

Leren van 70 jaar integriteitkwesities

Een burgemeester die inwoners van zijn gemeente waarschuwt voor een naderende inval door het OM, of ambtenaren die een flink bedrag aan fooien innen. Is dat integer? Uit het onderzoek van Toon Kerkhoff (Universiteit Leiden) en Patrick Overeem (Vrije Universiteit Amsterdam), naar integriteitkwesities van na 1945, blijkt dat deze zaken vaak niet eenvoudig liggen. 'Onze perceptie van integriteit verandert constant.' Op 2 december gaven zij bij het CAOP een eerste inkijkje in hun onderzoek.

'Beleid rond integriteit loopt per definitie achter op de normen in de maatschappij', aldus Zeger van der Wal, hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel van het CAOP, die het seminar 'Kenmerken van integriteitkwesities' op 2 december aftrapte. 'De vraag is: waar gaan we in de toekomst naartoe? Hoe ontstaan normen? Door te kijken naar het verleden kunnen we lessen trekken voor de toekomst.'

Onderzoek

Dat kijken naar het verleden doen Toon Kerkhoff en Patrick Overeem met een groep studenten van het [Centre for Public Values & Ethics](#) van de Universiteit Leiden, in samenwerking met de Ien Dales Leerstoel en de Albeda Leerstoel. Tot nu bestudeerden zij 42 casussen vanaf de Tweede Wereldoorlog, waarbij de integriteit van bestuurders of ambtenaren ter discussie stond. 'Het is vooral interessant wanneer er nog geen duidelijke norm is', aldus Overeem. 'Als er al een passende norm is en er is slechts één schending, dan is de kwestie eenvoudig.' Gaat het bijvoorbeeld om omkoping, corruptie, fraude of diefstal, dan is snel duidelijk of iemand de regels heeft overtreden. Bij dubieuze giften, misbruik van bevoegdheden of wangedrag in privé-tijd, is het echter veel lastiger om vast te stellen of iemand 'fout' zat. Overeem: 'Dat zijn de interessante casussen waar wij in geïnteresseerd zijn.'

Visafslag Urk

Als voorbeeld van zo'n casus voerde Kerkhoff tijdens het seminar een casus op uit 2005, toen de Europese Unie de visquota flink beperkte om de visstand op peil te houden. Voor de vissers in Urk betekende dit een flinke daling van hun inkomen. De vissers, die hun vangst verhandelden via de Urker Visafslag, omzeilden op grote schaal de Europese regels. Het Openbaar Ministerie kreeg hier lucht van en plande een inval bij de Visafslag in. De burgemeester van Urk werd hiervan, volgens protocol, door het OM op de hoogte gesteld. De burgemeester, tevens voorzitter van het algemeen bestuur van de Urker Visafslag, tipte daarop de directeur van de Visafslag. Wat hij niet wist was dat de telefoon van die directeur werd afgetapt. De burgemeester werd vervolgd voor het lekken van de informatie, kreeg een boete van 500 euro en moest uiteindelijk, onder druk van de minister, aftreden als burgemeester. In Urk zelf werd hij echter gezien als een held. Van de gemeenteraad mocht hij in eerste instantie gewoon aanblijven en in 2013 ontving hij zelfs de erepenning van Urk. Moraal van het voorval: wat gezien wordt als goed of fout, verschilt per tijd en per plaats. 'Officiële regels kunnen soms behoorlijk verschillen van de opvattingen in de maatschappij', aldus Kerkhoff. 'Daarnaast verandert onze perceptie van integriteit constant. Wat nu nog gedoogd wordt kan over tien jaar als schande worden bestempeld.'

De onderzoekers keken bij de historische gevallen vooral naar zaken met de nodige publiciteit en verschillen van mening. 'Je hebt de mening van juridische autoriteiten, maar ook die van betrokken professionals, van morele autoriteiten, zoals bloggers, en natuurlijk van de samenleving', aldus Kerkhoff. 'Als daar veel verschillen tussen zitten levert dat een interessant debat op.'

