

University of Groningen

Om het vertrouwen

van Leunen, Sebastiaan; Voerman, Gerrit

Published in:

Een beetje integer bestaat niet

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van Leunen, S., & Voerman, G. (2020). Om het vertrouwen: Politieke partijen & integriteit – een verkenning. In A. W. Heringa, & J. Schinkelshoek (editors), *Een beetje integer bestaat niet: Integriteit binnen het openbaar bestuur* (blz. 21-35). (Montesquieu Reeks; Nr. 15). Montesquieu Instituut.

Copyright

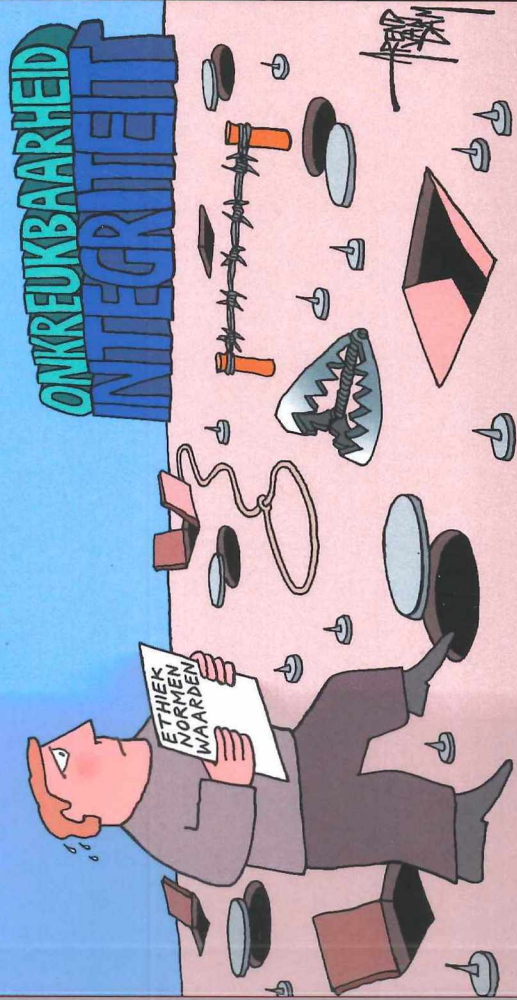
Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Een beetje integer
bestaat niet

Integriteit binnen het openbaar bestuur

Een beetje integer bestaat niet

Integriteit binnen het openbaar bestuur

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek, eindredactie

Met bijdragen van Paul Bovend'Eert, Aalt Willem Heringa, Toon Kerkhoff,
Ronald Kroeze, Sebastiaan van Leunen, Miranda de Meijer, Solke Munneke,
Jan Schinkelshoek, Joep Simmelink en Gerrit Voerman

Deel 15 van de Montesquieu-reeks

Boom juridisch

Den Haag

2020

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft ernaar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen. Het Montesquieu Instituut heeft een actuele website met informatie over constitutionele en politieke ontwikkelingen; daarop staan ook actuele blogs en andere bijdragen. Verder publiceert het Montesquieu Instituut een maandelijks elektronische nieuwsbrief, *de Hofvijver*, alsmede policy papers en de Montesquieu-reeks. Zie: www.montesquieu-instituut.nl.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- Faculty of Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden
- Het Montesquieu Instituut Maastricht: de sectie staatsrecht van de Universiteit Maastricht
- Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen
- Het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- Het Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden

Montesquieu Instituut
Lange Voorhout 86-32
2514 EJ Den Haag
070-3630105
info@montesquieu-instituut.nl
www.montesquieu-instituut.nl

Illustratie omslag: Arend van Dam (www.arendvandam.com)

© 2020 Montesquieu Instituut, Den Haag | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van veeleenvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het veeleenvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-867-3
ISBN 978-90-8974-291-9 (e-book)
NUR 823

www.boomjuridisch.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord: Veelkoppig monster <i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	7
Inleiding: Zoektocht naar integriteit <i>Ronald Kroeze</i>	9
Om het vertrouwen Politieke partijen & integriteit – een verkenning <i>Sebastiaan van Leunen & Gerrit Voerman</i>	21
Eerste stap in de goede richting Gedragscodes in het Nederlandse parlement <i>Paul Bovend'Eert</i>	37
Ook een zaak voor de provincie? Gemeenten en integriteit <i>Solke Munneke</i>	51
I-woord moet niet te snel vallen Over ambtelijke integriteit <i>Toon Kerkhoff</i>	63
Volop in beweging en discussie Over integriteit van het Openbaar Ministerie <i>Miranda de Meijer & Joep Simmelink</i>	79
Slotbalans: Ook niet een beetje integer <i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	97

