

p/a: Tweede Kamer der Staten-Generaal
Ter attentie van de informateur, dhr. mr. H.D. (Herman) Tjeenk
Willink, voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal mw. V.A.
(Vera) Bergkamp, en fractievoorzitters van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal.
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum: 26 april 2021

“Met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur, aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. En zonder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet. Dan is er geen democratie meer. Dat is een beklemmend beeld.”

- Ien Dales (1992)

Geachte informateur, voorzitter, fractievoorzitters,

Met deze open brief richten wij, verenigd in het Netwerk Goed Besturen, ons, via u, tot het aankomend kabinet met een oproep tot het in gang zetten en bestendigen van een meer systematische en integrale aanpak van integriteitsvraagstukken in het publieke domein. De noodzaak is groot, en het gedeelde gevoel van urgentie hoog. Gevoed door onze betrokkenheid, ervaring en expertise op het terrein van integriteit delen wij graag met u onze collectieve visie en aanbevelingen.

Wat speelt er?

Ondanks de toename van integriteitsbeleid en -maatregelen in publieke organisaties wordt het openbaar bestuur nog altijd onverminderd vaak geconfronteerd met integriteitsschendingen, zoals ook de talloze voorbeelden in de Politieke Integriteitsindex¹ en de recente kwestie bij de Provincie Limburg laten zien. Deze

¹ De Politieke Integriteitsindex (PII) is een project van Leo Huberts (emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam), Muel Kaptein (hoogleraar bedrijfsethiek aan de RSM Erasmus Universiteit) en onderzoeksjournalist Bart de Koning. De PII brengt integriteitsschendingen door Nederlandse politici sinds 1980 in kaart.

*Brandbrief Integriteit:
Oproep tot Systematische
en Integrale Aanpak
Integriteitsvraagstukken*

integriteitsschendingen vinden plaats in alle lagen, geledingen, en kennen vele verschillende uitingsvormen.

De aanhoudende reeks affaires staat niet op zichzelf, maar is symptomatisch voor een systeem dat geleidelijk aan de kwaliteit van publieke dienstverlening alsook de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de overheid ondermijnt. Zoals wijlen Ien Dales al in de jaren negentig stelde is integriteit niet een bijzaak in politiek en ambtelijk handelen maar het fundament waarop behoorlijk bestuur en het democratisch stelsel is gebouwd. Bovendien is een respectvolle en transparante omgang met burgers en bedrijven ook gewoon een ijzersterk verdienmodel. Toch heeft duurzame verankering van integriteit jarenlang onvoldoende op de politieke agenda gestaan.

Waarom moeten we *nu* handelen?

De roep om een andere bestuurscultuur is sterker en breder gedragen dan ooit tevoren. Van de overheid wordt verwacht dat zij het juiste doet, ook als er niemand kijkt. Vanuit de Tweede Kamer, vanuit ambtenaren en vanuit burgers wordt gevraagd om een eerlijke, betrouwbare en integere overheid met meer transparantie en openheid, maar ook meer tegenspraak en ruimte voor ambtelijk vakmanschap. Tegelijkertijd dwingen ontwikkelingen en beleidsveranderingen rond actieve openbaarmaking, de implementatie van de nieuwe EU-klokkenluidersrichtlijn, de Toeslagenaffaire en de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties tot vergaande reflectie op de morele afwegingen die de overheid maakt en de wijze waarop het integriteitssysteem is ingericht.

Er is, met andere woorden, zowel noodzaak als mogelijkheid en momentum om échte verandering in gang te zetten. Om integriteit als fundament van onze democratie te herstellen. Laten we deze *window of opportunity* aan ons voorbijgaan, en vallen we terug in oude patronen, dan zal het cynisme onder burgers en ambtenaren enkel toenemen en versterkt dat de neerwaartse spiraal van wantrouwen. Ter bescherming van onze democratische rechtsorde is het daarom juist nú van cruciaal belang dat de verankering van integriteit een expliciete plek en nadere uitwerking krijgt in het nieuwe regeerprogramma.

Waarom voldoet de huidige aanpak niet?

Door het hele land werken ambtenaren, integriteitsfunctionarissen, wetenschappers, en NGO's achter de schermen onvermoeibaar aan het stimuleren en bewaken van de integriteit van het openbaar bestuur. Maar het integriteitssysteem is versnipperd en mist institutionele inbedding en slagkracht. Er is sprake van ad-hoc besluitvorming over integriteitsbeleid en constructiefouten in de formele systemen die de integriteit van de overheid zouden moeten

*Brandbrief Integriteit:
Oproep tot Systematische
en Integrale Aanpak
Integriteitsvraagstukken*

borgen. Wat wel geregeld is, schiet veelal tekort door gebrekkige uitvoering, onvoldoende doorvertaling naar personeelsbeleid en organisatiesystemen, en te weinig tijd, ruimte en middelen om integriteit in primaire processen aandacht te geven. Door de overmatige focus op het individuele gedrag van personen is er bovendien weinig oog voor de morele consequenties van beleidskeuzes en institutioneel handelen.

