

BESTUURSKUNDE

NUMMER 7/8

DECEMBER

2005

JAARGANG 14

Inhoudsopgave

2

THEMA Innovatie

Proloog

Drs. H. Wesseling

9

De knop om...

Innovatie in de publieke sector

Prof. dr. ir. C.J.A.M. Termeer, drs. H. Wesseling en mr. dr. S. Zouridis

13

Never the twain shall meet

Een oxymoron: innovatie in het openbaar bestuur

Mr. dr. S. Zouridis en dprof. dr. ir. C.J.A.M. Termeer

24

Ordelijke chaos noodzaak voor innovatie

Prof. dr. R.J. in 't Veld

33

Vernieuwend verbinden, verbindend vernieuwen

Prof. dr. M.J.W. van Twist

41

De paradoxbenadering in het Nederlandse innovatiebeleid

J.A. de Groen MPA, ir. M.A.C. Potze MPA, ir L.C. de Jonge MPA en drs. J.W. Rutjens MPA

49

'De kralen liggen er, maar wie rijgt de ketting?'

Guido Rijnja

56

PORTRET

Reflectie als reflex

Denker in publieke dienst: Herman Tjeenk Willink

Dr. M. Noordegraaf, dr. C.E. Peters en drs. B. de Wit

68

VRIJ

Integriteitsbeleid binnen de publieke sector

Hype, luxe of noodzaak?

Drs. A. Hoekstra

78

BOEKEN

Publieke professionals

De herwaardering van professionaliteit in publieke domeinen

Dr. M. Noordegraaf

91

AANKONDIGING

'De boel bij elkaar houden'

Festival der Bestuurskunde 3.0

Drs. B.F. Steur en drs. J. Ragetlie

INTEGRITEITSBELEID BINNEN DE PUBLIEKE SECTOR HYPE, LUXE OF NOODZAAK?

Het thema integriteit is 'hot', heftisch en geniet toenemende belangstelling. In dit artikel wordt een overzicht geschetst van de ontwikkelingen en de beleidscontext rondom dit thema. Centraal staat de vraag in hoeverre integriteitsbeleid een hype, luxe of noodzaak is. De conclusie is dat hoewel integriteit geen hype is, het door overheidsmanagers nog wel wordt gepercipieerd als modeverschijnsel en een luxe die zij zich niet (menen te) kunnen permitteren. Dit staat haaks op het grotere politiek-maatschappelijke belang dat tegenwoordig aan integriteit wordt gehecht en op onderzoeken die uitwijzen dat aandacht voor integriteitsbeleid een bittere noodzaak is.

Drs. A. Hoekstra

Drs. A. Hoekstra is senior beleidsmedewerker binnen de Rijksoverheid. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Zowel binnen de overheid als binnen het bedrijfsleven staat het thema integriteit hoog op de agenda en lijkt de aandacht hiervoor te intensiveren. De integriteitsschendingen die zich binnen deze sectoren voordoen, dragen daaraan

bij. Boekhoudschandalen, exorbitante beloningen van topmanagers, alsmede discussies over nevenfuncties van bestuurders zijn voorbeelden die binnen beide sectoren tot commotie hebben geleid. Ook wat betreft beleid bestaan

1. De auteur dankt Alex Belling, Olga Bouwman, Eli van der Heide en Edgar Karssing en Jos Tilmans voor hun commentaar op een eerdere versie van dit stuk. Ook dankt hij de commentatoren van *Bestuurskunde* voor hun constructieve opmerkingen.

er overeenkomsten.² Ondanks deze overeenkomsten mag toch voorondersteld worden dat het thema integriteit binnen de overheid gevoeliger wordt geacht vanwege het specifieke karakter van deze sector, dat onder meer gekenmerkt wordt door de grote afhankelijkheid van burgers, de financiering met belastinggeld en de zorg voor het algemeen belang. Berichten over integriteitsschendingen, parlementaire enquêtes, publieke debatten, wetenschappelijke onderzoeken, overheidsbrede inventarisaties, wet- en regelgeving, beleidsnota's en nieuwe integriteitsinstrumenten buitelen in ras tempo over elkaar heen. Deze beleidshectiek vereist reflectie om de geschetste ontwikkelingen te kunnen overzien. Derhalve wordt een samenhangend beeld geschetst van zowel het historische perspectief, de kennisontwikkeling als ook de beleidscontext en -initiatieven ten aanzien van dit thema. Het overzichtsbeeld wordt geconstrueerd aan de hand van de vraag in hoeverre het integriteitsbeleid binnen de publieke sector een hype, luxe of noodzaak is.