Om het vertrouwen

Politieke partijen & integriteit – een verkenning

Sebastiaan van Leunen & Gerrit Voerman*

Voor politieke partijen is de integriteit van hun bestuurders en politici van cruciaal belang. Inbreuken daarop kunnen het imago van de partijen en hun electorale positie negatief beïnvloeden, en breder beschouwd de legitimiteit van het openbaar bestuur en de volksvertegenwoordiging ondermijnen. Dat de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen het belang van integriteit in de politiek inzien, blijkt uit het feit dat zij in de periode 2005-2019 bijna allemaal integriteitscodes hebben geïntroduceerd. In deze bijdrage wordt verkend op welke wijze de partijen in die codes invulling hebben gegeven aan het begrip 'integriteit', met behulp van definities, kernwaarden en normen. Om integriteit binnen een organisatie te stimuleren en zo veel mogelijk te garanderen is een zogeheten 'integriteitssysteem' nodig, die meer omvat dan alleen integriteitscodes.¹ Dit artikel gaat niet na of partijen over een dergelijk systeem beschikken; daarvoor zou meer onderzoek noodzakelijk zijn. De focus ligt hier op hun integriteitscodes.

* Sebastiaan van Leunen is masterstudent rechtsgeleerdheid en geschiedenis aan respectievelijk de Rijksuniversiteit Groningen (RuG) en de Universiteit Leiden. Daarnaast is hij als student-assistent verbonden aan het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de RuG. Prof. dr. G. (Gerrit) Voerman is aan de RuG hoogleraar Geschiedenis en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel en directeur van het DNPP.

¹ W. Slingerland, F.E. Six en L.W.J.C. Huberts, 'Integriteitssystemen en hun werking', in: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller, *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer 2012, p. 219-238.

1 Inleiding: politiek en integriteit

Vertrouwen is essentieel voor het maatschappelijke draagvlak van het politieke en bestuurlijke bestel. Bij verkiezingen vragen politici om een mandaat van de kiezer. Eenmaal gekozen nemen zij als bestuurder besluiten die diep in het leven van mensen kunnen ingrijpen, of geven zij als volksvertegenwoordiger een oordeel over het te voeren beleid en controleren zij het bestuur. In deze met elkaar verbonden electorale, politieke en bestuurlijke processen speelt vertrouwen een cruciale rol. De kiezer schenkt de politicus zijn of haar vertrouwen – in politieke zin, dat die zich sterk zal maken voor het uitvoeren van het verkiezingsprogramma; en in morele zin, dat die zich niet door oneigenlijke belangen of persoonlijk gewin zal laten leiden. Strafbbaar of moreel laakbaar gedrag tast niet alleen de reputatie van de politicus aan, maar straalt ook negatief af op de politiek als zodanig – en op de partij waartoe de politicus behoort. Partijen hebben dan ook alle reden om te bevorderen dat hun politici integer opereren.

Hoe belangrijk integriteit ook wordt gevonden, over wat eronder wordt verstaan bestaat geenszins overeenstemming: integriteit is een containerbegrip, dat op uiteenlopende wijzen kan worden ingevuld. De bestuurskundige Leo Huberts onderscheidt op basis van de literatuur acht 'visies' op integriteit, waaronder integriteit als professionele verantwoordelijkheid; bewust moreel reflecteren en handelen; waarde(n), inclusief onkreukbaarheid; overeenstemming met (waarden in) wet en regel, alsmede met geldende waarden en normen.² Niet alleen hebben deze interpretaties alle – vanzelfsprekend – een sterk normatieve lading, ook is het duidelijk dat zij naast een morele ook een legalistische component kunnen hebben, die elkaar kunnen aanvullen maar niet met elkaar samen hoeven te vallen. 'Gedrag dat juridisch in orde is, kan tegelijk moreel problematisch zijn en andersom', aldus de bestuurskundige Toon Kerkhoff.³ Vaak wordt

2 L.W.J.C Huberts, 'Visies op integriteit', in: Van den Heuvel, Huberts en Muller, *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, p. 21-37; zie ook Leo Huberts, Muel Kaptein en Bart de Koning, 'De VVD en integriteit: over woorden en daden', *Liberal Reflecties*, december 2018, p. 66-79.

3 Toon Kerkhoff, 'Zonden in de politiek en politieke zonden. Integriteit in de Nederlandse parlementaire geschiedenis sinds het midden van de negentiende eeuw', in: Anne Bos e.a. (red.), *Zonden in de politiek. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2016*, Amsterdam: Boom uitgeverij 2016, p. 9-19, 10.

integriteit opgevat als kenmerk van gedrag dat in overeenstemming is met geldende morele waarden, normen en regels.⁴

Wanneer organisaties op effectieve wijze integriteit willen beschermen en waarborgen, en integriteitsschendingen willen voorkomen, is het opzetten van een integriteitssysteem een noodzakelijke voorwaarde.⁵ Zo'n systeem bestaat uit een samenhangende configuratie van instrumenten en instituties, zoals integriteitstrainingen, toegespitst personeelsbeleid, risicoanalyses, registratieprocedures, meldpunten, integriteitscommissies, vertrouwenspersonen, ethisch leiderschap, een klokkenluidersregeling en sancties (disciplinaire maatregelen). Gedragscodes maken daarvan ook deel uit, met herkenbare waarden en normen (voorschriften).

