren geïnterpreteerd en gedefinieerd. Vanuit de literatuur kwam ik eerder tot eerst zes en later acht visies op integriteit (Huberts, 2019). De tabel geeft een overzicht.

Tabel 1: *Visies op integriteit*

- 1 heelijkheid (consistent, consequent)
- 2 passend, één met de omgeving
- 3 professionele verantwoordelijkheid
- 4 moreel reflecteren en handelen
- 5 aantal waarden (bv. onkreukbaarheid)
- 6 overeenstemming wet, regel, code
- 7 overeenstemming met geldende morele waarden en normen
- 8 exemplarisch moreel gedrag

²⁹ Een corruptie- of andere integriteitsaffaire leidt tot slechtere verkiezingsresultaten, zo laat Rienks (2022) zien, maar de schade is minder dan vaak gedacht en verwacht wordt (affaire privésfeer 7.5% en corruptieaffaire 15% verlies, bij gemiddelde omvang).

Daar valt veel over te zeggen, vanuit het onderzoek naar en de theorievorming over integriteit, maar ook vanuit de interpretaties die in de praktijk van het (openbaar) bestuur figureren. Heelheid ofwel consistent en consequent handelen, met zeggen wat je denkt en doen wat je zegt, komt regelmatig terug. Idem interpretaties vanuit de praktijk in de zin van ‘zelfreflectie, in de spiegel kijken en dan wat je doet moreel kunnen verantwoorden’ of iets breder ‘je handelen kunnen verantwoorden in de krant van morgen’. Een andere regelmatig gehoorde omschrijving is die van 'het juiste doen wanneer niemand kijkt' (Peters, 2021) of -terecht wat breder- 'het goede doen, ook wanneer niemand kijkt'.

Tegelijk mis ik onder heelheid de morele dimensie, bij de spiegel het gegeven dat je niet zelf kunt bepalen wat moreel okay is en bij het goede doen roept wel erg de vraag op wie of wat bepaalt wat goed is.

In ons VU-onderzoek kwamen we zo tot de definitie van integriteit als handelen in overeenstemming met de geldende morele waarden en normen en (spel)regels. Erg relevant is dan wel wat ‘geldend’ is en waarom het bij ‘morele’ normen en waarden gaat.

Bij ‘moreel’ gaat het om nogal wat. Gaat over het goede, juiste, over wat hoort en niet hoort, gedeeld en met zeggingskracht. Gaat ook om relevant of geldend of gedeeld. Wat is de norm vanuit wet en code, wat vinden relevante publieken ervan (collega-professionals, partij, organisatie, burgers). Integer handelen vereist daarmee niet alleen heelheid, niet alleen voldoen aan de eigen moraal, maar handelen overeenkomstig de morele maatstaven die gelden.

Integritisme is dan een aanvullend concept (Huberts 2005) dat relevant lijkt. Het begrip ‘integritisme’ verwijst naar het te breed oprekken van integriteit en zaken ten onrechte tot integriteitsschendingen rekenen. Integriteit gaat om het voldoen aan de geldende morele waarden en normen. Dat raakt aan de kern of ziel van iemands handelen. Daarom past, wanneer iemands integriteit ter discussie wordt gesteld, uiterste zorgvuldigheid. We maken allemaal fouten, doen domme dingen, maar wanneer het ‘i-woord’ op tafel wordt gelegd, moet het gaan om handelen dat moreel niet deugt, dat ingaat tegen de geldende morele waarden en normen. Bovendien is er ook altijd het gevaar van veralgemeniseren: gaat het om een concrete handeling of, meer algemeen, om twijfel over de integriteit van de persoon, de functionaris of, nog breder, de organisatie waar iemand deel van uitmaakt?

Conflicten over het beleid, onvrede over iemands functioneren, gebrekkige steun en vertrouwen, ze horen bij het politieke en bestuurlijke proces. Dát vertalen in twijfel over de integriteit van (meestal) politieke tegenstanders is dubieus, vergt iets anders: handelen in strijd met de morele maatstaven (bv. oneigenlijke privébelangen of intimidatie en discriminatie).

Integriteitsschendingen

Het nadenken over integriteit wordt verhelderd door erbij te betrekken waarom het gaat bij gedrag dat strijdig is met de geldende moraal. Dan gaat het om corruptie³⁰ en fraude, maar ook om andere integriteitsschendingen. Het rijtje is wel bekend en volgt hieronder in ietwat herziene vorm (met hier steeds een korte typering). (Huberts, 2019: 10-11).

³⁰ Hier als type integriteitsschending. Wel relevant te vermelden dat ‘corruptie’ in de internationale literatuur vaak het centrale begrip is (met dan soms wel een erg brede omschrijving tot aan ‘bad government’ aan toe. Zie Graycar & Smith (2011).

Tabel 2: *Integriteitsschendingen*

- 1 Corruptie: omkoping (gebruik van publieke positie of macht voor zelf-bevoordeling via derden)
- 2 Corruptie: favoritisme (gebruik van positie of macht voor bevoordeling van familie, vrienden, partijgenoten) met drie vormen: nepotisme= familie bevoordelen, cronyism= vrienden bevoordelen, patronage= partijgenoten bevoordelen.
- 3 Fraude of diefstal (ten eigen bate, van organisatie, niet van externen - greep uit de kas)
- 4 Dubieuze giften of beloften: vorm van belangenverstrengeling cq. mogelijk oneigenlijke invloed door belofte of gift vanuit (mogelijk) belanghebbenden.
- 5 Onverenigbare functies en bindingen: vorm van belangenverstrengeling cq. mogelijk oneigenlijke invloed door belangen vanuit andere functie of (ver)binding.
- 6 Misbruik van bevoegdheden (geldt in algemene zin voor vele schendingen; hier gaat het om oneigenlijk gebruik van publieke macht/ bevoegdheden voor onterechte doelen, ook om misbruik ten behoeve van het organisatiebelang ('noble cause corruption').
- 7 Misbruik of manipulatie van informatie (incl. liegen en lekken)
- 8 Wanprestatie en verspilling (plichtsverzuim, luiheid, afwezigheid, onnodig verspillen...)
- 9 Ongewenste omgangsvormen en bejegening (in functie, incl. intimidatie, discriminatie)
- 10 Wangedrag in de privésfeer: gaat om schendingen buiten werk/functie, in de 'privésfeer' (breder dan 'vrije tijd'), inclusief in activiteiten en werk los van de functie.

Het is natuurlijk boeiend om te kijken hoe in de loop der tijd veranderde wat onder 'integriteitsschendingen' wordt verstaan. Eerst kwam het woord helemaal niet terug en ging het in politiek en bestuur, in de samenleving en in de wetenschap louter om bestuurlijke corruptie en fraude (vanuit de invulling in het strafrecht). Daarna zien we vanaf Ien Dales de verbreding, integriteit staat tegenover machtsbederf, ook andere vormen van bestuurlijke criminaliteit' komen op de agenda. Nog breder is het vervolg met aandacht voor de geldende *morele* normen en waarden, in het recht en daarbuiten.

Een diversiteit aan schendingen is ook terug te zien in de opvattingen in ons bestuur in 2008 (ministerie, provincies, gemeenten, waterschappen, politie). In het formulier om schendingen te registreren 2008 werden de volgende integriteitsschendingen genoemd (Ministerie BZK et al., 2008: 33-36).

1. Financiële schendingen (diefstal, verduistering of fraude).
2. Misbruik positie en belangenverstrengeling (ongewenste nevenactiviteiten of financiële belangen, omkoping en corruptie, favoritisme, dubieuze geschenken)
3. Lekken en misbruik van informatie
4. Misbruik bevoegdheden (bv. ongeoorloofde opsporingsmethoden)
5. Misbruik geweldsbevoegdheid
6. Ongewenste omgangsvormen (discriminatie, seksuele intimidatie, verbale agressie en geweld, fysieke agressie en geweld).
7. Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding van interne regels
8. Misdragingen in privésfeer (met negatieve uitstraling richting integriteit functie/organisatie).

Het gaat al met al om corruptie, diefstal en fraude, maar ook om vormen van belangenverstrengeling, misbruik van bevoegdheden (hier wel erg op de politie toegesneden) en van informatie, plus de schendingen die wat later op de agenda kwamen: ongewenste omgangsvormen en wangedrag in de privésfeer.

Ik zie dat na 2008 ook wel terug in het beleid en het onderzoek. Wel boeiend. Vele en verschillende visies op 'integriteit' maar vergaande overeenstemming over niet-integer gedrag/integriteitsschendingen.

7.2 Vertaling opvattingen in beleid

Tweede vraag: Hoe heeft dat (opvattingen over integriteit) zijn weerslag / vertaling gekregen in het overheidsbeleid m.b.t. integriteit van respectievelijk politieke ambtsdragers en ambtenaren / ambtelijke organisaties?

Het overheidsbeleid m.b.t. de integriteit van politieke gezagsdragers en ambtenaren kreeg de laatste decennia stapsgewijs vorm. De eerdere schets van de geschiedenis liet zien dat het daarbij om veel gaat.

Dankzij minister Ien Dales belandde het thema bestuurlijke integriteit in 1992 op de agenda. Een erg mooi voorbeeld van ethisch leiderschap. De omstandigheden hielpen wel een handje. De zorgen over corruptie en fraude vanuit de georganiseerde misdaad namen toe, corruptieaffaires over de grens (Italië) én in Limburg, droegen er aan bij.

Daarna starten het Ministerie en diverse partners zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de beleidsontwikkeling. Dat wordt andermaal gestimuleerd door de affaires die zich voordoen. Er verschijnen beleidsnota's over integriteit, over de risico's, hoe om te gaan met integriteitsinbreuken en over integriteitsbevorderende maatregelen.

In de eerste periode ligt de nadruk op regelgeving, na 2003 gevolgd door een intensivering van het beleid en een meer waarde-gerichte aanpak (Hoekstra & Kaptein, 2011). Die intensivering gebeurt onder leiding van met name Johan Remkes en Guusje ter Horst als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in respectievelijk de kabinetten Balkenende I, II en III (2002-2007) en IV (2007-2010). De betekenis van 'normen en waarden' voor Balkenendes kabinetten is vermeldenswaard.

Nogal wat van de initiatieven dragen de stempel van Remkes (incl. de ambtenaren- en gemeentewet) en de basisnormen voor integriteitsbeleid. Ter Horst was verantwoordelijk voor de regeling registratie integriteitsschendingen, de klokkenluidersregeling en de code goed openbaar bestuur.

De modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie beschreef de noodzakelijke elementen van een volwaardig integriteitsbeleid voor ambtenaren en politieke ambtsdragers. Daaraan zouden alle overheidsorganisaties in 2007 moeten voldoen. Ik vat die elementen samen, in telegramstijl, voor ambtenaren.

Aandacht voor integriteit, ook vastgelegd, periodiek onderzoek naar kwetsbare functies, centrale informatieverzameling, vaststellen van een gedragscode, eed of gelofte afleggen, regelingen voor selectie van medewerkers en voor melden nevenwerkzaamheden, financiële belangen, geschenken, voorschriften voor het omgaan met vertrouwelijke informatie, inkoop- en aanbestedingsprocedure, meldingsprocedure vermoeden van misstand, aanstellen vertrouwenspersoon, procedure hoe te handelen bij (vermoeden) aantasting integriteit.

Vanaf 2010 kennen we vier kabinetten Rutte met als BZK-ministers Donner, Plasterk, Ollongren en Bruins Slot.

De beelden over de ontwikkeling van het integriteitsbeleid verschillen wel wat, maar overall zijn waarnemers en onderzoekers kritisch over wat dat heeft opgeleverd. Dat geldt voor bijna alle elementen van een 'integriteitssysteem': aandacht voor het thema, duidelijkheid erover, ethisch leiderschap, balans in aanpak (bewustzijn bevorderen en schendingen aanpakken), beleidsinstrumenten en organisatie en kritische reflectie.

