

## 25 Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur

*Gjalt de Graaf & Leo Huberts*

### 25.1 INLEIDING

De discussie in deze bundel over de kwaliteit van de democratie en het openbaar bestuur in Nederland sluit mooi aan op de aandacht die *good governance* (goed besturen) krijgt in Nederland, zowel in de wetenschap als in het publieke discours. De groeiende aandacht voor good governance is enigszins verrassend omdat traditioneel het concept geassocieerd wordt met ontwikkelingsissues en -landen. Zo moeten in de internationale politiek ontwikkelingslanden voldoen aan criteria en principes van goed besturen om in aanmerking te komen voor hulp of een lening. In westerse landen als Nederland wordt 'goed besturen' echter steeds vaker gebuikt om nieuwe bestuursvormen (multi-actor en multi-level) te beschrijven en ontwerpen. Zodra traditionele overheidsinstituties niet meer maatgevend zijn voor wat werkt en wat goed is, duiken automatisch in academia vragen op over de kwaliteit van het bestuur. Vragen over de effectiviteit en efficiëntie van bestuur, maar ook over transparantie, integriteit, democratie en legitimiteit.

De literatuur over *good governance* is zeer breed en verdeeld, maar een overeenkomst van veel studies is dat ze zich richten op het verhogen van de kwaliteit van bestuur door een focus op resultaten. Dit brengt het gevaar met zich mee dat andere relevante dimensies, zoals de integriteit van het bestuurlijk handelen, verwaarloosd worden (Trommel 2008). Kettl (1993: 17-20) schreef: 'government's fundamental challenge in serving the public interest is to balance the pursuit of different inevitable contradictory standards.' Effectiviteit, integriteit, democratie, transparantie, rechtmatigheid, etc., zijn belangrijke publieke waarden die in het spel zijn bij goed besturen (zie bijvoorbeeld: Van den Heuvel e.a. 2002; Bovens e.a. 2007). Deze publieke waarden worden in de

1 praktijk steeds vaker in hun onderlinge –spanningsvolle – samenhang bezien;  
2 trade-offs tussen publieke waarden zijn onvermijdelijk in het ontwerp proces  
3 (LeGrand, 2007).

4 Vrijwel elke sector in het publieke domein kent tegenwoordig een code  
5 voor goed bestuur (governance codes); de EU heeft recent een lijst ontwik-  
6 keld met criteria van goed besturen en het ministerie van Binnenlandse Za-  
7 ken kwam onlangs met een soort modelcode ‘goed besturen’ voor het publieke  
8 domein, waarin wederom bekende publieke waarden en spelregels worden  
9 neergelegd (zonder dat daarbij het spanningsvolle karakter overigens expliciet  
10 wordt benoemd, aldus Van den Heuvel 2009). De recente ontwikkelingen  
1 rondom het concept *good governance* volgend, zou *good governance* gedefini-  
2 eerd kunnen worden als de algemeen aanvaarde waarden die het bestuur moet  
3 nastreven (Bouckaert & Van de Walle 2003; Bovaird & Löffler 2003; Van  
4 Montfort 2008). Bovens e.a. (2007) onderscheidde vier clusters van waarden  
5 die relevant zijn voor een oordeel over goed besturen: rechtsmatigheid, inte-  
6 griteit, democratie en effectiviteit/ efficiëntie. Ze merken op dat deze waarden  
7 onvermijdelijk zullen botsen in de bestuurpraktijk.

8 Welk rijtje van principes of waarden aangaande *good governance* we ook  
9 aantreffen, integriteit is er vrijwel altijd één van. Integriteit zal het centrale  
10 concept zijn van dit hoofdstuk. Het thema integriteit maakt deel uit van het  
1 standaardvocabulaire van bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen. Dat  
2 betekent echter niet dat er duidelijkheid, laat staan overeenstemming, be-  
3 staat over de betekenis van integriteit, over integriteitsdilemma’s die zich in  
4 de praktijk voordoen, over omvang van integriteitsschendingen, of de inhoud  
5 van het beste integriteitsbeleid.

6  
7 *Integriteit* definiëren we als *handelen overeenkomstig de daarvoor geldende more-*  
8 *le waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels* (Huberts 2003).  
9 Het fundament voor wat als integer wordt beschouwd is terug te vinden in  
10 de ethiek, in geldende algemene morele beginselen en waarden. Daarbij gaat  
1 het zowel om organisatie-ethiek – de morele waarden en normen van de or-  
2 ganisatie – als om de beroepsethiek, die verwijst naar de morele waarden en  
3 normen die inherent zijn aan het goed uitoefenen van het beroep of de profes-  
4 sie. Bij *waarden* zoals rechtmatigheid, eerlijkheid en collegialiteit, gaat het om  
5 kwaliteiten die gewaardeerd worden omdat ze constitueren, of bijdragen aan,  
6 wat goed is of mooi, of onze bewondering of lof verdienen (De Graaf 2003).  
7 *Normen* drukken handelingsvoorschriften uit die een duidelijke grens stellen  
8 aan wat in een bepaalde situatie mag of verboden is. Toegepast op het open-  
9 baar bestuur staat integriteit voor goed besturen en goed ambtenaarschap. In-  
10 tegere politici, bestuurders en ambtenaren vervullen hun taak en functie naar

1 de professionele eisen die eraan worden gesteld, in overeenstemming met hun  
2 positie en de verantwoordelijkheden waarop zij in redelijkheid aanspreekbaar  
3 zijn en, tegenwoordig ook nadrukkelijk, overeenkomstig de geldende morele  
4 normen. Daarnaast kunnen zij zich verantwoorden voor de keuzes die zij ma-  
5 ken. Meer specifiek betekent dit dat de politicus, bestuurder en ambtenaar op  
6 zorgvuldige wijze omgaan met de bevoegdheden, macht, middelen en verant-  
7 woordelijkheden waarover zij ten behoeve van het algemene belang beschik-  
8 ken en dat zij burgers en collega's op correcte wijze behandelen.

9 *Integriteitsdilemma's* doen zich voor wanneer een keuze gemaakt moet wor-  
10 den tussen verschillende, soms tegenstrijdige, waarden die in het geding zijn  
1 (Karssing 2006). Een agent wil het liefst zowel eerlijk als collegiaal zijn, maar  
2 die twee gaan niet altijd samen. Een politicus wil zowel democratisch zijn en  
3 luisteren naar de eigen achterban als onafhankelijk en onkreukbaar zijn en  
4 zelfs de schijn vermijden de eigen groep te bevoordelen. *Integriteitsschendingen*  
5 doen zich voor wanneer wordt gehandeld in strijd met de daarvoor geldende  
6 normen, waarden en regels. We onderscheiden tien typen integriteitsschen-  
7 dingen: corruptie, fraude (diefstal), dubieuze giften (beloften), onverenigbare  
8 (neven)functies of activiteiten, misbruik van de geweldsbevoegdheid, mis-  
9 bruik van andere bevoegdheden, misbruik van de (toegang) tot informatie,  
10 ongewenste omgangsvormen of bejegening, verspilling of wanprestatie en  
1 wangedrag in de vrije tijd. Maar of het werkelijk om een integriteitsschending  
2 gaat, hangt van de aard van de daad af, van de context (de omstandigheden) en  
3 van de normen en waarden die in het geding zijn. Gewaakt moet worden voor  
4 moralisme en *integritisme*, waarvan sprake is als ten onrechte morele oordelen  
5 worden geveld doordat het belang dat in het geding is of de foute handeling  
6 wordt overdreven (Huberts 2005).