2 Introductie van integriteitscodes

Het is niet zo dat het thema integriteit pas na de eeuwwisseling bij de politieke partijen in beeld is gekomen. Aan het begin van de jaren tachtig bijvoorbeeld kende het CDA een 'gedragscode' met betrekking tot nevenfuncties, met het oog op 'belangenvermenging... ten aanzien van het ambt'.⁶ Of andere partijen ook zo'n leidraad hebben gehad en hoe zij in het verleden aandacht hebben besteed aan integriteit is in het kader van dit artikel niet onderzocht, maar het lijkt onwaarschijnlijk dat integriteit destijds geen enkele rol speelde – in de interne kandidaatstellingsprocedures voor de vertegenwoordigende organen bijvoorbeeld ligt dat wel voor de hand. Nieuw zijn echter de speciale integriteitscodes, die vanaf 2005 door de partijen zijn geïntroduceerd.

4 Leo Huberts en André van Montfort, 'Building ethical organisations: the importance of organisational integrity systems', in: A. Graycar (red.), *Handbook on corruption, ethics and integrity in public administration* Cheltenham/Northampton, p. 448-461, nog te verschijnen.

5 Slingerland, Six en Huberts, 'Integriteitssystemen en hun werking'.

6 *Jaarverslag CDA 1984*, p. 38. In 1994 publiceerde de CDA-bestuurdersvereniging het rapport 'Een steekpenning bederft het hart'. Notitie over integriteit in het openbaar bestuur. De geformuleerde aanbevelingen hadden echter betrekking op het openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat, niet op de partij zelf.

In 2005 stelde het PvdA-bestuur een gedragscode vast voor zijn politieke ambtsdragers (onder wie in dit artikel zowel de volksvertegenwoordigers als de bestuurders op de verschillende niveaus worden gerekend).⁷ Vier jaar later werd een meer omvattende *Erecode* opgesteld, die in 2013 grondig werd herzien.⁸ Met die aanpassing werd ook een permanente integriteitscommissie ingesteld. De Erecode geldt sinds 2012 niet meer alleen voor PvdA-politici, maar voor de hele PvdA, aldus artikel 17 van de statuten: 'Elk lid van de partij laat zich in zijn politieke handelen leiden door de kernwaarden van de partij die tezamen met een aantal gedragsnormen zijn beschreven in de erecode van de partij.'⁹

De ChristenUnie kent sinds 2008 de *Gedragscode voor vertegenwoordigers van de ChristenUnie*. Een jaar later kwam daar een regeling bij waarin de procedure ten aanzien van 'vertrouwens- en integriteitskwesaties' gedetailleerd werd uiteengezet.¹⁰ Het CDA stelde in 2009 een integriteitscommissie in, die in 2011 een 'profiel' presenteerde van 'een goede, een betrouwbare CDA-vertegenwoordiger'. Bewust werd afgezien van 'nog weer een nieuwe code, boven op de bestaande'.¹¹

Voor de VVD concipieerde de in 2013 ingestelde Permanente Commissie Integriteit de *Vuistregels integriteit*, bedoeld voor 'iedereen die binnen of namens de VVD een functie vervult'.¹²

Het hoofdbestuur van 50Plus stelde in 2014 de *Code goed bestuur voor stimuleren gewenst gedrag* op, die in 2016 werd vervangen door de *Handreiking*

7 Afgedrukt in: Jan de Roos, 'Gedragscode voor alle PvdA-politici', *Lokaal bestuur*, 29 (2005), 10 (okt.), p. 10-13.

8 Werkgroep Integriteit, *Integriteit en erecode. Een debat dat nooit eindigt*, z.pl., 2013. Zie voor de Erecode www.pvda.nl/wp-content/uploads/2013/12/10327-erecode-pvda.pdf (geraadpleegd 27 maart 2020).

9 Statuten en huishoudelijk reglement PvdA, vastgesteld door het congres van 21 en 22 januari 2012 te 's-Hertogenbosch; zie dnpprepo.ub.rug.nl/12128/7/PvdA_2017_Statuten-en-Reglementen.pdf (geraadpleegd 21 juni 2020).

10 Zie www.christenunie.nl/reglementen (geraadpleegd 27 maart 2020).

11 Commissie-Maij-Weggen, *Een betrouwbaar politicus: grondhouding voor volksvertegenwoordigers en bestuurders namens het CDA*, z.pl., z.j. (2011), p. 9-10; zie www.cda.nl/bestuurdersvereniging/politiek-bestuur/integriteit-intimidatie (geraadpleegd 27 maart 2020).

