

Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences

Collectief moreel vakmanschap

Over de integriteit van het lokaal bestuur

Prof.dr. Leonie Heres



Collectief moreel vakmanschap

Over de integriteit van het lokaal bestuur

Colofon

Collectief moreel vakmanschap. Over de integriteit van het lokaal bestuur

Leonie Heres

Uitgave

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)

Departement Bestuurskunde en Sociologie

Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2023

ISBN

978-90-75289-76-3

Vormgeving

PanArt communicatie en mediadesign, Rhoon

Druk

OBT, Leiden

Coverbeeld

AdobeStock

© L. Heres, 2023

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Collectief moreel vakmanschap

Over de integriteit van het lokaal bestuur

Prof.dr. Leonie Heres

Rede

in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Integriteit van het Lokaal Bestuur vanwege de gemeente Rotterdam bij de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences van de Erasmus Universiteit Rotterdam op vrijdag 15 september 2023.

Inhoud

Een onstuimig grijs gebied	9
De schurende realiteit van bestuurlijke integriteit op lokaal niveau	13
Een kort begrippenkader. Integriteit, integriteitsschendingen en integritisme.....	17
Bestuurlijke integriteit als uiting van collectief moreel vakmanschap	21
Integriteit voorbij het individu.....	29
Een eerste verkenning van het terrein	32
- Eigenschappen van het politieke ambt	33
- Eigenschappen van de sociale systemen waar politieke ambtsdragers deel van uitmaken.....	49
- Eigenschappen van de bredere maatschappelijke omgeving	54
Lokale bestuurlijke integriteit: een onderzoeksagenda	57
Dankwoord.....	64
Literatuur	68

*Geachte Rector Magnificus,
zeer gewaardeerde toehoorders,*

Een onstuimig grijs gebied

Het is alweer even geleden dat ik mijn allereerste stappen in de wetenschap zette. Het was 2006, het jaar waarin een Amsterdamse wethouder spijt betuigde in de raad omdat ze zichzelf een bouwvergunning had verleend en daarbij de schijn van belangenverstrengeling had gewekt.¹ Het was ook het jaar waarin de burgemeester van Almere onderzoek liet doen naar zichzelf, nadat haar eigen integriteit ter discussie was komen te staan vanwege illegale boringen voor een grondwaterinstallatie bij haar huis.² En het jaar waarin een raadslid in Drimmelen na twintig jaar de lokale politiek verliet: vermoedens van misbruik van positie konden weliswaar niet hard worden gemaakt, maar alle publiciteit rond de casus werd hem teveel³ en ook na het externe onderzoek waren zijn collega-raadsleden niet overtuigd van de integriteit van zijn handelen.⁴ Ondertussen beschuldigden een wethouder en een raadslid in Woudrichem elkaar in de krant over en weer van onterechte verdachtmakingen en ongefundeerde twijfels over hun integriteit.⁵

Nu, meer dan 17,5 jaar later, telt de Politieke Integriteitsindex het grootste aantal integriteitsaffaires in de Nederlandse politiek in de afgelopen tien jaar.⁶ Kranten berichtten vorig jaar over 75 gevallen van (vermeende) integriteitsschendingen door politiek ambtsdragers. Van een burgemeester die een raadslid uitschold voor 'lul' en 'gladjanus'⁷ tot een wethouder die zich bemoeide met een advies voor woningbouw in een gebied waar ze zelf een stal en grond bezit⁸: de integriteit van het bestuur blijft ook anno 2023 de gemoederen bezighouden. In de periode 2002-2018 trad gemiddeld iedere twee maanden een wethouder terug nadat deze verwickeld was geraakt in een integriteitskwestie (Bouwmans, 2020). We lezen dus nog altijd wekelijks, zo niet dagelijks, over politiek

-
- 1 Schenk, W. (9 december 2006), 'Wethouder gaf zichzelf vergunning'; Bureau Integriteit van gemeente Amsterdam onderzocht belangenverstrengeling van PvdA-wethouder Zuidoost, de Volkskrant.
 - 2 Parool (22 december 2006), Onderzoek integriteit Almeerse burgemeester; Geen vergunning en zonder toestemming, Het Parool.
 - 3 De Jong, P. (22 april 2006), Onderzoek integriteit Broeders; Oud-wethouder Drimmelen, BN/DeStem.
 - 4 De Jong, P. (10 mei 2006), 'Opstappen Broeders is verstandig besluit', BN/DeStem.
 - 5 Koster, M. (20 december 2006), De Peuters afkeer van 'grasmaaiers', Brabants Dagblad.
 - 6 De Koning, B. (15 maart 2023), CDA heeft voor het derde jaar op rij de meeste integriteitsaffaires, *Follow The Money*.
 - 7 Reijnen Rutten, E. en T. Maas (18 november 2022), Kwestie 'gladjanus' en 'lul' suddert voort: gesoebat over extern onderzoek en rol burgemeester Slinkman, AD/Algemeen Dagblad.nl.
 - 8 Roele, J. (19 december 2022), Wethouder Landsmeer bemoeide zich met advies waardoor haar grond veel meer waard zou worden, AD/Algemeen Dagblad.nl.

ambtsdragers die zich schuldig zouden maken aan zaken als belangenverstrengeling, machtsmisbruik, grensoverschrijdend gedrag, en misbruik en manipulatie van informatie. Het gaat dan overigens niet alleen over burgemeesters, wethouders en raadsleden⁹, maar ook andere politieke ambtsdragers als Kamerleden, provincie- en waterschapbestuurders. Bijdragen aan het toch al wankele vertrouwen van burgers in de overheid, en in de politiek in het bijzonder, zal het niet (Boogers, 2012; Bowler & Karp, 2004; Kerkhoff & Overeem, 2021; Van der Meer & Hakhverdian, 2017).¹⁰

Een cynicus zou zeggen dat de tijd wel lijkt te hebben stilgestaan. Dat het alleen maar erger is geworden, en we met al dat integriteitsbeleid van de afgelopen decennia weinig zijn opgeschoten. Het probleem lijkt er immers niet kleiner op te zijn geworden. Maar al in 2005 wees Huberts ons op de integriteitsparadox: wanneer we meer aandacht hebben voor integriteit zullen we als maatschappij ook eerder en vaker mogelijke schendingen bespreken. Daardoor lijkt het alsof deze zich vaker voordoen dan elders, terwijl dat niet het geval is. Als we bovendien meer moeite doen om integriteitsschendingen op te sporen, zullen we er vanzelf meer vinden. Ook moeten we ons realiseren dat aanhoudende discussies over integriteitstekwesties niet alleen onvermijdelijk zijn, maar zelfs noodzakelijk voor de integriteit van het openbaar bestuur. Historisch onderzoek van Kerkhoff laat zien dat schandalen en publiek debat over integriteit een cruciale rol spelen in de herijking van bestuur en samenleving:

▄▄ *Debat blijkt noodzakelijk voor de aanscherping en ontwikkeling van publieke moraal omdat het de gelegenheid biedt eens expliciet met elkaar van gedachten te wisselen over goed en fout bestuur en hoe men met elkaar om wenst te gaan. Debatten over corruptie [en daar voeg ik aan toe: andere vormen van niet-integer gedrag] zijn onderdeel van een gezond bestuurlijk stelsel in beweging. ▄▄*

(Kerkhoff, 2015; zie ook Kerkhoff, 2013)¹¹

⁹ Waar in deze oratie in algemene zin wordt verwezen naar raadsleden kunnen in de meeste gevallen ook raadscommissieleden worden begrepen.