7 Speciale aandacht verdient de eerste onderscheiden vorm van integriteits-  
8 schendingen: corruptie. Ook aan dit concept wordt veel verschillende beteke-  
9 nissen verleend (De Graaf 2007, Hoetjes 2000). In de meest ruime zin wordt  
10 het opgevat in de oorspronkelijke etymologische zin – alles wat bedorven is.  
1 Dan is corruptie het tegendeel van integriteit en wordt dus met het concept  
2 alle integriteitsschendingen gevangen. Als we in de kroeg horen dat 'alle poli-  
3 tici corrupt zijn', zal zoiets bedoeld worden. Ter onderscheiding van de andere  
4 typen integriteitsschendingen wordt hier echter met corruptie 'omkoping'  
5 bedoeld. Corruptie doet zich in het openbaar bestuur voor als ambtenaren,  
6 bestuurders of politici in hun functie iets doen of nalaten om daarmee per-  
7 soonlijk financiële of andere (materiële of immateriële) voordelen, diensten  
8 of gunsten van derden te verwerven. Daarbij kan het ook gaan om indirecte  
9 persoonlijke gunsten of voordelen, bijvoorbeeld voor de eigen politieke partij,  
10 familie of vrienden (Huberts 2005).

## 25.2 DARK NUMBERS EN PARADOXEN

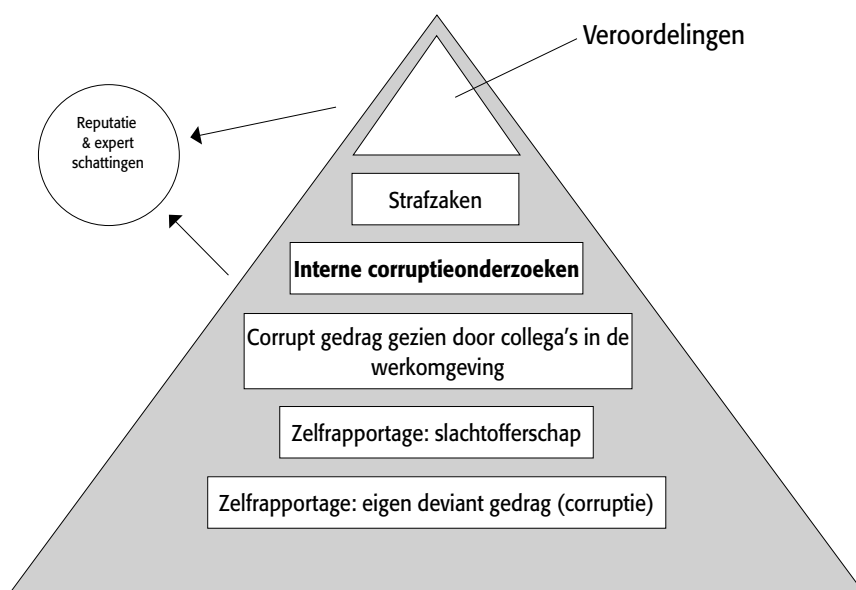
Voordat we gaan kijken hoe het staat met de integriteit van het Nederlands bestuur, nu eerst een overzicht hoe vaak het echt fout gaat; hoeveel integriteitsschendingen vinden er jaarlijks in Nederland eigenlijk plaats? Op het eerste gezicht lijkt dit makkelijker vast te stellen dan een ‘mate van integriteit’ – wat immers veel abstracter is. Het aantal schendingen, in tegenstelling tot de mate waarin overeenkomstig relevante morele waarden en normen gehandeld wordt (hierover in de volgende paragraaf meer).

Hoeveel corruptie is er dus in Nederland? ‘Nederland fraudeland’ zo concludeerde de Socialistische Partij in maart 2004 naar aanleiding van een aantal affaires dat zich de maanden daarvoor had voorgedaan, zoals de slepende bouwfraudeaffaire met steeds meer informatie over de betrokkenheid van de hele sector op alle niveaus, de discussie over bonussen en salarisverhoging van bestuurders van ondernemingen, affaires rond politici zoals Oudkerk van Amsterdam, of de commotie over de inrichting van het nieuwe gebouw van het UWV (Huberts & Lasthuizen 2005). Vijf jaar later is de stroom aan incidenten niet afgenomen. Als we aan de afgelopen maanden denken werd bijvoorbeeld de integriteit van de burgemeester van Utrecht in twijfel getrokken vanwege vermeende aantasting van de persvrijheid, is de burgermeester van Tilburg afgetreden vanwege het niet volledig informeren van de gemeenteraad, een affaire waarin overigens ook de mogelijke corruptie van één van de raadsleden een rol speelt, en is de burgemeester van Maastricht afgetreden vanwege belangenverstrengeling. En tóch staat Nederland bekend als één van de minst corrupte landen ter wereld. Op de meest recente lijst van Transparency International met de corruptiereputaties van 180 landen neemt ons land de gedeelde zesde plaats in van minst corrupte landen ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)). Let wel, dit is een *perceptie* index, de betrouwbaarheid wordt nogal eens betwijfeld (Van Hulten 2009). Nogmaals de vraag, is er nu veel of weinig corruptie in Nederland?

Voordat we de uitkomsten van onderzoeken naar de omvang van corruptie in Nederland weergeven, past het relativerende besef dat bij onderzoek naar de omvang van corruptie het onoplosbare probleem van het *dark number* zich voordoet. Daarbij gaat het om het gegeven dat een (groot) deel van de corruptiegevallen niet aan de oppervlakte komt. Dat wordt ook wel verbeeld met de metafoor van de ijsberg. Vaak wordt gesteld dat we slechts ‘het topje van de ijsberg’ in beeld hebben en dat onderzoek nodig is om de contouren van die berg zichtbaar te maken. Zo zou duidelijker worden welk deel van de ijsberg zich onder of boven water bevindt. In figuur 25.1 wordt het onbekende gesymboliseerd met een groot grijs gebied. Dat illustreert dat het de moeite waard

is om op diverse manieren te proberen iets meer te weten te komen over de omvang van de ijsberg. De figuur verduidelijkt de typen onderzoek en informatieverzameling die te onderscheiden zijn. Wordt bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar het aantal interne onderzoeken, dan ontstaat duidelijkheid over een deel van de ijsberg.

**Figuur 25.1 Typen onderzoek naar de omvang van corruptie en fraude**



Bron: xxx

In 2005 is door de Vrije Universiteit een inventarisatie gedaan van het aantal interne onderzoeken naar ambtelijke corruptie dat in Nederland wordt verricht (Huberts & Nelen 2005). Daarover was al het nodige bekend voor gemeenten en de politie en dus was het zaak ook voor andere delen van het openbaar bestuur in kaart te brengen hoeveel corruptieonderzoeken binnen die overheidsinstellingen werden uitgevoerd. Met het oog daarop is een enquête uitgezet binnen departementen, provincies, de rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Teneinde vergelijkbaarheid mogelijk te maken, werd de gehanteerde vragenlijst qua begrippenkader en vraagstelling zo veel mogelijk afgestemd op een enquête die in 2003 is afgenomen bij gemeentesecretarissen. In totaal zijn 341 overheidsorganisaties

1 aangeschreven; uit 71% van die instellingen kwam informatie terug. In tabel  
2 25.1 zijn de belangrijkste bevindingen op een rij gezet.