12 Zie dnpprepo.ub.rug.nl/11039/ (geraadpleegd 27 maart 2020).

voor zijn politieke vertegenwoordigers (gedenkt te worden gerekend).⁷ Het is vermeld, die in 2013 een permanente internationale niet meer alleen artikel 17 van de statutaire bepalingen leiden door de gedragsnormen zijn

vertegenwoordigers van de partij bij waarin de 'ethische kwesties' gedetailleerd in de integriteitscommissie worden besproken en betrouwbare informatie en weer een nieuwe

independenten Commissie van de Kamer die binnen of

de partijbestuur voor de Handreiking

van het lokaal bestuur, 29

in de Handreiking, z.pl., 2013. Zie ook de Handreiking 2013-2017-erecode-pvda.pdf

van het congres van de partij van 12/12/2017/PvdA_2017_

2020). Zie ook de Handreiking voor volksvertegenwoordigers, p. 9-10; zie ook de Handreiking intimidatie

Integriteit. Naar het voorbeeld van de PvdA werd in het huishoudelijk reglement vastgelegd dat 'een lid... zich [dient] te gedragen conform de uitgangspunten zoals neergelegd in de Handreiking Integriteit'.¹³

In april 2015 kwam GroenLinks met een *Integriteitsprotocol en -verklaring voor GroenLinks-kandidaten*, die net als bij de VVD van toepassing is op interne bestuursfuncties en externe politieke functies; de laatste versie werd door het partijbestuur in mei 2020 vastgesteld.¹⁴

In november 2015 formuleerde de SGP een integriteitsverklaring, aanvankelijk ten behoeve van lokale politici, maar inmiddels van toepassing op alle SGP-politici.¹⁵ In januari 2019 stelde de PvdD een partijcode vast voor partijbestuurders en een voor haar vertegenwoordigers.¹⁶

Het partijbestuur van FvD kwam in mei 2019, ten tijde van de interne conflicten en het roeyement van medepartijoprichter Henk Otten, met een *Integriteits- en gedragscode voor medewerkers, gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders van FvD*. In mei 2020 trad een licht gewijzigde versie in werking.¹⁷

D66 kent geen eigen integriteitscode. Vanaf april 2016 gebruikt de partij de *Handreiking Integriteitstoetsing* van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en daarvoor onder meer de modelcode van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).¹⁸

- 13 Zie www.50pluspartij.nl/images/50plus_organisatie/20161210_50PLUS_Handreiking_Integriteit.pdf (geraadpleegd 27 maart 2020) en Huishoudelijk Reglement 2016; zie www.50pluspartij.nl/home/hr-2016 (geraadpleegd 21 juni 2020).
- 14 Zie www.groenlinks.nl/sites/groenlinks.nl/files/downloads/page/Integriteitsverklaring%20en%20protocol%20GroenLinks.pdf (geraadpleegd 21 juni 2020).
- 15 *Bewust geloofwaardig. Handleiding voor integere politiek*, z.pl., z.j., (2015); e-mail van Johan van Berkum, directeur partijbureau SGP, 19 juni 2020. Zie ook het integriteitsnummer van *De Banier*, 94 (2015), 9 (nov.).
- 16 Zie www.partijvoordedieren.nl/uploads/algemeen/Integriteitscode-politieke-vertegenwoordigers-Partij-voor-de-Dieren.pdf en www.partijvoordedieren.nl/uploads/algemeen/Integriteitscode-Partij-voor-de-Dieren_bestuurders.pdf (beide geraadpleegd 27 maart 2020); e-mail van Peter Boogaard, secretaris partijbureau PvdD, 3 juli 2020.
- 17 *Integriteits- en gedragscode voor medewerkers, gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders van Forum voor Democratie*. Zie www.fvd.nl/partij-->integriteitscode (geraadpleegd 2 juli 2020).
- 18 E-mail van Sander Bus, directeur van het Landelijk Bureau van D66, 30 juni 2020; zie ook www.d66.nl/organisatie/integriteit-en-vertrouwenspersonen (geraadpleegd 27 maart 2020).

De SP en Denk hebben in het geheel geen integriteitscode. Denk althans nog niet; tijdens een digitale partijbijeenkomst in juni 2020, na conflicten binnen de partijtop, werd een motie aangenomen waarin werd gevraagd om het opstellen van een integriteitsprotocol.¹⁹ De SP geeft aan nauwelijks te maken te hebben met integriteitsschendingen op het financiële vlak. Volgens de partij is zij niet aantrekkelijk voor 'baantjesjagers', mede door de zogeheten 'solidariteitsregeling', waarbij volksvertegenwoordigers een deel van hun inkomsten aan de partij afstaan. Daarnaast heeft de SP een 'protocol ongewenst gedrag'.²⁰ Of de PVV een integriteitscode heeft, is onbekend.²¹

Tabel 1 *Introductie en herziening integriteitscodes door de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen, 2005-2020*

Partij	Jaar	Naam integriteitscode	Aantal woorden	Reikwijdte		
				(kandidaat politieke ambtsdraggers)	(kandidaat-) partijbestuurders	partijleden
PvdA	2005	Gedragscode; sinds 2009 Erecode; herzien 2013	1127	X	X	X
CU	2008	Gedragscode voor vertegenwoordigers van de ChristenUnie; herzien 2019	971 ^{a)}	X	X	
CDA	2011	Een betrouwbaar politicus: grondhouding voor volksvertegenwoordigers en bestuurders namens het CDA	2832 ^{b)}	X		

19 *NRC Handelsblad*, 8 juni 2020. Eerder was Denk al wel op zoek naar een medewerker integriteit; zie www.bewegingdenk.nl/vacature-medewerker-integriteit/ (geraadpleegd 27 maart 2020).