Integriteit(sbeleid) als hype?

Fraude en corruptie binnen het openbaar bestuur zijn van alle tijden, zoveel is zeker. Sinds er sprake is van (semi-professioneel) landsbestuur, komt het voor dat ambtenaren en bestuurders misbruik maken van publieke gelden en bevoegdheden. En sinds er sprake is van misbruik door publieke functionarissen, is er ook aandacht voor (de noodzaak van) integriteit. Een buitengewoon fraaie illustratie hiervan is terug te vinden in de fresco's van 'Goed en slecht bestuur' die omstreeks 1300

door Ambrogio Lorenzetti zijn aangebracht in het Palazzo Pubblico in Siena (Peeters, 1996).

Deze fresco's bevatten afbeeldingen van de deugden en ondeugden die kenmerkend werden geacht voor respectievelijk goed en slecht bestuur. Ze zijn aangebracht in de ruimte waarin de bestuurders destijds bijeenkwamen voor besluitvorming en moesten hen constant doordringen van het belang van integer handelen. Tabel 1 geeft een opsomming van de afgebeelde (on)deugden.

Bijzonder tot de verbeelding sprekend is dat de fresco's tevens te zien geven wat de directe consequenties zijn van goed en slecht bestuur voor zowel het stadsleven als het platteland: florerende handel, onderwijs, een rijk ambachtsleven en vruchtbare akkers versus een vervallen stad waar moord en doodslag heersen en plunderende soldaten die het platteland terroriseren. Deze fresco's illustreren dat het thema integriteit van het openbaar bestuur een vraagstuk is dat ons al eeuwen bezighoudt.

Het geven van een volledige historische beschrijving van de ontwikkeling van het thema integriteit door de eeuwen heen valt buiten het bestek van dit artikel, maar is ook niet mogelijk omdat daar simpelweg nog geen systematisch onderzoek naar is verricht (De Haan & Van den Heuvel, 2003). Wel is duidelijk dat in de zeventiende en begin achttiende eeuw sprake was van decadentie en ambtsbejag van de regenten van de republiek. Knevel schetst een beeld van de zeventiende-eeuwse Haagse ambtenaren die hun eigenbelangen nogal eens lieten prevaleren boven het staatsbelang. Corruptie, belangenverstrengeling

2. Zo maken beide sectoren bijvoorbeeld gebruik van codes om integer gedrag te bevorderen. De meeste overheidsorganisaties beschikken inmiddels over een gedragscode. Voorts is wetgeving in de maak die het opstellen van een dergelijke code voor elk bestuursorgaan verplicht stelt (Voorstel tot wijziging van de ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen, TK, 2003-2004, 29 436). Binnen het bedrijfsleven kan verwezen worden naar de code-Tabaksblad die is opgesteld voor beursgenoteerde vennootschappen.

en machtsmisbruik van functionarissen waren ook toen een probleem waaraan de burgerij, maar zeker ook enkele bestuurders aanstoot namen (Knevel, 2001). In de tweede helft van de achttiende eeuw groeide het verzet tegen de uitwassen van dit *ancien régime* dat met de grondwet in de negentiende eeuw werd tegengegaan. In de twintigste eeuw heeft Weber met de professionalisering van de bureaucratie en de ambtenarij geprobeerd willekeur en misbruik aan banden te leggen. Deze grove schets toont in al zijn onvolkomenheid aan dat de zorg voor de integriteit van het openbaar bestuur niet nieuw is, ons al reeds zeer lange tijd zorgen baart en derhalve bepaald geen hype kan worden genoemd.

