



Het algemeen belang zij de hoogste wet

Essay over integriteit bij
politieke benoemingen

Mei 2020

1. Integriteit is een morele kwaliteit

Integriteit is een onderwerp van toenemend belang in alle sectoren van de samenleving. Binnen het openbaar bestuur krijgt het steeds meer aandacht in de vorm van expliciet integriteitsbeleid en concrete maatregelen om integriteit te bevorderen en te borgen. Er zijn verschillende perspectieven op integriteit mogelijk, maar wat zij gemeen hebben is dat integriteit een morele kwaliteit is: de kwaliteit om te handelen in overeenstemming met relevante morele waarden, normen en regels.¹ Dit betekent dat integriteit altijd een morele dimensie kent: het gaat over wat goed is en wat niet. Etymologisch betekent integriteit “onaangetast”, intact, onkreukbaar (in – tangere “niet aangeraakt”). Integriteit is zo gezien een deugd, een moreel nastrevenswaardige houding. Maar integriteit is ook kwetsbaar, kan gemakkelijk ‘gekreukt’ raken.

Een belangrijk aspect van integriteit binnen het openbaar bestuur is het handelen conform de principes van de rechtsstaat: niet alleen de burger jegens de overheid, maar ook het handelen van de overheid jegens zichzelf en de burger is onderworpen aan het recht. Het recht waaraan de overheid zich dient te houden betreft algemeen verbindende regels (wetten, amvb’s), maar ook andere regels die de overheid zichzelf heeft opgelegd (codes, handvesten e.d.). Is essentie gaat integriteit echter verder – het naleven van de wet. Integriteit gaat over morele principes, die vaak voorafgaan aan de wet, maar soms ook ‘ongeschreven’ blijven. Wat we nu als essentiële rechtsregels zien – de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – zijn ooit als ongeschreven rechtsregels ontwikkeld (gelijke behandeling in gelijke gevallen, motiveringsbeginsel). Via jurisprudentie van de bestuursrechter zijn deze uiteindelijk wettelijk geborgd (Algemene Wet Bestuursrecht). De morele principes die daaraan ten grondslag liggen kunnen echter niet worden verengd tot het eenvoudigweg naleven van vastgelegde wetten en regels. Ook het privaatrecht kent, behalve juridisch afdwingbare regels, een morele categorie: de zgn. natuurlijke verbintenis: een verplichting die voortvloeit uit moraal of fatsoen, maar die niet rechtens afdwingbaar is. We bevinden ons hier in het morele domein: niet juridisch verplichtend, wel moreel verplichtend.

Gezegd hebbend dat integriteit een morele kwaliteit is en gaat over de moraal, is het van belang te erkennen dat wat “het goede” is, geen in de tijd en tussen politieke ideologieën en landen eenduidige antwoorden oplevert. Afhankelijk van de maatschappelijke omstandigheden kan in het ene land het beperken van corruptie en omkoping binnen de overheid het hoofdoel zijn van integriteitsbeleid, terwijl in het andere land aandacht voor mogelijke belangenverstrengeling of gedrag in het privé-domein de meeste aandacht krijgen². In een pluriforme samenleving als de Nederlandse, betekent voor de ene partij integriteit met name het naleven van de vastgelegde wetten en regels als belangrijkste richtsnoer, terwijl voor de andere partij het gaat om het (voor-) leven van “het goede leven”, gebaseerd op godsdienstige principes. Een voor iedereen eenduidig antwoord op wat “goed is” is er dus niet. Uit het oogpunt van integriteit is wel van belang dat wat goed is en wat niet, op de politieke agenda wordt gezet en onderwerp

¹ Huberts, L.W.J.C. (2018) Integrity; What it is and Why it is Important, *Public Integrity*, 0, 1-15, 2018, p3.
<https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>

² Ibid, p8.

is van gesprek. Integriteit vraagt explicitering van en discussie over de publieke moraal, ook buiten hetgeen is voorgeschreven. Is er meer “goed” en nastrevenswaardig dan hetgeen via wetten wordt geborgd en gehandhaafd? Of: kan de uitsluitende naleving van de wet toch tot een moreel tekort leiden? Kan de overheid integriteit schenden als ze zich volledig aan de schreven regels houdt? Welke culturele verschillen zijn legitiem in de publieke en privésfeer? Wanneer wordt het algemeen belang het beste gediend?