Door de manier waarop de huidige aanpak is ingericht, worden signalen en alarmbellen vaak te lang genegeerd en blijft de aandacht voor integriteit bij de overheid passief en reactief. De politieke reflex van liegen, verhullen, omzeilen en er omheen draaien is funest. We hebben er pas aandacht voor als het echt goed misgaat. Onthoudt de regering zich van actie, dan accepteert zij de schade die de gebrekkige verankering van integriteit toebrengt aan ons democratische rechtsstelsel, aan het vertrouwen in de overheid en aan burgers. Dan houdt zij een publiek bestel in stand dat te veel aan de grenzen van het betamelijke opereert. Dat is onacceptabel.

Wat is nodig voor een betere verankering van integriteit?

Ons vertrekpunt is simpel: een meer proactieve en systemische aanpak is cruciaal. Het is tijd voor een integrale aanpak waarbij we de individuele, situationele, organisationele en maatschappelijke factoren die integriteitsrisico's beïnvloeden, expliciet aan elkaar verbinden en maatregelen breder en meer institutioneel inbedden. Waarbij politieke en ambtelijke integriteit *in samenhang* met elkaar worden bekeken. En waarbij we integriteitsschendingen niet langer zien als 'incidenten' die enkel iets zeggen over het moreel kompas van een individuele ambtenaar of politicus, maar als cruciale lessen over de rol en verantwoordelijkheid van het collectief en de systemen waarin die ambtenaren en politici opereren.

Meer concreet adviseren wij vanuit onze collectieve betrokkenheid, ervaring en expertise om vanuit de regering aan te sturen en toe te zien op:

- Een meer **ontwerpgerichte benadering van integriteitsbeleid**, zowel op nationaal niveau als in organisaties. Integriteitsbeleid wordt veelal bovenop en binnen bestaande systemen gepast. Het gevolg is een onoverzichtelijk geheel aan instrumenten, maatregelen en meldkanalen dat weinig samenhang kent, weinig bescherming en veel te ver van de werkpraktijk afstaat. Een effectief integriteitssysteem vraagt om het lef om bestaande systemen kritisch tegen het licht te houden en waar nodig structurele aanpassingen in het publieke bestel en overheidsorganisaties te doen. Alleen dan kan integriteit werkelijk de plek krijgen die het verdient. Het in toenemende

*Brandbrief Integriteit:
Oproep tot Systematische
en Integrale Aanpak
Integriteitsvraagstukken*

mate populaire instrument 'design thinking' kan hierbij behulpzaam zijn.²

- **De systematische borging van de implementatie en uitvoering van integriteitsbeleid middels leiderschapsontwikkeling.** Integriteitsbeleid staat vaak nog te ver af van de werkvloer. Leiderschap is nodig om integriteitsbeleid ook in de dagelijkse praktijk te implementeren en te verbinden aan primaire werkprocessen en actuele ontwikkelingen. Dat vraagt om leiders die niet alleen het goede voorbeeld geven maar ook in staat zijn om moreel redeneren, integer handelen, sociale en psychologische veiligheid, tegenspraak, diversiteit en inclusie actief te stimuleren. De vaardigheden die dit vereist zijn niet vanzelfsprekend en vragen om passend personeelsbeleid en inbedding in management development programma's en ABD-trajecten, en voldoende tijd, ruimte en waardering voor ethisch leiderschap.
- **De systematische borging van een cultuur van rekenschap, transparantie én psychologische veiligheid.** Voor integer handelen is het (h)erkennen van verschillende perspectieven en belangen, en de uitlegbaarheid van morele afwegingen onontbeerlijk. *Organiseer en waardeer* daarom de tegenspraak die ons scherp houdt op morele risico's en blinde vlekken. En borg die tegenspraak door met transparantie niet door te drijven: extreme transparantie ondermijnt de psychologische veiligheid en werkt averechts. Ga uit van vertrouwen en investeer in het moreel bewustzijn binnen de overheid. Kijk naar hoe het gewenste gedrag juist gestimuleerd kan worden en of het systeem waarin men werkt wel klopt. Investeer ook in een veiliger meldingscultuur door wérkelijk bescherming te bieden aan klokkenluiders en ze financiële, psychosociale en juridische ondersteuning te bieden. Geef vertrouwenspersonen, integriteitsfunctionarissen, inspecties en het Huis voor Klokkenluiders een steviger positie in het bestel en rust ze toe met adequate middelen. Bouw tot slot aan een overheid waarin doorgeslagen technische rationaliteit en korte-termijn resultaatgerichtheid plaatsmaken voor voldoende reflectie en bezinning op ambtelijk vakmanschap³, goed bestuur en de publieke taak. Dat komt een efficiënte, effectieve én integere taakuitvoering op de lange termijn juist ten goede.