Illustratief zijn de hiervoor al weergegeven conclusies over de stand van zaken vanuit de onderzoekers van Berenschot (Vellekoop & Van der Mark, 2022, 2023) en van Alain Hoekstra in zijn proefschrift (2022, § 6.3).

Gebrek aan visie, geen duidelijke koers, onduidelijkheid over de inhoud en reikwijdte van integriteit, geen samenhangend i-systeem, onvoldoende ondersteuning.

Ga er maar aan staan...

7.3 Leren van het verleden: vooruitblikken

Centrale vraag: Welke richting valt hieruit af te leiden voor toekomstige ontwikkelingen rond integriteit en integriteitsbeleid?

Een wat onbestemde als ook erg veel omvattende vraag wel. Wat nu te doen, wat te leren van de geschiedenis van denken en beleid m.b.t. integriteit gegeven de omstandigheden nu..?

Ik pak vanuit het voorafgaande enkele elementen die daarvoor m.i. (het is een essay) erg relevant zijn. Als aanvullend kader gebruik ik daarvoor het onderzoek naar integriteitsmanagement, beleid, organisatie ofwel naar een adequaat integriteitssysteem³¹ (Hoekstra, Huberts, & Van Montfort, 2022, 2023). Zo'n systeem betreft 'het geheel aan initiatieven, activiteiten en organisaties gericht op het beschermen van integriteit en het tegengaan van integriteitsschendingen van een organisatie' (Huberts, 2019: 13). Hieronder volgt de samenvatting (zie bijlage 2 voor de wat uitgebreidere schets). Daarna worden diverse thema's uitgewerkt.

Tabel 3: *Beoordelingskader kwaliteit integriteitssysteem organisaties op hoofdlijnen* (Hoekstra, Huberts & Van Montfort, 2021: 5).

1. Aandacht/agenderen: aandacht voor integriteit binnen alle geledingen en op alle niveaus van de organisatie, geïntegreerd in het personeelsbeleid, extern gecommuniceerd en voorzien van voldoende middelen.
2. Duidelijkheid/specificeren: het integriteitsbegrip en -beleid zijn duidelijk gedefinieerd, (maatschappelijk) gemotiveerd en samenhangend geoperationaliseerd.
3. Ethisch leiderschap: het management geeft zelf het goede voorbeeld, staat open voor medewerkers en steunt en handhaaft het integriteitsbeleid.
4. Evenwichtige strategie /balanceren: aandacht voor een evenwichtige en samenhangende integriteitsstrategie die zowel waarden-georiënteerd (training en morele bewustwording) als ook regel-georiënteerd is (regels, toezicht en sancties).
5. Organiseren: aanwezigheid van integriteitsmaatregelen en -instrumenten, zoals: gedragscode, specifieke regelgeving, meldprocedure, integratie in

³¹ Praktisch voor de plagiaatscanner: ik werkte ongeveer gelijktijdig aan dit essay en aan een rapport over het integriteitssystemen van politieke partijen (opdracht van Volt Nederland). Wat als eerste verschijnt weet ik niet, maar ik gebruik sommige typering in beide rapporten.

personeelsbeleid, training, vertrouwenspersoon, meldpunt, onderzoeksprotocol, registratie en rapportage, risicoanalyse, integriteitsbureau of -functionaris.

6. Reflecteren: kritische reflectie en evaluatie: periodiek monitoren en evalueren beleid en systeem qua implementatie en werking, daarvan leren, en externe verantwoording.

1 Aandacht

Alles begint bij aandacht voor het thema integriteit. Vanzelfsprekend is dat niet. In het coalitieakkoord komt het woord niet voor, meldde ik eerder, en datzelfde geldt voor vele verkiezingsprogramma's. Iedereen vindt het desgevraagd belangrijk, maar het valt niet altijd mee om dat om te zetten in aandacht ervoor in de organisatie en in het beleid. Dat vergt zelfbewustzijn en zelfvertrouwen.

Initiatieven van minister Bruins Slot stemmen optimistisch, inclusief de toezegging te gaan komen tot een integrale visie op integriteit(sbeleid). Dat nam nogal wat tijd, maar hoop doet leven. Het laat wel zien dat het wenselijk is dat de minister haar collega's en haar departement tot aandacht weet te brengen.

Ook het parlement speelt dan natuurlijk een rol. De aandacht ervoor in de Tweede Kamer stemt niet altijd optimistisch. Dan gaat het zowel om de betrokkenheid bij het bredere integriteitsbeleid als ook om wat is geregeld voor en door de Kamer zelf. Daar zit sinds vele jaren oud zeer in de ogen van internationale organisaties (Greco, OECD) maar ook vanuit Transparency International Nederland bijvoorbeeld (incl. de evaluaties in 2001 en 2012 van ons Nationale Integriteitssysteem NIS). Er is de laatste jaren het een en ander verbeterd (gedragscode, integriteitscommissie), maar dat het thema leeft, met discussie over de dilemma's en de invulling van de grijze gebieden, dat ook weer niet.³² Voor een minister of ministerie is het per definitie lastig om de volksvertegenwoordiging te kapittelen, maar het gesprek daarvoor is wezenlijk, ook vanuit de voorbeeldfunctie.

2 Duidelijkheid

De verkenning laat zien dat niet altijd even duidelijk is hoe integriteit wordt gedefinieerd. Duidelijkheid over het begrip integriteit en het belang ervan is wel belangrijk. Enerzijds voor het debat zelf. Anderzijds omdat de discussie over andere fenomenen en begrippen wel degelijk direct verband houdt met de invulling van integriteit én integriteitsschendingen. Ik noemde eerder veiligheid, sociale veiligheid, grensoverschrijdend gedrag, seksueel geweld, discriminatie, weerbaarheid, ondermijning, Het nadenken over de relatie met integriteit past, ook over de gevolgen voor het beleid. Ik kom daar hieronder op terug.

3 Ethisch leiderschap

Vanuit het onderzoek naar wat werkt, wat belangrijk is voor integriteit, komt steeds weer het belang van de inzet van leidinggevenden terug (bv. Heres, 2016). Ethisch leiderschap houdt dan zowel in dat je dat in het eigen gedrag laat zien (moral person), als ook dat je er aandacht voor hebt in management en leidinggeven (moral manager).

Het belang van 'ethisch leiderschap' lijkt o zo vanzelfsprekend, maar leidinggevenden en managers hebben dat lang niet altijd hoog op hun agenda. Het is ook niet altijd simpel. Wat houdt het in, zelf het goede voorbeeld geven, ook in de privésfeer? Wat past is in de spiegel kijken, jezelf afvragen wat moreel door de beugel kan, in de eigen ogen maar ook vanuit relevante publieken (collega's, de beroepsgroep, de samenleving).

³² Bijvoorbeeld zegge en schrijve vier deelnemers aan het Rondetafelgesprek Integriteit in het Openbaar Bestuur, woensdag 13 november 2019, 15.00 tot 17.15 uur, Troelstraal Tweede Kamer der Staten-Generaal, Commissie Binnenlandse Zaken. [Integriteit in het openbaar bestuur | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

'Moral manager' betreft het tweede kenmerk. Ethisch leiderschap betekent ook aandacht besteden aan integriteit in management en beleid. Dat lijkt vanzelfsprekend maar ik zie dat erg wisselend terug. We zagen dat ook wel in de verkenning. De uitstraling van enkele van de verantwoordelijke ministers bewerkstelligde nogal wat.

4 Balans in aanpak (hard en zacht)

Belangrijk is een evenwichtige en samenhangende integriteitsstrategie die zowel waarden-georiënteerd (training en morele bewustwording) als ook regel-georiënteerd is (regels, toezicht en sancties).

Een organisatie dient aan beide elementen aandacht te besteden, ook omdat de werking en effectiviteit met elkaar samenhangen. Het gaat om de 'bright side of ethics', waar staan we voor, wat zijn onze waarden, hoe dragen we bij aan moreel bewustzijn en besef. De geloofwaardigheid daarvan kan evenwel niet zonder aandacht voor de 'dark side of ethics'. Aandacht voor mogelijke schendingen, wat mis gaat en daarop adequaat reageren (ook in de organisatie van het i-steem).

De verkenning liet zien dat de eerste fase na minister Dales regelgericht was waarna meer aandacht voor waarden volgde. Dat zie je vaker. Een type beleid stuit op de eigen grenzen en dan krijgt een andere benadering kansen. Ik zie in de schets van het huidige integriteitsbeleid beide elementen wel terug.

5 Instrumenten en organisatie

Het gaat hier om de aanwezigheid van integriteitsmaatregelen en -instrumenten, zoals: gedragscode, specifieke regelgeving, meldprocedure, integratie in personeelsbeleid, training, vertrouwenspersoon, meldpunt, onderzoeksprotocol, registratie en rapportage, risicoanalyse, integriteitsbureau of -functionaris.

Dan gaat het om erg veel (zie ook bijlage 2). Veel daarvan is ook terug te vinden in de basisnormen voor integriteitsbeleid (zie hiervoor). Het actualiseren en aanvullen van die normen lijkt een logisch onderdeel van het toekomstig beleid.

Op een aantal elementen/instrumenten ga ik in³³.

Gedragscode

Gedragscodes worden standaard genoemd in alle beschouwingen over integriteitsbeleid en -management. Er bestaan binnen het Nederlandse openbaar vele codes, incl. de code goed openbaar besturen (wel van 2009), maar ik betwijfel of het in orde is met de bekendheid ervan.

Dat brengt me op mijn favoriete stelling m.b.t. codes: '*A code is nothing, coding is everything*' (Kaptein & Wempe, 1998: 853). 'Coding is everything' verwijst naar de betekenis van een code in bredere zin. Het opstellen van een code in samenspraak met alle betrokkenen, het zorgen voor bekendheid met die code en het periodiek aan de orde stellen en herzien van de code, bieden prima mogelijkheden om integriteit binnen de organisatie op de agenda te krijgen en te houden, dat is wezenlijk voor het integriteitsbewustzijn, duidelijkheid over de morele waarden en normen die ertoe doen, ook wat betreft mogelijke schendingen.

Regelgeving integriteit

Het is belangrijk dat er duidelijke regels bestaan met betrekking tot bijvoorbeeld geschenken, sponsoring, nevenwerkzaamheden, declaraties, inkoop/aanbesteding, vertrouwelijke informatie en het melden van integriteitsschendingen. En dat die beschikbaar en bekend zijn.

³³ Registratie van schendingen, risicoanalyse, en reflectie en monitoren laat ik nu even links liggen.

Integriteit in personeelsbeleid en bewustwording

Lijkt helder: in werving-, selectie en screening (procedures) als ook aandacht voor integriteit in periodieke personeelsgesprekken en -beleid. Ook zijn instrumenten als integriteits-trainingen en moreel beraad nuttig om ter bevordering van het integriteitsbewustzijn en om dilemma's te bespreken (en tot inzichten te komen over de binnen de organisatie geldende moraal en wat daaruit in concreto voortvloeit voor het handelen. Meer aandacht voor 'moresprudentie' zou passen (Karssing & Jeurissen, 2008).

Advies, melding en onderzoek m.b.t. integriteitsdilemma's en -schendingen

Wat is er wanneer iemand worstelt met een integriteitsdilemma of een vermoeden van een integriteitsschending?

Dan gaat het samengevat om de aanwezigheid van en bekendheid met vertrouwenspersonen voor advies, een meldpunt voor integriteitsschendingen, duidelijkheid over de mogelijk vervolgstappen, idem m.b.t. intern of extern onderzoek (door wie) en hoe met duidelijkheid (een protocol) over de vormgeving van integriteitsonderzoek naar schendingen, en het vervolgen daarvan (sancties, nazorg).