¹⁰ Opgemerkt moet worden dat in veel democratische, 'high trust societies' burgers relatief minder vertrouwen hebben in politieke partijen en politici en hen beschouwen als instituties die het meest vatbaar zijn voor corruptie (Europese Commissie, 2020, p. 27). Nederland is daarin dus allerminst uniek.

¹¹ Zie voor een vergelijkbare stelling De Ridder (2014). Brenton (2012) en Haller e.a. (2018) zien politieke schandalen eveneens als instrument van normering. Zoals Huberts e.a. samenvatten (2018, p. 4): schandalen bieden de samenleving een de gelegenheid om de collectieve morele norm te bediscussiëren, veranderen en/of bestendigen. De publieke opinie wordt vervolgens waar nodig gebruikt om de politici als symbolen van morele autoriteit af te straffen.

Zo bekeken doen we het zo slecht nog niet in Nederland en is alle negatieve aandacht voor integriteit misschien vooral een teken dat zowel bestuur als samenleving integriteit de laatste decennia meer serieus zijn gaan nemen. Niet voor niets constateerde collega Bovens (2006, p. 70) dat als het gaat om de integriteit van het Nederlandse openbaar bestuur het al gauw een kwestie is van 'doing better, feeling worse'.

Dat betekent niet dat er geen reden is tot zorgen om -of beter: zorgen vóór- de integriteit van het openbaar bestuur. Sterker nog, als de toenemende aandacht en beleidsmaatregelen voor integriteit (zie o.a. *Kamerstukken II, 2022/23*, 28844, nr. 254; Hoekstra e.a., 2016) iets hebben opgeleverd, dan is het wel het besef dat de manier waarop we integriteit momenteel proberen te borgen nog allerlei onvolkomenheden kent. Bovendien zal het werken eraan nooit 'af' kunnen zijn. Integriteit is een inherent dynamisch, veranderlijk fenomeen: het oordeel of iets integer is, hangt sterk af van tijd, plaats en persoon (Bovens, 2006; Huberts, 2018; Kerkhoff & Overeem, 2021). Was de wachtgeldregeling ooit bedoeld als instrument om politieke functies aantrekkelijk én moreel zuiver te houden, tegenwoordig leidt een beroep erop al snel tot een discussie over vermeende zelfverrijking en zakkenvullen (vgl. Bouwmans, 2020). En waar informele netwerken hoofdzakelijk werden gezien als een vorm van sociaal kapitaal die het functioneren van bestuurders ten goede komt, herkennen we nu beter dan voorheen ook de risico's op belangenverstrengeling en corruptie die dat soort netwerken in zich dragen (Slingerland, 2019).

Om de integriteit van het openbaar bestuur op een duurzame en systematische wijze te borgen, moeten bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren daarom voortdurend scherp blijven. Op niet eerder (h)erkende blinde vlekken. Op nieuwe vraagstukken en risico's. Maar ook op de mogelijke dysfuncties van genomen maatregelen, integriteitssystemen en de toon van het debat. Eenvoudig is dat niet, zeker niet in het politiek-bestuurlijke domein. We begeven ons in een tijdperk waarin morele waarden en normen in hoog tempo lijken te veranderen en voortdurend ter discussie staan. Soms met dusdanig tegen-gestelde opvattingen in de samenleving en politiek dat het lastig is om nog te spreken van een algemeen geldend en gezaghebbend moreel kader dat ambtsdragers helpt 'het juiste' te doen. Hoe overtuigd eenieder in het debat ook is van het eigen gelijk. Of het nu gaat over ombudspolitiek en netwerkcorruptie, omgangsvormen, of over politiek-ambtelijke verhoudingen: integer handelen is vanzelfsprekend noch eenduidig (zie kader) en het gesprek erover is al snel beladen. Integriteit is een kwestie van laveren in een onstuimig grijs gebied waar de tektonische platen onder de grond continu in beweging zijn. En waar niet zelden een mijn onder verstoep ligt.

Enkele spanningsvelden in de integriteit van het bestuur

Netwerkbewustzijn: tussen lokale worteling en belangenverstrengeling

Goed lokaal bestuur vereist goede banden met de lokale gemeenschap. Lokale netwerken zijn sociaal en politiek kapitaal. Ombudspolitiek appelleert aan een maatschappelijke behoefte en blijkt lokaal heel politiek succesvol. Maar de nabijheid en nauwe contacten tussen burgers, ondernemers en bestuur brengen ook risico's op belangenverstrengeling en netwerkcorruptie¹² met zich mee. Waar ligt de grens tussen het behartigen van specifieke belangen en belangenverstrengeling? En hoe om te gaan met 'de schijn tegen' die in de praktijk vaak al grote maatschappelijke en politieke onrust oplevert?

Grenzen aan het politieke spel: tussen professionele omgangsvormen en politiek opportunisme

In een politieke omgeving is het soms nodig de grenzen op te zoeken, het 'politieke spel' te spelen en op het scherpst van de snede met elkaar te debatteren. Dat kan tot verhitte en emotionele interacties leiden. Maar een al te scherpe verruwing van het debat kan niet alleen personen maar ook het instituut schaden, afbreuk doen aan het vertrouwen van burgers in de politiek en op termijn zelfs doorwerken in de maatschappij. Bovendien heeft een inhoudelijke strijd om ideeën juist baat bij een sociaal en psychologisch veilige omgeving. Wat is 'normaal' politiek bedrijven en politiek geoorloofd, en wanneer wordt het politieke spel zo gespeeld dat het morele grenzen overschrijdt? Hoe om te gaan met personen en partijen die de grenzen herhaaldelijk overgaan, maar waar vanwege het kiezersmandaat niet formeel kan worden opgetreden? En in hoeverre valt dit nog onder 'integriteit'?

Rolzuiverheid: tussen politiek primaat en loyale tegenspraak

Ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers werken samen aan de publieke zaak. Maar in die samenwerking spelen macht en wederzijdse afhankelijkheid onvermijdelijk een rol. Waar begint en eindigt ieders eigen rol, taak en verantwoordelijkheid? Hoe kan worden voorkomen dat spanningen in die relatie (bedoeld of onbedoeld) ontaarden in oneigenlijke druk? Hoe zorg je ervoor dat over en weer tegenspraak wordt geboden op een manier die de publieke zaak ten goede komt en morele ontsporingen voorkomt? Hoe borgen we dat kritische geluiden tijdig het bestuur bereiken en werkelijk gehoord worden?