2. Aandachtspunten voor onderzoek naar integriteit

Met de toenemende aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur neemt ook het onderzoek naar integriteit toe, waar diverse beroepsgroepen een rol in vervullen³. Het thema vindt ook steeds meer zijn weg naar rekenkamers. Dit laatste is niet vreemd, want rekenkamers houden zich bezig met rekenschap geven en het bevorderen in het vertrouwen van de overheid. Internationaal krijgt integriteit aandacht als onderdeel van publieke verantwoording en goed bestuur⁴.

Bij het doen van onderzoek naar integriteit is van belang te kijken naar gedrag, processen en procedures in brede zin. Niet de uitgevoerde activiteiten (output) of de maatschappelijke uitkomsten (outcome) staan centraal, maar hoe ze tot stand zijn gekomen. Door te kijken naar gedrag, processen en procedures kan een beeld worden gevormd over de in een organisatie werkzame normatief-ethische systemen, over het voldoen aan de geldende morele waarden en normen. Wat zijn patronen die daarin zijn te zien? Wat zijn de normen en de moraal die daaruit naar boven komt? Wat is de “moresprudentie”? In nationaal en internationaal ontwikkelde codes voor integriteit in het openbaar bestuur is dit vertaald naar eisen die kunnen worden gesteld aan gedrag, processen en procedures. Openheid, betrouwbaarheid, transparantie, aanspreken op gedrag, het primaat van het publiek belang, rechtvaardigheid, inclusiviteit, checks and balances zijn begrippen die daarin vaak terugkeren.

Transparantie als thema vormt een basisconditie voor integriteit en verdient daarom speciale aandacht in onderzoek waar integriteit aan de orde is. Transparantie is een voorwaarde voor adequate en gezagvolle verantwoording door bestuurders en voor volksvertegenwoordigers om hun controlerende taak goed uit te kunnen voeren⁵. Deze wezenlijke functies van transparantie impliceren dat het onmisbaar is voor het vertrouwen in en de legitimiteit van het openbaar bestuur en als rechtstatelijk criterium op hetzelfde niveau mag worden gesteld als het legaliteitsbeginsel. Voor bestuurders gaat het in de kern om twee hoofdvragen:

³ Zie Zouridis, S. (2018) “Integriteit vergt onderscheidend vermogen, net als integriteitsonderzoek”, https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vkl8ol80g1z9/nieuws/integriteit_vergt_onderscheidend

⁴ Zie <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst/p/publieke-verantwoording>

⁵ Raad voor het openbaar bestuur, *Benoemingen in het openbaar bestuur*, juli 2006, hoofdstuk 7.

https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2006/07/01/benoemingen-in-het-openbaar-bestuur/Benoemingen_in_het_openbaar_bestuur_Adviesrapport_200607.pdf

1. Laten we zien wat we hebben gedaan?
2. Leggen we uit wat we hebben gedaan?

Er zijn situaties te bedenken waar transparantie lastig is (veiligheid, marktgevoeligheid, crisis) en transparantie vooraf niet altijd mogelijk en wenselijk is. In dergelijke gevallen staat echter nog altijd de verantwoording achteraf ter beschikking.

