

Position paper

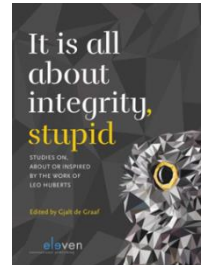
Integriteit in het openbaar bestuur

prof. Leo Huberts, emeritus hoogleraar bestuurskunde VU

Rondetafelgesprek Integriteit in het Openbaar Bestuur, woensdag 13 november 201, 15.00 tot 17.15 uur, Troelstraal (2^e verdieping) Tweede Kamer der Staten-Generaal

Tijdens mijn recente afscheid van de VU werd me een vriendenboek aangeboden met talrijke papers en als treffende titel 'It's all about integrity stupid'....

Met in mijn afscheidsrede over 'Moraal en Macht' natuurlijk ook aandacht voor het thema integriteit van bestuur.¹ Wat behelst de 'moraal van de macht', heeft de macht aandacht voor moraal, heeft u aandacht voor moraal, ethiek en integriteit? Het gemak siert de mens en dus kopieer ik hieronder een aantal onderdelen van de afscheidsrede als 'position paper'. Met als thema's 'integriteit van ons bestuur in context (historisch, internationaal), een overzicht van wat er mis gaat (schendingen), én wat helpt. Met als uitgangspunt dat integriteit gaat over handelen in overeenstemming met de geldende morele waarden en normen.



Integriteit van ons bestuur in context (historisch, internationaal)

1 Het Nederlandse openbaar bestuur heeft eeuwen nodig gehad om zich uiteindelijk de laatste 75 jaar te ontwikkelen tot de mate van integriteit die het nu kent. Dan past enige bescheidenheid ook wel in de kritiek op andere landen.

2 De ontwikkeling richting een minder corrupt en meer integer openbaar bestuur is onbetwistbaar. Wel boeiend dat het thema pas feitelijk hoger op de bestuurlijke agenda kwam rond 1992, het jaar van de fameuze rede van Ien Dales.

3 Vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw is er het nodige gebeurd en bereikt met betrekking tot de morele kwaliteit van ons bestuur. Maar wie denkt dat wat is bereikt vast staat, vergist zich. Integriteit zit niet in onze genen, noch corruptie overigens.

4. Nederland scoort in de internationale context positief. Nederland is Somalië niet (laatste in de Corruption Perception Index) noch Suriname of Italië. Ons bestuur opereert vergelijkenderwijs keurig en onkreukbaar.

5 Tegelijk betekent dat niet dat corruptie en integriteit genegeerd kunnen worden. 'Het glas is half vol én half leeg', past ook op onze agenda. Talrijke politici, bestuurders en ambtenaren komen in opspraak, voor fraude en corruptie, maar ook breder vanwege integriteitsschendingen.

Wat gaat mis?

Een aantal conclusies lijkt gerechtvaardigd.

1 Wat we weten, ook los van de schandalen van de dag, is dat er ook in Nederland nogal wat mis gaat. Alle typen integriteitsschendingen doen zich voor. Van corruptie en fraude tot misbruik van informatie, tot intimidatie en discriminatie, tot ..

2 Per definitie gaat het bij wat we weten, openbaar wordt, om een beperkt deel van wat feitelijk mis gaat ('dark number', deel van de 'ijsberg' boven water).

3 De vermoedens van misstanden die worden gemeld, leiden lang niet altijd tot een intern, extern of strafrechtelijke onderzoek.

4 De schendingen die worden gesignaleerd en tot affaires leiden gaan anno 2019 over een verscheidenheid aan schendingen, ook nogal eens om omgangsvormen en de privésfeer. Niet

¹ Zie voor het verslag van de dag, incl. de link naar het boekje waarop ik de afscheidsrede baseerde; [Afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie](#).

per se omdat die meer voorkomen dan vroeger, de openbaarheid via social media speelt een rol.

Wat helpt?

Onderzoek leert dat het bij een effectief 'integriteitssysteem' gaat om een aantal elementen. Samengevat gaat het in de kern om

- 1 Aandacht voor integriteit op alle niveaus
- 2 Duidelijkheid over betekenis en invulling integriteit
- 3 Ethisch leiderschap met goede voorbeeld geven en aandacht in beleid
- 4 Balans in aanpak: *compliance* en *value based* (aandacht voor bewustzijn en risico's)
- 5 Methoden en instrumenten op orde (en bekend bij medewerkers), met vele elementen: gedragscode, regelingen voor bv. giften, nevenfuncties, onkosten declareren, aandacht in personeelsbeleid, in selectie en evaluatie medewerkers (HRM), integriteitstraining/ moreel beraad, vertrouwenspersonen, heldere procedures adviseren over en melden van schendingen en vervolgen in onderzoek, eenheid/functionaris voor integriteit
- 6 Kritische reflectie op wat er vooral toe doet, werkt, ook vanuit zicht op aard organisatie (wat er toe doet en welke risico's)

Stand van zaken Nederland

Aantal conclusies, vanuit wat er is en wat helpt...