Goed/integer bestuur	Slecht/corrupt bestuur
- Sapientia (wijsheid)	- Avaratia (hebzucht)
- Pax (vrede)	- Vanagloria (ijdelheid)
- Fortitudo (moed/kracht)	- Superbia (hoogmoed)
- Prudentia (voorzichtigheid)	- Crudelitas (wreedheid)
- Magnaminitas (grootmoedigheid)	- Proditio (verraad)
- Temperantia (bezonnenheid, gematigdheid)	- Furor (woede)
- Christelijke deugden (geloof, hoop en liefde)	- Divisio (tweedracht)

Tabel 1: (On)deugden

Agendering en ontwikkeling

De aandacht voor het thema integriteit is in de jaren negentig weer prominenter in beeld gekomen. Daar zijn verschillende redenen voor te geven. De problematiek van de georganiseerde misdaad en de mogelijke verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld, zoals

deze zich begin jaren negentig openbaarde, is daar een van (ministerie van Justitie, 1992). Criminelen zouden hun illegaal verkregen inkomen investeren in de bouw, de horeca- en autobranche alsmede in de vuilverwerkingsindustrie.³ In diezelfde tijd bereikten de (toenmalige) Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) berichten die duiden op pogingen van criminele organisaties tot omkoping en infiltratie op sleutelposities binnen het overheidsapparaat.⁴ De BVD legde zich in de navolgende jaren toe op het in kaart brengen van die overheidssectoren die in dit opzicht de grootste risico's liepen, verrichtte studie naar de bestaande weerstand tegen inbreuken op de bestuurlijke integriteit en gaf beveiligingsbevorderende adviezen op dit gebied.

De integriteitsschendingen die zich begin jaren negentig voordeden binnen enkele Zuid-Limburgse gemeenten en de rede van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Dales, hebben eveneens bijgedragen aan de agendering van het thema integriteit (Dohmen, 1996; Dales, 1992). De kracht van het betoog van Dales was vooral dat het de noodzaak van integer bestuur zeer helder heeft verwoord door het te verbinden aan de notie van het vertrouwen van de burger in de overheid en het voortbestaan van onze democratische samenleving. Kort daarna volgde ook de eerste rijksnota over integriteit (ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994).

Zo rond het midden van de jaren negentig waren het de kritische geluiden over de bedrijfsmatige en de horizontaliserende overheid die het thema integriteit weer onder de aandacht brachten. Bovens wijst in dit verband op de

3. Later zijn dergelijke kwetsbare sectoren opgenomen in de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB).

4. Deze passage is mede gebaseerd op de jaarverslagen van de BVD uit de perioden 1991-1995. Opvallend is dat in latere jaarverslagen (1999-2003) de link tussen de georganiseerde misdaad en integriteit steeds verder naar de achtergrond is verschoven. Integriteit werd meer benaderd als een eigenstandige en intrinsieke kwaliteitseis voor het openbaar bestuur.

'corruptogene zones' en integriteitsrisico's die ontstaan bij een overheid die zich dichtbij of op de markt begeeft (Bovens, 1996; 150-169). Ook werd duidelijk dat aan nieuwe werkwijzen, zoals interactieve beleidsvorming en public private partnerships integriteitsrisico's voor de overheid zijn verbonden. Frissen stelt dat hierdoor de macht verschuift van de politiek naar de bureaucratie, omdat het veelal de ambtenaren zijn die rechtstreekse verbindingen aangaan met maatschappelijke actoren (Frisen, 1996).

De uitkomsten van de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid gaven eind 2002 eveneens een forse impuls aan het thema, dat vervolgens in 2003 tot een van de speerpunten werd gemaakt van het tweede kabinet-Balkenende (Parlementaire enquêtecommissie, 2002; Hoofdlijnenakkoord, 2003: 7). Een jaar later speelt het thema integriteit een sleutelrol in het debat over de Publieke Moraal (ministerie van Algemene zaken, 2004: 1).

Hoewel de zorg voor de integriteit van de overheid al langer bestaat, is de afgelopen tien jaar sprake van hernieuwde en geïntensiveerde aandacht en heeft het thema zich inmiddels onmiskenbaar een vaste plaats op de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke agenda verworven. Dat blijkt ook uit het toenemende aantal Kamervragen over deze thematiek.⁵ Als het thema integriteit echter vergeleken wordt met bijvoorbeeld het thema efficiency, dat al ruim honderd jaar onderwerp is van intensief onderzoek, dan is integriteit als vakgebied toch nog een relatief jonge discipline.