20 De afdrachtenregeling kent wel een procedure voor partijleden die zich daaraan niet houden. Telefonisch gesprek Jannie Visscher, partijvoorzitter SP, 17 juni 2020, en e-mail 10 juli 2020.

21 Op een verzoek per e-mail (21 juni 2020) werd niet gereageerd.

teitscode. Denk althans
 in 2020, na conflicten
 waarin werd gevraagd
 'P geeft aan nauwelijks
 het financiële vlak.
 'jesjagers', mede door de
 genwoordigers een deel
 heeft de SP een 'proto-
 de heeft, is onbekend.²¹

de in de Tweede Kamer

Reikwijdte	
(kandidaat- partij- bestuurders	partij- leden
X	X
X	

naar een medewerker
 integriteit/ (geraadpleegd

die zich daaraan niet
 SP, 17 juni 2020, en e-mail

Partij	Jaar	Naam integri- teitscode	Aantal woorden	Reikwijdte		
				(kandidaat) politieke ambts- dragers	(kandidaat- partij- bestuurders	partij- leden
VVD	2013	Vuistregels inte- griteit	611	X	X	
50Plus	2014	Code goed bestuur voor sti- muleren gewent gedrag; sinds 2016 Handreiking Integriteit	913	X	X	X
GL	2015	Integriteitsproto- col en -verklaring voor GroenLinks- kandidaten; herzien 2020	1577 ^{c)}	X	X	
SGP	2015	Integriteits- verklaring uit Bewust geloof- waardig. Handlei- ding voor intege- re politiek	755	X		
PvdD	2019	Integriteitscodes Partij voor de Dieren (voor be- stuurders en voor politiek vertegen- woordigers)	284/496	X	X	
FvD	2019	Integriteits- en gedragscode voor medewerkers, gekozen volksver- tegenwoordigers en bestuurders van Forum voor Democratie; herzien 2020	675	X	X	X

^{a)} Exclusief toelichting.

^{b)} Hoofdstukken 2 t/m 5, waarin de daadwerkelijke integriteitsnormen aan bod komen, exclusief de voorbeelden.

^{c)} Alleen het protocol, exclusief verklaring (vragenlijst) en bijlage.

Tabel 1 laat zien dat de PvdA, het CDA en de VVD als grotere partijen tot de eerste behoorden die een integriteitscode hebben opgesteld.²² Omdat zij meer politieke ambtsdragers hebben op de verschillende bestuurlijke niveaus dan andere partijen, zullen zij vaker te maken hebben met integriteitsschendingen, zo blijkt ook uit de zogeheten 'politieke integriteits-index'. De PI-index registreert sinds 2013 jaarlijks gemiddeld zo'n 50 in de openbaarheid gekomen 'integriteitsaffaires' (waarbij politici zijn afgetreden, dan wel formeel of informeel zijn gesanctioneerd).²³ Hoe dit aantal zich verhoudt tot de periode ervoor is niet exact bekend, maar verwacht mag worden dat het in het decennium voor en na de eeuwwisseling niet echt veel lager zal zijn geweest, gezien de individualisering van de samenleving (dat wil zeggen een fragmentering van waardenoriëntaties) en de opkomst van de publiek/private samenwerking, met als gevolg meer structurele contacten tussen openbaar bestuur en marktpartijen.²⁴ Ook zal de gegroeide aandacht van de overheid voor integriteit hebben bijgedragen aan de bewustwording binnen de partijen. Zo werd in 2009 de *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur* gepresenteerd, opgesteld door het ministerie van BZK; twee jaar later gevolgd door de *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*.