3  
4

5 **Tabel 25.1 Schatting van het aantal interne corruptieonderzoeken per jaar**

6

7 **Tabel 25.1 Schatting van het aantal interne corruptieonderzoeken per jaar**

8

9

10

1

2

3

4

5

6

7

8

9

20

1

2

3

4

5

6

7

8

9

30

1

2

3

4

5

6

7

8

9

40

	Interne corruptie-onderzoeken aantal per onderzoeksperiode per jaar	Corruptieonderzoeken per 1000 medewerkers per jaar
Departementen	43 (1999-2003)	0,19
Provincies	2 (1999-2003)	0,13
Rechterlijke macht	1 (1999-2003)	0,10
Waterschappen	2 (1999-2003)	0,17
Zbo's	3 (1999-2003)	0,06
Gemeenten	61 (1998-2002)	0,31
Politie	13 (1999-2000)	0,22
Gevangeniswezen	5 (1997-1999)	
Totaal	130 (1997-2003)	

Bron: xxx

De absolute aantallen geven wellicht de indruk dat het bij gemeenten (61 onderzoeken) en departementen (43 onderzoeken) om relatief kwetsbare overheidsorganisaties gaat. Verdisconteren we echter het aantal medewerkers in de beschouwing, dan blijken de verschillen niet erg groot te zijn. Binnen gemeenten vinden relatief iets meer corruptieonderzoeken plaats, maar gegeven het takenpakket en de vele directe contacten met burgers en bedrijven is dat niet zo verwonderlijk.

Zowel het gemeenteonderzoek als het onderzoek binnen de overige onderdelen van het openbaar bestuur laten ruwweg dezelfde verdeling zien tussen de onderzoeken die intern worden afgewikkeld en de zaken die ter kennisgeving worden gebracht van politie en justitie: deze verhouding is 60:40%. Uitgaande van 130 onderzoeken per jaar worden dus ruim 50 vermeende corruptiegevallen gemeld bij politie en justitie.

Het onderzoek bevestigt al met al het beeld dat uit eerdere onderzoeken opdoemt: gegevens over de interne onderzoeken in de overheidssector en over het aantal strafrechtelijke onderzoeken leiden tot relativerende conclusies over de omvang van ambtelijke corruptie in de zin van omkoping. Bovens (2006) is dan ook van mening dat we op moeten passen voor een inflatie van het integriteitsbegrip. Steeds meer gedragingen zouden onder het integri-

1 teitsbegrip vallen (Bovens 2006: 65). Bovendien is ondanks de toename van  
2 de aandacht voor integriteit van de media, en de intensivering van het inte-  
3 griteitsbeleid (hierover zo meer), het aantal veroordelingen voor ambtelijke  
4 corruptie (op basis van de art. 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht; het  
5 topje van de ijsberg) in de afgelopen 50 jaar op een stabiel zeer laag niveau;  
6 vrijwel elk jaar te tellen op de vingers van twee handen. 'Afgezet tegen de groei  
7 van het aantal ambtenaren in ons land is het aantal veroordelingen voor cor-  
8 ruptie verhoudingsgewijs zelfs sterk afgenomen' (Bovens 2006: 68).

9 De beschikbare data geven in onze ogen echter geen aanleiding tot zelf-  
10 genoezaamheid en rustig achterover leunen. Een vergelijking van het aantal  
1 interne en strafrechtelijke onderzoeken aan de ene kant en van de gegevens  
2 over wat wordt gesignaleerd in de werkomgeving aan de andere kant tendert  
3 in de richting van de conclusie dat op gedrag dat 'officieel' als corruptie wordt  
4 aangemerkt anders en serieuzer wordt gereageerd dan op gedrag dat in offici-  
5 ele registratiesystemen niet wordt weggeschreven als corruptie maar daar wel  
6 dicht tegen aankruipt, zoals vriendjespolitiek, belangenverstrengeling en col-  
7 lusie (Van den Heuvel 1998). Keer op keer blijkt uit onderzoek, ook uit interna-  
8 tionaal onderzoek, dat hoewel zowel het verschijnsel corruptie als het toeken-  
9 nen van dat label een sociale constructie is (Hoetjes 1982), en het op zeer veel  
10 verschillende wijzen wordt gedefinieerd en toegepast, het altijd als een sterke  
1 afwijking van moreel correct gedrag wordt gezien en het daarmee een moreel  
2 zwaar beladen term is (De Graaf 2007; Johnston 1996). Mensen deinzen dan  
3 ook sterk terug voor het gebruik van het stempel 'corruptie'. Zelfs ambtenaren  
4 die veroordeeld zijn voor het aannemen van steekpenningen, noemen zichzelf  
5 zelden 'corrupt' (De Graaf 2006; Dohmen & Verlaan 2004).

6 Zelfgenoezaamheid lijkt bovendien voorbarig als we de aannemelijkheid  
7 van de integriteits- of corruptieparadox (Nieuwenburg 2007) in ogenschouw  
8 nemen (zie: Huberts & Lasthuizen 2005; meer aandacht en meer interne on-  
9 derzoeken wijst op meer strijd tegen corruptie, niet op meer corruptie). Met  
10 name uit het gemeenteonderzoek is gebleken dat gemeenten met meer cor-  
1 ruptieonderzoeken dat te 'danken' hadden aan alert zijn en beter zoeken en  
2 niet aan het meer corruptie van de medewerkers. De gemeente Amsterdam is  
3 met haar Bureau Integriteit sinds 1997 veel actiever in haar integriteitsbeleid,  
4 niet alleen in preventie, maar ook in de opsporing van corruptie. En het blijkt  
5 dat het aantal Amsterdamse interne onderzoeken naar corruptie, fraude, dief-  
6 stal en verduistering in de periode 1997-2003 fors stijgt, waar het gemiddeld  
7 aantal onderzoeken in andere (vergelijkbare) gemeenten in die periode ruw-  
8 weg gelijk blijft. Amsterdam lijkt wakker geworden waar andere gemeenten  
9 dommelen. Ook de afgelopen jaren is het aantal integriteitsonderzoeken in  
40 Amsterdam niet afgenomen.

### 25.3 ONTWIKKELING VAN INTEGRITEITSBELEID IN NEDERLAND

De overheid heeft niet alleen als bevoegd gezag tegenover de samenleving, maar ook als werkgever tegenover talloze bestuurders en ambtenaren de zorg en verantwoordelijkheid om een volwaardig en doeltreffend integriteitsbeleid te voeren (Karssing & Spoor 2009; Huberts & Van den Heuvel 2009). Dit houdt in dat de organisatie zo wordt ingericht dat politici, bestuurders en ambtenaren niet onnodig aan verleidingen worden blootgesteld en dat zij zich door regels en procedures en door waarden en normen van de organisatie tegen mogelijke integriteitsinbreuken van buitenaf beschermd weten. Vanuit dit perspectief is goed integriteitsbeleid een recht dat de politicus, bestuurder en ambtenaar toekomt en een plicht voor de overheid om daar als rechtspersoon zorg voor te dragen.