Inhoudelijke ontwikkelingen

Integriteit heeft zich in relatief korte tijd inhoudelijk ontwikkeld, wat duidt op een zekere evolutie en volwassen-

wording. In de eerste plaats verbreedt de integriteitsthematiek in 'kwantitatief' opzicht; steeds meer gedragingen worden expliciet geschaard onder de noemer integriteit. Aanvankelijk was de aandacht voor integriteit nogal eenzijdig gericht op fraude en corruptie als harde, financiële verschijningsvormen van integriteit. De bestuurswetenschappers Hoetjes (Hoetjes, 1982; 1991) en Huberts (Huberts, 1992), die het thema integriteit als een van de eersten onderzochten in Nederland, hanteerden ook deze focus. Recentelijk, ongeveer vanaf 2000, worden steeds meer gedragingen expliciet geschaard onder de noemer integriteit waarbij het gaat om zachtere, sociale vormen van integriteit. Hierbij kan gedacht worden aan het belang van goed voorbeeldgedrag van leidinggevendenden, integere omgangsvormen tussen collega's en met burgers alsmede integriteit als aspect van de cultuur van de organisatie en als factor die van invloed is op werksfeer en arbeidsmotivatie (Kaptein, 2002; Straathof, 2005; CNV, 2003). Evident is dat integriteit hier verder strekt dan alleen fraude en corruptie. In gedragscodes binnen de overheid worden in toenemende mate deze sociale vormen van integriteit die ook aandacht hebben voor bijvoorbeeld pesten en discriminatie genoemd (VNG, 2004: 14; Niessen, 2004: 49).

In de tweede plaats verbreedt de integriteitsthematiek in 'kwalitatief' opzicht. Ten aanzien van het managen van integriteit bestaan twee dominante strategieën: de *compliance-based strategy* en de *integrity-based strategy* (Paine, 1994). De eerste benadering is gebaseerd op een smalle integriteitsdefinitie en richt zich op het vermijden van fraude en corruptie. De maatregelen voor deze benadering bestaan uit het formuleren van regels, richtlijnen en procedures,

5. Van 14 in het vergaderjaar 2001-2002 tot 42 in het vergaderjaar 2003-2004.

waarbij normconform handelen wordt bevorderd door overtreders te bestraffen. De nadruk ligt op het vergroten van controle en toezicht. De tweede benadering is gebaseerd op een bredere integriteitsdefinitie en richt zich op het bevorderen van goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap. De nadruk ligt op het stimuleren van ambtenaren om op zorgvuldige wijze de verantwoordelijkheden die samenhangen met hun functie serieus te nemen. De maatregelen zijn gericht op het versterken van de morele competentie van ambtenaren en het bevorderen van een cultuur van verantwoordelijkheid. Morele competentie is de bereidheid en bekwaamheid van ambtenaren om taken adequaat en zorgvuldig uit te oefenen, in het licht van *alle* in het geding zijnde verantwoordelijkheden – ook in nieuwe, veranderlijke en complexe situaties waar (nog) geen heldere richtinggevendende regels voor bestaan. Er is sprake van een cultuur van verantwoordelijkheid wanneer collega's het vanzelfsprekend vinden om met elkaar te praten over lastige kwesties en gezamenlijk proberen morele uitgangspunten te toetsen en te (re)construeren (Karssing & Hoekstra, 2004). Een casus ontleend aan Maesschalck en Suykens maakt het bereik van de brede benadering inzichtelijk (Maesschalck & Suykens, 2004: 32).

Stel, u bent afdelingshoofd en een van uw medewerkers wordt ernstig ziek, maar geeft aan het heel belangrijk te vinden toch te kunnen blijven werken. U begrijpt dit en organiseert uw afdeling zo dat de medewerker kan meewerken. De ziekte wordt steeds erger en de kwaliteit van de dienstverlening begint eronder te lijden, zeker gezien de afdeling in feite al onderbestaft is. Wat zult u doen?

De smalle integriteitsbenadering en bijbehorende maatregelen bieden in deze

casus geen uitkomst, aangezien hier geen sprake is van fraude, corruptie of andere vormen van misbruik. Hier is sprake van een dilemma waarbij gekozen moet worden tussen medemenselijkheid enerzijds en de zorg voor de kwaliteit van de dienstverlening en het organisatiebelang anderzijds. Regels bestaan niet voor zulke situaties, hetgeen betekent dat de manager wordt teruggeworpen op zijn eigen morele oordeel en in samenspraak met anderen (collegiale toetsing) moet trachten het dilemma op te lossen. De casus toont aan dat organisaties tekortschieten door integriteit smal te benaderen.

Binnen de Nederlandse overheid worden de eerste tekenen van verbreding zichtbaar. Zo worden bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam en bij de Belastingdienst trainingen gegeven om de morele competentie en het oordeelsvermogen van ambtenaren te versterken. Daarnaast worden tevens de eerste ervaringen opgedaan met het organiseren van collegiale toetsing.