Op dit thema valt een wereld te winnen, zo bleek uit de verkenning. Wel is het belangrijk goed voor ogen te houden over welke bestuurlijke organisaties het gaat en wat dan de verantwoordelijkheid is van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ik zie die 'breed' met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de integriteit van ons openbaar bestuur, met wetgeving maar ook met handreikingen en suggesties voor bestuurlijke organisaties. Tegelijk is er de verantwoordelijkheid voor ons 'nationale integriteitssysteem'.

Dat stelsel met het Huis voor Klokkenluiders in het centrum verdient overdenking en verandering. Klokkenluiders verdienen ondersteuning door een Steunpunt/steunfonds Klokkenluiders. Dat dient niet vermengd te worden met een onafhankelijk meldpunt voor vermoedens van schendingen/misstanden (met advisering over wat de mogelijke vervolgstappen zijn), een gekwalificeerde eenheid voor integriteitsonderzoek en een eenheid die via onderzoek adviezen en handreikingen uitbrengt om schendingen te voorkomen. Het Bureau Integriteit Amsterdam biedt een voorbeeld (al vanaf 2001). Op weg naar een landelijk Bureau of Huis voor Integriteit?

Aanvullend past ook nadenken over de betekenis van dit stelsel voor het melden en onderzoeken van seksueel geweld, grensoverschrijdend gedrag, discriminatie etc. Zelf ben ik er voor dat medewerkers bij (vermoedens) van misstanden terecht kunnen 'één loket' en dat vertrouwenspersonen en onderzoekers raad weten met een verscheidenheid aan schendingen. De typen integriteitsschendingen die al lang onderscheiden worden maken dat ook mogelijk. In 2008 is op het registratieformulier onder andere terug te vinden: Ongewenste omgangsvormen (discriminatie, seksuele intimidatie, verbale agressie en geweld, fysieke agressie en geweld).

Integriteitsonderzoek

Valt er tot slot over dit thema iets te melden naar aanleiding van de discussie over de kwaliteit van integriteitsonderzoek en -bureaus. Dan gaat het er nogal eens fel aan toe. Enerzijds omdat grote belangen op het spel staan (voor de melder en de beschuldigde), anderzijds omdat de onafhankelijke (veelal wetenschappelijke) commentatoren er verschillende opvattingen op na houden over wat goed integriteitsonderzoek behelst.

Het thema speelde ook tien jaar geleden. Minister Plasterk concludeerde toen na onderzoek (Zouridis & Van der Vorm, 2013) dat het belangrijkste probleem niet zat in de opzet en kwaliteit van de onderzoekers maar in de professionaliteit en verantwoordelijkheid van de

opdrachtgevers. Zij wisten geen raad met een (anonieme) melding, met wat aan vervolgstappen denkbaar en wijs is, en hoe een zorgvuldige onderzoeksprocedure er uit ziet. Een soortgelijk onderzoek zou passen, in combinatie met het ondersteunen van de pogingen om duidelijker te krijgen wat de kenmerken zijn van goed integriteitsonderzoek en of die gelden voor onderzoek naar alle typen schendingen.

Integriteitsbureau of -functionaris

Het gaat hier om een integriteitsbureau of -functionaris met uitdrukkelijke taken m.b.t. de invulling, uitvoering en afstemming van het interne integriteitssysteem en beleid.

De kern van dit onderdeel is simpel. Wanneer een organisatie integriteit belangrijk vindt, is het wezenlijk dat een functionaris of bureau aanwezig is die dat thema behartigt. Dan is het immer wat dubben over de omvang van die inzet.

Eerder noemde ik het Bureau Integriteit Amsterdam met ook een onderdeel voor preventie. Een Bureau (of Huis voor) Integriteit zou zoets voor het openbaar bestuur in algemene zin kunnen zijn, maar de afstand tot bijvoorbeeld de ministeries is wel groot.

Grote bestuurlijke eenheden kennen vaak (maar niet altijd) zelf een integriteitscoördinator en een integriteitscommissie (die dan ook als meldpunt en onderzoekseenheid functioneren, plus gevraagd en ongevraagd - adviezen kunnen geven).

Voor kleinere bestuurlijke eenheden is een functionaris of coördinator zeker haalbaar, maar een commissie of bureau een brug te ver. Daar zou landelijke ondersteuning een zinvolle bijdrage kunnen leveren.

6 Reflectie en evaluatie

Het laatste onderdeel van een integriteitssysteem gaat om reflecteren, om kritische reflectie op en evaluatie van wat er aanwezig is en of het werkt en daarvan leren. Een begrijpelijk en relevant element, denk ik en de exercities vanuit BZK om tot een integrale visie te komen, als toegezegd door de minister, zie ik als een boeiend en mooi voorbeeld van reflecteren en evalueren.

7.4 Vooruitblikken: Wat doet ertoe, wat kan BZK doen de komende jaren?

Integriteit is een hoerawoord, integriteit van ons bestuur is onbetwist wezenlijk voor de kwaliteit ervan en voor het vertrouwen van burgers in politiek en overheid.

Toch betekent dat allesbehalve dat bestuurlijke integriteit hoog op de politieke en bestuurlijke agenda's staat. De verkenning van het beleid liet dat zien, met soms graduele, soms grillige en soms erg gebrekkige beleidsontwikkeling.

Wat zullen de komende jaren brengen? Ik heb hiervoor -beetje boud- de elementen van een 'integriteitssysteem' uiteengezet als handvat voor de beoordeling van de stand van zaken en als kader voor mogelijke beleidsontwikkeling.

Die beleidsontwikkeling is wel nodig. Ik hoop van harte dat we aan het begin staan van een periode van opbloei, van nieuw enthousiasme, van nieuw beleid m.b.t. goed besturen en integriteit.

Eindelijk is er weer ambitie. De minister zegde de Twee Kamer toe met een visie te komen, een integrale visie op politieke bestuurlijke en ambtelijke integriteit. Een moedige zet. Beetje terugdenken aan Ien Dales kan ik dan niet laten. Hanke Bruins Slot was veertien toen Ien Dales in 1992 haar rede uitsprak, maar wie weet laat zij, laat het departement, laat ons openbaar bestuur zich daaraan terugdenkend inspireren. Het wordt tijd voor meer vuur, meer visie, doorzettingsvermogen, kortom voor ervoor gaan, voor doordachte beleidsontwikkeling.

Maar wat dan ... zo kreeg ik terug op een vorige versie van deze notitie. Wat is je advies, wat moeten we de minister meegeven op basis van de 40 bladzijden geschiedenis, wat is jouw idee over wat er moet gebeuren, vanuit de beoogde integrale visie?

Uitdagende vragen, ook wel lastig. Mezelf als onderzoeker en beschouwer verplaatsen in die van beleidsadviseur, da's niet simpel. Of de echte betrokken beleidsadviseurs op het ministerie dat delen, geen idee, maar voor nu mijn idee hierna, voortbouwend op het kader dat ik hiervoor in deze paragraaf samenvatte. Excuses voor de herhaling.

Integriteit is cruciaal voor de geloofwaardigheid/vertrouwen in bestuur en overheid.

De aandacht voor de integriteit van ons bestuur past op de politiek-bestuurlijke agenda. Die was wat weg, jammer, maar het biedt ook kansen voor een nieuwe (door)start. Daarvoor gaan, biedt mogelijkheden, inspiratie doet er echt toe.

Het belang van die aandacht vloeit voort uit de betekenis ervan voor ons allemaal. Dan telt de 'bright side of ethics', de waarden die ertoe doen, onderdeel van je vakmanschap en beroepstrots. En ook de 'dark side of ethics', het besef dat er ook in een land als Nederland met een goede reputatie wat betreft corruptie, het een en ander mis gaat, hetgeen noopt tot actieve inzet voor integriteit.

Wat te doen om integriteit te koesteren en te beschermen en integriteitsschendingen tegen te gaan omvat veel, samengevat vanuit onderzoek gaat het om aandacht, duidelijkheid, leiderschap, balans, instrumenten op orde, reflectie.

Een integrale visie op integriteit, integriteitsschendingen en integriteitsbeleid veronderstelt visie op en duidelijkheid over precies die onderdelen van het 'integriteitssysteem'.

Om te beginnen *aandacht* voor het thema. Dat spreekt voor zich en geldt voor alle (bestuurlijke) organisaties op alle niveaus. Aandacht ook voor de bright side of ethics, voor de waarden die ertoe doen, onderdeel van je vakmanschap en beroepstrots.

Duidelijkheid is ook belangrijk, maar het is anno 2023 wel wat zoeken. Integriteit verwijst naar het handelen overeenkomstig de geldende morele waarden en normen. Handel je in strijd daarmee, dan is sprake van een integriteitsschending. Daar zijn er inmiddels nogal wat van. Naast corruptie, fraude, verspilling en belangenverstrengeling, misbruik van informatie, van bevoegdheden, ongewenste omgangsvormen incl. discriminatie, (seksuele) intimidatie en pesten en wangedrag in de privésfeer.

Het helder aangeven wat je onder schendingen verstaat is belangrijk. Dat geldt voor politieke gezagsdragers en ambtenaren. De kern is denk ik identiek, in de uitwerking en precisering passen vanzelfsprekend verschillen die met name op tafel horen in het gesprek over dilemma's en mogelijke schendingen. Het grijze gebied telt voor veel schendingen, het open(hartige) gesprek daarover is wezenlijk om tot gezamenlijke moraal te komen (geldende mores-prudentie).

Duidelijkheid is ook relevant voor de gedragingen die het laatste jaar veel aandacht opeisen. Ik noemde eerder sociale onveiligheid, grensoverschrijdend gedrag, (seksuele) intimidatie, discriminatie, ondermijning. Allemaal belangrijk met dus de neiging er apart aandacht aan te besteden. Ik ben voor een meer verbindend kader, zeker voor wat nodig is voor bewustwording en voor het melden en onderzoeken van schendingen.

Ethisch *leiderschap* is enorm belangrijk voor het bevorderen van integriteitsbewustzijn en het tegengaan van integriteitsschendingen. Dat geldt voor het hele openbaar bestuur. Ethisch

leiderschap houdt dan zowel in dat je dat in het eigen gedrag laat zien (moral person), als ook dat je er aandacht voor hebt in management en leidinggeven (moral manager).

Vooroplopen is niet simpel. De brief bij de nieuwe gedragscode voor bewindspersonen liet daarvan elementen zien. Minister Bruins Slot maakte duidelijk dat ze de mooie woorden wil gaan waarmaken en niet alleen op papier: "Laten we ieder, met de gedragscode in de hand, onze verantwoordelijkheid nemen voor een integer bestuur. Dat betekent ook dat we met elkaar in gesprek blijven over integriteit. Elkaar houden aan de normen en regels die in de code staan en op die manier blijven werken aan het gezamenlijke morele kompas van ons bestuur."

De toon van de top is belangrijk (Heres, 2016) en vergt beleid. Ethisch leiderschap bevorderen in de politiek en binnen de ambtelijke organisatie is belangrijk. Ook door het gesprek daarover aan te gaan en de leidinggevendenden te trainen.

Evenwichtige aandacht voor bewustwording en het tegengaan van schendingen is wenselijk. In het beleid zagen we een golfbeweging met eerst de nadruk op regelgerichtheid, daarna op waarden gerichtheid. Beide zijn onmisbaar, het onderbelichten van de ene aanpak werkt negatief uit op de werking van de andere strategie. Niks zo funest voor de cultuur en het integriteitsbesef dan een manke organisatie voor het melden en onderzoeken van schendingen. Het beleid met betrekking tot instrumenten en de organisatie moet daar blijf van geven.