Sinds het onderwerp integriteit bijna twintig jaar geleden op de publieke en politieke agenda kwam, zijn in Nederland veel beleidsregels ingevoerd om het gevaar van integriteitsschendingen bij de overheid in te dammen. Zoals ook met veel andere eisen het geval is, moet de morele eis van onkreukbaarheid in handelingsvoorschriften worden neergelegd. Een integere organisatie kan nu eenmaal niet zonder regels en voorschriften functioneren (Van Tankeren 2008). De laatste jaren is die bewustwording gegroeid en is ook de eigen verantwoordelijkheid toegenomen van hen die in het openbaar bestuur werken. Nu er al veel regels en procedures zijn ingevoerd om integriteit in de overheidsorganisatie te borgen, ligt momenteel vooral de nadruk op het integriteitsbewustzijn in de overheidsorganisatie, op de organisatiecultuur. Integriteitsbewustzijn appelleert aan verantwoordelijk handelen en verantwoordelijkheid nemen, *accountability*. Maar ook verantwoordelijk handelen behoeft een maatstaf waaraan dat handelen kan worden afgemeten. Die maatstaf moet nu eenmaal in regels en procedures worden vastgelegd, afgesproken zijn en kenbaar gemaakt (Van Tankeren 2008). Integriteit in de overheidsorganisatie is derhalve gegrondvest op tal van regels en procedures, die samen als het ware de infrastructuur van het politieke, bestuurlijke en ambtelijke bestel vormen. Zij maakt het overheidsfunctioneren voorspelbaar, kenbaar en controleerbaar. Daar bovenop is er de gezindheid om het functioneren zo goed mogelijk te laten verlopen: rechtmatig, legitiem, democratisch, effectief, efficiënt en integer.

Uiteraard is het van groot belang dat een organisatie een proactief beleid voert op het gebied van integriteit, want voorkomen is beter dan genezen. In de eerste plaats heeft proactief beleid betrekking op regels en voorschriften over mandatering, vergunningverlening, functiescheiding, subsidiebeslissingen, informatiebeveiliging, het aannemen van geschenken, regels op het gebied van handhaving en controle en procedureregels. In de tweede plaats



1 zijn het maatregelen die op de integriteitsbeleving zijn gericht, zoals het be-  
2 vorderen van betrouwbaarheid, loyaliteit, plichtsbetrachting, eerlijkheid en  
3 openheid (vgl. Karssing & Spoor 2009). Ten slotte is het nodig door middel  
4 ,van repressief beleid misstanden in de organisatie aan te pakken: sancties  
5 bij overtredingen (onterecht ziekteverzuim, verkeerde onkostendeclaraties,  
6 geschenken aannemen, slordig met werktijden omgaan, seksuele intimidatie,  
7 plichtsverzuim, belangenverstremgeling). Repressief beleid heeft ook een pre-  
8 ventieve uitwerking, het zet de toon en kan integriteitsschendingen voorko-  
9 men. Overtredingen moeten dus worden aangepakt.

10 De risico's waaraan politici, bestuurders en ambtenaren bloot staan, liggen  
1 vooral in de sfeer van misbruik van bevoegdheden, oneigenlijk gebruik van de  
2 overheidspositie, belangenverstremgeling en misbruik van overheidsinformatie.  
3 Of dit de belangrijkste zijn of de meest voorkomende, weten we niet. Zo-  
4 als gezegd: integriteitsschendingen spelen zich in het geniep af en zo af en toe  
5 komt er – meer bij toeval dan door systematisch onderzoek – wat aan de dag.  
6 Maar we weten wel zeker dat de verleidingen groot zijn en overal op de loer  
7 liggen, zoals bij het verlenen van vergunningen en het toekennen van subsidi-  
8 es, het aanbesteden van opdrachten, het uitbesteden van diensten en het  
9 bevoordelen van familie, vrienden en relaties. Het invullen van onkostende-  
10 claraties hebben velen nog niet onder de knie. Veel risico's worden in de hand  
1 gewerkt door onvoldoende toezicht en controle, diffuse regels, ontoereikende  
2 procedures, een gebrekkige functiescheiding, een gesloten organisatiecultuur  
3 (ons-kent-ons), publiek-private samenwerkingsverbanden, nevenfuncties en  
4 het door private organisaties laten uitvoeren van overheidstaken waarin fami-  
5 lie- en vriendschapsrelaties een (vaak onzichtbare) rol spelen. Denk aan de  
6 woningbouwcorporaties.

7 Een belangrijke verdere stap op het pad van het integriteitsbeleid is gezet  
8 met de aanvulling van de Ambtenarenwet, bedoeld om zowel de integriteit  
9 als het integriteitsbewustzijn aan te scherpen. Naast de reeds bestaande bepa-  
10 ling dat de ambtenaar verplicht is zich als een goed ambtenaar te gedragen,  
1 moet de overheid krachtens de Ambtenarenwet een integriteitsbeleid voeren,  
2 dat op het bevorderen van goed ambtelijk handelen is gericht en dat in ieder  
3 geval aandacht besteedt aan het bevorderen van het integriteitsbewustzijn en  
4 aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstremgeling  
5 en discriminatie. De overheid moet zorgen dat het integriteitsbeleid een vast  
6 onderdeel wordt van het personeelsbeleid door integriteit in functionerings-  
7 gesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door scholing en vorming  
8 op het gebied van integriteit aan te bieden. Ten slotte moet zij zorg dragen  
9 voor een gedragscode voor goed ambtelijk handelen en moet zij jaarlijks ver-  
10 antwoording afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving

1 van de gedragscode. Verder horen in Nederland een ambtseed en het regelen  
2 van nevenactiviteiten tot het huidige arsenaal van het integriteitsbeleid. Ook  
3 heeft elk zichzelf respecterend overheidsorgaan één of meer vertrouwensper-  
4 sonen bij wie (klachten over of vermoedens van) integriteitsschendingen kun-  
5 nen worden gemeld.

6 Bij die vertrouwenspersonen hoeft het niet alleen te gaan om corruptie, frau-  
7 de of belangenverstrengeling, maar alle mogelijke integriteitsschendingen kun-  
8 nen er worden aangekaart, zoals vriendjespolitiek, pesten, seksuele zinspelingen,  
9 intimidatie en ongewenste intimiteiten. Daarmee is integriteit uitgebreid tot de  
10 kern die deze waarde in de organisatie vertegenwoordigt: het gaat om de morele  
1 insteek, de onkreukbaarheid tegenover de eigen organisatie en tegenover de an-  
2 der. Daar komt bij dat onkreukbaarheid voor de gehele keten geldt, alle onder-  
3 delen (ambtelijke dienst, politiek bestuur en volksvertegenwoordiging) moeten  
4 onkreukbaar zijn anders is het resultaat per definitie ‘besmet’.

5  
6

#### 7 25.4 HOE STAAT HET NU MET DE INTEGRITEIT VAN HET NEDERLANDS 8 OPENBAAR BESTUUR?

9

10 We hebben hier de beschikbare cijfers over de omvang van corruptie in Ne-  
1 derland gegeven en een schets van het huidige integriteitsbeleid. Hoe staat  
2 het nu met de integriteit van het Nederlands openbaar bestuur? Integriteit  
3 in het politiek, bestuurlijk en ambtelijk handelen betekent immers meer dan  
4 alleen de afwezigheid van corruptie en fraude. Corruptie en fraude zijn con-  
5 crete uitingsvormen van het tegendeel. Zoals elk deviant gedrag, springen ze  
6 meer in het oog dan normconform gedrag. Ze worden, vaak ten onrechte,  
7 gebruikt om uitsluitend daaraan het morele gehalte van een organisatie – ook  
8 van de overheid – af te meten. Politieke, bestuurlijke en ambtelijke integriteit  
9 duiden echter op iets ruimers, op een gezindheid van onkreukbaarheid en  
10 rechtschapenheid, loyaliteit en onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardig-  
1 heid. Het lastige is evenwel dat dit moeilijk valt vast te stellen; de problemen  
2 van empirische onderzoek zijn groter dan een ‘telprobleem’ zoals dat van een  
3 *dark number* bij corruptieonderzoek; de problemen zijn epistemologisch van  
4 aard. Al is het maar omdat er geen objectief standpunt is van waaruit de ‘re-  
5 levante morele waarden en normen’, onderdeel van de integriteitsdefinitie,  
6 beschreven kunnen worden.