12 Netwerkcorruptie wordt door Slingerland (2023) ook wel als volgt beschreven: "Wanneer netwerken uit gelijksoortige personen bestaan en de solidariteit, loyaliteit en wederkerigheid sterker worden en uiteindelijk de absolute norm worden, dan verandert het karakter van het netwerk van sociaal kapitaal naar een netwerk wat op het punt staat om te ontaarden. Dit ontaarden ontstaat wanneer de norm wordt dat netwerkleden vooral nog het netwerkbelang dienen: je doet iets voor het netwerk in de wetenschap dat het netwerk er voor jou is wanneer dat nodig is. Daarbij komt dat binnen het netwerk informatie wordt gedeeld, maar het risico op de loer ligt dat deze informatie te eenzijdig wordt, omdat er te veel gelijkgestemden zijn. Het ontbreekt als zodanig aan een gezond kritisch geluid. Dit alles gebeurt niet doelbewust en valt geen van de individuen persoonlijk te verwijten. Sterker nog, het individuele gedrag is niet het probleem. Je zou kunnen zeggen dat de groepsdynamiek een eigen leven gaat leiden. Er ontstaat tunnelvisie, zonder dat de leden het door hebben."

De schurende realiteit van bestuurlijke integriteit op lokaal niveau¹³

De afgelopen decennia is er flink geïnvesteerd in de ontwikkeling van de 'integriteitsinfrastructuur' of 'integriteitssystemen' van publieke organisaties. Tegelijkertijd moeten we constateren dat investeringen in bestuurlijke integriteit de afgelopen decennia achter zijn gebleven bij die in het ambtelijke domein (*Kamerstukken II, 2022/23, 28844, nr. 254*; Van den Heuvel e.a., 2010). In 2002 kwam met de dualisering de verplichting voor decentrale overheden om een gedragscode in te stellen voor het algemeen en dagelijks bestuur. Ook een stappenplan voor de omgang met vermoedens van integriteitsschendingen werd verplicht (Bovend'Eert e.a., 2019). Desondanks bleek uit onderzoek van Van den Heuvel en collega's in 2010 dat in de jaren na de dualisering de aandacht vooral nog uitging naar ambtenaren, en aanzienlijk minder naar politieke ambtsdragers (Van den Heuvel e.a., 2010). Integriteitsbeleid specifiek gericht op het borgen en bevorderen van de integriteit van politieke ambtsdragers, op lokaal, regionaal en landelijk niveau, kwam amper van de grond.

Pas de laatste vijf à tien jaar zien we duidelijke pogingen om te komen tot een bestuurlijk integriteitssysteem, waarin maatregelen en activiteiten om de integriteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers te stimuleren op een meer samenhangende en integrale manier worden gecombineerd en elkaar versterken (vgl. Hoekstra e.a., 2023). Met name op het lokale niveau worden steeds meer bouwstenen voor zo'n systeem gelegd.¹⁴ In 2016 kreeg de burgemeester een wettelijke zorgplicht voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit van de gemeente (artikel 170, lid 2 Gemw). En mede ingegeven door het Model Reglement van Orde van de VNG (art. 6) en de vrijwillige 'basisscan integriteit' van het ministerie van Binnenlandse Zaken is de laatste jaren ook het aantal risicoanalyses en 'integriteitstoetsen' voor (kandidaat-)wethouders gestaag toegenomen (Bovend'Eert e.a., 2019; Kolthoff e.a., 2020; Klein

13 Delen uit deze paragraaf verschijnen ook in het hoofdstuk Heres, L. (te verschijnen, 2023). Over integriteit en integritisme. In: Tops, P., M. Boogers, J. van Ostaaijen & R. Vuijk (eds), *De wethouder. Van politiek leider naar tijdelijk bestuurder?* Den Haag: Boom.

14 Veel ontwikkelingen op lokaal niveau zien we ook terug bij provincies en waterschappen, die als decentrale overheden door inzet van het Ministerie van Binnenlandse Zaken als systeemverantwoordelijke en verschillende sector- en beroepsverenigingen vergelijkbare wettelijke kaders, handreikingen en tools kennen als die voor gemeenten. Op landelijk niveau zijn die ontwikkelingen voorsnog beperkter gebleven: zo kent de Tweede Kamer bijvoorbeeld pas sinds 2021 een eigen -vrij minimale- gedragscode, een Adviseur Integriteit voor Kamerleden en een College van Onderzoek Integriteit (*Kamerstukken II, 2020/21, 35351 nr. 1*). Een gedragscode voor bewindspersonen werd eind 2022 vastgesteld, al betreft het hier vooral een samenvoegen van reeds bestaande regels. Uit deze gedragscode vloeit onder meer voort dat er een vertrouwenspersoon bewindspersonen wordt benoemd, de code jaarlijks wordt geactualiseerd en bewindspersonen (minimaal) één keer per jaar getraind worden in en met elkaar in gesprek gaan over integriteit (*Kamerstukken II, 2022/23, 28844, nr. 251*).

Kranenburg e.a., 2022). Sinds 2023¹⁵ moeten wethouders verplicht beschikken over een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en zijn er strakkere regels die erop toezien dat raadsleden geen deel uitmaken van beraadslaging en stemming over zaken waar zij een persoonlijk belang bij hebben. Intussen bieden de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het ministerie van Binnenlandse Zaken en de verschillende verenigingen voor lokaal bestuurders en raadsleden allerhande handreikingen en tools om integriteit in de bestuurlijke praktijk hanteerbaar te maken, bewustwording te creëren en het gesprek op gang te brengen.¹⁶ In het dit jaar uitgebrachte 'Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2023) worden verschillende kaders en instrumenten bijeengebracht.

Het zijn belangrijke ontwikkelingen die duiden op een toenemend besef dat niet alleen ambtenaren, maar ook *-en misschien wel juist-* volksvertegenwoordigers en bestuurders beter ondersteund en in staat moeten worden gesteld om hun functie op integere wijze uit te oefenen. Bestuurlijke integriteit wordt minder voor lief genomen. Maar het zijn ook ontwikkelingen die zo nu en dan flink kunnen schuren met de politiek-bestuurlijke realiteit en met de kenmerkende en unieke eigenschappen van het politieke ambt. Zo plaatsen staatsrecht-geleerden en bestuurders vraagtekens bij de status van bestuurlijke gedrags-codes als 'soft law'. In 'gewone' organisaties met reguliere arbeidsrelaties hebben gedragscodes de status van een interne regeling waar een rechter het handelen van werkgever of werknemer in een gerechtelijke procedure aan kan toetsen. Een oordeel over schendingen van de bestuurlijke gedragscode is daarentegen aan de gemeenteraad¹⁷ en dus politiek van aard; het is nadrukkelijk niet juridisch handhaafbaar. Desondanks worden bestuurlijke gedragscodes in publiek en politiek debat vaak behandeld als harde, vaststaande juridische kaders. Bovendien bevatten lokale gedragscodes geregeld doublures en afwijkingen ten opzichte van de wet. Juristen zien daarin een risico op uitholling van staatsrechtelijke principes (Elzinga, 2015; Broeksteeg, 2022). Ook is er kritiek op wat wordt gezien als 'vage' en 'subjectieve' normen in gedragscodes en bepleiten sommigen zelfs dat alle inhoudelijke integriteitsnormen een formeel-wettelijke grondslag zouden moeten hebben (Bovend'Eert e.a., 2019).