Bij de passende integriteitsmaatregelen, -instrumenten en -organisatie, gaat het om veel. In Bijlage 2 is een preciezere omschrijving terug te vinden. Veel korter gaat het om: gedragscode, specifieke regelgeving, meldprocedure, integratie in personeelsbeleid, training, vertrouwenspersoon, meldpunt, onderzoeksprotocol, registratie en rapportage, risicoanalyse, integriteitsbureau of -functionaris.

Niet alles kan morgen en overmorgen.

Bovendien is relevant om voor ogen te houden dat de stand van zaken en denkbare verbeteringen verschillen voor 'de politiek' en 'de ambtenarij' en ook voor de politiek en ambtenarij op verschillende bestuursniveaus.

Waar moet een landelijke integrale visie op integriteit(sbeleid) dan over gaan en toe leiden? Het gaat om aandacht, duidelijkheid, leiderschap, gebalanceerde aanpak maar welke landelijke BZK-maatregelen, -beleidsinstrumenten, -organisatie passen anno 2023 hoog op de agenda?

Ik kom tot een aantal suggesties/prioriteiten, ook vanuit het voorgaande.

1 Maak waar dat je als BZK voorop wilt lopen in het bevorderen van de integriteit van ons openbaar bestuur. In beleid voor anderen, maar ook in het eigen opereren. Minister Bruins Slot opereerde al als dé initiator van het integriteitssysteem' voor het kabinet. Ook 'dichtbij huis' past het vernieuwen van het eigen departementale integriteitssysteem. Komen tot eigen gedragscode, die bekend is en wordt geactualiseerd, trainingen en bewustwording, stelsel voor melden en onderzoeken (mogelijke) integriteitsschendingen, organisatie daarvoor (integriteitscommissie, functionaris). Wat valt hier te verbeteren?

2 Maar als BZK voel je je ook breder verantwoordelijk voor het landelijke integriteitssysteem. Terecht. Daarbij gaat het ook om wat de andere ministeries doen of niet doen m.b.t. integriteit en hun i-systeem. Dat wisselt nog al. Op de agenda past het komen tot meer uitwisseling en afstemming op weg naar en beter i-systeem voor ons landelijk bestuur, de ministeries.

3 Op landelijke niveau telt wat de andere departementen en overheidsorganisaties doen of nalaten m.b.t integriteit, maar voor BZK telt m.i. ook wel de verantwoordelijkheid voor het overkoepelende landelijke integriteitssysteem. Voor nu is het melden van, adviseren over, onderzoeken van en beleidsondersteuning verzorgen, neergelegd bij het Huis voor Klokkenluiders. Dat werkt nog niet echt, levert veel frustratie op, ondanks vele goede bedoelingen, met mijn advies meer pro-actief te handelen en te komen tot een Huis voor Integriteit (melden, onderzoek, preventie) en los daarvan een daadwerkelijk Steunpunt Klokkenluiders (incl. een steunfonds).

Hier past ook het verbinden met de ondersteuning van decentrale overheden en andere bestuurlijke (semi) publieke organisaties.

4 Het landelijke beleid was nogal passief m.b.t. de integriteit van decentrale besturen. De wet integriteit decentraal bestuur zou het startpunt kunnen zijn van meer betrokkenheid en handelen (naast nuttige suggesties en handreikingen). Zie ook de Berenschot-notitie over het thema. met name over de ondersteuningsstructuur.

5 Immer is de balans tussen bewustwording en schendingen aanpakken belangrijk. De laatste jaren staat het melden en onderzoeken extra in de belangstelling, zeker ook de kwaliteit van het integriteitsonderzoek. Dat past hoog op de agenda.

Hiervoor pleitte ik voor snel onderzoek om (na dat van 2013) de stand van zaken op een rij te krijgen. Ondersteun ook de pogingen om duidelijker te krijgen wat de kenmerken zijn van goed integriteitsonderzoek en of die gelden voor onderzoek naar alle typen schendingen.

6 Reflectie en evaluatie, de minister en het ministerie zijn er volop mee in de weer op weg naar een integrale visie. De input vanuit de wetenschap en de praktijk is daarvoor relevant. Het bewust opzetten en leren van die wisselwerking verdient voortzetting en verdieping.

Literatuur en bronnen

Algemene Rekenkamer (2005). *Zorg voor integriteit. Een nulmeting naar integriteitszorg in 2004*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 087, nr. 2, Den Haag: Tweede Kamer. Via [folio tweede kamer \(officielebekendmakingen.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/integriteitszorg/publicaties/rapporten-en-verslagen/rapport-integriteitszorg-2004)

Algemene Rekenkamer (2006). *Integriteitsbeleid bij het Rijk. Stand van zaken*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 655, nr. 2, Den Haag: Tweede Kamer.

Algemene Rekenkamer (2010). *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 341, nr. 1-2, Den Haag: Tweede Kamer. Via [Stand+van+zaken+integriteitszorg+Rijk+2009.pdf](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/integriteitszorg/publicaties/rapporten-en-verslagen/stand-van-zaken-integriteitszorg-rijck-2009)

Blaauw, J.A. (1991). Een corruptie diender is de pest voor het hele corps. *Justitiële Verkenningen* 17 (4): 33-52.

Boogaard, Geerten (2020). Bounty hunters op integriteitsjacht. *Binnenlands Bestuur* 18-12-2020. [Bounty hunters op integriteitsjacht \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://www.binnenlandsbestuur.nl/artikelen/bounty-hunters-op-integriteitsjacht)

Bouman, H. (1978). *Ambtelijke willekeur en corruptie in Nederland*. Baarn: Het Wereldvenster.

Bouman, H. (1982). *In en uit de doofpot. Ambtelijke willekeur en corruptie in Nederland*. Bussum: Het Wereldvenster.

Broeksteeg, H. (2022, februari). Bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit: welke nieuwe stappen zijn nodig? In: Essaybundel: *Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie*. (pp. 6-57). Beschikbaar via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/bouwstenen-voor-het-bevorderenvan-een-integer-decentraal-bestuur/>.

Cloe, Dick de (2019). *Zorgplicht Bestuurlijke Integriteit. Over de rol en bevoegdheden van de burgemeester in relatie tot integriteitsconflicten bij wethouders en de autonome positie van de raad*. Onderzoeksverslag. Juli 2019. Via [Dick-de-Clou-Definitief-verslag-gesprekken-zorgplicht-burgemeester-en-integriteit.pdf \(burgemeesters.nl\)](https://www.burgemeesters.nl/publicaties/rapporten-en-verslagen/dick-de-clou-definitief-verslag-gesprekken-zorgplicht-burgemeester-en-integriteit.pdf)

Dales, C.I. (1992a). *Om de integriteit van het openbaar bestuur*. Toespraak van de Minister van Binnenlandse Zaken drs. C.I. Dales 'Om de integriteit van het openbaar bestuur' op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten d.d. 12/13 juni 1992 te Apeldoorn. Via [Microsoft Word - Ien 1992.doc \(caop.nl\)](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/binnenlandse-zaken/publicaties/rapporten-en-verslagen/om-de-integriteit-van-het-openbaar-bestuur)

Dales, C.I. (1992b). *Grenzen aan politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid*. Toespraak van de Minister van Binnenlandse Zaken drs. C.I. Dales op het congres van de Vereniging van Gemeentesecretarissen d.d. 17/18 september 1992. In: L.W.J.C. Huberts (red.) (1994). *Machtsbederf ter discussie*. (pp. 14-18). Amsterdam: VU Uitgeverij.

Dohmen, J. & H. Langenberg (1994). Corruptie en fraude: lessen uit Limburg? In: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*. (pp. 19-28). Amsterdam: VU Uitgeverij.

- Dohmen, Joep (1996). *De Vriendenrepubliek. Limburgse kringen*. Nijmegen: SUN. Via [untitled \(wendingen.info\)](#) (2-1-2023).
- Dohmen, Joep & Paul van der Steen (2022). *De vriendenreünie. Limburgse praktijken*. Amsterdam: Alfabet Uitgevers.
- Duyne, P.C. van, R.F. Kouwenberg & G. Romeijn (1990). *Misdaadondernemingen. Ondernemende misdadigers in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint (WODC).
- Ellemers, J.E. (2002). Inquisitiedemocratie. Enkele onbeantwoorde vragen. *Facta* 10 (4): 2-5. 2002. Nogmaals: over inquisitiedemocratie. *Facta* 10 (5): 11-13.
- Fijnaut, Cyrille & Leo Huberts (Eds.) (2002). *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Dordrecht: Kluwer Law International
- Graycar, A., & R.G. Smith (Eds.). (2011). *Handbook of global research and practice in corruption*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Greco (Groupe d'Etats contre le corruption) (2003). *First evaluation round. Evaluation report on the Netherlands*. Adopted by GRECO 24-28 March 2003. Straatsburg: Council of Europe, Directorate General I – Legal Affairs, Department of Crime Problems.
- Hart, Paul 't (2001). *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*. Amsterdam: De Balie.
- Heidenheimer, A.J., M. Johnston & V.T. Levine (Eds.) (1989). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick (etc.); Transaction Publishers.
- Helvoort, J.R. & R.N.J. Kamerling (1983). *Geopend: jacht op fraudeurs*. Utrecht (etc.): Het Spectrum.
- Heres, Leonie (2016). *Tonen van de top. De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid. Eindrapport*. Utrecht: Universiteit Utrecht (& Radboud Universiteit). Via [Kennissbank Openbaar Bestuur](#).
- Hoefnagels, G.P. (1987). *Mensen, fraude en de staat*. Baarn: Ambo.
- Hoekstra, Alain & Muel Kaptein (2011). Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen. *Bestuurswetenschappen* (4): 32-51. Zie: https://www.caop.nl/app/uploads/2019/04/twee_decennia_integriteitsbeleid.pdf
- Hoekstra, Alain, Leo Huberts, & Isabel Gaisbauer (2016). Integrity and integrity management in the Netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments. In: Leo Huberts & Alain Hoekstra (Eds.), *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*. (pp. 9-29). The Hague: BIOS.
- Hoekstra, Alain, Leo Huberts & André van Montfort (m.m.v. Christoph Demmke en Jeroen Maesschalck) (2021). *Lokale integriteitssystemen in Nederland, Duitsland en Vlaanderen: Wat er is en wat daarvan te leren valt*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

file:///C:/Users/leohu/AppData/Local/Temp/rapport_lokale_integriteitssystemen_11.02.2021.pdf

Hoekstra, Alain (2022). *Integrity Management in Public Organizations. Content & Design*. Alblasterdam: Ridderprint. PhD thesis defended November 9th 2022, Erasmus University Rotterdam.

Hoekstra, Alain, Leo Huberts, & André van Montfort (2022) Content and Design of Integrity Systems: Evaluating Integrity Systems in Local Government. *Public Integrity* DOI: [10.1080/10999922.2021.2014204](https://doi.org/10.1080/10999922.2021.2014204)

Hoetjes, B.J.S. (1977). *Corruptie in het openbare leven van ontwikkelingslanden*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.

Hoetjes, B.J.S. (1982). *Corruptie bij de overheid. Een bestuurlijk en politiek probleem, sociaal-wetenschappelijk beschouwd*. 's-Gravenhage: VUGA.

Hoetjes, B.J.S. (1984). Corruptie bij de Nederlandse overheid. Geschenken, relaties en onkreukbaarheid. *Economisch Statistische Berichten* 69 (3486): 1244-1247.

Hoetjes, B.J.S. (1986). Ambtelijke corruptie en het lokale bestuursniveau. In: A.F.A. Korsten & W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid. Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*. (pp. 201-210). Leiden (etc.): Stenfert Kroese.

Hoetjes, B.J.S. (1991). Over de schreef. Het schemergebied tussen ambtenaar en burger. *Justitiële Verkenningen* 17 (4): 8-32.