Loodsenaffaire

Andere casussen die de onderzoekers bijvoorbeeld hebben opgenomen zijn de declaraties van Bram Peper en de loodsenaire. Bij de loodsenaire kwam eind jaren '60 aan het licht dat loodsmannen, die schepen in de haven naar de kade begeleiden, fooien kregen van de kapiteins op de schepen. De

fooiën telden op tot honderden guldens per maand. ‘Die fooiën krijgen alle loodsmannen, over de hele wereld’, aldus Overeem. ‘Maar deze loodsmannen waren ambtenaren, in dienst bij het Ministerie van Defensie. En ambtenaren mogen geen fooiën in ontvangst nemen.’ Dat leidde tot maatschappelijke ophef en een slepende rechtszaak, waarbij in 1971 98 loodsmannen werden veroordeeld (zonder boete). Jaren later werd het werk van de loodsmannen geprivatiseerd, waardoor de fooiën geen issue meer waren. Overeem tot de deelnemers van het seminar: ‘Misschien is privatiseren wel een oplossing voor uw integriteitskwesaties. Daarna is het vaak geen probleem meer.’

Aanbevelingen

Uit de verzamelde casussen, die nog verder worden aangevuld, hebben de onderzoekers al drie aanbevelingen gedistilleerd voor bestuurders.

- Let op de maatschappelijke onderstroom. Die bepaalt de normen van de toekomst. ‘Veel bestuurders bekijken zich daar op’, aldus Overeem. ‘Ze kijken naar de huidige regels en negeren de gevoelens die heersen in de maatschappij. Kijk bijvoorbeeld naar alle ophef over declaraties of over hoge bonussen. Ook al houd je je aan de geldende regels, dan nog kan er veel discussie ontstaan.’
- Pas op met het stellen van nieuwe normen. Met elke norm creëer je ook nieuwe integriteitsschendingen. ‘Er komen steeds meer integriteitsnormen bij, maar er verdwijnen er slechts weinig’, aldus Overeem. ‘Willen we dat wel? Daarom kunnen we bijvoorbeeld ook niet zeggen of we in Nederland corrupter worden. We krijgen namelijk steeds meer normen.’
- Normverandering is deels maakbaar. Overeem: ‘Het is niet iets wat ons overvalt. Je kunt als bestuurder meehelpen om het stellen van normen te beïnvloeden. De vraag is wel of je als bestuurder voldoende mandaat hebt om een norm te stellen. Soms is het verstandiger om dit aan het publieke debat over te laten.’

Komende integriteitskwesaties

Ten slotte gaven Kerkhoff en Overeem nog antwoord op de vraag van een deelnemer aan het seminar, die zich afvroeg welke integriteitskwesaties we de komende jaren in Nederland mogen verwachten. Beide onderzoekers verwachten vooral ophef over publieke beloningen. ‘Als je ziet hoe de publieke opinie daarover aan het veranderen is, dan is de kans groot dat daar schandalen over ontstaan’, aldus Overeem. ‘Denk bijvoorbeeld aan het recht op wachtgeld. Ook al heb je daar als ex-politicus recht op, misschien is het verstandig om er snel afstand van te doen, voordat er schande over wordt gesproken.’

Van der Wal verwacht vooral kwesaties die te maken hebben met discriminatie. ‘Het debat over discriminatie lijkt steeds gevoeliger te worden. De meningen over wat je wel of niet zou mogen zeggen worden feller. Als je daar als bestuurder forse uitspraken over doet, begeef je je in een mijnenveld.’ Daarna pleitte Van der Wal voor een voortgang van het onderzoek naar integriteitskwesaties. ‘Niet alleen omdat het voor ons onderzoekers zulke interessante ijkpunten oplevert, maar ook omdat we er dingen bespreekbaar mee maken.’

Meer informatie

Meer informatie over de CAOP leerstoelen vindt u op de [website van de leerstoelen](#)

Wilt u meer weten over integriteit? Kijk dan op de [expertisepagina Integriteit van de CAOP-website](#)

Of wilt u onafhankelijk en vakkundig advies over de aanpak van mogelijke integriteitsschendingen? Kijk dan bij het [Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers](#)