7 Een mogelijkheid om toch een beschrijving te geven van de integriteit  
8 van de Nederlandse democratie, is het kiezen van het perspectief van onze  
9 bestuurders. Hoe denken ambtenaren en bestuurders in het Nederlandse  
10 openbaar bestuur over integriteit en integriteitsbeleid? Een enquête die *Bin-*

*nenlands Bestuur* met medewerking van de Vrije Universiteit in oktober 2008 uitvoerde, werpt licht op de perceptie van bestuurders en ambtenaren (Lasthuizen e.a. 2009). Aandacht werd onder meer besteed aan de aanwezigheid van beleidsinstrumenten, de bekendheid met de inhoud van deze beleidsinstrumenten, een inschatting van de effectiviteit van beleidsinstrumenten en de aandacht van diverse groepen voor het onderwerp integriteit.

Opvallend was dat gemeenten een goed arsenaal aan integriteitsbeleidsinstrumenten hebben. Regelingen zijn ruimschoots aanwezig: voor geschenken, nevenfuncties, klokkenluiders, over de gedragscode, het afleggen van de ambtseed en de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon. Maar medewerkers wisten nauwelijks of getuigschriften op echtheid worden gecontroleerd, of integriteitsschendingen worden bijgehouden en of er managementrapportages over integriteit worden uitgebracht.

**Tabel 25.2 Integriteitsbeleid bij gemeenten (n = 508)**

<i>Instrument</i>	<i>Gemeld door de organisatie</i>	<i>Aanwezig volgens medewerkers</i>	<i>Bekendheid met de inhoud</i>	<i>Geschatte effectiviteit</i>
	Ja	Ja	Ja	(Zeer) effectief
Controle juistheid diploma's en getuigschriften bij indiensttreding	65%	37%	62%	71%
Gedragscode voor medewerkers	91%	88%	76%	48%
Regels voor het aannemen van geschenken	95%	96%	87%	52%
Regeling voor nevenfuncties en activiteiten	83%	91%	79%	58%
Ambtseed	80%	77%	90%	41%
Klokkenluidersregeling	88%	57%	65%	32%
Vertrouwenspersoon integriteit	73%	77%	66%	46%
Centrale registratie integriteitsschendingen	41%	25%	49%	48%
Managementrapportages over integriteit	16%	20%	64%	44%
	procedure na melding			
	controle gedragscode			

Er is veel beleid, vooral veel beleid dat de laatste jaren is ingevoerd, zoals een gedragscode en regels voor het aannemen van geschenken en voor nevenfuncties. Maar optimisme zou misplaatst zijn, want er wordt in managementrapportages zeer weinig aandacht besteed aan of verslag gedaan van het integriteitsbeleid, ofschoon het gros van de respondenten de in de eigen gemeente aanwezige integriteitsbeleidsinstrumenten als behoorlijk effectief beoordeelde, behalve de effectiviteit van de klokkenluidersregeling en de ambtseed.

Welke aandacht krijgt het thema integriteit van de ambtenaren? Er is eerst gevraagd naar de aandacht die integriteit in hun ogen heeft onder medewerkers, het management, leidinggevendenden, toezichthouders, de politiek-bestuurlijke omgeving en burgers. De antwoorden tonen een gevarieerd beeld. De burgers scoren duidelijk het laagst, hebben er in de ogen van de respondenten de minste aandacht voor (met als belangrijkste uitkomsten: 18% geen aandacht, 46% geringe aandacht, 29% behoorlijk of veel aandacht), het management van de organisaties heeft er relatief de meeste aandacht voor: 63% besteedt er behoorlijke of veel aandacht aan, terwijl dat percentage voor medewerkers 46% is, voor toezichthouders 43% en voor de politiek-bestuurlijke omgeving 47%. Verder is 42% het (zeer) eens met de stelling dat 'in mijn organisatie ambtenaren meer aandacht (hebben) voor integriteit dan politici/bestuurders'.

Politici en bestuurders zijn in de ogen van de respondenten wat minder integer dan ambtenaren; in de politiek wordt vaker belangenverstremgeling gesignaleerd dan onder ambtenaren. Het totale percentage dat belangenverstremgeling onder politici en bestuurders signaleert is 38. Het wekt geen ver-

**Tabel 25.3 Integriteit van ambtenaren en politici**

<i>In hoeverre bent u het onderstaande stellingen (zeer) eens?</i>	<i>Politici en bestuurders (Zeer) eens</i>	<i>Ambtenaren (Zeer) eens</i>	<i>Totaal (n = 671) (Zeer) eens</i>
In mijn organisatie hebben ambtenaren meer aandacht voor integriteit dan politici/bestuurders.	23,3%	41,2%	39%
In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstremgeling bij ambtenaren	16,3%	21,7%	22%
In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstremgeling bij politici en bestuurders	37,2%	37,6%	38%
Politici zijn minder integer dan ambtenaren	27,9%	43,2%	42%

Bron: xxx

1 bazing dat politici en ambtenaren op dit punt verschillen. Ambtenaren vinden  
 2 dat ze zelf meer aandacht voor integriteit hebben en dat ze zelf meer integer  
 3 zijn. Politici en ambtenaren signaleren echter in ongeveer gelijke mate belan-  
 4 genverstrengeling in hun werkomgeving; de percentages zijn opvallend hoog  
 5 (meer dan eenderde).

6 Welk rapportcijfer krijgen overheden en andere sectoren voor integriteit  
 7 en integriteitsbeleid? Het bedrijfsleven scoort het laagst, gevolgd door zelf-  
 8 standige bestuursorganen. De rechterlijke macht doet het beter met een dikke  
 9 voldoende, gevolgd door de Eerste Kamer en de politie. De Tweede Kamer  
 10 scoort lager dan rijksoverheid en gemeenten.

