

# Stellingen over integriteit

**Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten**

20 08 2021

1. We kennen in Nederland *beginselen van een goed overheidsbestuur*. Dat zijn beginselen die een positief richtpunt, een adagium, horen te zijn voor bestuurders en besturen. Waaraan te denken? Doelgerichtheid; integriteit; openheid en openbaarheid van bestuur; erkenning van de rechtsstaat; democratisch handelen; contactueel verantwoord handelen; slagvaardigheid; beleidseffectiviteit en legitimiteit; verantwoording; evaluatie, leren en zelfreiniging. Dit is een samenvatting. In werkelijkheid zijn er meer beginselen. Die komen voor uit de wetenschap, crisisanalyses, affaires, parlementaire debatten, jurisprudentie, internationale afspraken. Denk bij voorbeeld aan de noodzaak om proportioneel te handelen. Wie een punaise wil bevestigen, heeft er geen hamer voor nodig. Dus, integriteit is een van de richtpunten. Wat beginselen zijn, is gevoerd door werk van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman.
2. Integriteit in het openbaar bestuur heeft betrekking op wat moreel wel of niet door de beugel kan. Dat 'wat' verwijst naar gedrag van een individu, een eenheid of andere collectiviteit. Dat gedrag hoort in overeenstemming te zijn met geldende morele waarden, regels, beginselen en normen zoals we die terugvinden in internationale verdragen (als EVRM); wetten en uitvoeringsregels; behoorlijke richtlijnen; reglementen, gedragscodes, beroepscodes, handreikingen en protocollen; deugdethische beginselen; de bevindingen uit analyse van integriteitsschendingen (moresprudentie).
3. Integriteit is niet terug te voeren op slecht het nastreven aan zich houden aan juridische regels en normen. Niet alles wat kan binnen juridische kaders is in een bepaalde context ook moreel juist. Door morele oordeelsvorming worden de teugels wat strakker getrokken, nooit gevierd.
4. Integriteit verwijst naar het voldoen aan rechtsnormen, behoorlijke normen (ombudsman-eisen), rechtmatigheidsnormen (rekenkamereisen), integriteitscodes, deugdethische beginselen. Welke regels, beginselen en normen relevant zijn, hangt sterk samen met de aard van het geval van vermeende integriteitsschending, en dus met de context.
5. Voor het beoordelen van integriteit van een bestuurder gelden zowel geschreven als ongeschreven regels. De regels uit het strafrecht, de Gemeentewet en Algemene wet bestuursrecht en de beginselen van goed bestuur behoren tot de geschreven regels. Deugdethische principes zou men tot de ongeschreven regels kunnen rekenen.

Allerlei ongeschreven regels zijn inmiddels als gevolg van onderzoek naar integriteitsschendingen 'opgeklommen' naar de categorie geschreven regels.

6. Een analyse van een vermeende integriteitsschending kan bijna nooit volstaan met het nemen van een wettelijk normenkader. Integriteit valt niet geheel en al te juridiseren. Dat blijkt al door de vermelding van beroepscodes en de deugdenethiek.
7. De toepassing van deugdethische principes of beginselen bij een onderzoek naar een vermeende integriteitsschending is niet zonder risico. Een deugd als moed of rechtsvaardigheidsstreven kan weliswaar relevant zijn voor het beoordelen van gedrag, maar dergelijke deugden zijn tegelijk vaag en niet eenvoudig te operationaliseren in een beoordelingscriterium. Met deugdethiek komt men in de hoek van de menselijke persoonlijkheid, karaktertrekken, karakterontwikkeling. Daar staat tegenover dat principes als eerlijkheid en waarachtigheid wel door een partijpolitieke commissie als de commissie-Kaiser meegenomen werden in een pleidooi voor meer integriteit binnen het CDA (eindrapport van 26 juni 2021).
8. Wie eerlijkheid (en niet liegen) beschouwt als een evident onderdeel van het ethisch kompas van bestuurders en volksvertegenwoordigers maakt al snel velen in de politieke arena verdacht. Psychologen houden ons voor dat een mens die nooit gelogen heeft, niet bestaat.
9. In de politiek is het ontsnappen aan het verwijt van oneerlijkheid uitgegroeid tot de kunst van het ontwijkend spreken over halve waarheden, het geen actieve herinnering aan iets hebben, het niet beantwoorden van vragen en het altijd kiezen van 'eigen' antwoorden.
10. Omdat schendingen van integriteit in de tijd kunnen veranderen, is het gewenst een integriteitscode voor wethouders en voor raadsleden regelmatig aan te passen.
11. Integriteit moet niet opgevat worden als een containerbegrip waarin elke afwijking van het normale of gemiddelde ingeschoven wordt. Niet elke uiting van een 'zwakke omgangsvorm' of van onfatsoen valt te rekenen tot integriteit of gebrek daaraan. Een wildplasser gedraagt zich onfatsoenlijk, maar kan bestuurlijk nog wel integer zijn. Er bestaan dus nastrevenswaardige waarden die los staan van integriteit.
12. Het staatsrecht doet vrijwel niet aan inhoudelijke normering van integer gedrag, het strafrecht nadrukkelijk wel en het bestuursrecht ook wel, maar beperkt.
13. Bij het optuigen van een integriteitsbeleid op gemeentelijk vlak moeten de normale vragen ten aanzien van elk beleid gesteld kunnen worden, zoals onder meer: wat is de aanleiding voor dit beleid?; welk doel wordt middels het beleid nagestreefd?; welke actoren zijn bij het beleid betrokken en hebben welke taken, bevoegdheden en middelen?; passen de maatregelen goed bij het na te streven doel?; is de