1 Integriteit past op de agenda's van al ons bestuur, voor de top en de uitvoering. Feitelijk is die aandacht, los van incidenten, nogal beperkt. Ook landelijk.

2 Wat helpt integriteit te bevorderen en schendingen tegen te gaan is redelijk duidelijk.

Aandacht. Duidelijkheid. Leiderschap. Afgewogen strategie (soft/hard),

Instrumenten/Regelingen, Kritisch blijven. Daarvoor bestaat steun in woorden, veel minder in daden.

3 Regering en parlement benadrukken het belang van integriteit maar scoren een onvoldoende wat betreft de daden.

Dan gaat het met name om twee thema's, om 'ethisch leiderschap' met het 'goede voorbeeld geven' en het op orde hebben van het beleid en de methoden en instrumenten.

3.1 Ethisch leiderschap, het goede voorbeeld geven

Eerdere kabinetten kwamen met regelgeving en beleid gericht op de integriteit van ons bestuur, toegespitst op de 'overige' bestuurslagen. Met in de wet het voorschrijven van instrumenten zoals een code, het belang en invullen van integriteitsbeleid en het daarover verantwoording afleggen. Dat staat nogal haaks op wat kabinet en parlement voor zichzelf op orde hebben. Daar kwam veel kritiek op, ook vanuit internationale organisaties (OECD, Raad van Europa/Greco). Inmiddels zijn er ook wel wat initiatieven vanuit het kabinet (draaideur-regeling, handreiking integriteit, modelgedragscodes) en het parlement (commissies), maar nog steeds weinig geloofwaardig vanuit zelf 'het goede voorbeeld geven', ethisch leiderschap tonen in voorbeeldgedrag en beleid, management en organisatie.

3.2 Visie op 'wat helpt' en die omzetten in beleid en initiatieven

Wat is er aan landelijk beleid en instituties om integriteit te bevorderen en schendingen tegen te gaan? Dan gaat het om het huidige landelijke 'integriteitssysteem'.

Al jaren speelt de discussie daarover. Eerder functioneerden er diverse integriteitsinstanties: Adviespunt Klokkeluiders, de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (voor onderzoek) en het 'Bureau Integriteit Openbare Sector' (voor preventie). Die werden samengevoegd in een 'Huis voor Klokkeluiders'. Een moeizaam proces, ook wel tenenkrommend vanuit het gebrek aan visie. Het Huis functioneert niet, dat ligt aan de constructiefouten, met inmiddels nogal wat ophef en discussie over de toekomst van het Huis. Wat biedt dan perspectief?

Mijn idee daarover....

1 Reorganiseer het huidige Huis maar koester en investeer in de cruciale taken en betekenis voor ons landelijke 'integriteitssysteem' met daaronder aandacht voor en bescherming van klokkenluiders, een meld (en verwijs-) punt voor misstanden en integriteitsschendingen, een eenheid die onderzoek kan doen naar die misstanden en een eenheid die via analyse en onderzoek bijdraagt aan het voorkomen van schendingen. En dat vergt m.i. twee verschillende organisaties of instituten of huizen.

2 De aandacht voor en bescherming van klokkenluiders vergt een onafhankelijk instituut, huis of adviespunt cq. steunpunt voor klokkenluiders. Gegeven de verwarring over het 'huis' ligt een iets andere benaming voor de hand. Zo'n orgaan is er als adviespunt voor klokkenluiders (wat kan, wat te doen als klokkenluider), maar vanwege belang van klokkenluiden past dat ook de juridische en financiële ondersteuning hier wordt ondergebracht. Dat sluit aan bij de inzet van de adviseurs binnen het huidige Huis met nu veel verwarring en frustratie omdat die adviseurs zich ook verantwoordelijk voelen voor het vervolgen richting onderzoek (en preventie).

3 Voor de andere genoemde cruciale taken m.b.t. het melden van misstanden incl. integriteitsschendingen, het doen van onderzoek naar meldingen en het leren daarvan (analyse en preventie) past een aparte organisatie. Een bureau of instituut of (?) voor Integriteit en misstanden... De gemeente Amsterdam biedt op dat punt een voorbeeld met het Bureau Integriteit. Daar kun je als burger of medewerker schendingen melden bij een 'meldpunt', daarna volgt de afweging of er nader integriteitsonderzoek wenselijk is, door onderzoekers die er daarna mee in de weer gaan en de uitkomst voorleggen aan de verantwoordelijken, met ook een eenheid die gericht is op preventie, op de lessen die daaruit voortvloeien voor de gemeente. Die drie-eenheid met meldpunt en advies, onderzoek en preventie heeft zich ook elders bewezen als cruciale elementen van een integriteitssysteem.

Dat daarin ook landelijk wordt geïnvesteerd, na de eerdere bezuinigingen is dan wel cruciaal.