15 Artikel 28, Gemeentewet. Dit volgt uit de Wet Bevorderen Integriteit en Functioneren Decentraal Bestuur.

16 Zie o.a.: <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/integriteit>, <https://www.weerbaarbestuur.nl/themas/integriteit>, <https://www.burgemeesters.nl/professionalisering/e-learning/integriteit-voor-startende-burgemeesters/>, <https://www.wethoudersvereniging.nl/wat-doen-we/ondersteuning/integriteit/> en <https://www.raadsleden.nl/actueel/themas/integriteit>.

17 Of, in het geval van provincies en waterschappen aan de Provinciale Staten respectievelijk het Algemeen Bestuur.

Ook op andere punten schuurt het. Karsten en collega's wijzen bijvoorbeeld op de kwetsbare positie van de burgemeester, die als 'hoeder van de integriteit' wethouders en raadsleden moet aanspreken maar tegelijkertijd afhankelijk is van diezelfde wethouders en raad voor hun eigen functioneren -en in het geval van de raad zelfs voor de eigen herbenoeming (Karsten e.a., 2014; Verstedden, 2014).¹⁸ Dat kan het aanklaarten van integriteitskwesaties politiek gevoelig maken (Boogers e.a., 2021a; Bovend'Eert e.a., 2019; Karsten, 2019). Staat de integriteit van burgemeesters zelf ter discussie of is sprake van aanhoudende bestuurlijke problemen, en verschijnt de Commissaris van de Koning ten tonele, dan doemen er gelijk vragen op over de interbestuurlijke verhoudingen en democratische controle (De Vries, 2015; Karsten & Stumphius, te verschijnen 2023). Een wettelijke verplichting voor risicoanalyses voor kandidaat-wethouders staat al gauw op gespannen voet met de bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeente, met het legaliteitsbeginsel en met de privacy en rechtszekerheid van politiek ambtsdragers (*Kamerstukken II*, 2021/22, 35546, nr. 7). En lokale verschillen in integriteitsnormen, inclusief wat die betekenen voor de uitvoering en interpretatie van risicoanalyses en integriteitsonderzoeken, zijn soms maar moeilijk of niet uitlegbaar. Dat roept verwarring en discussie op (Bovend'Eert e.a., 2019; Vellekoop & Van der Mark, 2023).¹⁹ Dat risicoanalyses en integriteitsonderzoeken tot op heden zonder gestandaardiseerde kaders en verplichtingen zijn overgelaten aan private partijen, leidt daarnaast vooral bij bestuurlijke integriteitskwesaties met enige regelmaat tot maatschappelijke en politieke onrust (Bovend'Eert e.a., 2019; Broeksteeg, 2022).²⁰ Tot slot geven bestuurders zelf aan dat er in het beleid een te sterke nadruk ligt op formeel-juridische instrumenten en dat het gedragsperspectief meer aandacht verdient (Broeksteeg, 2022; Vellekoop & Van der Mark, 2023).

Kortom, het werken aan bestuurlijke integriteit blijkt meer nog dan in ambtelijke organisaties complex en spanningsvol te zijn. Het zijn deze spanningsvelden rond de integriteit van politieke ambtsdragers en hoe die samenhangen met de politiek-bestuurlijke context, die het inhoudelijke vraagstuk vormen van deze oratie. Meer precies staat de vraag centraal **op welke wijze de kenmerkende en unieke eigenschappen van hun rol van invloed zijn op hoe politieke ambtsdragers omgaan met integriteit in hun individuele en collectieve handelen, en welke implicaties dat heeft voor de bevordering en bescherming van bestuurlijke integriteit.**

18 Deze kwetsbaarheid is inmiddels aanleiding voor de minister van Binnenlandse Zaken om nadere maatregelen te overwegen om deze kwetsbaarheid te beperken. Zie ook *Kamerstukken II*, 2022/23, 28844, nr. 254. Zie ook *Kamerstukken II*, 2022/23, 28844, nr. 254.

19 Zie ook *Kamerstukken II*, 2022/23, 28844, nr. 254.

20 Opgemerkt zij dat de minister van Binnenlandse Zaken in april 2023 heeft aangekondigd te willen komen tot verplichte kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek. Zie *Kamerstukken II*, 2022/23, 28844, nr. 254.

De locus van het onderzoek is het lokaal bestuur. De bijzondere leerstoel, ingesteld door de gemeente Rotterdam, heeft zijn oorsprong in vragen die in de lokale praktijk spelen rond bestuurlijke integriteit. En dat is allerminst toevallig. Ten eerste levert het lokale niveau in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat de meeste bestuurders en volksvertegenwoordigers, en kent het daarmee in absolute zin de meeste integriteitsaffaires. Maar in *relatieve* zin blijkt het lokale niveau juist ondervertegenwoordigd te zijn in het aantal politieke integriteitsaffaires en lijkt ze het dus verhoudingsgewijs beter te doen dan de andere bestuurslagen (Huberts e.a., 2022).²¹ Dat laatste sluit aan bij het gegeven dat, ten tweede, het lokale niveau in Nederland voorop lijkt te lopen in het bestuurlijke integriteitsbewustzijn. Meer en eerder dan op regionaal en landelijk niveau zijn hier ontwikkelingen te zien richting een bestuurlijk integriteitssysteem (*Kamerstukken II*, 2022/23, 28844, nr. 254; zie ook Karsten & Stumphius, te verschijnen 2023). Tegelijkertijd is er de *couleur locale* en dus veel variatie in hoe er op lokaal niveau wordt omgegaan met bestuurlijke integriteit (Klein Kranenburg e.a., 2022). Daardoor worden de keuzes en moeilijkheden in (de borging van) bestuurlijke integriteit beter zichtbaar, en komen er dus eerder vragen naar boven over wat werkt en wat niet. Dat maakt dat het lokale niveau zich, tot slot, ook vanuit methodologisch oogpunt bij uitstek leent voor onderzoek naar bestuurlijke integriteit. Juist vanwege de grotere populatie en de grotere variëteit in omgang met bestuurlijke integriteit, kan meer vergelijkend onderzoek worden gedaan. Dat helpt een scherper beeld te krijgen van relevante factoren, patronen en mechanismen.