Hoetjes, B.J.S. (2000). *De kreukbare overheid. Essays over integriteit in Nederland*. Utrecht: Lemma.

Hoff, C.M. van den (1986). Fraudebestrijding: ook in eigen gelederen? *Bestuur* 5 (8): 260-262.

Hoff, C.M. van den & L.W. Huberts (1990). *Fraude en corruptie: bespreekbaar? Een korte toelichting op de videofilm*. Ten behoeve van bijeenkomsten van kringen van gemeentesecretarissen. 's-Gravenhage: Instituut voor Bestuurswetenschappen/Bureau voor Bestuurs- en Beleidsadviezen.

Huberts, L.W.J.C. (red.) (1992). *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.

Huberts, L.W.J.C. (1992). Bestuurlijke criminaliteit: een inleiding. In: L.W.J.C. Huberts (red.), *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*. (pp. 1-34). Arnhem: Gouda Quint.

Huberts, L.W.J.C. (1992). Bestuurlijke criminaliteit in de praktijk. In: L.W.J.C. Huberts (red.), *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*. (pp. 35-52). Arnhem: Gouda Quint.

Huberts, L.W.J.C. (1993). Omvang en bestrijding van bestuurlijke criminaliteit. *Justitiële Verkenningen* 19 (1): 51-69.

Huberts, L.W.J.C. (red.) (1994). *Machtsbederf ter discussie*. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Huberts, L.W.J.C., D. Pijl, & A. Steen (1999). Integriteit en corruptie. In: C. Fijnaut, E. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom, pp. 433-472.

Huberts, L.W.J.C. (2001). *The Netherlands. Corruption and Anti-Corruption Policies in The Netherlands: An Evaluation*. Berlin: Transparency International.

Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past*. Oratie 23 februari 2005. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Huberts, L.W.J.C. (2012). Visies op integriteit. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.) *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. (pp. 21-37). Deventer: Kluwer.

Huberts, L.W.J.C. (2014). *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Huberts, L.W.J.C. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda, In J. Talsma & E. Karssing (red.), *Jaarboek Integriteit 2015*. (pp. 12-21). Den Haag: BIOS.

Huberts, Leo & Alain Hoekstra (Eds.) (2016). *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*. The Hague: BIOS. Via http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_comp leet.pdf

Huberts, L.W.J.C. (2019). *Moraal en Macht. Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk*. Amsterdam: Vrije Universiteit (in verkorte vorm uitgesproken als afscheidsrede, 13-9-2019).

ICAC (Independent Commission Against Corruption) (1991). Annual report on the activities of the Independent Commission Against Corruption for 1990. Hong Kong: Government Printer.

Karssing, E.D. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*. Proefschrift. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Karssing, Edgar & Ronald Jeurissen (2008), De VRC beroepscode, moreel beraad en moresprudentie. *MCA*, nr. 3: 26-33.

Karssing, E., & S. Spoor (2009). Integriteit 3.0. Naar een derde generatie integriteitsbeleid. In: E. Karssing & M. Zweegers (Red.), *Jaarboek Integriteit 2010*, (pp. 72-78). Den Haag: BIOS.

Kerkhoff, T., & P. Overeem (2018). *In opspraak: Leren van integriteitskwesaties*. Publicatiereeks Overheid & Arbeid; Vol. 2018, No. 48. Den Haag: CAOP. Via [O A 48 In Opspraak.pdf \(caop.nl\)](https://www.caop.nl/opspraak/48) (27-12-2022).

Kerkhoff, Toon, Ronald Kroeze, Pieter Wagenaar, & Michel Hoenderboom (2020). *A History of Dutch Corruption and Public Morality (1648-1940)*. Cambridge Scholars Publishing.

Kerkhoff, T. & P. Overeem (2020). The fluidity of integrity: Lessons from Dutch scandals. *Public Integrity*. Online 19 Oct 2020. DOI: [10.1080/10999922.2020.1826139](https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1826139)

Kester, J. (2021). *Onderzoek: Beeldvorming integriteit van partijen*. 1V Opiniepanelrapport 5 februari 2021.
https://eenvandaag.assets.avrotros.nl/user_upload/PDF/Integriteit%20rapportage.pdf

Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd ed. Boston: Longman Classics Edition.

Leers, G. (2022, februari). Van afrekencultuur naar hulpstructuur. Een beschouwing over integriteit en integriteitsbeleving op lokaal niveau. In: essaybundel: *Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie* (pp. 58-92). Beschikbaar via: essaybundel-bouwstenen-voor-het-bevorderen-van-een-integer-decentraal-bestuur.pdf

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993). Overzicht van activiteiten in het kader van Integriteit / Bestrijding georganiseerde criminaliteit, gevoegd bij stukken Bestuursraad d.d. 23 april 1993.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Den Haag: BZK. .

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, & het Nederlandse Politie Instituut (2006). *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Via [modelaanpak-basisnormen-integriteit.pdf \(overheid.nl\)](https://www.overheid.nl/modelaanpak-basisnormen-integriteit.pdf) (23-1-2023).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & vts Politie Nederland (2008). *Registratie Integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie*. Den Haag: Ministerie van BZK. Via <https://open.overheid.nl/repository/ronl-50fac17de84786d0da296ade66511b69e66857d71/pdf/registratieintegriteitsschendingen.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*. Den Haag: Ministerie van BZK (mei 2014). Via file:///C:/Users/leohu/Downloads/2014_Rapport_Beleidsdoorlichting_DEF_incl-voorkant-1.pdf.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). *Essaybundel: Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie*. Via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/bouwstenen-voor-het-bevorderen-van-een-integer-decentraal-bestuur/>.

Netwerk Goed Besturen (2021, 26 april). *Brandbrief Integriteit*. Netwerk Goed Besturen. Beschikbaar via: <https://www.netwerkgoedbesturen.nl/brandbrief/>

- Peters, Frank (2021). *Het juiste doen als niemand kijkt. Lessen uit de ethiek en filosofie voor integer leiderschap*. Amsterdam: Boom.
- Pijl, D. (1990). Corruptie bij de politie, een opblaaierende veenbrand, in: *Algemeen Politieblad* 139 (13): 293-297.
- Poelje, G.P.A. van (1964). *Algemene inleiding tot de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn (3e druk; oorspr. 1942).
- Poppel, A.A.J. van (1997). *De gebroken keten. De burgemeester die struikelde over het hek van de buurman*. Zaltbommel: Steigerpoort.
- Punch, M. (1985). *Conduct unbecoming. The social construction of police deviance and control*. London (etc.): Tavistock.
- Punch, M., E. Kolkthoff, K. van der Vijver, & B. van Vliet (Eds.) (1993). *Coping with corruption in a borderless world. Proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference*. Deventer (etc.): Kluwer Law and Taxation Publishers (etc.).
- Raad voor het binnenlands bestuur (1996). *Bestuurlijke integriteit*. Advies aan de minister van Binnenlandse Zaken, 8 februari 1996. 's-Gravenhage: Rbb.
- Rienks, H. (2022). *From preferences to policy: turnout, accountability and policy responsiveness in Dutch local government*. University of Groningen, SOM research school. <https://doi.org/10.33612/diss.252262470>
- Slingerland, W., F. Eijkelfhof, M. van Hulten, O. Popovych, & J. Wempe (2012). *National Integrity System Assessment Netherlands*. The Hague: Transparency International Netherlands. https://images.transparencycdn.org/images/2012_NetherlandsNIS_EN.pdf
- Tijssen, E.M.A. (1994). Langs de grenzen van de bestuurlijke integriteit. In: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*. (pp. 73-78). Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Topal, Julien (z.j.). *Introducing the Dutch approach to governmental integrity*. Z.p.: Partnership for Social Development (Government Office for Cooperation with NGO's Croatia). Via [\(99+\) Introducing the Dutch approach to governmental integrity | Julien Topal - Academia.edu](#) (27-12-2022).
- Transparency International (2001). *The National Integrity System. Concept and Practice*. A Report by Transparency International (TI) for the Global Forum II on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity (A Report Prepared by Alan Doig and Stephanie McIvor), Transparency International, Berlin, 2001.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003). Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Nota. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28844, aangeboden bij brief 8-4-2003. [Nota - Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie - Parlementaire monitor](#)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2013). Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. 28 844 Nr. 75. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (8-11-

2013). [Kamerstuk 28844, nr. 75 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004). Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit. Nr. 3. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer 2003-2004, 29 436, nr. 3. Via [Kamerstuk 29436, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken (2022). *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Verslag van een commissiedebat 10 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 28 844, nr. 237. Verslag vastgesteld 29 maart 2022. Via: [Verslag van een commissiedebat, gehouden op 10 maart 2022, over Integriteit openbaar bestuur \(1\).pdf](#).

Utrechtse School voor Beleidsonderzoek (2008). *Eindrapport USBO-onderzoek.evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*, Utrecht: USBO.
Via [\(Microsoft Word - evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector_definitie\205\) \(expertgroepklokkenluiders.nl\)](#)

Van der Wal, Zeger (2018). *Integriteit 2025. Integriteitskwesaties aan de horizon en hun implicaties*. Den Haag: CAOP. Via [2018 Van der Wal CAOP Integriteit 2025.pdf](#)

Van Veldhuisen, Aris & Dominique Snel (Andersson Elffers Felix) (2014). *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*. Rapport 26-9-2014. Via <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2014/09/26/integriteit-in-ontwikkeling>

Vellekoop, Laurens & Ronald van der Mark (2022). *Integriteit binnen het decentraal bestuur. Een notitie ten behoeve van de expertbijeenkomsten over de toekomst van integriteit binnen het decentraal bestuur*. 18 november 2022. Utrecht: Berenschot.

Vellekoop, Laurens & Ronald van der Mark (2023). *Verslag van de bevindingen. Integriteit binnen het decentraal bestuur. Bevindingen n.a.v. drie bijeenkomsten over de toekomst van integriteit binnen het decentraal bestuur*. 8 maart 2023. Utrecht: Berenschot.

Verlaan, J. (1999). *Chaos aan de Amstel. Fraude en corruptie in Amsterdam*. Nijmegen: SUN.

Vriends, E.A.I.M. (1999), *Niet van nature. Bestuurlijke integriteit op de politieke agenda*. Amsterdam: Vrije Universiteit, doctoraalscriptie.

Wertheim, W.F. & H.J. Brasz (1961). *Corruptie*. Jaarboek van de Nederlandse sociologische vereniging. Assen: Van Gorcum (etc.).

Zouridis, S. & B. van der Vorm (2013), *Omwille van geloofwaardigheid. Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*. Tilburg: Tilburg University.