1  
 2  
 3 **Tabel 25.4 Rapportcijfer integriteit(sbeleid) (n = 671)**

4 <b>Organisatie/sector</b>	5 <b>Rapportcijfer integriteit en integriteitsbeleid</b>
6	7 <b>1 (zeer slecht)</b>
8	9 <b>10 (uitstekend)</b>
7 Eigen organisatie	6,8
8 a. Rijksoverheid/ministeries	6,4
9 b. Provincies	6,4
10 c. Gemeenten	6,6
1 d. Waterschappen	6,5
2 e. Zbo's	5,9
3 f. Rechterlijke macht	7,3
4 g. Politie	6,7
5 h. Eerste Kamer	6,9
6 i. Tweede Kamer	6,2
7 j. Bedrijfsleven	5,2

8 Bron: xxx

9  
 10  
 1 Dat integriteit een belangrijke thema moet blijven, wordt nauwelijks betwist.  
 2 Een behoorlijke meerderheid vindt dat er meer aandacht nodig is, vooral in  
 3 het openbaar bestuur in algemene zin. Dichterbij en meer concreet wordt  
 4 aandacht belangrijker gevonden, namelijk in de eigen organisatie en bij de  
 5 eigen leidinggevende. De stelling dat het goed is de aandacht op *goed bestuur*  
 6 in bredere zin te richten (democratisch gehalte, integriteit, effectiviteit, effici-  
 7 entie), kan op grote instemming rekenen, ongeveer 90% van de respondenten  
 8 is het ermee eens.  
 9

**Tabel 25.5 Meer of minder aandacht voor integriteit en goed besturen (n=671)**

<i>Stellingen</i>	<i>Ze er mee oneens</i>	<i>Mee oneens</i>	<i>Oneens noch eens</i>	<i>Mee eens</i>	<i>Ze er mee eens</i>
Het openbaar bestuur moet meer aandacht besteden aan corruptiebestrijding en bescherming van integriteit	1%	8%	29%	51%	10%
Mijn organisatie moet meer aandacht aan integriteit besteden	1%	29%	36%	30%	4%
Mijn leidinggevende moet meer doen om de integriteit van onze werkeenheden te bevorderen	6%	37%	34%	20%	2%
'Goed bestuur' in bredere zin, met aandacht voor democratisch gehalte, integriteit en effectiviteit zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn	1%	2%	8%	64%	24%

Bron: xxx

*Perspectief van de burger*

Veel onderzoek naar het perspectief van de burger op de integriteit van het Nederlandse openbaar bestuur is er niet gedaan. Het is echter wel bekend dat de burger kritisch en cynisch is als het gaat om het openbaar bestuur in het algemeen (de kloof!) en dat dat vaak wordt gekoppeld aan concepten als integriteit ('ze zitten er alleen voor de eigen portemonnee') en corruptie ('alle politici zijn corrupt'). In 2005 werd abusievelijk vermeld in het *NRC-Handelsblad* dat VU-onderzoek vast zou hebben gesteld dat 5% van de Nederlandse politici corrupt zijn. Eén van de (anonieme) commentaren op *Geenstijl.nl*: 'Vijf procent? Die onderzoekers zijn het woordje 'niet' vergeten.'

In de burgermonitor Amsterdam 2008 zijn enkele vragen opgenomen over de perceptie van integriteitsschendingen door Amsterdamse functionarissen. De uitkomsten hiervan geven voeding aan het vermoeden van een algehele ontevredenheid van burgers over het openbaar bestuur, en een koppeling hiervan met concepten als integriteit en corruptie. Van de 2.854 respondenten hebben 286 respondenten in de afgelopen twee jaar een ambtenaar iets zien doen dat niet-integer is; dat is dus ongeveer 10%. In de vragenlijst werd niet-integer gedrag omschreven als 'gedrag dat niet mag of niet door de beugel kan'. Op basis van de specificaties en de beschreven incidenten van de

1 respondenten, bleken echter veel antwoorden (48% van de 286 beschreven  
2 incidenten) die niet als integriteitsschending kunnen worden aangemerkt zo-  
3 als hier eerder gedefinieerd. Zo vindt een aantal respondenten het ontvangen  
4 van een parkeerbon niet-integer. Sommige antwoorden wekken de indruk dat  
5 respondenten de vragen gebruikten om hun onvrede over bijvoorbeeld het  
6 parkeerbeleid te uiten of over procedures van instanties. Hier doet zich het  
7 probleem voor dat de begrippen ‘integriteit’ en ‘corruptie’ in de volksmond  
8 vaak vrij breed worden geïnterpreteerd, en worden gebruikt bij alle onwel-  
9 kome situaties. Voor sommige burgers is het krijgen van een parkeerbon altijd  
10 een integriteitsschending, of de bon nu wel of niet terecht is uitgedeeld.

1 Van de respondenten gaf 5,2% aan de afgelopen twee jaar een Amster-  
2 damse ambtenaar of politicus iets te hebben zien doen dat niet-integer is  
3 volgens de hier gebruikte definitie van een schending. Van de genoemde in-  
4 tegriteitsschendingen vallen de meeste in de categorie ‘omgangsvormen’ en in  
5 de categorie ‘verspilling en wanprestatie’.

6  
7  
8

### *National Integrity Systems*

9 Een andere mogelijkheid – naast het perspectief van bestuurders en burgers  
10 – om een beschrijving te geven van de integriteit van de Nederlandse de-  
1 democratie, meer specifiek het integriteitsbeleid, wordt geboden door het zo-  
2 genaamde National Integrity System (NIS), ontwikkeld door Transparency  
3 International en Jeremy Pope (zie ook: Huberts e.a. 2008). Het NIS is een  
4 raamwerk waarmee landen internationaal worden geanalyseerd aangaande  
5 het integriteitsbeleid en anti-corruptiemaatregelen ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).  
6 ‘This analysis is undertaken via a consultative approach, involving the key  
7 anti-corruption agents in government, civil society, the business community  
8 and other relevant sectors with a view to building momentum, political will  
9 and civic pressure for relevant reform initiatives’ ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)). Het  
10 model en raamwerk is samengevat in figuur 25.2 op pagina 492.

1 In 2001 heeft Huberts (zie [www.transparency.org](http://www.transparency.org)) alle elementen van het  
2 NIS voor Nederland geanalyseerd. Hij concludeerde dat alle elementen van  
3 het NIS in Nederland aanwezig zijn. Toch zijn er enkele zwakke elementen  
4 in de Nederlandse democratie: ‘First, there appears to be a broad reluctance  
5 concerning managing conflict-of-interest situations and monitoring assets,  
6 income, liabilities and business interests of politicians and civil servants as  
7 well as political parties. There is no *system of financial disclosure* which makes  
8 it transparent whether improper interests play a role in decision-making pro-  
9 cesses. Second, there are clear differences between the integrity framework  
10 for the public service in general and the political and administrative *elites*

1 **Figuur 25.2 De elementen van een National Integrity System**



1 Bron: Pope 1996

1 (ministers, parliamentarians, top civil servants). Third, the framework shows  
2 a *weakness on institutions*. The integrity system lacks an (independent) insti-  
3 tution with a more general responsibility for corruption information, pre-  
4 ventation (including advice) and investigation. Fourth, public involvement to  
5 secure integrity in the *private sector* is very limited, business corruption gets  
6 no political or judicial attention.'

7 Binnenkort zal het NIS van Nederland opnieuw grondig worden geana-  
8 lyseerd. Op basis van onze eerste indrukken kunnen we echter vaststellen  
9 dat er ontwikkelingen zijn geweest aangaande de zwakke plekken van 10 jaar  
30 geleden – zij het soms marginaal.

1 De transparantie rondom giften, belangen en functies is in Nederland iets  
2 verbeterd. Zo hebben regering en Parlement alle andere overheden opgelegd  
3 een integriteitsbeleid te voeren, inclusief specificatie wat dat dient in te hou-  
4 den. Zelf zijn ze echter terughoudend geweest dezelfde richtlijnen ook voor  
5 parlementariërs en kabinetsleden van toepassing te verklaren. Sinds een aan-  
6 taal jaren is er wel een, vrijwillige, registratie van de nevenfuncties en -inko-  
7 men van de leden der Staten Generaal ([www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)), evenals een  
8 geschenkenregister ([www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)). Het vrijwillige karakter blijkt uit  
9 de gedetailleerde informatie die we daar van bijvoorbeeld PvdA-Kamerleden,  
40 en de summere informatie die we van bijvoorbeeld CDA'ers aantreffen.