In de derde plaats wordt integriteit steeds vaker gezien als een aspect van de kwaliteit van de organisatie en daarmee als 'integraal onderdeel van de bedrijfsvoering'. De recent ontwikkelde 'Handreiking voor de uitvoering van integriteitsaudits' (ministerie van Financiën, 2002) en het 'Handboek Integriteitsonderzoek' (ministerie van BZK, 2003a) richten zich beide sterk op integriteit als onderdeel van de bedrijfsvoering van een organisatie (Hoekstra, Beentjes en Schut, 2004). Duidelijk is geworden dat integriteit en bedrijfsvoering op ten minste twee manieren aan elkaar zijn gerelateerd. In de eerste plaats is gebleken dat als de bedrijfsvoering niet op orde is (bijvoorbeeld bij een gebrekkige administratieve organisatie) de kans op integriteitsincidenten toeneemt. In de tweede plaats kan de

bedrijfsvoering en het functioneren van een organisatie in z'n geheel in gevaar komen als zich (grote) integriteitsaantastingen voordoen. Als extreme voorbeelden hiervan kunnen de boekhoudschadelen bij de Amerikaanse bedrijven Enron en Worldcom dienen.

Integriteitsbeleid heeft echter nog vaak een gefragmenteerd en incidentgericht karakter. Van samenhangend en doelgericht integriteitsbeleid is veelal nog geen sprake. Dat komt doordat integriteitsmaatregelen belegd zijn binnen verschillende disciplines en afdelingen van de organisatie (Vos en Beentjes, 2004). Binnen de rijksoverheid wordt tegenwoordig aandacht besteed aan het verbeteren van de interne afstemming tussen de verschillende functionarissen die zich binnen een organisatie met integriteit bezighouden door het aanstellen van een integriteitscoördinator.

Resumerend kan tot de conclusie gekomen worden dat hoewel de aandacht voor integriteit zeker geen novum is, het een relatief jonge discipline betreft die volop in ontwikkeling is en waarvan niet te verwachten valt dat het onderwerp de komende jaren van de agenda zal verdwijnen.

Integriteit(sbeleid) als luxe?

De zorg voor het integriteitsbeleid wordt tegenwoordig in belangrijke mate belegd bij het lijnmanagement (integraal management). En hoewel dat in principe geen onjuiste keuze is, spelen in de praktijk van deze managers een aantal factoren een rol die belemmerend zijn voor de mogelijkheid en bereidheid om actief integriteitsbeleid te voeren.

Allereerst worden managers vooral opgeleid en geselecteerd om 'de primaire klus' te (kunnen) klaren. Kennis en vaardigheden op integriteitsgebied

maken doorgaans geen substantieel onderdeel uit van beroepsopleidingen en behoren niet tot de selectiecriteria van managers. Dit, terwijl de 'natuurlijke' en effectieve agendering van het thema integriteit juist veel vaardigheid vergt van managers, omdat de eerste reactie van medewerkers vaak een negatieve is: 'Denk je dan dat wij niet integer zijn?' en 'Vertrouw je ons soms niet?' Trevino vergelijkt praten over ethiek en integriteit met het geven van seksuele voorlichting; het lijkt een taboe waaromheen een bepaalde sfeer van ongemak en besmuiktheid hangt, dat van de manager al gauw een zedenpreker maakt (Trevino (e.a.), 2000: 135).

Bovendien hebben overheidsmanagers het druk en moeten zij omgaan met schaarse middelen als tijd, geld en personele inzet. De inzet van deze middelen is te allen tijde een afwegingsproces. Dit, gekoppeld aan het gegeven dat managers afgerekend worden op het primaire proces, het halen van de opgelegde productienormen, doorlooptijden en het voeren van verantwoord financieel beheer, leidt ertoe dat de zorg voor integriteitsbeleid als iets extra's – een luxe – wordt gezien. Daarbij komt dat thema's als ethiek en integriteit moeilijk te operationaliseren zijn en vaak gepercipieerd worden als zacht en weinig concreet: '[...] intangible issues of culture, values, human relations – matters that many managers regard as fuzzy and unmanageable [...]' (Rainey, 1991: 251). Dit maakt het moeilijk om integriteitsbeleid te vertalen naar de formats van de hedendaagse begrotings- en verantwoordingssystematieken.⁶

Daarnaast worden managers constant overvoerd met nieuwe taken die om aandacht vragen. Denk in dit verband naast integriteit ook bijvoorbeeld aan competentie management en diversiteitsbeleid.