Bijlage 1: Kabinetten 1973-2023 en ministers BZK en Justitie

Kabinet	Partijen	Periode	Minister BZK	Minister V&J
Den Uyl	PvdA, KVP, ARP, PPR, D'66	1973-1977	WF de Gaay Fortman (CDA)	Dries van Agt / De Gaay Fortman
Van Agt I	CDA, VVD	1977-1981	Hans Wiegel (VVD)	Job de Ruiter
Van Agt II	CDA, PvdA, D66	1981-1982	Ed van Thijn (PvdA)	Job de Ruiter
Van Agt III	CDA, D66	1982-1982	Max Rood (D66)	Job de Ruiter
Lubbers I	CDA, VVD	1982-1986	Koos Rietkerk / Frits Korthals Altes (a.i.) / Rudolf de Korte (VVD)	Frits Korthals Altes
Lubbers II	CDA, VVD	1986-1989	Kees van Dijk / Jan de Koning (a.i.) CDA	Frits Korthals Altes
Lubbers III	CDA, PvdA	1989-1994	Ien Dales (PvdA) / Ernst Hirsch Ballin (a.i.) / Ed van Thijn / Dieuwke de Graaff-Nauta	Ernst Hirsch Ballin / Aad Kosto
Kok I	PvdA, VVD, D66	1994-1998	Hans Dijkstal (VVD)	Winnie Sorgdrager
Kok II	PvdA, VVD, D66	1998-2002	Bram Peper / Roger van Boxtel (a.i.) / Klaas de Vries (PvdA)	Benk Korthals
Balkenende I	CDA, LPF, VVD	2002-2002	Johan Remkes (VVD)	Piet Hein Donner
Balkenende II	CDA, VVD, D66	2003-2006	Johan Remkes (VVD)	Piet Hein Donner
Balkenende III	CDA, VVD	2006-2006	Johan Remkes (VVD)	Piet Hein Donner / Rita Verdonk (a.i.) / Ernst Hirsch Ballin
Balkenende IV	CDA, PvdA, CU	2007-2010	Guusje ter Horst (PvdA) (/Hirsch Ballin)	Ernst Hirsch Ballin
Rutte I	VVD, CDA (PVV)	2010-2012	Piet Hein Donner (CDA) /Liesbeth Spies (CDA)	Ivo Opstelten
Rutte II	VVD, PvdA	2012-2017	Ronald Plasterk (PvdA)	Ivo Opstelten / Stef Blok (a.i.) /

				Ard van der Steur / Stef Blok
Rutte III	VVD, CDA, D66, CU	2017- 2021	Kajsa Ollongren (D66) (Knops)	Ferdinand. Grapperhaus
Rutte IV	VVD, D66, CDA, CU	2022-	Hanke Bruins Slot (CDA)	Dilan Yeşilgöz- Zegerius

Bijlage 2: Compleet beoordelingskader (gemeentelijk) integriteitssysteem voor ambtenaren (Hoekstra, Huberts & Van Montfort, 2021: 87-88).

De genoemde categorieën elementen van een gemeentelijk integriteitssysteem voor de ambtelijke dienst worden in onderstaand overzicht nader ingevuld met specifieke elementen.

Beoordelingskader kwaliteit integriteitssystemen

1. Aandacht voor integriteit (*agenderen*)

- 1.1 op alle niveaus en binnen alle geledingen van de organisatie (managent en uitvoering)
- 1.2 als onderdeel van het personeelsbeleid (selectie, introductie (eed/belofte), werkoverleg)
- 1.3 in relatie en communicatie met de omgeving (samenleving, belanghebbenden)
- 1.4 investering in integriteit via voldoende middelen (geld, tijd en expertise)

2. Duidelijkheid over integriteit(s)beleid (*specificeren*)

- 2.1 heldere omschrijving/definitie van de visie op integriteit, met aandacht voor 'integritisme'
- 2.2 een maatschappelijk gemotiveerd (waarden en normen), samenhangend en geoperationaaliseerd integriteits(beleids)plan verduidelijkt en ondersteunt die visie

3. Ethisch leiderschap (*committeren*)

- 3.1 managers vertonen zelf voorbeeldgedrag op het gebied van integriteit (moral person)
- 3.2 managers zijn toegankelijk en open naar medewerkers over integriteitsdilemma's als ook duidelijk bij schendingen (sancties).
- 3.3 managers vertonen leiderschap met visie op en verlenen doorlopende steun voor het integriteitssysteem (moral manager)

4. Evenwichtige integriteitsstrategie (*balanceren*)

- 4.1 serieuze aandacht voor zowel het bevorderen van het integriteitsbewustzijn (waardengeoriënteerd) als het tegengaan van integriteitsschendingen (regel- en sanctie georiënteerd)
- 4.2 ook aandacht voor de onderlinge samenhang (en onderlinge afhankelijkheid) van de waarden- en regelgeoriënteerde benaderingen en instrumenten

5. Maatregelen en instrumenten m.b.t. integriteit (*organiseren*)

5.1 Gedragscode

- de organisatie beschikt over (een) duidelijke gedragscode(s)
- werknemers (en externe belanghebbenden) zijn betrokken bij de ontwikkeling van de code
- de code wordt goed gecommuniceerd (is beschikbaar en bekend), intern en extern

5.2 Regelgeving integriteit

- duidelijke regels met betrekking tot bijvoorbeeld geschenken, nevenwerkzaamheden, declaraties, inkoop/aanbesteding, vertrouwelijke informatie en het melden van integriteitsschendingen
- deze regels zijn beschikbaar en bekend onder de medewerkers en externe belanghebbenden

5.3 Integriteit in personeelsbeleid

- in werving-, selectie en screening (procedures) nadrukkelijk aandacht voor integriteit
- aandacht voor integriteit in periodieke personeelsgesprekken en -beleid

5.4 Integriteitstraining

- integriteitstrainingen worden regelmatig aangeboden voor en bijgewoond door managers en medewerkers (met aandacht voor vervolgbijeenkomsten)

5.5 Advies, melding en onderzoek m.b.t. integriteitsdilemma's en -schendingen

- aanwezigheid van en bekendheid met vertrouwenspersonen voor advies en meldingen
- heldere vormgeving van integriteitsonderzoek naar schendingen, via interne (en externe) meldprocedures, duidelijkheid over de onderzoekseenheid en een onderzoeksprotocol
- heldere communicatie over integriteitsonderzoeken met de betrokken medewerkers, afdelingen (incl. 'nazorg') en de organisatie

5.6 Registratie en rapportage

- centrale registratie en rapportage van de meldingen van (vermoedens van) misstanden en (de uitkomsten van) integriteitsonderzoeken

5.7 Risicoanalyse

- periodieke risicoanalyses voor de bewustwording van kwetsbare processen en functies

5.8 Integriteitsbureau of -functionaris

- een integriteitsbureau of -functionaris met uitdrukkelijke taken m.b.t. de invulling, uitvoering en afstemming van het interne integriteitssysteem en beleid

- het integriteitsbureau of -functionaris wisselt kennis en ervaringen uit over integriteitsbevordering met andere organisaties en/of in (intern) netwerkverband

6. Kritische reflectie en evaluatie (*reflecteren*)

6.1 het integriteitssysteem en -beleid wordt periodiek gemonitord/geëvalueerd gericht op de feitelijke implementatie (incl. de bekendheid) van het beleid, als ook de effectiviteit/werking ervan met van daaruit ook het actualiseren en verbeteren van het beleid op de agenda.

6.2 over de resultaten van het integriteitssysteem en -beleid (en integriteitsschendingen) wordt open en transparant gecommuniceerd met de samenleving en externe belanghebbenden

Bijlage 3: Omvang en ernst van het integriteitsprobleem

1 Inleiding en samenvatting

Hoe zit het met de omvang en ernst van het integriteitsprobleem in ons Nederlandse openbaar bestuur?

Wanneer wordt gediscussieerd en nagedacht over de beleidsontwikkeling met betrekking tot politiek-bestuurlijke integriteit, dan is daarvoor vanzelfsprekend relevant wat het belang van het thema is, maar ook dat we weten van de omvang en ernst van het probleem. Daar omvattend op ingaan zou een nieuw essay vergen, maar in deze bijlage presenteer ik een aantal basisgegevens. Hieronder de kern, daarna het vervolg, met diverse tabellen.

1 Het belang van het integriteitsthema

Burgers, kiezers vinden het belangrijk, integer politiek en bestuurlijk handelen, en dat geldt voor alle (!) politieke partijen.

Duidelijk is ook dat integer handelen ertoe doet voor het vertrouwen van burgers in politiek en overheid.

2 Hoe integer is het Nederlandse bestuur vanuit de internationale context?

Landen vergelijken is niet simpel, mede vanuit de verschillen wat betreft de 'geldende morele normen en waarden en regels' (cq. wat integer besturen inhoudt). Bovendien gaat het internationaal nog vooral over corruptie' en minder over bestuurlijke integriteit. Het internationaal vergelijkende onderzoek naar corruptie is bovendien beperkt. Wel is de Corruption Perception Index bekend, met informatie over de corruptie-reputatie van landen. Nederland behoort daarin al lang tot de top tien van landen met de beste corruptie-reputatie.

3 Hoe integer is ons bestuur?

Is Nederland dus een land met een onkreukbaar openbaar bestuur, of gaat het ook voor ons land om een serieus probleem? Dat laatste is uitdrukkelijk het geval met extra urgentie omdat burgers en kiezers integriteit belangrijk vinden.

Het glas is half leeg, maar ook half vol en de inhoud ervan is giftig.

1 Wat boven komt drijven is per definitie slechts een deel van de werkelijke aantallen integriteitschendingen.

2 Strafrechtelijke onderzoeken vormen dan het topje van de ijsberg. Meer zeggen de aantallen meldingen van (vermoedens van) integriteitsschendingen), interne integriteitsonderzoeken en wat medewerkers om zich heen zien aan schendingen, Dat blijft zorgen baren.

3 Het gaat daarbij om (geëxtrapoleerd) tienduizenden ambtenaren die in hun omgeving integriteitsschendingen door collega's zien, als ook om duizenden volksvertegenwoordigers en bestuurders die hetzelfde signaleren voor hun collega's. Dat tekent het belang van het onderwerp, ook in ons land.

4 Conclusie

Vanaf Ien Dales is door de rijksoverheid benadrukt dat integer handelen cruciaal is, ook voor het vertrouwen van burgers in politiek en overheid. Dat vergt oplettendheid en het tegengaan van schendingen. Die doen zich ook anno 2023 nog te vaak voor, en dan gaat het om alle typen schendingen, van corruptie en belangenverstrengeling, tot informatiemisbruik en ongewenste omgangsvormen. Daarop past beleid, investeren in een adequaat integriteits-systeem...

2 Het belang van het integriteitsthema

Integer politiek en ambtelijk handelen is belangrijk is voor het vertrouwen van burgers in politiek en overheid. Die veronderstelling stond al centraal in de rede van minister Ien Dales in 1992 en is uitgangspunt gebleven in het beleid van de rijksoverheid.

Kiezers vinden integriteit ook belangrijk voor hun partijkeuze. Een Vandaag deed in 2021 boeiend onderzoek (Kester, 2021). Centrale vraag was "Hoe belangrijk is integriteit voor jouw partijkeuze bij de komende Tweede Kamerverkiezingen?". Integriteit werd omschreven als het handelen van politici volgens de geldende normen, waarden en regels op alle bestuursniveaus (lokaal, provinciaal en nationaal)

Tabel 1: *Belang van integriteit voor partijkeuze 2021*

Partij (paneldeelnemers)	heel belangrijk	redelijk belangrijk	niet zo belangrijk	helemaal niet belangrijk	weet niet/geen mening	percentage heel/redelijk belangrijk
VVD (5172)	33%	46%	12%	1%	9%	79%
PVV (3272)	55%	34%	5%	1%	5%	89%
CDA (2250)	55%	38%	3%	1%	3%	93%
D66 (1818)	57%	36%	2%	0%	5%	93%
GroenLinks (1101)	57%	39%	1%	2%	1%	95%
SP (1552)	76%	21%	1%	0%	1%	97%
PvdA (2185)	53%	30%	1%	9%	8%	83%
ChristenUnie	72%	23%	1%	0%	5%	95%
Partij voor de Dieren (684)	55%	41%	2%	0%	2%	95%
50Plus (109)	57%	33%	3%	0%	7%	90%
SGP (367)	76%	19%	4%	0%	1%	95%
DENK (143)	72%	27%	0%	0%	0%	99%
Forum voor Democratie (1209)	73%	22%	5%	0%	1%	95%
Anders (2431)	71%	23%	6%	0%	0%	94%
Totaal (27557)	56%	33%	5%	1%	5%	89%

89% van de 27.557 deelnemers vindt integriteit redelijk of heel belangrijk. Dat verbaast wellicht niet, integriteit is een 'hoera-woord', we vinden het allemaal belangrijk. Toch is wel opvallend dat het belangrijk is voor een groot deel van de aanhang van alle (!) partijen.