- 22 In ieder geval bij de PvdA en de VVD speelden concrete integriteitskwesaties een rol: de bestuurlijke integriteit van Bram Peper (PvdA) als burgemeester van Rotterdam en die van Jos van Rey (VVD) als wethouder van Roermond; zie Ruud Koole, *Menswerk. Herinneringen van een partijvoorzitter, 2001-2007*, Amsterdam: Bert Bakker 2010, p. 60-63; en Gerry van der List, *Liberale lessen. Macht en onmacht van de VVD*, Amsterdam: Prometheus 2019, p. 123-124.
- 23 De PI-index is ontwikkeld door Leo Huberts, Muel Kaptein en Bart de Koning; zie ook idem, 'De VVD en integriteit'. Met dank aan Leo Huberts voor het verstrekken van data van de PI-index. Zie verder ook *Vrij Nederland*, 14 maart 2014, 15 maart 2015, 30 januari 2016, 23 februari 2017 en 22 februari 2018; en *de Volkskrant*, 25 januari 2019 en 8 februari 2020.
- 24 Jan Peters en Albert Felling, 'Individualisering als fragmentering', in: Albert Felling, Jan Peters en Peer Scheepers (red.), *Individualisering in Nederland aan het eind van de twintigste eeuw. Empirisch onderzoek naar omstreden hypothesen*, Assen: Van Gorcum 2000, p. 183-194; M.J.M. Schoonhoven, 'Publiek/private samenwerking: integriteit in een ander daglicht?', *Binnenlands Bestuur*, 5 maart 2013; zie www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/capra-advocaten/publiek-private-samenwerking-integriteit-in-een.8935487.lynkx (geraadpleegd 8 juli 2020).

s grotere partijen tot
n opgesteld.²² Omdat
hillende bestuurlijke
ken hebben met inte-
'politieke integriteits-
middeld zo'n 50 in de
ij politici zijn afgetre-
rd).²³ Hoe dit aantal
end, maar verwacht
eeuwwisseling niet
isering van de samen-
lenoriëntaties) en de
t als gevolg meer struc-
partijen.²⁴ Ook zal de
hebben bijgedragen
n 2009 de *Nederlandse*
eld door het ministerie
integriteit van politieke
n.

griteitskwesities een rol:
neester van Rotterdam
ie Ruud Koole, *Mensen-*
rdam: Bert Bakker 2010,
cht van de VVD, Amsterdam:

n Bart de Koning; zie ook
r het verstrekken van data
15 maart 2015, 30 januari
januari 2019 en 8 februari

ring', in: Albert Felling,
and aan het eind van de
, Assen: Van Gorcum 2000,
ing: integriteit in een
innenlandsbestuur.nl/
liek-private-samen
i 2020).

Andere partijen zijn later aangehaakt, wellicht eveneens vanwege integriteitsschendingen in eigen gelederen, of om geen electoraal risico te lopen: partijen met integriteitscodes kunnen bij schendingen hun kiezers immers verzekeren dat zij hun best doen om dergelijke incidenten te voorkomen. Daarbij nemen partijen nog wel eens wat van elkaar over. De code van de PvdA is gebruikt door de PvdD en FvD, en die van de VVD door de SGP en FvD. 50Plus heeft goed gekeken naar de door het CDA geformuleerde normen, en de vragen die de SGP bij de kandidaatstelling voor Tweede Kamerverkiezingen aan potentiële kandidaten voorlegt, zijn ontleend aan die van GroenLinks. Opvallend is overigens dat de ChristenUnie al in 2008 een gedragscode opstelde, een paar jaar na de PvdA. 50Plus en Forum voor Democratie gingen relatief snel na hun debuut in de Tweede Kamer over tot de opstelling van een integriteitscode.

Het aantal woorden van de codes loopt nogal uiteen, zonder dat daarin een patroon zichtbaar wordt. De codes van PvdA, VVD, GroenLinks SGP en PvdD hebben de vorm van een formeel bindende integriteitsverklaring, die ondertekend dient te worden. Het bereik van de codes varieert nogal. Zij hebben standaard betrekking op (kandidaat-)politieke ambtsdragers, maar in een aantal gevallen ook op (kandidaat-)bestuursleden binnen de partij, en soms zelfs op alle leden (PvdA, 50Plus).

Omschrijving van integriteit

De meeste partijen vatten integriteit niet primair of uitsluitend op als het simpelweg naleven van bepaalde regels, maar meer als de verinnerlijking van conventies waar men zich uit vrije wil aan houdt.²⁵ 'Integriteit is lang niet altijd alleen een kwestie van het zich houden aan de betrokken codes. Integriteit is vooral ook een grondhouding. Een basishouding van waaruit het zich houden aan codes een vanzelfsprekendheid is. Een grondhouding die functioneert als een kompas, waarop men ook zonder codes een goede koers zal varen', aldus het CDA.²⁶ Termen als 'grondhouding' en 'moreel kompas'

25 Zie Harry van de Loo, 'Integriteit', augustus 2017; zie www.boxmeer.nl/organisatie/regelgeving_41712/item/notitie-integriteit_53080.html (geraadpleegd 22 juni 2020).

26 *Een betrouwbaar politicus*, p. 5.

komen ook bij enkele andere partijen terug, zoals bij 50Plus en GroenLinks. FvD definieert integriteit als een 'karaktereigenschap die maakt dat iemand eerlijk en oprecht is; niet omkoopbaar of gericht op eigenbelang'.²⁷ Politici moeten dus niet alleen integer handelen door zich aan de regels te houden, maar idealiter ook als persoon integer zijn – als de beste garantie voor integer gedrag. Integriteit dient geïnternaliseerd te zijn, als een persoonlijke eigenschap of karaktertrek.