1 Een nationaal instituut ter voorkoming en opsporing van corruptie is er  
2 niet gekomen, evenmin als beleid aangaande de integriteit in het bedrijfsle-  
3 ven. Al lange tijd wordt er gediscussieerd over een landelijk meldpunt voor  
4 klokkenluiders en/of integriteitsschendingen en er liggen ook wel plannen  
5 om een meldpunt bij de ombudsman onder te brengen, maar vooralsnog is  
6 het daarbij gebleven (Bovens & Pikker 2009). Ook zijn er verschillende ver-  
7 plichtingen aan gaande klokkenluidersregelingen voor overheidspersoneel  
8 ingevoerd, maar gelden die niet toepasbaar in de private sector.

9 Heel actueel is de discussie rondom partij financiering. GRECO (Group  
10 of States against Corruption), deed in 2003 onderzoek naar het Nederlandse  
1 financieringsstelsel van politieke partijen en concludeerde dat de Neder-  
2 landse regelgeving over giften aan politieke partijen summier is en weinig  
3 effectief. Voormalig minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst had  
4 een Wetsvoorstel financiering partijen in de maak om naast politieke partijen  
5 ook bewegingen zoals die van Rita Verdonk en Geert Wilders te verplichten  
6 openheid te geven over hun financiën; net als de openbaarmaking van dona-  
7 ties. Nu dient elke partij, volgens de Wet subsidiering politieke partijen uit  
8 1999, een gift pas openbaar te maken als die boven de 4537,80 euro (10,000  
9 gulden) is, én van een bedrijf of instelling komt. Mochten deze minimale  
10 regels aan de laars worden gelapt, dan staat daar overigens geen boete op.  
1 Waar in vrijwel alle andere Europese democratieën, en in een land als de  
2 Verenigde Staten, het verboden is aan politieke partijen en bewegingen om  
3 donaties van buitenlanders te ontvangen, is dat in Nederland dus niet alleen  
4 toegestaan, het kan zelfs anoniem. Daarbij kan de verwachting van de gulle  
5 gever ‘voor wat hoort wat’, en dus oneigenlijke beïnvloeding, niet worden  
6 uitgesloten, met alle risico’s van integriteitsschendingen als belangenver-  
7 strengeling van dien. We kunnen ons afvragen wat de gevolgen zijn voor de  
8 democratie Nederland.

9  
10

## 1 25.5 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10

De Nederlandse democratie scoort goed op integriteit in vergelijking met  
veel andere landen. Er is vrij veel aandacht voor integriteit, in beleidsontwik-  
keling lopen we internationaal voorop en het aantal integriteitsschendingen  
zoals corruptie – voor zover zichtbaar – blijft kennelijk binnen de perken van  
wat we betamelijk vinden. Toch is de burger tegelijkertijd erg kritisch over het  
Nederlandse openbaar bestuur en politiek cynisch. Als integriteit van bestuur  
belangrijk en zelfs noodzakelijk is voor vertrouwen van de burger, en als Ne-  
derland goed scoort op integriteit, hoe kan het dan dat in andere bijdragen

1 aan deze audit duidelijk wordt gemaakt dat het vertrouwen in overheidsinsti-  
2 tuties en bestuurders in Nederland laag is? Hoe kunnen de vele discussies over  
3 'de kloof' tussen burger en gekozene worden begrepen?

4 Het maakt ons inziens allereerst duidelijk dat integriteit een noodzake-  
5 lijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde voor vertrouwen van de burger  
6 is. Daarbij speelt de integriteitsparadox een rol. Veel aandacht voor integri-  
7 teit houdt ook in dat meer schendingen worden opgespoord en openbaar ge-  
8 maakt, waardoor de perceptie van een niet-integere overheid kan toenemen.  
9 Dat leidt tot het gevaar minder aandacht aan de integriteit van het bestuur  
10 te besteden, maar op den duur zal dat funest uitwerken. Verwaarlozing zal  
1 de facto –zo blijkt uit onderzoek – tot meer schendingen leiden, en daarmee  
2 op de lange termijn tot meer kwaadriekende zaken in de openbaarheid en  
3 verminderd vertrouwen. Belangrijk is dat de aandacht voor integriteit als een  
4 van de basiswaarden van een goed bestuur overeind blijft en dat die aandacht  
5 gepaard gaat met enig zelfvertrouwen (het is goed dat we alert zijn op dat wat  
6 mis gaat). Tegelijk ligt het voor de hand dat de aandacht voor integriteit wordt  
7 verbonden met andere waarden van goed besturen, met ook het besef van de  
8 spanningen en dilemma's die dat oplevert.

9 Bij goed besturen gaat het om de samenhang van en het evenwicht tus-  
10 sen belangrijke waarden zoals rechtmatigheid, legitimiteit en democratisch  
1 gehalte en effectiviteit en doelmatigheid. Die lopen ook door de geschiede-  
2 nis van de democratische rechtsstaat heen. Eerst werd in ons land in de ne-  
3 gentiende eeuw het beginsel van de legaliteit van het openbaar bestuur ge-  
4 grondvest (elk overheidsingrijpen in de samenleving moet op regelgeving zijn  
5 gebaseerd), daarna kwamen in de twintigste eeuw vooral de legitimiteit en  
6 het democratisch gehalte van bestuur en beleid op de agenda (de geloofwaar-  
7 digheid van het bestuur, de aanvaardbaarheid van het beleid en de invloed en  
8 de betrokkenheid van de burger), alsmede effectiviteit (de doeltreffendheid  
9 van het beleid) en de efficiëntie (de kosten en baten van bestuur en beleid).  
10 Vandaag de dag is daar de aandacht voor integriteit, de onkreukbaarheid van  
1 de overheid aan toegevoegd.

2 Zelfgenoegzaamheid, zo kunnen we concluderen, is niet op zijn plaats,  
3 ook niet met betrekking tot integriteit. Dat glas is half vol, maar ook half leeg,  
4 vandaar dat er nog werk aan de winkel is, werk voor de volgende fase. Daarin  
5 zal het bestuur zich rekenschap moeten geven van te overwinnen drempels.  
6 Want zoals bij zo veel beleidsprogramma's, slaan ook bij integriteit vermoeid-  
7 heid, verwatering, vervlakking en versimpeling toe.

8 Wel is het aanvullend zinvol om over te schakelen op een hogere bestuur-  
9 lijke versnelling gericht op *good governance*, goed besturen. Het kabinet Bal-  
10 kenende IV maakte met de *Code voor goed openbaar bestuur* daarmee een begin.

1 Openheid, integriteit, participatie, behoorlijk contact met de burger, doelge-  
2 richtheid, doelmatigheid, legitimiteit, zelfreinigend vermogen en bereidheid  
3 zich regelmatig te verantwoorden, zijn belangrijke ingrediënten.