3 Hoe integer is het Nederlandse bestuur vanuit de internationale context?

Voor die vraag is immer relevant dat de 'geldende morele normen en waarden en regels' (cq. wat integer besturen inhoudt), contextafhankelijk zijn en variëren. Met boeiende discussies over de 'western bias' in internationale dataverzameling over corruptie en integriteit, ook met betrekking tot de prominente 'Corruption Perception Index' van Transparency International.

De index betreft maar liefst 180 landen met “their perceived levels of public sector corruption according to experts and businesspeople” met een schaal van 0-100, met “zero is highly corrupt and 100 is very clean”³⁴.

Nederland komt daaruit als een van de minst corrupte landen van de wereld. Wat betreft de corruptiereputatie staat ons land steevast tussen de tien minst corrupte landen ter wereld (in 2000 op 9 (van de 90 landen, score 89), in 2010 op 7 met score 88 (178 landen) en in 2021 en 2022 op nummer 8 van 180 landen, met score 82 voor 2021 en 80 voor 2022).³⁵ Enkele landen scoren beter, In de CPI 2022 Denemarken op 1 (score 90), Finland en Nieuw Zeeland op 2 met score 87, Noorwegen op 4 met 84 en Singapore op 5 met 83. Vele landen scoren slechter dan Nederland met bv. België op 18, score 73, Italië op 41 (56), Suriname op 85 (40), met als hekkensluiter Somalië op 180 (11).

Aan die gegevens voeg ik nog wel toe dat er nogal wat kritiek is op de CPI (Van Hulten, 2002). Wat zeggen de percepties van o.a. zakenlieden en analisten over de feitelijke omvang van corruptie?

Bovendien is relevant mee te nemen dat het internationaal nog vooral over 'corruptie' gaat en minder over bestuurlijke integriteit. Dat leidt er nogal eens toe dat allerlei typen schendingen zoals belangenverstrengeling, 'liegen en lekken' en intimidatie en discriminatie buiten beeld blijven.

4 Integriteitsschendingen in Nederland: Wat gaat er mis?

Is Nederland dus een land met een onkreukbaar openbaar bestuur, of gaat het ook voor ons land om een serieus probleem?³⁶ Wat gaat er mis?³⁷

Wie de media volgt, weet dat zich talrijke grote en kleine affaires en schandalen in ons openbaar bestuur voordoen rond bijvoorbeeld omkoping, fraude, declaraties, belangenverstrengeling, informatielekken, intimidatie, discriminatie en verkeerd privégedrag. Met daarop gebaseerd wellicht ook het gevoel dat er een aanzienlijk integriteitsvraagstuk bestaat en dat het steeds erger wordt.

Ik betwijfel dat, maar dat vergt toelichting. Die volgt met drie typen gegevens: over de integriteitsonderzoeken die plaatsvonden, data over wat medewerkers aan schendingen om zich heen zien en gegevens over integriteitsaffaires van Nederlandse politici. Daarbij past immer óók wel het besef dat wat wordt gesignaleerd en wordt onderzocht, per definitie slechts een deel betreft van de feitelijke schendingen.

Onderzoeken

Ons land kent als reputatie dat de schendingen corruptie en fraude veel minder voorkomen dan in andere landen (zie hiervoor). Ik zou ook wel heel erg graag willen weten hoeveel onderzoeken naar corruptie en fraude er jaarlijks opgestart worden. De gegevens die we hebben zijn al wat ouder (periode 2008-2009). Met per jaar binnen gemeenten 301 onderzoeken naar vermeende ambtelijke en politieke corruptie (Huberts, van den Heuvel & Van der Wal, 2012: 160). Met in 67% van de gevallen de conclusie dat er iets aan de hand

³⁴ https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2018 (1-8-2019).

³⁵ Zie voor de data over 2022 [2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/cpi2022) (ook de data over andere jaren zijn via die pagina op te roepen). Zie ook [Corruptie-index - Wikipedia](https://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_index)
TI Nederland benadrukte n.a.v. PI 2022 vooral de wat lagere score van ons land (van 82 naar 80): [Corruption Perceptions Index: Nederland krijgt laagste score ooit – Nieuws – Transparency International Nederland](https://www.transparency.org/nl/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2022)

³⁶ Hier kopieer ik soms uit Huberts (2019).

³⁷ Zie Huberts, Van den Heuvel & Van der Wal (2012), Nelen (2012), Huberts & Lasthuizen (2014), De Graaf & Stüwer (2014); De Graaf, Huberts & Strüwer (2018), De Koning (2019a en 2019b).

was (33% vermeend), met erna nader onderzoek, meestal intern, justitie en politie worden ingeschakeld in 33% van de onderzoeken.

Voor hier vooral van belang: 301 nieuwe onderzoeken per jaar, alleen binnen gemeenten, vanwege serieuze vermoedens van corruptie en fraude. Geen typen schendingen om niet serieus te nemen.

Recente gegevens over het aantal onderzoeken in Nederland naar corruptie en andere integriteitsschendingen ontbreken. Wel weten we dankzij het Bureau Integriteit Amsterdam iets meer over die stad.

Zo ontving het meldpunt integriteitsschendingen van BI in 2021 in totaal 102 meldingen. Daarbij ging het om fraude en diefstal (29x), ongewenst gedrag (25x), belangenverstrengeling (incl. onverenigbare functies e.d.) (17x).

De afdoening varieerde, Vaak volgt advies aan en overleg met de organisatie en leidinggevende(n). Vier keer volgt politieel onderzoek, 10x intern onderzoek, 7x onderzoek door eigen directie (met ondersteuning).

Tot slot een laatste cijfer. Van de 102 meldingen zijn er 66 afgehandeld en werd in 48 gevallen 'schending geconstateerd/aannemelijk' en in 18 gevallen 'geen schending vastgesteld'.

Gesignaleerde schendingen in de werkomgeving

Meer en meer recente data zijn er met betrekking wat medewerkers om zich heen zien aan integriteitsschendingen. Met als mooi voorbeeld het onderzoek van De Graaf en Strüwer in 2014. 7315 Nederlandse ambtenaren hebben vragen beantwoord in een enquête over integriteitsschendingen die ze de afgelopen jaren hebben waargenomen. Van deze respondenten hebben er 2042 geantwoord dat zij in de afgelopen twee jaar een integriteitsschending hebben vermoed (bijna 28 procent) (Tabel 2).

Tabel 2: *Wat zien medewerkers aan schendingen in hun omgeving*

Type misstand	Frequentie	Percentage
Dubieuze beloften of giften	13	1%
Misdragingen in eigen tijd	31	1%
Onverenigbare functies en bindingen	128	6%
Misbruik van (toegang tot) informatie	137	6%
Corruptie/omkoping	147	7%
Fraude, diefstal of verduistering	176	8%
Verspilling of wanprestatie	427	20%
Misbruik van bevoegdheden	527	24%
Ongewenste omgangsvormen	568	26%
Totaal	2154	99%

De onderzoekers benadrukken dat het gaat om wat medewerkers om zich heen zien hun percepties, niet om het feitelijk vaststellen van de schendingen maar:

"Toch is duidelijk dat bijna een kwart (22 procent) van onze ambtenaren het gevoel heeft een misstand te hebben meegemaakt die wij hier ook daadwerkelijk als integriteitsschending kwalificeren. Op basis van eerder onderzoek hadden we een lager aantal verwacht. (-) De categorie waarin de meeste misstanden worden ervaren, is 'ongewenste omgangsvormen'. Het beeld dat oprijst is dat er op sommige plekken binnen de Nederlandse overheid sprake is van een grimmige stemming op de werkvloer. Het gaat hierbij om intimidatie, bedreiging, pesten

en vrouwonvriendelijk gedrag." Daarnaast scoren 'misbruik van bevoegdheden' en 'verspilling en wanprestatie' hoog. Fraude en corruptie (incl. vriendjespolitiek) samen 15%. "Bovenstaande opsomming geeft geen rooskleurig beeld van de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur; er gaat nog wel eens iets mis. Door dit onderzoek hebben we een beter beeld van de omvang van integriteitsschendingen binnen de overheid – hoe vaak welke type schendingen gepercipieerd worden – maar de kwalificatie 'veel' of 'weinig' hangt af van het perspectief. Net als bij eerder onderzoek blijkt zowel de interpretatie valide dat het glas halfvol is als dat het halfleeg is. Ook blijkt zonneklaar dat er nogal eens iets misgaat en er dus alle reden is voor waakzaamheid, goed integriteitsbeleid en goede interne meldsystemen." (De Graaf & Strüwer, 2014: 3, 4).

Monitor: Ambtenaren

Recente bieden de monitors Integriteit en Veiligheid inzicht in wat ambtenaren om zich heen zien. In de Monitor 2022 is terug te lezen: "Drie op de tien medewerkers hebben in het afgelopen jaar weleens het vermoeden gehad dat integriteitsregels niet zijn nageleefd door collega's. Het meest genoemd in dit verband zijn belangenverstrengeling of dat collega's misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie. De minst waargenomen vormen van niet-naleven van (integriteits-)regels zijn ingaan op uitnodigingen en het aannemen van geschenken in strijd met de gedragscode." (I&O Research & BING, 2022: 5). De tabel geeft nadere info (I&O Research & BING, 2022: 75).

Tabel 3: *Hoe vaak heeft u de afgelopen twaalf maanden de volgende gedragingen bij uw collega's gezien?*

(basis: alle overheidsmedewerkers, n min=1.110*)

	Nooit	Eenmaal	Enkele malen	Regelmatig	Vaak
Verstrengeling van belang van het werk met belangen van familie, vrienden en ex-collega's	82%	10%	7%	2%	0%
Misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie	82%	8%	8%	1%	0%
Het oneigenlijk gebruik maken van personeelsregelingen	84%	5%	7%	3%	0%
Dubieuze, informele contacten met derden	91%	4%	4%	1%	0%
Het aannemen van geschenken, beloningen, aanbiedingen en vergoedingen die in strijd zijn met de regels van de organisatie	95%	3%	2%	0%	0%
Ingaan op uitnodigingen voor reizen, congressen, evenementen en diners die niet relevant zijn voor de organisatie	95%	2%	2%	0%	0%

*Respondenten konden ook 'weet niet' antwoorden (tussen 19 en 23 procent deed dit). Deze antwoordcategorie is in verband met de vergelijkbaarheid met de meting uit 2016 niet weergegeven in deze tabel.

In vergelijking met 2016 zien de onderzoekers enige afname van het aantal medewerkers dat vermoedens heeft gehad van het niet naleven van regels, met uitzondering van belangenverstrengeling. Tegelijk blijft het aantal fiks, gegeven de omvang van de populatie

(300.000?).³⁸ Jammer is wel dat in de monitor niet is gevraagd naar gedragingen bij collega's in hun privésfeer of en naar omgangsvormen.

Monitor: Politieke ambtsdragers

Ook aan politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur (bestuurders en volksvertegenwoordigers in provincies, gemeenten, waterschappen) is gevraagd of ze in het afgelopen jaar niet-integere gedragingen bij collega-ambtsdragers hebben gezien of vermoed. In totaal zijn negen vormen van niet-integer gedrag voorgelegd. De meest waargenomen vorm van niet-integer gedrag die politieke ambtsdragers (menen te) zien, betreft, net als in 2020, verstrengeling met belangen van familie, vrienden of collega's, gevolgd door het meestemmen over zaken met persoonlijk belang en het niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie.