² <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/ingezonden/policy-is-implementation.15254637.lynkx>

³ Zie hiertoe ook de brief van de secretarissen-generaal aan uw adres, d.d. 12 april jongstleden.

- **Het omarmen van kritische geluiden op institutioneel niveau.** Institutionele *checks and balances* werken slechts bij gratie van een overheid die deze werkelijk serieus neemt. Nog te vaak worden signalen van Europese en nationale institutionele tegenkrachten weggeredeneerd, gepacificeerd of simpelweg genegeerd. Zie daarom nadrukkelijker toe op de opvolging van de aanbevelingen van o.a. de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, de Nationale Ombudsman en lokale ombudsfunctionarissen. Investeer bovendien in de institutionele *checks and balances* zélf. Niet alleen door meer proactief aandacht te besteden aan het moreel bewustzijn en gedrag van bewindspersonen en volksvertegenwoordigers, maar ook door de Tweede Kamer toe te rusten met de informatie en ondersteuning die nodig is om haar controlerende taak naar behoren uit te voeren.
- Een **steviger aansluiting bij Europese rule of law.** Om in de context van Europa andere lidstaten te kunnen aanspreken op de bedreiging van de rechtsstaat vanwege gebrekkige integriteit en corruptie, moet Nederland zelf in de spiegel kijken en het belang van rechtsstatelijkheid veel nadrukkelijker borgen. Meer dan nu het geval is, moet Nederland Europese normen op het gebied van integriteit volwaardig naleven en duurzaam verankeren in de nationale wetgeving. De minimale implementatie van bijvoorbeeld de EU-klokkenluidersrichtlijn of aanbevelingen van de VN, de Raad van Europa (GRECO) en OESO volstaat niet. Nederland moet te allen tijde opkomen voor de rechtsstaat in Europa en zorgen dat integriteit in eigen land hoog op de agenda wordt geplaatst. Dit betekent: bouwen aan vertrouwen en voorkomen dat Nederland verzandt in een reputatie van belastingvoordeeltjes en lobbyisme die de integriteit van de Nederlandse overheid, ons bedrijfsleven en de handel ernstig dreigen te ondermijnen. Durf internationaal voorop te lopen op het gebied van integriteit en laat zien dat transparantie en openheid bij uitstek samengaan met effectief overheidsoptreden en voorwaarde zijn voor een aantrekkelijk investeringsklimaat en een florerend bedrijfsleven.
- Expliciete **herijking van politiek-ambtelijke verhoudingen.** Faciliteer het collectieve gesprek over politiek-ambtelijke verhoudingen en de bijbehorende bestuursstijl. Periodieke, constructieve reflectie op de invulling die wordt gegeven aan de politiek-ambtelijke samenwerkingsrelatie stimuleert kritisch bewustzijn en afstemming van de verschillende rollen, rolopvattingen en wederzijdse verwachtingen tussen politici en ambtenaren. Dit brengt beide partijen beter in positie en vergroot de veiligheid, het wederzijds begrip en het onderling

*Brandbrief Integriteit:
Oproep tot Systematische
en Integrale Aanpak
Integriteitsvraagstukken*

vertrouwen dat nodig is voor loyale tegenspraak en het tegengaan van oneigenlijke beïnvloeding. Een effectief integriteitssysteem kan niet zonder. We moeten van afschuifcultuur naar aanspreekcultuur. We moeten vanuit de brede kennis en het vakmanschap in de uitvoeringspraktijk een vinger aan de pols houden hoe beleid zich ontvouwt. En we moeten ambtenaren in hun dagelijks werk kaders geven waarin de publieke waarden die zij nastreven en waar zij trots op zijn, ook echt op herkenbare wijze terugkomen. Zo kunnen morele dilemma's en risico's tijdig op de radar komen, en kan daar in samenspraak een adequate en in de praktijk werkbare oplossing voor worden gevonden.

Bijna dertig jaar nadat Ien Dales op indringende wijze pleitte voor een meer fundamentele aandacht voor de integriteit van de overheid, lijken haar woorden actueler dan ooit. De afbrokkeling van onze democratische rechtsorde moet een halt worden toegeroepen. Als we niet serieus investeren in de systematische en integrale aanpak van integriteit ondermijnen we de fundamenten waarop onze samenleving is gebouwd. Met deze brief vragen wij hier met klem uw aandacht voor, en roepen wij op tot de intensivering van inspanningen op deze aanpak in de aankomende regeerperiode.