In wat volgt, ga ik eerst kort in op de belangrijkste begrippen die in het onderzoek van de leerstoel centraal staan: integriteit, integriteitsschendingen en integritisme. Daarna bespreek ik drie veronderstellingen die geregeld de kop opsteken in het publieke en politieke debat over bestuurlijke integriteit, maar die vanuit wetenschappelijk oogpunt twijfelachtig zijn en op zijn minst flinke nuancering vereisen. Langs deze weg kom ik op de kern van mijn betoog, namelijk dat bestuurlijke integriteit uiteindelijk draait om het *collectieve morele vakmanschap* van politieke ambtsdragers. En dat om zulk collectief moreel vakmanschap te kunnen creëren, we eerst meer inzicht moeten hebben in hoe sociale interacties en groepsprocessen die voortkomen uit de politiek-bestuurlijke rol en omgeving, van invloed zijn op hoe bestuurders en volksvertegenwoordigers omgaan met integriteit. Ik doe vervolgens een eerste aanzet voor het identificeren van mogelijk relevante kenmerken van het politieke ambt en de politiek-bestuurlijke omgeving. Dat brengt me in het laatste deel van deze oratie tot een agenda voor onderzoek naar de integriteit van het lokaal bestuur.

21 Ook hier valt overigens de integriteitsparadox niet geheel uit te sluiten: het relatief lagere aantal integriteitsaffaires op lokaal niveau zou dan duiden op een lager moreel bewustzijn en lagere meldingsbereidheid.

Een kort begrippenkader. Integriteit, integriteitsschendingen en integritisme²²

Over wat integriteit betekent, is al veel gezegd en geschreven. Er is niet één definitie te geven die niet onvermijdelijk en tot in de lengte der dagen tot discussie zal leiden (cf. Gallie, 1956). Die discussie zal ik hier niet over doen. Wel is het belangrijk kort de conceptuele vertrekpunten en kadering van het onderzoek te bespreken. Huberts (2014a, pp. 39-44) identificeert in de literatuur ten minste acht verschillende perspectieven op integriteit. Waar sommigen het definiëren als de consistentie tussen iemands morele principes, waarden, intenties en gedrag (het 'heel zijn') zien anderen integriteit bijvoorbeeld meer als een professionele verantwoordelijkheid (Huberts, 2018). Voor een goed begrip van hoe politiek ambtsdragers omgaan met integriteit, en om daarin ook handelingsperspectieven te kunnen bieden, moeten we echter rekenschap geven van hun dagelijkse realiteit. Dat betekent dat we een sociaalwetenschappelijke definitie nodig hebben die vooral bekijkt hoe het morele handelen van politieke ambtsdragers zich verhoudt tot de bredere maatschappelijke omgeving. Bestuurders en volksvertegenwoordigers worden immers niet zozeer beoordeeld op hun eigen morele maatstaven, maar vooral op de waarden en normen die de samenleving verbindt aan het ambt dat zij bekleden (zie ook Aardema e.a., 2012; Huberts, 2005).

In navolging op Huberts definieer ik **integriteit** daarom als een kwaliteit van besluitvorming en handelen, dat overeenkomt met de morele waarden en normen die geldend en relevant zijn in de context waarin men opereert (Huberts, 2005).²³ Daarbij wijs ik de lezer graag op een aantal belangrijke kenmerken van deze definitie (zie ook Heres, 2014; Huberts, 2018; Kaptein & Wempe, 2002; Six e.a., 2007 voor een uitgebreidere bespreking).

- Dat integriteit een kwaliteit van besluitvorming en handelen is, betekent dat we ons in de sociaalwetenschappelijke bestudering ervan in eerste instantie vooral richten op datgene wat *zichtbaar* is. Met andere woorden, hoe de

22 Deze paragraaf is mede gebaseerd op het te verschijnen hoofdstuk 'Over integriteit en integritisme', in: Tops, P., M. Boogers, J. van Ostaaijen en R. Vuijk, *De Wethouder. Van Politiek Leider naar Tijdelijk Bestuurder?* Den Haag: Boom.

23 Hierin onderscheidt de bestuursethiek zich nadrukkelijk van de beleidsethiek: "Het eerste betreft het handelen van de betrokkenen binnen het openbaar bestuur, om het beleidsproces, het politieke en ambtelijke spel. Voldoen ambtenaren of politici niet aan de 'ethiek van het spel en het handelen', dan is hun integriteit in het geding: de integriteit van het bestuur. Bij beleidsethiek gaat het om de ethiek van het beleid zelf, om de vraag wat er vanuit de ethische optiek te zeggen valt over overheidsbeleid. Dan gaat het niet alleen om de terreinen [...] zoals euthanasie, abortus, prenatale screening, volksgezondheid, voedselveiligheid, veehouderij, oorlog en vrede [...], veiligheid en criminaliteit, inkomen en sociale zekerheid, milieu, verkeersveiligheid, buitenlands beleid" (Huberts, 2005, p. 13).

persoonlijke en professionele ethiek zich uit in datgene wat een persoon (in rol) doet. Het gaat om keuzes en gedrag die direct of indirect te observeren -en dus te beoordelen- zijn voor anderen. Dat betekent niet dat intenties niet kunnen worden meegewogen worden in een moreel oordeel (zie onder), maar wel dat ook met goede intenties soms integriteitsnormen kunnen worden overschreden.

- Wat moreel goed of fout is, juist of onjuist, wordt bepaald in relatie tot de situatie en context waarin iemand zich begeeft. Integriteitsoordelen zijn dus afhankelijk van tijd en plaats. Wat moreel goed of fout is, kan bovendien door verschillende belanghebbenden ook verschillend worden geïnterpreteerd (zie ook Kerkhoff & Overeem, 2021). Dit maakt integriteit een ambigu begrip, waarbij het oordeel of iets 'integer' is mede wordt bepaald door wat het relevante publiek is dat zulk een oordeel velt.²⁴
- Dat integriteit ambigu is, betekent tegelijkertijd niet dat het volledig onbegrensd en fluïde is, of dat een strikt relativistische benadering te verdedigen valt. Als samenleving codificeren we de publieke moraal onder meer in wet- en regelgeving, gedragscodes, beroepsethische normen en standaarden, de beginselen van behoorlijk bestuur, enzovoorts. Zulke kaders vormen onze gestolde moraal en bieden een goeddeels stabiele basis voor ons morele handelen. Anderzijds is integriteit meer dan het handelen naar formele wet- en regelgeving: wat wettelijk gezien is toegestaan, wordt door de samenleving immers niet altijd als moreel toelaatbaar gezien. Een al te legalistische interpretatie van integriteit kan dus tot niet-integer gedrag leiden. Omgekeerd past wat volgens de publieke moraal gepast of zelfs noodzakelijk is, (nog) niet altijd binnen de wet en zijn er bijzondere situaties waarin wet- en regelgeving overtreden moeten worden om te kunnen doen wat moreel juist is (zie ook Becker, 2018; Karsten & Stumphius, te verschijnen 2023; Van Ostaaijen e.a., 2022).²⁵

Wanneer morele grenzen worden overschreden, en een beslissing of handeling dus in strijd is met de morele waarden, normen en regels die algemeen gelden in de omgeving waarin men opereert, spreken we van **integriteitsschendingen** of niet-integer gedrag. De verschijningsvormen van integriteitsschendingen zijn talloos en variëren van omkoping (het aannemen van steekpenningen),

24 Dit neemt overigens niet weg dat we in sociaalwetenschappelijk zin kunnen beschrijven welke morele waarden en normen als meer of minder algemeen geldend en relevant worden beschouwd in een bepaalde context en in hoeverre bepaalde besluiten en gedragingen daaraan voldoen.