Er is een lichte toename te zien bij een aantal vormen van niet-integer gedrag, zoals verstrengeling met belangen van familie, vrienden en collega's, het meestemmen over zaken met persoonlijk belang, optreden als adviseur in een geschil tussen burgers en het bestuur, oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren en het niet melden van alle (neven)functies (zie tabel 4).³⁹

Tabel 4: *Vermoeden van niet-naleven van regels door collega-ambtsdragers*

Hoe vaak heeft u in de afgelopen twaalf maanden de volgende gedragingen bij uw collega-ambtsdragers gezien? (% minimaal eenmaal)

Gedraging	2016	2020	2022
Verstrengeling met belangen familie / vrienden / collega's	34%	35%	40%
Meestemmen over zaken met persoonlijk belang	30%	33%	37%
Misbruik maken / niet vertrouwelijk omgaan gevoelige informatie	35%	34%	35%
Optreden als adviseur / gemachtigde geschil burgers / bestuur	29%	29%	33%
Oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren	23%	25%	30%
Het niet melden van alle (neven)functies	17%	20%	25%
Niet correct gebruik (fractie)vergoedingen / (onkosten)declaraties	17%	14%	18%
Ingaan op uitnodigingen / reizen / congressen / evenementen / diners	11%	9%	9%
Aannemen geschenken / diensten in strijd met regels / gedragscode	5%	5%	5%

De gegevens zijn duidelijk. Nogal wat ambtenaren en politieke ambtsdragers zagen het laatste jaar (de Monitor) of de laatste twee jaren (De Graaf & Strüwer) dat collega's zich niet integer gedragen. Als voorbeeld: 40% van de politieke ambtsdragers signaleerde belangenverstrengeling bij collega's, 18% van de ambtenaren deed dat. Die schending scoort hoog, ook misbruik van informatie, maar alle voorgelegde schendingen worden wel gesignaleerd.

³⁸ [Hoeveel ambtenaren heeft nederland ? - Advragen.nl](https://www.advragen.nl) Die bron: rond 300.000 rijks-, provinciale en gemeentelijke ambtenaren.

³⁹ Terecht plaatsen de onderzoekers wat kanttekeningen bij de uitkomsten. Eén gedraging kan door meerdere personen worden waargenomen. Dit betekent dat goed zichtbare gedragingen hoger scoren dan zaken die minder goed waarneembaar zijn voor derden. De uitkomsten zeggen dus (ook) iets over de zichtbaarheid van de gedraging. Verder gaat het om vermoedens van het niet-naleven van regels door collega's, waarbij het niet zeker is of het vermoeden van de respondent gegrond is..

Worden die gegevens geëxtrapoléerd naar de totale populatie, dan gaat het om fikse aantallen gezagsdragers.

Ophef en affaires

Tot slot wat gegevens uit de Politieke Integriteitsindex met jaarlijks een overzicht van de integriteitsaffaires waarin Nederlandse politici belanden (Huberts, Kaptein, & De Koning, 2022, De Koning, 2019). Daarbij gaat het om in opspraak raken, de integriteit van een politicus wordt in de media door gezaghebbende bronnen ter discussie gesteld. Immer past dan de opmerking dat een 'affaire' niet betekent dat de integriteitsschending feitelijk heeft plaatsgevonden.

In de 451 affaires die zich in de periode 2013-2021 hebben voorgedaan, zien we alle soorten schendingen terug (Tabel 5). Wangedrag in de privésfeer was en blijft de meest omvangrijke categorie (129 van de 452 affaires = 29%), gevolgd door dubieuze beloften en bindingen (belangenverstrengeling) met 21% en Ongewenste omgangsvormen en bejegening (werkgerelateerd) met 14%.

Tabel 5: Typen integriteitsschendingen in politieke integriteitsaffaires 2013-2021

Type schending in integriteitsaffaires 2013-2021	Schendingen 2013-2017	Schendingen 2018-2021	Totaal schendingen 2013-2021
1 Corruptie: omkoping	5	0	5
2 Corruptie: favoritisme	9	6	15
3 Fraude en diefstal	23	8	31
4 Dubieuze giften/beloften	2	4	6
5 Onverenigbare functies/bindingen	46	49	95
6 Misbruik van bevoegdheden	8	4	12
7 Misbruik/manipulatie van informatie	47	21	68
8 Wanprestatie en verspilling	20	9	29
9 Ongewenste omgangsvormen en bejegening (werk)	31 12%	31 16%	62 14%
10 Wangedrag in de privésfeer	70 27%	59 31%	129 29%
Totaal	261	191	452

Het is dus niet zo dat gedurende de laatste periode (2018-2021) de affaires die met omgangsvormen te maken hebben (intimidatie, discriminatie) veel en veel dominanter geworden zijn dan in de periode 2013-2017, noch werkgerelateerd, noch in de privésfeer. Wel een toename, maar minder dan ik verwachtte.

Op zichzelf is dat wel een punt om bij stil te staan, de aard van de schendingen die worden gesignaleerd en/of tot affaires en onderzoeken leiden.

Een belangrijke factor is dan de betekenis van 'social media' en de veranderingen in wat openbaar wordt (gemaakt) aan gedragingen in functie en in de privésfeer.

Tegelijk speelt de discussie over wat vanuit de privésfeer relevant is voor de integriteit van iemand 'in functie' (Van der Wal, 2018 over 'Integriteit 2025' en Kaptein, 2019 over 'outside-work behavior').

Conclusie: half vol en half leeg maar wel giftig

Welk beeld van Nederland is dan al met al het juiste? Wat leren de 'cijfers'?

Is ons land niet corrupt en uitermate integer? Of gaat het bij CPI-onderzoek om percepties van zakenlieden en analisten die weinig zeggen over de feitelijke aanwezigheid van corruptie en integriteitsschendingen?

Ook wel: tonen affaires niet juist aan hoe alert we zijn op alles wat mis gaat? Is hier sprake van een integriteitsparadox: in een samenleving die integriteit hoog in het vaandel heeft, worden eerder en vaker mogelijke schendingen ontdekt en besproken, zodat het lijkt alsof deze zich vaker voordoen dan elders, terwijl dat niet het geval is.⁴⁰

Zelf neigde en neig ik naar de metafoor 'het glas is half vol én half leeg'. Nederland is Somalië niet (laatste in de CPI) noch Suriname of Italië. Ons bestuur opereert vergelijkenderwijs keurig en onkreukbaar.

Tegelijk betekent dat allesbehalve dat corruptie en integriteit genegeerd kunnen worden. Het glas is ook half vol en die substantie is giftig, voor het vertrouwen van burgers in ons openbaar bestuur maar ook voor de politiek-bestuurlijke organisaties die onvoorbereid met schendingen, incidenten, affaires geconfronteerd worden.

Het 'ook half vol' is hiervoor op verschillende manieren geïllustreerd. Met informatie over integriteitsmeldingen en -onderzoeken, over wat politieke ambtsdragers en ambtenaren in hun omgeving zien aan schendingen, over politici die in een affaire belanden vanwege integriteit. Daarin zien we alle typen integriteitsschendingen terug, in signalementen, in meldingen, in onderzoeken in publieke affaires.

Het bevorderen van integriteitsbewustzijn en het tegengaan van integriteitsschendingen in ons openbaar bestuur blijft al met al wezenlijk, voor het functioneren van bestuurlijke organisaties als ook voor het vertrouwen in ons bestuur.

40 Huberts (2005). Hier passage vanuit citaat premier Balkenende: Minister-president, Minister van Algemene Zaken. (2004). Publieke moraal. Brief van 5 maart 2004 aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 454, nr. 1.

Literatuur

- Bureau Integriteit Gemeente Amsterdam 2020). *Jaarverslag 2019. Bureau Integriteit. Bouwen aan een integere organisatie.* Z.p., z.u..
https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/866195/jaarverslag_2019_bureau_integriteit.pdf
- Bureau Integriteit Gemeente Amsterdam 2022. *Jaarverslag 2021. Bureau Integriteit. Bouwen aan een integere organisatie.* Amsterdam: Bureau Integriteit. Via
https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/866195/jaarverslag_2021_bureau_integriteit.pdf
- De Graaf, G. & Strüwer, T. (2014). Aard en omvang integriteitsschendingen in het Nederlands openbaar bestuur. Den Haag: BIOS. Via
[Aard_en_omvang_integriteitsschendingen_in_het_Nederlands_openbaar_bestuur.pdf \(vu.nl\)](https://www.vu.nl/~t.struwer/onderzoek/Aard_en_omvang_integriteitsschendingen_in_het_Nederlands_openbaar_bestuur.pdf)
- De Graaf, G., Strüwer, T. & Huberts L. (2018). Integrity Violations and Corruption in Western Public Governance. Empirical Evidence and Reflection from the Netherlands. *Public Integrity* 20 (2): 131-149.
- De Koning, Bart (2019a). *Vriendjespolitiek. Fraude en corruptie in Nederland.* Amsterdam: AUP.
- De Koning, Bart (2019b). Struikelen over drank, drugs, fraude of foute tweets. De Politieke Integriteitsindex. *De Volkskrant* 26-1-2019, Zaterdag: pp.10-15.
- Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past.* Oratie 23 februari 2005. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Huberts, L.W.J.C., Van den Heuvel, J.H.J. & Van der Wal, Z. (2012). Integriteitsschendingen. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.) *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland.* (pp. 149-168). Deventer: Kluwer.
- Huberts, Leo & Lasthuizen, Karin (2014). What Goes Wrong: Integrity Violations. In: L.W.J.C. Huberts. *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go.* (pp. 110-143). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huberts, L.W.J.C. (2019). *Moraal en Macht. Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk.* Amsterdam: Vrije Universiteit (in verkorte vorm uitgesproken als afscheidsrede, 13-9-2019).
- Huberts Leo, Kaptein, Muel, & de Koning, Bart (2022) Integrity Scandals of Politicians: A Political Integrity Index, *Public Integrity* 24(3), 329-341. Published online 17 Jul 2021. DOI: [10.1080/10999922.2021.1940778](https://doi.org/10.1080/10999922.2021.1940778)
- I&O research (J. Bouwmeester, M. Holzman, Nora Löb, Manja Abraham & Oberon Nauta) (2016). *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016. Rapport.* Amsterdam: I&O research (opdrachtgever Ministerie BZK).
- I&O research & Bureau BING (L. Klein Kranenburg, J. Bouwmeester, L. van Noort, W. Ypma & B. de Jong) i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). *Monitor integriteit en veiligheid 2020.* Amsterdam: I&O research. Via [pdf \(overheid.nl\)](https://www.overheid.nl)

I&O research & Bureau BING (Laurens Klein Kranenburg, Suzanne Brookman, Charlotte van Miltenburg, Jaap Bouwmeester, Elke Weijkamp, & Bart de Jong) i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). *Monitor integriteit en veiligheid 2022*. Amsterdam: I&O research. Via [Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 \(overheid.nl\)](https://overheid.nl)

Hulten, Michel van (2002). *Corruptie. Onbekend, onbemand, alomtegenwoordig*. Amsterdam: Boom.

Kaptein, Muel (2019). Prescribing Outside-Work Behavior: Moral Approaches, Principles, and Guidelines. *Employee Responsibilities and Rights Journal*. Online May
<https://doi.org/10.1007/s10672-019-09333-y>.

Kester, J. (2021). *Onderzoek: Beeldvorming integriteit van partijen*. 1V Opiniepanelrapport https://eenvandaag.assets.avrotros.nl/user_upload/PDF/Integriteit%20rapportage.pdf (5-2-2021)

Nelen, H. (2012). Corruptie in de polder: Nederland ontwaakt. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. (pp. 169-186). Deventer: Kluwer.

Van der Wal, Zeger (2018). *Integriteit 2025. Integriteitskwesties aan de horizon en hun implicaties*. Den Haag: CAOP. Via [2018 Van der Wal CAOP Integriteit_2025.pdf](#)