maatregelenmix gevoelig voor ontduiking of gebrekkige handhaving?; is er een kans dat het beleid ook uitvoerbaar en effectief is?; wanneer beoordelen we de kwaliteit van de maatregelen, hoe doen we dat en wie doet dat?; zijn bevindingen openbaar?; welke waarborgen zijn bij juist dit beleid van belang?

14. Er bestaat een typologie van integriteitsschendingen die loopt van zware schendingen tot lichte. In alle gevallen geldt dat bewijs nodig is om te veroordelen.
15. Omdat integriteitsschendingen in zwaarte en kenmerken verschillen (van moord, diefstal en corruptie tot het uitspreken van de schijn van bevoordeling of intimidatie) verschilt ook de sanctiezwaarte. In raadsdebatten wordt daar niet altijd rekening mee gehouden, wat de schender eerder benadeelt dan bevoordeelt.
16. De zwaarste gevallen van integriteitsschending zoals corruptie kunnen in strafrechtelijk opzicht vaak niet of moeilijk bewezen worden.
17. Een onderzoek naar een vermeende integriteitsschending moet een normenkader bevatten en een onderscheid maken tussen feiten en toepassing van de normen en conclusies.
18. Een kwalitatief goed onderzoek naar een vermeende integriteitsschending moet onafhankelijk, geldig, betrouwbaar en herhaalbaar zijn. Een ander moet het onderzoek kunnen verrichten en dan tot dezelfde conclusies komen.
19. Elke bestuurder en elk raadslid moet er rekening mee houden dat de wijze van functioneren in de privésfeer of semi-openbare ruimte onderdeel kan zijn van een integriteitsonderzoek. De gedachte dat iemand privé of publieke sfeer maar buiten werkwijld zo vaak stomdronken mag zijn als hij of zij wil is onjuist.
20. De toepassingspraktijk van het recht in de vorm van uitspraken van rechters, exegese en beoordeling daarvan wordt systematisch neergelegd in jurisprudentie. Moeresprudentie kan gedacht worden als de systematisch weergave van de uitvoeringspraktijken van integriteit en vooral van vermeende en echte integriteitsschendingen, het ordenen daarvan, het leren van 'uitspraken' en het leren van afwegingen en keuzen bij ethische dilemma's om in nieuwe situaties het goede te doen. Moeresprudentie is denkbaar per overheidsorganisatie en als een overstijgende activiteit. Moeresprudentie zal uiteraard de publicatie, interpretatie en beoordeling van bevindingen van onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen inhouden.
21. Van moeresprudentie komt in de overheids sfeer nog niet veel terecht. Daarvoor zijn verklaringen te geven.

22. In tal van onderzoeken naar vermeende integriteitsschendingen is de conclusie zodanig dat de gebruikers van de rapporten, zoals leden van een gemeenteraad, argumenten buiten de casus hanteren om een bestuurder weg te sturen. Als men een bestuurder weg wil zenden, zoekt men argumenten buiten een rapport over integriteitsschendingen.
23. Het komt niet zelden voor dat een onderzoeker van een integriteitsschending tegengewerkt wordt, bij voorbeeld door het tot geheim stuk verklaren van documenten of blijvend geheimhouden van documenten. Het verdient daarom aanbeveling dat twee onderzoekers een onderzoek verrichten.
24. Er bestaat een scala aan middelen om de risico's op integriteitsschendingen van bestuurders te beperken. Daartoe behoort: het schoon schip maken met nevenfuncties voor het toetreden tot een bestuur; het 'vier ogen'-principe toepassen (voer nooit als bestuurder gesprekken alleen); het niet meepraten in geval van de aanwezigheid van een 'oud' belang, ook al is het afgestoten; intervisie; het raadplegen van de code voor ambtsdragers of van een integriteitsexpert van buiten op het gewenste moment; *second opinions* vragen; en ga zo maar door. Eerder verrichte onderzoeken leveren ook een spiegel op.
25. Veel onderdelen van integriteitsbeleid zijn te kwalificeren als voorzorgsmaatregelen. Daarmee dekken overheidsinstanties zich in voor het geval er later een integriteitsschending optreedt.
26. Bij het nastreven van integriteit dreigt integriteitsritualisme. Een verklaring omtrent gedrag (VOG) vragen heeft nog vrijwel nooit ertoe geleid dat een wethouderskandidaat niet benoemd werd.
27. Dat organisatie- en bestuurscultuur als de belangrijkste beveiliging voor de integriteit van overheidsorganisaties zou gelden, is overtrokken. Het strafrecht, gemeenterecht en bestuursrecht zijn belangrijker. Cultuur is wel een factor. De afgelopen tien jaar zijn ook tal van cultuuranalyses verricht.
28. Integriteit kan bevorderd worden door het publiceren van schendingen en veroordelingen (moresprudentie), door alert te maken op dilemma's (en wat te doen), door dilemmatrainingen, door instelling van een commissie integriteit, door voorzorgsmaatregelen, door regelmatige actualisatie van integriteitscodes.
29. Om financiële zuiverheid te bereiken is het gewenst om een structuurmaatregel te nemen, namelijk functiescheiding. Wie overheidsgeld uitgeeft, moet zichzelf niet controleren.
30. Er is te weinig onderzoek gedaan naar beslissingen en argumentaties van gemeenteraden op basis van rapporten naar integriteitsschendingen. Een