De twee kleine orthodox-christelijke partijen beschouwen integriteit eveneens als grondhouding, maar dan wel in een christelijke context. De SGP koppelt het integriteitsbegrip expliciet aan Bijbelse waarden. 'Integriteit in de politiek wortelt in het besef dat God de schepper, Regeerder en Onderhouder is van hemel en aarde en dat de overheid Gods dienaars is. Hieruit komt het verlangen voort om als politicus in alles te handelen overeenkomstig Gods geboden en door de overheid gestelde regels. Een christen-politicus beseft dat hij verantwoording moet afleggen tegenover God en de naaste.'²⁸ Volgens de ChristenUnie moeten politici 'bereid zijn om hun politieke en persoonlijke gedragingen en opvattingen vanuit de Bijbel te verantwoorden'.²⁹ Opmerkelijk genoeg verwijst het CDA in zijn code niet expliciet naar christelijke waarden of de Bijbel.

Kernwaarden

Waarden vormen een cruciaal bestanddeel van het polyinterpretabele begrip integriteit (dat zelf ook als een waarde kan worden opgevat). Ze kunnen worden omschreven als 'voorstellingen van het goede; principes die een gewicht hebben wanneer er beslissingen worden genomen'.³⁰ Alle partijen geven in hun codes aan 'integriteit' invulling aan de hand van kernwaarden (zie tabel 2). Onafhankelijkheid en transparantie worden door vrijwel alle partijen genoemd. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat deze waarden de essentie van het functioneren van een integer politicus of partijbestuurder bepalen: diens

²⁷ *Integriteits- en gedragscode voor medewerkers...*, p. 1.

²⁸ *Bewust geloofwaardig*, p. 6.

²⁹ *Gedragscode voor vertegenwoordigers van de ChristenUnie*, p. 1.

³⁰ Z. van der Wal, 'Waarden en integriteit', in: Van den Heuvel, Huberts en Muller, *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, p. 87-102, p. 90.

handelen dient enerzijds onbevangen, onpartijdig en onbevooroordeeld te zijn en niet beïnvloed te worden door oneigenlijke belangen of maatschappelijke druk, en anderzijds zichtbaar en controleerbaar te zijn voor anderen.³¹ Andere kernwaarden waaraan partijen belang hechten en die doorgaans ook in combinatie worden genoemd, zijn zorgvuldigheid en respect (vaak in de zin van het op gelijke wijze behandelen van burgers), alsmede geloofwaardigheid en betrouwbaarheid. Enkele partijen vermelden verder nog de kernwaarden dienstbaarheid en betrokkenheid.

Concrete normen

Waarden wijzen in de richting van een bepaald gedragsideaal. In de codes worden ze door de partijen geconcretiseerd in handelingsvoorschriften, die beogen het gedrag te normeren.³² De partijen tekenen daarbij vaak aan dat die regels niet in alle situaties uitkomst bieden – vandaar de wens van integriteit als grondhouding of moreel kompas. Ook benadrukken zij in geval van onduidelijke situaties of dilemma's het belang van overleg met fractiegenoten, de partijleiding of vertrouwenspersonen.

De normgeving in de codes is grotendeels gerelateerd aan de kernwaarden onafhankelijkheid en transparantie – in de eerste plaats met betrekking tot nevenfuncties, giften en declaraties. Nevenfuncties moeten vaak openbaar zijn en gemeld worden. Belangenverstrengeling is uit den boze; ook de schijn van gunsten en wederdiensten moet worden vermeden. Sommige partijen verbieden ook dubbelfuncties in partij en politiek om 'dubbele petten' te voorkomen. Wat betreft giften verlangen de meeste partijen melding, registratie en openbaarmaking, in combinatie met terughoudendheid. Bij de PvdA en de PvdD moeten giften met een waarde boven de 50 euro gemeld worden. Bij 50Plus mag men giften van boven de 50 euro ontvangen noch geven. Verder benadrukken partijen uitsluitend daadwerkelijk gemaakte kosten te declareren, waarbij ook vaak om matigheid en soberheid wordt gevraagd. 50Plus geeft aan dat kleine onkosten zelf worden betaald.

³¹ Transparantie wordt door een enkele partij genoemd in samenhang met verantwoording afleggen voor het handelen.

³² Van der Wal, 'Waarden en integriteit', p. 90.