Hoogachtend,

De voorzitters van het Netwerk Goed Besturen

Emeritus prof. dr. L.W.J.C. Huberts (Emeritus hoogleraar Bestuurskunde, Vrije Universiteit Amsterdam) (*penvoerder*)

Prof. dr. G. de Graaf (Hoogleraar Bestuurskunde, Vrije Universiteit Amsterdam)

Dr. L. Heres (Universitair docent Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht)

Dr. H.L. Paanakker (Universitair docent Bestuurskunde, Radboud Universiteit)

Prof. dr. Z. van der Wal (Ien Dales Hoogleraar, Universiteit Leiden)

*Brandbrief Integriteit:
Oproep tot Systematische
en Integrale Aanpak
Integriteitsvraagstukken*

Medeondertekenaars

Prof. dr. H. Addink (Emeritus hoogleraar Bestuursrecht en Goed Bestuur, Universiteit Utrecht)

Drs. H.J. Bout (Universitair docent Beroepsethiek Universiteit van Amsterdam en PhD student Nyenrode Business Universiteit)

Dr. G.J. Brandsma (Universitair Hoofddocent Bestuurskunde, Radboud Universiteit)

Dr. M. den Boer (Voormalig lid van de Tweede Kamer voor D66)

Mr. Dr. Alex Corra (Specialist Recht, Ethiek en Integriteit)

S.J. van Delden MPA (Organisatieadviseur en oud-hoofd Bureau Integriteit Gemeente Amsterdam)

Drs. A. Eijnsink (Voorzitter Onafhankelijke Commissie Integriteit Financiën (CiF), mede namens leden prof. dr. P. Schnabel en prof. dr. Z. van der Wal)

Mr. N.Ph. Geelkerken (Directeur-Bestuurder CAOP)

Mr J.M. Groot (Project manager Steunpunt Integriteitonderzoek Politieke Ambtsdragers)

Dr. R.C. van Halderen (onderzoeker, Avans Hogeschool)

Dr. J.K. Helderma (Universitair hoofddocent Bestuurskunde, Radboud Universiteit)

Drs. A. Hoekstra (voormalig hoofd van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en onderzoeker integriteitsmanagement, Erasmus Universiteit Rotterdam)

Dr. M. van Hulten (Oud-staatssecretaris, internationaal onderzoeker van corruptie en integriteit)

Prof. dr. Ronald Jeurissen (Hoogleraar Bedrijfsethiek, Nyenrode Business Universiteit)

Prof. dr. E.D. Karssing (Hoogleraar Filosofie, Beroepsethiek en Integriteitsmanagement, Nyenrode Business Universiteit)

Dr. N. Karsten MA (Universitair Docent Bestuurskunde, Tilburg University)

Drs. F.A.M. Kerckhaert (Voorzitter Onafhankelijke Integriteitscommissie ministerie van Justitie en Veiligheid, mede namens de leden E. Snoei en mr. A.M. Zwaneveld)

Dr. T. Kerkhoff (Universitair docent Bestuurskunde, Universiteit Leiden)

Prof. dr. E.W. Kolthoff (Hoogleraar Criminologie Open Universiteit en Lector Ondermijning Avans Hogeschool)

Mr D. van Lingen (Hoofd Veiligheid en Integriteit, DJI, Ministerie van Justitie en Veiligheid)

P. Lommerse (Bestuurslid vrijwilligersmanagement en opleidingen, afdeling Noord-Kennemerland)

Dr. D. Marijnissen (onderzoeker en docent opleiding Bestuurskunde, Avans Hogeschool)

Prof. dr. A.R. Neerhof (Hoogleraar Bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam)

*Brandbrief Integriteit:
Oproep tot Systematische
en Integrale Aanpak
Integriteitsvraagstukken*

Mr. C.A. Nooy (Consultant en trainer ethisch leiderschap)
Mr. dr. C. Raat, auteur en onderzoeker behoorlijk bestuur, Platform
Onafhankelijk Onderzoekers
P.C. Schokker LL.M. MA (Partner BING)
Mr. dr. W. Slingerland (Lector Weerbare Democratie, Hogeschool
Saxion)
Drs. S. Spoor MBA (Docent, onderzoeker en adviseur Bedrijfsethiek
en Integriteitsmanagement, Nyenrode Business Universiteit)
Mr. W.B.M. Tomesen (Voorzitter bestuur Huis voor Klokkenluiders)
drs. M. Wolfs (algemeen secretaris ICC Nederland en
directeur/bestuurder Stichting Week van de Integriteit)

Meer informatie? Contact het Netwerk Goed Besturen via:

dr. Leonie Heres (l.heres@uu.nl) / 06-41767363
dr. Hester Paanakker (h.paanakker@fm.ru.nl) / 06-44060898
prof. dr. Leo Huberts (l.huberts@vu.nl)

*Brandbrief Integriteit:
Oproep tot Systematische
en Integrale Aanpak
Integriteitsvraagstukken*