6. Bijvoorbeeld voor de sector Rijk, gemeente en waterschappen respectievelijk: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB), Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) en Beleids- en beheersproces (BBP).

Voor managers is integriteit nog steeds een relatief nieuw onderwerp en doorgaans vertonen zij calculerend en terughoudend gedrag ten aanzien van nieuwe taken, omdat veel van dit soort noviteiten na enige tijd een 'zachte dood' sterven en overenthousiasme dus wordt afgestraft. Een afwachtende houding is daarmee dus geen onwil, maar veeleer een beredeneerde afweging.

Problematisch bij dit alles is dat managers vaak onvoldoende adequate ondersteuning krijgen (bijvoorbeeld door de centrale P&O-afdelingen) in de vorm van praktische instrumenten, trainingsmodules en voorlichtingsmateriaal, waardoor de manager als het ware alleen staat in de opgave om het toch al moeilijke thema integriteit op een natuurlijke en effectieve wijze handen en voeten te geven binnen zijn onderdeel. Bij managers doemt dan de vraag op of het een onderwerp van voorbijgaande aard is, of integriteit de investering waard is, of dat het wellicht een overbodige luxe is.

De ingezette bezuinigingen voeden dit calculerende gedrag overigens. Het economische tij is van invloed op het (kunnen) oppakken van nieuwe taken en beleid. Ten tijde van economische neergang en bezuinigingen wordt binnen organisaties vaak het eerst kritisch gekeken naar activiteiten (en functionarissen) die niet direct bijdragen aan het primaire proces. Het risico bestaat dan dat aan integriteit weinig prioriteit wordt toegekend en als luxe wordt gezien. Navrant is echter dat het juist ten tijde van bezuinigingen (extra) belangrijk is om in integriteit te blijven investeren. Bezuinigingen en de daarmee onvermijdelijk gepaard gaande reorganisaties en afslankingsoperaties brengen onzekerheid, onrust, een hoog personeelsverloop, onvrede, cynisme, boosheid en angst met zich mee. Het

risico op integriteitsinbreuken is juist dan relatief groot!

Demmke vat het vorengaande scherp samen als hij stelt dat werknemers het gevoel hebben dat zij '...are valued to death, whereas they are confronted with what they consider to be more important issues, such as downsizing, new uncertainties, budgetary constraints, limited career development opportunities, pension reform, working time reform, stress and heavy workload. In times of societal developments, financial constraints and demographic changes, discussions about ethics seem to be a luxury. However, the reality is very different as these factors are very much connected. Any kind of change or uncertainty demand clear and stable values' (Demmke, 2004: 10).

Maar niet alleen bij de managers bestaat ten aanzien van integriteitsbeleid dit gevoel van luxe. Ook sommige politici en bestuurders hebben de neiging om al die aandacht voor integriteit(sbeleid) als overbodig en overdadig te kwalificeren. Volgens Dales bestaat bij politici en bestuurders de verleiding om de integriteitsschendingen en -problemen te reduceren tot incidenten, waarbij het kan gebeuren dat men uit verlegenheid simpelweg de andere kant op kijkt. De erkenning dat er sprake zou kunnen zijn van een structurele aantasting van de integriteit van de overheid, past immers niet in het beeld van de overheid als drager van de democratische rechtsstaat (Dales, 1992). Ook anderen constateren dat bij Nederlandse politici en bestuurders de neiging heeft bestaan de ernst van het probleem te bagatelliseren (Van Hulst, 2002; De Haan & Van den Heuvel, 2003). Dit heeft mogelijk een remmende werking gehad op de ontwikkeling van het beleid.

Concluderend kan gesteld worden dat integriteit door managers nog vaak wordt gepercipieerd als een relatief nieuw onderwerp, waar ze niet op worden afgerekend en waarvan de verwachting bestaat dat het van voorbijgaande aard is. Zodoende kan integriteit ten onrechte als een luxegoed worden opgevat, waaraan alleen tijd wordt besteed die over is. Ook sommige politici en bestuurders zien de aandacht voor integriteit als overbodig. Dat integriteit evenwel geen luxe is, maar een 'conditio sine qua non' voor het functioneren van een organisatie, blijkt uit de ontwikkeling om integriteit een integraal onderdeel te laten zijn van de bedrijfsvoering. Het failliet van het Amerikaanse bedrijf Enron toont aan dat integriteitskwesaties het voortbestaan van organisaties direct in gevaar kunnen brengen.