Tabel 2 Kernwaarden in de vigerende integriteitscodes, 2020

Kernwaarden	Onafhankelijkheid	Transparantie	Zorgvuldigheid/ Respect	Geloofwaardigheid/ Betrouwbaarheid	Dienstbaarheid	Betrokkenheid	Verantwoording	Overig
Partij								
CDA	Onkreukbaar	Transparant	Respectvol			Betrokken	Communicatief	Moedig, bezonnen
CU	Onafhankelijk	Open		Politiek geloofwaardig, betrouwbaar	Dienstbaar	Betrokken	Verantwoordelijk	Authentiek, eerlijk, deskundig
FvD ^{a)}		Open	Zorgvuldig, respect		Dienstbaar			Sober
GL	Onafhankelijkheid	Transparantie	Zorgvuldig, respect					Moraliteit, vertrouwelijkheid, loyaliteit
PvdA	Onafhankelijkheid	Openheid	Respect	Geloofwaardigheid	Dienstbaar	Betrokkenheid	Verantwoording	Sober
PvdD	Onafhankelijkheid	Transparantie	Zorgvuldigheid					Vertrouwelijkheid, loyaliteit
SGP	Onafhankelijkheid	Openheid	Zorgvuldigheid	Betrouwbaarheid	Dienstbaarheid			Functionaliteit
VVD	Onafhankelijk	Open	Zorgvuldig	Betrouwbaar	Dienstbaar			Functioneel
50Plus	Onafhankelijkheid	Openheid	Zorgvuldigheid, respect					

^{a)} FvD noemt in zijn integriteitscode niet expliciet kernwaarden, de andere partijen wel. NB D66 is niet in deze tabel opgenomen, omdat deze partij geen eigen integriteitscode heeft opgesteld.

bestaat er brede consensus: vrijwel alle codes bieden regels ten aanzien van nevenfuncties, giften en declaraties, de omgang met informatie, en in een aantal gevallen ook van privégedrag.

Of deze integriteitscodes als zodanig effectief zijn, is moeilijk te zeggen, al was het maar omdat de meeste partijen niet bekendmaken hoeveel kwesties er zich jaarlijks voordoen.³⁵ Afgaande op de PI-index lijkt in de afgelopen jaren het totaal aantal jaarlijkse affaires van politici van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen gemiddeld wat af te nemen. Naast de codes zetten partijen – in uiteenlopende mate – tevens andere instrumenten en instituties in, die eveneens op het aantal affaires van invloed kunnen zijn. Vaak is een lid van het landelijk partijbestuur – meestal de voorzitter – verantwoordelijk voor integriteit. PvdA, CDA, VVD en FvD kennen ook een permanente integriteitscommissie, die kwesties kan onderzoeken en beoordelen en vervolgens het partijbestuur daarover adviseert. Sommige partijen hebben vertrouwenspersonen aangesteld, andere bieden (daarnaast) integriteitstrainingen voor hun politieke ambtsdragers aan. Kandidaat-politici en -bestuurders worden tegenwoordig gescreend. Het betreft hier alle componenten van een integriteitssysteem, maar in hoeverre partijen een dergelijke structuur hebben opgezet is onduidelijk.

Meer onderzoek naar de configuratie, het functioneren en de effectiviteit van de integriteitssystemen van de verschillende partijen en de hiaten daarin is dan ook gewenst. In de eerste plaats voor de partijen zelf, die met de uitkomsten van zo'n onderzoek en een inventarisatie van *best practices* hun voordeel kunnen doen. Voor het democratische bestel als zodanig is dit eveneens uiterst relevant, en dan vooral vanuit het oogpunt van legitimiteit. Partijen hebben het monopolie op de rekrutering van de politieke ambtsdragers (zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders).

35 Een uitzondering vormt de VVD, die in haar jaarverslagen het aantal meldingen van mogelijke integriteitsschendingen opneemt en de afhandeling daarvan (bijvoorbeeld het instellen van een onderzoek).

den regels ten aanzien van
met informatie, en in een

f zijn, is moeilijk te
en niet bekendmaken hoe-
de op de PI-index lijkt
affaires van politici van
jen gemiddeld wat af te
nlopende mate – tevens
eens op het aantal affaires
landelijk partijbestuur
ntegriteit. PvdA, CDA,
teitscommissie, die
volgens het partijbestuur
rtrouwenspersonen
strainingen voor hun
n -bestuurders worden
nponenten van een
n dergelijke structuur

tioneren en de effec-
illende partijen en de
ats voor de partijen zelf,
inventarisatie van best
ocratische bestel als
ooral vanuit het oogpunt
p de rekrutering van de
digers als bestuurders).

n het aantal meldingen van
deling daarvan (bijvoorbeeld

Zij zijn daarmee verantwoordelijk voor de integriteit van het door hen
geselecteerde politieke personeel van de representatieve democratie, op
alle bestuurlijke niveaus (van gemeente tot de Europese Unie). Verbetering
van de integriteitssystemen van de Nederlandse politieke partijen draagt
zodoende ook bij aan een betere werking van het 'nationale integriteits-
systeem' – en daarbij is iedereen gebaat.³⁶

³⁶ Willeke Slingerland en Johan Wempe, 'De sleutelrol van politieke partijen in het
Integriteitsysteem', *Civis Mundi Digitaal*, juni 2013, nr. 19, zie: [www.civismundi.nl/
index.php?p=artikel&aid=2118](http://www.civismundi.nl/index.php?p=artikel&aid=2118) (geraadpleegd 29 juni 2020).