25 Niet voor niets wees Hannah Arendt ons er in haar analyse van 'de banaliteit van het kwaad' in de Tweede Wereldoorlog op dat individueel, alledaags handelen binnen de kaders zeer moreel verwerpelijke gevolgen kan hebben. Maar het spanningsveld tussen moraliteit en legaliteit zien we ook op kleinere schaal, bijvoorbeeld wanneer bestuurders regels overtreden voor nobele doeleinden, ten bate van het publieke belang (zie Van Ostaaijen, 2021).

favoritisme (misbruik van positie ten behoeve van familie, vrienden of partij), belangenverstrengeling (vermenging tussen private en publieke belangen door het verrichten van nevenactiviteiten of het aannemen van giften, diensten en beloften) tot discriminatie, seksuele, fysieke of verbale intimidatie, pesten, en het lekken of manipuleren van informatie (Lasthuizen e.a., 2011). Het publieke debat over wat we moreel meer of minder acceptabel vinden, leidt ertoe dat we niet alleen ons morele bewustzijn maar ook onze morele taal voortdurend door ontwikkelen. Er worden dus steeds meer verschijningsvormen van integriteitsschendingen aan ons vocabulaire toegevoegd (Kerkhoff & Overeem, 2018). Denk bijvoorbeeld aan relatief nieuwere begrippen als oneigenlijke druk (zie Heres & Bovens, 2020 voor een bespreking) en netwerkcorruptie (Slingerland, 2019) die helpen al langer bestaande fenomenen onder woorden te brengen.

Al zeker twintig jaar doemt met enige regelmaat de vraag op of het begrip integriteit niet al te zeer wordt opgerekt en of we niet aan het 'door slaan' zijn (Bovens, 2006; Huberts, 2005). Is elke ongepaste grap meteen een integriteitsschending? Zijn omgangsvormen niet gewoon een kwestie van fatsoen en professionaliteit? Als alles integriteit is, is integriteit niets. Het is daarom belangrijk steeds voor ogen te houden dat het bij integriteit gaat om *morele* waarden en normen, en dat er bij integriteitsschendingen dus zwaarwegende, fundamentele belangen en principes in het geding moeten zijn: niet alles dat we onprofessioneel, onprettig of verkeerd vinden, is meteen ook integriteit. In de woorden van Huberts (2014b, p. 83):

■ *Mensen maken fouten, doen domme dingen, ook zonder dat twijfel past over iemands moraal of integriteit. Daarnaast is er de neiging om de 'eigen visie' op integer handelen op voorhand te veralgemeniseren tot een algemeen geldende (hetgeen niet alleen geldt voor bestuurders maar ook voor opposanten en media die de integriteit van een bestuurder ter discussie stellen). Extra twijfelachtig wordt dat wanneer 'integriteit' in het geding wordt gebracht om politieke of opportunistische redenen, wetend dat 'ik ben het niet met je eens' andere reacties en betrokkenheden oproept dan 'jij bent niet integer'...* ■

Dat betekent dat van wie de integriteit ter discussie stelt, ook verwacht mag en zelfs moet worden dat deze expliciteert (i) wat de relevante publieken zijn en (ii) welke morele normen (iii) op welke wijze concreet in het geding zijn gekomen

of dreigen te komen (cf. Huberts, 2005).²⁶ Om een oordeel over de integriteit van een besluit of gedrag te kunnen maken, moeten vervolgens ook andere factoren worden meegewogen (vgl. Heres & Bovens, 2020), zoals:

- Past het gedrag bij de omstandigheden en onderlinge verhoudingen?
- Is het intentioneel en doelgericht gedrag?
- Is het gedrag verwijtbaar en had de beklagde beter kunnen en moeten weten?
- Wat is de formele en informele machtsverhouding tussen betrokkenen?
- Hoe intens was het gedrag?
- Hoe vaak kwam het gedrag voor?
- Hoe lang heeft het gedrag voortgeduurd?

Het concreet en specifiek benoemen van de publieken, belangen en normen die in het geding zijn en het 'wegen' van gedrag aan de hand van vragen zoals hierboven, helpt ons te navigeren in het grijze gebied tussen de harde (vaak juridische) ondergrens van integriteitsschendingen en wat we als 'normaal', integer gedrag beschouwen. Maar ook dan is de ambiguïteit van integriteit niet weggenomen.

Bij concrete voorvallen in het 'grijze gebied' is het daarom weinig heilzaam ons steeds weer te richten op de vraag waar de grens precies ligt en of die nu wel of niet is overschreden.²⁷ Constructiever is het om aan de hand van voornoemde vragen te bepalen *in welke mate* morele waarden en normen geschaad zijn, zodat onze reactie en eventuele sancties daar ook proportioneel aan kunnen zijn. Waarbij de conclusie kan zijn dat aanhoudende, intense oneigenlijke druk van een wethouder op een uitvoerend ambtenaar om iets te doen dat tegen de wet in gaat of een aanhoudend patroon van seksistische en discriminerende 'grappen' dus inderdaad integriteitsschendingen zijn. Maar waarbij evengoed een uitkomst kan zijn dat met een enkele ongepaste grap op een informeel teamuitje of abusievelijk een scheldwoord roepen tijdens een emotioneel beladen debat de morele waarden en normen weliswaar met de voet getreden

26 Zoals Huberts (2014b, p. 82) stelt: "Louter de 'eigen' moraal is niet het kompas om [...] op te varen, het moet gaan om (de interpretatie van) de moraal van relevante publieken. Ook al heeft elk individu vanzelfsprekend recht op een eigen morele waardering en afweging met betrekking tot alle gedrag van iedereen. Dat geldt zowel voor bestuurders als voor degenen die hun integriteit betwijfelen."