Integriteit(sbeleid) als noodzaak?

De gestage stroom integriteitsschendingen, waarover bijna dagelijks in de media verslag wordt gedaan, duiden de noodzaak aan voor het voeren van integriteitsbeleid. De schendingen manifesteren zich binnen alle bestuurslagen en zijn zeer divers wat betreft aard, omvang en motief. Het betreft zowel ambtenaren als bestuurders en de motieven variëren van persoonlijke verrijking tot het 'dienen' van het organisatiebelang, het gaat om financiële fraude en corruptie, maar ook om slecht voorbeeldgedrag en laakbare gedragingen in de privé-sfeer.

De cruciale vraag die steeds weer op speelt na dit soort affaires, is of het bergafwaarts gaat met de integriteit van het Nederlandse openbaar bestuur. Nemen fraude, corruptie en andere vormen van niet-integer handelen toe? Huberts en anderen hebben onlangs onderzoek gedaan naar de omvang,

achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten (Huberts, 2004). Zij komen tot de conclusie dat binnen de gemeenten onvoldoende aandacht wordt besteed aan integriteit en onvoldoende integriteitsonderzoeken worden ingesteld. Misstanden komen hierdoor niet aan het licht, worden niet aangepakt en kunnen derhalve bestendigen en uitdijen. Volgens de onderzoekers besteedt alleen de gemeente Amsterdam actief aandacht aan integriteit. Het gevoerde beleid en het grote aantal uitgevoerde onderzoeken in die gemeente tonen aan dat (aandacht voor) integriteit geen overbodige luxe, maar een bittere noodzaak is.

Beleidsinitiatieven

Het toegenomen belang dat de afgelopen jaren aan het thema integriteit is toegekend, is het ontkennende antwoord op de vraag of integriteit een hype of luxe is. Vooral na 2003 is, mede naar aanleiding van de uitkomsten van de bouwenquête, een duidelijke verscherping te constateren ten aanzien van het onderwerp integriteit. De huidige regering geeft extra uitdrukking aan de noodzaak tot het voeren van integriteitsbeleid door in te zetten op een verscherping van de aansturing en een intensivering van de verantwoordelijkheid van de minister van BZK om het integriteitsbeleid binnen de overheidssectoren te stimuleren, te faciliteren en te ondersteunen.

De verscherping van de aansturing blijkt vooral uit het voorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet zoals dat in maart 2005 door de Tweede Kamer is aangenomen. Deze wijziging behelst dat overheden worden verplicht om integriteitsbeleid te (gaan) voeren. Daarnaast zet de minister van BZK, die verantwoordelijk is voor de kwaliteits-

zorg van de openbare sector, in op meer stimulering en ondersteuning van de overheidssectoren op integriteitsgebied (BZK, 2003b).

Een onlangs gehouden overheidsbrede inventarisatie van het integriteitsbeleid, gericht op het in kaart brengen van de aanwezigheid van integriteitsmaatregelen, geeft overigens ook de noodzaak aan voor genoemde beleidsinitiatieven.⁷ De uitkomsten tonen aan dat het gevoerde integriteitsbeleid nog voldoende ruimte bevat voor verbetering. En dat is bij integriteit altijd een understatement (Staatscourant, 2005). Vooral sommige decentrale overheden schieten tekort in hun integriteitsbeleid en -maatregelen. Daarnaast vallen de bekendheid en het gebruik van bestaande integriteitsinstrumenten tegen en geeft twee derde van de organisaties aan knelpunten te ondervinden ten aanzien van het formuleren en implementeren van integriteitsbeleid.⁸

De aandacht voor integriteitsbeleid is kortom nog steeds een bittere noodzaak en biedt nog veel ruimte voor verbetering en verdere ontwikkeling. Bestuursorganen die het beleid niet op orde hebben, zijn kwetsbaar voor integriteitsschendingen en zetten daarmee het vertrouwen van de burger in de overheid onnodig op het spel.