4 We pleiten daarvoor, ook vanuit het besef van de spanningen tussen de  
5 waarden en beginselen van goed besturen. Een van die spanningen is die tus-  
6 sen integriteit en 'democratie'. Het is goed dat de afstand tussen burger en  
7 bestuurder zo klein mogelijk is, maar het dicht op de huid van burger en be-  
8 drijf kruipen, kent ook nadelen. Dat brengt, zo blijkt uit empirisch onderzoek,  
9 ook integriteitsrisico's met zich mee, zoals toename van corruptie (De Graaf  
10 & Huberts 2008). Hetzelfde geldt voor eenzijdige nadruk op andere criteria.

1 Al met al lijkt ons de tijd rijp voor de volgende fase: een visie op democratie  
2 en besturen die recht doet aan *good governance* in brede zin: integriteit inte-  
3 greren in al het overheidshandelen, de rechtsstaat en de democratie respecte-  
4 ren, legaliteit en legitimiteit van beleid realiseren en streven naar effectiviteit  
5 en efficiëntie. Feitelijk zien we daar in de politiek-bestuurlijke praktijk nog  
6 weinig van terug. De neiging tot het centraal stellen van één waarde domi-  
7 neert ('daadkracht', 'terug naar de burger'). Toch ligt in de verbinding ervan  
8 én het besef van de dilemma's, ons inziens de kracht en potentie van een aan-  
9 sprekende visie en invulling van 'goed besturen'.

20

1

2

3

## LITERATUUR

4

5

6

7

8

9

30

1

2

3

4

5

6

7

8

9

40

Bouckaert, G. & Van de Walle, S. (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'good governance': Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69, 329-344.

Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69, 313-328.

Bovens, M. (2006). Het ongelijk van Dales. *Bestuurskunde*, 15, 64-74.

Bovens, M. & Pikker, G. (2009). Klokkenluidersregelingen: nuttig maar niet afdoende, in: Karssing, E. & Zweegers, M. (red.), *Jaarboek Integriteit 2010*. Den Haag, CAOP.

Bovens, M.A.P., P.'t Hart & M.J.W. van Twist (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Dordrecht, Kluwer.

Dohmen, J. & Verlaan, J. (2004). *De Bouwbeerput*, Amsterdam/Rotterdam, Prometheus.

Graaf, G. de (2003). *Tractable Morality. Customer Discourses of Bankers, Veterinarians and Charity Workers*, Rotterdam, Erim.

- 1 Graaf, G. de (2006). Oorzaken van corruptie: naar een contextuele theorie.  
2 *Beleidswetenschap*, 20, 3-19.
- 3 Graaf, G. de (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of  
4 Corruption. *Public Administration Quarterly*, 31, 39-86.
- 5 Graaf, G. de & Huberts, L. (2008). Portraying the Nature of Corruption.  
6 Using an Explorative Case-Study Design. *Public Administration Review*,  
7 68, 640-653.
- 8 Heuvel, G.A.A.J. van den (1998). *Collusie tussen Overheid en Bedrijf. Een Verge-*  
9 *ten Hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*. Maastricht, Oratie Universiteit  
10 Maastricht.
- 1 Heuvel, H. van den, Huberts, L. & Verberk, S. (2002). *Het Morele Gezicht van*  
2 *de Overheid*, Utrecht, Lemma.
- 3 Hoetjes, B.J.S. (1982). *Corruptie bij de overheid: een bestuurlijk en politiek pro-*  
4 *bleem, sociaal-wetenschappelijk beschouwd*, 's-Gravenhage, VUGA.
- 5 Hoetjes, B.J.S. (2000). *De Kreukbare overheid*, Utrecht, Lemma.
- 6 Huberts, L. (2003). *Mag het Ietsje Meer Zijn? Integriteitsonderzoek in het Mijnen-*  
7 *veld van de Moraal*, Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen VU.
- 8 Huberts, L., Anechiarico, F. & Six, F. (2008). *Local Integrity Systems. World*  
9 *Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*, Den Haag, Boom  
20 Juridische Uitgevers.
- 1 Huberts, L. & van den Heuvel, H. (2009). Bestuurlijke integriteit vandaag,  
2 in: Karssing, E. & Zweegers, M. (red.) *Jaarboek Integriteit 2010*. Den Haag,  
3 CAOP.
- 4 Huberts, L.W.J.C. (2005). Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenle-  
5 ving. Wie de schoen past .... In: O. F. D. S. (Ed.), *Wetenschappen*, Amster-  
6 dam.
- 7 Huberts, L.W.J.C. & Lasthuizen, K. (2005). Tussen corruptie en corruptiepa-  
8 radox; over de omvang van corruptie in Nederland. *Justitiële Verkenningen*,  
9 7, 9-25.
- 30 Huberts, L.W.J.C. & Nelen, J.M. (Eds.) (2005). *Corruptie in het Nederlandse*  
1 *Openbaar Bestuur. Omvang, Aard en Afdoening*, Utrecht, Lemma.
- 2 Hulten, M. van (2009). How Ethical is Science That Ignores the Truth?  
3 EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance. Malta.
- 4 Johnston, M. (1996). The Search for Definitions: The Vitality of Politics and  
5 the Issue of Corruption. *International Social Science Journal*, 48, 321-335.
- 6 Karssing, E. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*, Assen, Van Gorcum.
- 7 Karssing, E. & Spoor, S. (2009). Integriteit 3.0, in: Karssing, E. & Zweegers,  
8 M. (Eds.) *Jaarboek Integriteit 2010*. Den Haag, CAOP.
- 9 Kettl, D.F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*,  
40 Washington, D.C, Brookings Institution Press.

- 1 Lasthuizen, K., M. van Voorst & Huberts, L. (2009). Integriteit in de praktijk  
2 van het openbaar bestuur. *Openbaar bestuur*, 19, 2-5.
- 3 Legrand, J. (2007). *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through*  
4 *Choice and Competition*, Princeton, Princeton University Press.
- 5 Montfort, C. van (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-*  
6 *private arrangements*, Oratie Universiteit van Tilburg.
- 7 Nieuwenburg, P. (2007). The Integrity Paradox. *Public Integrity*, 9, 213-224.
- 8 Pope, J. (1996). *National Integrity Systems: The Transparency International Sour-*  
9 *ce Book*, Berlin, Transparency International.
- 10 Trommel, W. (2008). Good Governance as Reflexive Governance. Towards  
1 Second-Order Evaluations of Public Performance. EGPA Conference,  
2 September 3-6 2008. Rotterdam.
- 3 Tankeren, M. van (2008). Leve de regels! Verantwoording afleggen als beroep-  
4 strots, in: Niessen, R. & Karssing, E. (Eds.) *Geroepen om het algemeen belang*  
5 *te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots*. Den Haag, CAOP.
- 6 [www.transparency.org/policy\\_research/nis](http://www.transparency.org/policy_research/nis)  
7 [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_)  
8 [table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_)
- 9 [www.tweedekamer.nl/images/Geschenkenregister\\_Tweede\\_Kamer\\_](http://www.tweedekamer.nl/images/Geschenkenregister_Tweede_Kamer_)  
20 [2009\\_118-89851.pdf](http://www.tweedekamer.nl/images/Geschenkenregister_Tweede_Kamer_)
- 1 [www.tweedekamer.nl/images/Nevenfuncties\\_Tweede\\_Kamer\\_2009\\_118-](http://www.tweedekamer.nl/images/Nevenfuncties_Tweede_Kamer_2009_118-)  
2 [98211.pdf](http://www.tweedekamer.nl/images/Nevenfuncties_Tweede_Kamer_2009_118-)
- 3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
30  
1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
40