27 Hiermee bedoel ik overigens niet te suggereren dat we niet moeten blijven streven naar en discussiëren over gezamenlijke normering en -waar mogelijk- de explicitering van collectief gedeelde morele waarden en normen. Het argument hier is dat we in dat streven, en in dat debat, ons ook zullen moeten verenigen met het gegeven dat de 'verduidelijking van normen' waar vaak om wordt geroepen in wezen een onhaalbaar einddoel is. En dat een debat dat dient ter duiding van een concreet voorval baat heeft bij nuancering voorbij de dichotome vraag of iemand zich nu wel of niet aan de gedragscode heeft gehouden.

zijn, maar van een integriteitsschending nog geen sprake is. Slaan we door, en vellen we toch een oordeel over de integriteit van (het handelen van) een actor (persoon, groep, organisatie) terwijl daarvoor onvoldoende grond is, dan spreken we ook wel van **integritisme** (Huberts, 2005, p. 19).

Net als bij integriteitsnormen zelf is ook de grens tussen integriteit, integriteitsschendingen en integritisme dun, ambigu en dynamisch en lopen de begrippen in werkelijkheid in elkaar over. Illustratief is de recente casus bij de gemeente Castricum. Daar gaf een interim gemeentesecretaris het bedrijf waar hij directeur-eigenaar van was via een enkelvoudige onderhandse aanbesteding een opdracht van €15.000,- om zijn eigen opvolger te werven. Oppositiepartijen in de gemeenteraad deden officieel melding van een vermoeden van een integriteitsschending en een extern onderzoek volgde. De burgemeester concludeerde op basis van de uitkomsten dat de constructie juridisch gezien correct was en ook moreel uitlegbaar: hoewel het volgens haar achteraf beter was geweest als de opdracht via een meervoudige aanbesteding was gegund, zou er geen sprake zijn van dubbele betaling van uren, werkte de gemeentesecretaris via een detacheerder en was de opdracht niet gedaan aan de gemeentesecretaris als persoon maar aan diens bedrijf. Drie oppositiepartijen bleven evenwel van mening dat de opdracht nooit gegeven had mogen worden: juridisch was het misschien toegestaan, moreel bleef het volgens hen laakbaar.²⁸ Is het een integriteitsschending van de gemeentesecretaris of integritisme van oppositiepartijen? Ongetwijfeld zullen niet alleen onder betrokkenen, maar ook in de bredere samenleving de meningen uiteenlopen.

Bestuurlijke integriteit als uiting van collectief moreel vakmanschap

Ondanks alle ambiguïteiten en grijze gebieden zullen er manieren moeten worden gevonden om de integriteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers zo goed mogelijk te bewaken en bevorderen. Ik constateerde al dat daartoe belangrijke stappen zijn gezet de laatste jaren. Maar in de zoektocht naar wat werkt en wat niet, is het belangrijk om kritisch te blijven op veronderstellingen over integriteit die doorklinken in het publieke en politieke debat. En die ook doorwerken in de manier waarop er met bestuurlijke integriteit wordt omgegaan. Hieronder houd ik drie veronderstellingen tegen het licht en laat ik zien dat ze onvoldoende recht doen aan hoe moreel gedrag vorm krijgt in de praktijk. Ik eindig met de conclusie dat bestuurlijke integriteit eigenlijk alleen goed kan worden begrepen -en dus kan worden geborgd- in relatie tot de sociale wereld van politieke ambtsdragers. Daarom moeten we

28 *Binnenlands Bestuur* (10 augustus 2023). 'Raad waarschuwde voor opdracht gemeentesecretaris'. URL: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/raad-uitte-zorgen-over-opdracht-aan-gemeentesecretaris-castricum>.

integriteit niet alleen op papier maar ook in onderzoek en beleidspraktijk benaderen als iets dat plaatsvindt *in* en *via* groepen, in interactie met anderen. Als iets dat dus nauw verweven is met aard van het politieke ambt zelf en met de politiek-bestuurlijke omgeving waarbinnen men opereert. Vanuit die optiek is bestuurlijke integriteit veel meer dan het morele karakter van een individuele beslissing of handeling: het is een uiting van het collectieve morele vakmanschap van bestuurders en volksvertegenwoordigers.

Veronderstelling 1. Duidelijkere integriteitsnormen leiden tot meer bestuurlijke integriteit.

Zoals in veel beleidsterreinen zien we ook in het integriteitsveld met enige regelmaat de risico-regelreflex opdoemen (cf. Trappenburg, 2011; Trappenburg & Schiffelers, 2012; zie ook Maesschalck, 2005; Ellemers & De Gilder, 2022). Integriteitskwesaties leiden tot nieuwe regels, meer controle en meer instrumenten om herhaling van incidenten te voorkomen. Een wethouder vertrekt naar een adviesbureau waar de gemeente veel zaken mee doet. Een raadslid uit bedreigingen richting een ander raadslid, of praat mee over een kwestie waar hij zelf een specifiek belang bij heeft. Een burgemeester geeft haar neveninkomsten niet goed op. Het leidt tot ophef. Al snel rijst de vraag of dat zomaar kan en mag, en waarom daar niets op geregeld is. De norm moet duidelijker. Wetgeving, regels, gedragscode worden aangescherpt en uitgebreid.²⁹ Op het eerste gezicht is zulke codificering van gedragsnormen heel begrijpelijk en soms ook hard nodig: dan blijkt uit de casuïstiek dat het beleid kennelijk hiaten had en relevante risico's onvoldoende waren afgedekt. Aanscherping van een gedragscode of wet- en regelgeving geeft dan meer helderheid over waar de grens ligt. Er wordt moreel positie ingenomen en zichtbaar opgetreden. Er wordt geleerd van casuïstiek. Er is meer houvast voor toekomstige situaties. Verondersteld wordt vervolgens dat verduidelijking van de integriteitsnormen in wetten, in kaders, in codes, en in handreikingen nieuwe morele misstappen helpt voorkomen.

²⁹ Zie bijvoorbeeld de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Zie verder ter illustratie Schmidt, E. (15 april 2021), Raad Weert ziet definitief af van extern onderzoek naar besteden COA-gelden, De Limburger en Vuijk, B. (24 augustus 2016). Wethouder moet zelf baan zoeken, Noordhollands Dagblad.