Een bijzondere verantwoordelijkheid voor het bevorderen van integriteit in het openbaar bestuur is gelegen bij bestuurders. Zij hebben een belangrijke rol in het agenderen van integriteit en bevorderen en bespreken daarvan binnen de gehele organisatie. Ontvankelijkheid voor signalen uit de omgeving is daarbij belangrijk, evenals een houding die verder gaat dan “integriteit is geregeld omdat er regels zijn”. Een belangrijk aspect in het verlengde hiervan is oog te hebben voor “schijn”. Schijn en werkelijkheid zijn verschillend, maar tegelijkertijd niet los te zien van elkaar. Percepties van situaties zijn even werkelijk als de situaties zelf en kunnen niet los gezien worden van elkaar: “If men define situations as real, they are real in their consequences”⁶. Anders gezegd: de perceptie van gedrag roept zijn eigen effecten op. Dit impliceert dat onderzoek naar integriteit aandacht heeft voor “de schijn des kwaads”⁷. Voor het openbaar bestuur betekent dit voorzichtigheid, in de zin dat de overheid risico’s vermijdt die het vertrouwen in en de steun vanuit de samenleving kunnen schaden. Andersom is angst voor risico’s niet nodig: actief bestuur is nodig op onderwerpen die de burger daadwerkelijk beroeren.

3. Onderzoek naar benoemingen van oud-politici

Bij benoemingen van oud-politici binnen het openbaar bestuur speelt integriteit een belangrijke rol. Benoemingen worden hier breed opgevat als de inzet (waaronder inhuur/opdrachtverstrekking en de voordracht voor specifieke functies) van oud-politici. Bij benoemingen dient het uitgangspunt te zijn dat het algemeen belang wordt behartigd. Dit principe is een lang bestaand algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, dat is geborgd in de Grondwet, de Provinciewet, Gemeentewet, codes en verordeningen. Andere motieven dan het algemeen belang kunnen bij benoemingen een rol spelen: het belang van de eigen politieke partij boven het algemeen belang of het eigen persoonlijk belang boven het algemeen belang. Belangtegenstelling, vriendjespolitiek, favoritisme, achterkamertjespolitiek of de schijn daarvan moeten worden voorkomen bij benoemingen.

Het laten prevaleren van het algemeen belang vereist dat bij benoemingen de functionele deskundigheid

⁶ In de wetenschappelijke literatuur staat dit bekend als het zogenaamde “Thomas theorema”.
<https://nl.wikipedia.org/wiki/Thomas-theorema>

⁷ Vgl. Vondeling, A. *Schijn des Kwaads*, Den Haag, 1978.

en geschiktheid de doorslag geven en veruit het zwaarste wegen⁸. Dat is een combinatie van persoon, competenties en opdracht. Onder omstandigheden kan 'politieke gezindheid' een geschiktheids criterium zijn. Dit dient dan wel vooraf kenbaar worden gemaakt en niet in strijd te zijn met de functionele geschiktheidseisen. Functionele geschiktheidseisen dienen altijd expliciet te worden opgesteld en bij voorkeur openbaar gemaakt in vacatureteksten en profielschetsen. Zo wordt duidelijk dat politieke gezindheid alleen nooit het enige of doorslaggevend criterium is geweest voor een functie in het openbaar bestuur.

Naast het beoordelen van de functionele competenties is transparantie in de benoemingsprocedure een belangrijk thema. Transparante procedures kunnen het maatschappelijk vertrouwen in hoe benoemingen tot stand komen vergroten en tendentieuze berichtgeving over specifieke benoemingen voorkomen. Transparantie vraagt om helderheid hoe de procedure is verlopen en wie waarover op welke momenten beslissingen neemt. Bij benoemingen kunnen de volgende stappen in het proces worden onderscheiden:

1. Het ontstaan van de vacature/opdracht
2. Het vertalen van de vacature/opdracht naar een functieprofiel
3. De werving en selectie van kandidaten
4. De benoeming tot een functie/de gunning van de opdracht
5. Het monitoren en evalueren van de uitvoering van de functie/opdracht