werkhypothese is dat raadsleden vaak al een oordeel over een casus klaar hebben als het definitieve rapport naar een vermeende integriteitsschending nog niet verschenen is.

31. Onderzoek naar de integriteit van kandidaatwethouders ('screening') heeft vrijwel nooit geleid tot het weerhouden van een kandidatuur.
32. Wie integriteit van het lokaal bestuur van drie landen bestudeert, zeg van drie steden, moet integriteitsstelsels in kaart brengen: per stadsbestuur een. Dat betekent dat per decentrale overheid het geheel aan maatregelen dat geldt voor bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren in kaart gebracht moet worden.
33. Onderzoek naar de vermeende integriteitsschending van lokale bestuurders leidt soms tot een 'second opinion'- verzoek. Daar is veel voor te zeggen, maar vaak heeft een gemeenteraad dan al lang en breed haar oordeel gegeven over het oorspronkelijke rapport. Een second opinion zal veelal mosterd na de maaltijd zijn maar kan, afhankelijk van de uitkomst, van nut zijn voor degene die verwijten zijn gemaakt.
34. Er bestaat geen algemene regeling voor integriteit of goed bestuur in de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet. Normen in codes hebben geen expliciete wettelijke basis. Een code is te zien als 'soft law'.
35. Een *Code voor politieke gezagsdragers* is alleen vitaal als gemeenteraden en colleges er minimaal twee keer per jaar nadrukkelijk bij stil staan.
36. '*Schijn van belangenverstremgeling*' zou geen reden voor een beschuldiging van een integriteitsschending mogen zijn omdat schijn ook toeval kan zijn. In geval van '*schijn*' is altijd nader bewijs nodig.
37. Het overdadig gebruik maken van rechten door raadsleden, bij voorbeeld het stellen van schriftelijke vragen aan het college bij een reeks dossiers, kan gezien worden als een vorm van treiteren of van gebruikmaking van een democratisch recht. Het bewijs dat sprake is van een integriteitsschending valt zelden te leveren.
38. Gemeenteraden of raadsfracties kunnen ook de integriteit schenden. Integriteit is niet slechts iets van een individu. Onderzoeken naar integriteitsschendingen van colleges of andere collectiviteiten is echter schaars.
39. Het voorkomen van *maladministration* vergt veel meer dan aandacht hebben voor het voorkomen van integriteitsschendingen.

40. Het komt voor dat een werkwijze in het openbaar bestuur in het ene land als verwerpelijk en niet integer wordt beschouwd, maar in een ander land officieel zeer wenselijk. Dit doet zich vooral voor op het vlak van voortrekken van burgers van categorie a op categorie b. Denk aan het eerder toewijzen van een huurwoning aan statushouders op asielgebied dan het toewijzen van een huurwoning aan hen die al lang in Nederland woonachtig zijn en op een wachtlijst staan. Denk ook aan andere vormen van positieve discriminatie.
41. In het recht bestaan mechanismen om dreigende niet-integriteit van een rechter onderdeel te laten zijn van bezinning. Neem een verzoek tot wraking van een rechter vanwege veronderstelde vooringenomenheid. Deze praktijk zou in het openbaar bestuur ook doordacht kunnen worden.

### **De auteur**

Prof.dr. A. F.A. Korsten is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit en Maastricht Universiteit. Laatste functie: honorair hoogleraar Grondslagen en methoden van het recht.

Verrichte second opinions op het terrein van integriteitsschendingen. Was enkele jaren lid van de Raad van Advies van Bureau Integriteit Nederlands Gemeenten. Was onderzoeker, docent, auteur, docent, informateur, adviseur, bemiddelaar, congresorganisator, interviewer, toezichthouder.

E-mail: [Afa.korsten@planet.nl](mailto:Afa.korsten@planet.nl)

Website: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl)

Laatste boek: *Tien Jaar in Het Torentje – Premier Mark Rutte* (Boom uitgevers, 2021)