Literatuur

- Bovens, M., De integriteit van de bedrijfsmatige overheid, in: Bovens, M. en A. Hemerijck (red.), *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van bindingen*, Beleid en Maatschappij Jaarboek 1996, Boom, Amsterdam en Meppel.
- CNV, Programma Arbeidsrelaties, Integriteit op de werkplek. Een onderzoek naar omgangsvormen op het werk, Utrecht, maart 2003.
- Dales, C., Om de integriteit van het openbaar bestuur, lezing voor de jaarvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1992.
- Demmke, C., Working towards common elements in the field of ethics and integrity, Study for the 43rd meeting of the Directors-General of the public services of the member states of the European union, European Institute of Public Administration, september 2004.
- Dohmen, J., *De vriendenrepubliek. Limburgse kringen*, Sun, Nijmegen, 1996.
- Frissen, P., *De virtuele staat. Politiek, bestuur en technologie; een postmodern verhaal*, Academic Service, Schoonhoven, 1996.
- Haan, J. de en J. van den Heuvel, Corruptie en fraude in het openbaar bestuur: Op zoek naar patronen in het verleden, in: *Openbaar bestuur*, oktober 2003, pp. 24-29.
- Hoekstra, A., H. Beentjes en E. Schut, Nieuwe instrumenten voor integriteitsmanagement, in: *Het tijdschrift voor de politie*, maart, nr. 3, 2004.
- Hoetjes, B., *Corruptie bij de overheid. Een bestuurlijk en politiek probleem, sociaal-wetenschappelijk beschouwd*, VUGA, 's-Gravenhage, 1982.
- Hoetjes, B., Over de schreef, in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 17, nr. 4, 1991.
- Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD en D66, Meedoen, meer werk, minder regels, 16 mei 2003.
- Huberts, L. (red.), *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*, Gouda Quint bv, Arnhem, 1992.
- Huberts, L. (e.a.), *Nederland fraude- en corruptieland. De omvang, achtergronden en afwikkeling van corruptie- en fraudeonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003*, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Afdeling bestuur en organisatie, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2004.
- Kamerstukken II, 2003-2004, 29 436, nrs. 1-6, Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit.
- Kaptein, M., *De integere manager. Over de top, dilemma's en de diamant*, Van Gorcum, Assen, 2002.
- Karssing, E. en A. Hoekstra, Integriteitsbeleid als evenwichtskunst, in: *Bestuurswetenschappen*, 2004, nr. 3.
- Knevel, P., *Het Haagse Bureau. 17de-eeuwse ambtenaren tussen staatsbelang en eigenbelang*, Prometheus/Bert Bakker, Amsterdam, 2001.

7. Het onderzoek kan integraal worden opgevraagd via de website: www.integriteitoverheid.nl

8. De meest genoemde knelpunten zijn gebrek aan capaciteit, prioriteit en kennis.

- Maesschalck, J. en M. Suykens, *Een integriteitsbeleid in uw lokaal bestuur: een handleiding*, VVSG Pockets lokale besturen, Uitgeverij Politeia nv, Brussel, 2004.
- Ministerie van Algemene zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29 454, nrs. 1 en 2.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nota Integriteit sector Rijk, 1994.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handboek Integriteitsonderzoek. Leidraad voor preventief zelfonderzoek naar kwetsbaarheden binnen overheidsorganisaties, 2003 (a).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. TK, vergaderjaar 2002-2003 (b), 28 844, nr. 2.
- Ministerie van Financiën, Integriteit bij het rijk; een handreiking voor een audit, 2002.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken, De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak, september, 1992.
- Niessen, R., Professional integrity in the Dutch civil service, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *The Dutch civil service*, Kluwer, Deventer, 2004.
- Paine, L. Sharp, 'Managing for organisational integrity', in: *Harvard Business Review*, March-April, 1994, pp. 106-117.
- Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 244, nr. 6, december, 2002.
- Peeters, H., *Over deugden en ondeugden. Vroeger en nu*, Sun, Nijmegen, 1996.
- Rainey, H., *Understanding and managing public organizations*, Jossey-Bass, California, 1991.
- Staatscourant, Overheid nog lang niet klaar met integriteitsbeleid, nr. 61, 2005. p. 7.
- Straathof, A. (red). *Integriteit in Teams*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Trevino, L., L. Hartman en M. Brown, Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership, in: *California Management Review*, vol. 42, nr. 4, pp. 128-142.
- VNG, Integriteitsbeleid in gemeenten. Modelgedragscode voor ambtenaren, VNG uitgeverij, Den Haag, 2004.
- Vos, R. en H. Beentjes, *Integriteitsbeleid bij het Rijk. Een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2004.