Bij al deze stappen is transparantie van belang. Er kunnen gronden zijn voor beslotenheid op onderdelen (bijvoorbeeld om de privacy van personen te beschermen of omdat de aard van de opdracht vraagt om 'beleidsintimiteit'), als dit dan maar kenbaar wordt gemaakt en onderbouwd. Ook dat is transparantie: beredeneerde beslotenheid is geen 'achterkamertjespolitiek'. Het belang van beredeneren geldt ook wanneer in procedures wordt afgeweken van bestaande regels. Uitzonderingen en 'maatwerk' kunnen legitiem zijn, maar moeten dan wel te rechtvaardigen zijn en worden onderbouwd. Bij uitzonderingen is ook de vraag wanneer het nog uitzonderingen zijn en wanneer iets een patroon wordt. Daarbij ook de vraag waarom überhaupt een uitzondering nodig is; is er veel haast, is er een zeldzame deskundigheid? Verder is bij uitzonderingen van belang onderscheid te maken in type opdrachten, die een verschillend 'risicoprofiel' kennen. Bij de benoeming van (oud-) politici geldt dat het in het algemeen gaat om strategische functies en vraagstukken, waarbij de lat ten aanzien van transparantie en integriteit hoog moet liggen. Omgekeerd is doorschieten in angst voor fouten ook niet nodig, dat werkt verlamdend.

Ten aanzien van de hierboven genoemde stappen in een benoemingsprocedures, zijn er afgelopen jaren voldoende regels en codes ontwikkeld. Deze kunnen houvast bieden voor bestuurders en ambtenaren en bij onderzoek naar benoemingen. Maar: "uiteindelijk gaat het erom dat algemene beginselen (voor behoorlijke benoemingsprocedures) tussen de oren van bestuurders en ambtenaren zitten en in feitelijke

⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Benoemingen in het openbaar bestuur* Ibid. hfst 7

gedragingen tot uiting komen⁹.

4. De volksvertegenwoordiging in positie

Bij het bevorderen van integriteit en transparantie bij benoemingen, is een bijzondere rol weggelegd voor de volksvertegenwoordiging. Als eerste heeft de volksvertegenwoordiging de rol het volk te vertegenwoordigen als het gaat om het debat over de moraal en over het algemeen belang. Wat zijn de morele waarden, normen en regels die 'het volk'/de eigen achterban belangrijk vinden en die een plaats verdienen in het debat over integriteit en de vertaling naar gewenst gedrag en concrete processen en procedures? Dit vraagt het goed aanvoelen wat de burger belangrijk vindt om vertrouwen te hebben in de kwaliteit van het openbaar bestuur ten aanzien van benoemingen. De eigen 'onkreukbaarheid' als volksvertegenwoordiger speelt hier ook een rol in. Naast het inbrengen van morele waarden, normen en regels die de achterban belangrijk vindt is het gaande houden van het debat over integriteit in benoeming een taak die bij uitstek past bij de volksvertegenwoordiging. De volksvertegenwoordiging heeft de instrumenten om het onderwerp in brede zin en bij specifieke casuïstiek te agenderen, te bediscussiëren en te vragen om nadere informatie over benoemingen.

Naast volksvertegenwoordiging, is in het duaal bestel van het openbaar bestuur de volksvertegenwoordiging de partij die kaders kan stellen en kan controleren. In interactie met het uitvoerend bestuur kunnen inhoudelijke kaders worden gesteld aan benoemingen en kaders worden meegegeven over de procedures en regels die daarvoor worden opgesteld. Die kunnen periodiek worden geactualiseerd en bijgesteld. De controlerende rol krijgt vorm door de naleving van de kaders te monitoren en evalueren. Dit kan door middel van het actief opvragen van informatie bij het uitvoerend bestuur en periodiek onderzoek te doen of laten doen.

Het *algemeen belang* zij de hoogste wet en volksvertegenwoordigers zijn bij uitstek in de positie om de integriteit bij benoemingen van oud-politici te bevorderen.

Zuidelijke Rekenkamer, mei 2020

⁹ Raad voor het openbaar bestuur, *Benoemingen in het openbaar bestuur* Ibid., p.58.