Maar de aanneming dat verduidelijking van normen de bestuurlijke integriteit ten goede komt, gaat niet altijd op. Codificering van 'integriteit' heeft namelijk een keerzijde.³⁰ Het kan afbreuk doen aan het vermogen van politieke ambtsdragers om voor zichzelf en gezamenlijk na te blijven denken over de morele principes en gevolgen van wat ze doen.³¹ Het steeds verder aanscherpen en verduidelijken van normen leidt op den duur tot een overdaad aan steeds gedetailleerdere regels. Integriteitsnormen worden daardoor juist minder kenbaar en navolgbaar³², waardoor risico's op integriteitsschendingen eerder toe- dan afnemen. Bovendien komt er een dusdanige nadruk te liggen op de kaders, de regels, en de sancties dat mensen zich gaandeweg vooral nog gaan richten op het binnen die regels blijven en het vermijden van negatieve consequenties: het naleven van de regels wordt in feite een doel op zich (Baucus & Beck-Dudley, 2005; zie ook Ellemers & De Gilder, 2022). Het risico is dat men daardoor op legalistische wijze blijft vasthouden aan regels ook als die moreel knellen of zelfs evident immorele gevolgen hebben en dat situaties die moreel risicovol zijn minder goed worden herkend omdat er (nog) geen regels zijn die in dat soort situaties

³⁰ Braun en Fraussen (2023) waarschuwen terecht ook voor de afbreuk die codificering van 'integriteit' kan doen aan andere kenmerken van goed bestuur, zoals responsiviteit en evenredige belangenvertegenwoordiging: "Wetgevers hebben een verantwoordelijkheid om wetgeving te ontwikkelen die erop gericht is om belangenvertegenwoordiging in een democratie legitiem te laten verlopen. Dat betekent zowel aandacht voor het risico van een (structureel) ongelijk speelveld, als een ondoorzichtig en ontoegankelijk beleidsproces (wat verder gaat dan alleen transparantie), en aandacht voor de risico's op belangenvermenging. Disproportionele aandacht voor een van deze zaken (bv. belangenvermenging of corruptie), doet andere even fundamentele uitdagingen (evenredige politieke participatie van maatschappelijke belangen) namelijk naar de achtergrond verdwijnen. Bovendien verhoogt dit de kans op symboolmaatregelen, die weliswaar (oppervakkig) draagvlak hebben en politieke daadkracht impliceren, maar vrijwel geen tot zeer beperkte effecten hebben op de rol en invloed van belangenbehartiging in politiek-bestuurlijke besluitvorming." Zie voor een uitgebreidere bespreking Braun & Fraussen (2022).

³¹ Dit geldt overigens nadrukkelijk niet voor het publieke en politieke debat dat vaak voorafgaat aan de juridisering en codificering van integriteitsnormen. Juist dat debat dient een belangrijke functie in het herijken en bestendigen van de geldende morele waarden en normen (Kaptein, 1991 in: Kaptein & Wempe, 2012). De vraag hier is vooral of zo'n debat altijd moet leiden tot verdere specificatie van de formele regels. Koppenjan schrijft hierover (2022, p. 22): "Bij het afwegen van waarden is in de praktijk ongetwijfeld ook behoefte aan morele bakens. Gedragscodes en wet- en regelgeving kunnen die bieden. Maar we moeten beseffen dat dit de 'clouds of goodness' zijn, die niet precies vertellen hoe in praktijksituaties waarden moeten worden toegepast en afgewogen. En we moeten al helemaal ervoor oppassen dat het streven naar borging van publieke waarden in 'hailstorms of regulation' ontaardt: hagelstormen van codes en regels. Opgeroepen door reflexen van politici en bestuurders naar aanleiding van schrijnende gevallen of gebleken falen en met de hete adem van de media en de publieke opinie in de nek."

³² Recente gesprekken met bestuurders laten zien dat dit effect reeds optreedt (Vellekoop & Van der Mark, 2023). Ook de minister van Binnenlandse Zaken constateert als stelselverantwoordelijke dat "dat de veelheid aan normen op de verschillende niveaus ervoor zorgt dat de juridische kaders niet altijd helder zijn" (Kamerstukken II, 2022/23, 28844, nr. 254). De recente publicatie van het *Handboek integriteit voor politiek ambtsdragers van decentrale overheden* (2023) vergroot de kenbaarheid enigszins door een deel van de gedragsregels op overzichtelijker wijze te bundelen. Niettemin blijft het risico bestaan omdat ook op lokaal niveau gedragscodes en integriteitsbeleid worden vastgesteld.

voorzien. Zijdelings in de gedragscode aangeven dat integriteit ook altijd een individuele verantwoordelijkheid blijft en om een zelfstandig oordeel vraagt, verandert daar waarschijnlijk weinig aan.

Verdergaande codificering van bestuurlijke integriteit kan ook ten koste gaan van de motivatie van politieke ambtsdragers om actief met integriteit aan de slag te gaan. Uit de (organisatie)psychologie weten we dat mensen drie basale psychologische behoeftes hebben, ook in hun werk: autonomie, verbinding en competentie (Deci & Ryan, 2000; Van den Broeck e.a., 2010). Wordt aan deze drie basale behoeften voldaan, dan zijn mensen meer autonoom gemotiveerd: ze voelen eigenaarschap over wat ze doen, identificeren zich met wat ze doen en internaliseren de waarde ervan. Daardoor doen ze dingen meer uit eigen wil, en presteren en leren ze uiteindelijk beter op de taak die ze te vervullen hebben (Deci e.a., 2017). En, u verwacht het misschien niet: *politieke ambtsdragers zijn net mensen*. Ook zij zullen dus deze basisbehoeften hebben.

Meer onderzoek is nodig, maar mijn hypothese is dat politieke ambtsdragers zich als gevolg van voortdurende codificering de integriteitsnormen tegenwoordig juist *minder* eigen maken (zie ook Arvantis, 2017). Met de toenemende codificering van integriteitsnormen lijken politieke ambtsdragers namelijk steeds minder autonomie te krijgen in de toepassing van morele waarden en normen. Tegelijkertijd lijkt er weinig aandacht te worden besteed aan de ontwikkeling van hun morele competenties en hun verbinding met elkaar en met het ambt zelf. Integriteitsnormen komen dan als het ware 'buiten hen' te liggen. Die normen worden ervaren als iets dat hen vooral door anderen is opgelegd, en niet geïnternaliseerd en doorleefd als normen die van belang zijn voor een goede invulling van het ambt. Voortdurende aanscherping van integriteitsnormen heeft dan mogelijk een *crowding-out effect* (cf. Corduneanu e.a., 2020): de intrinsieke, autonome motivatie voor bestuurlijke integriteit wordt langzaam maar zeker verdrongen door allerlei externe regels, handreikingen, analyses, tools en formalistische maatregelen die bedoeld zijn om het morele gedrag in te kaderen. Anekdotisch bewijs voor deze ontwikkeling is volop te vinden in de gesprekken die ik de laatste jaren voerde met bestuurders en volksvertegenwoordigers, alsook in de media-uitingen die zij doen. Het past in ieder geval bij de weerstand die veel bestuurders hebben tegen verdere juridisering van het bestuurlijke integriteitsbeleid (zie o.a. Vellekoop & Van der Mark, 2023). En bij signalen uit het veld dat net als bij ambtelijke integriteit (zie Heres, 2016; Karssing & Spoor, 2010) bij een deel van de bestuurders en volksvertegenwoordigers inmiddels een zekere 'verkramping', vermoeidheid en vermijding ontstaat wanneer integriteit wordt besproken (zie ook Klein Kranenburg e.a., 2022).

Kortom, verduidelijking van integriteitsnormen is geen panacee en kan op termijn ook averechts gaan werken. Hoewel ik hier geenszins een pleidooi houd voor de afschaffing van gedragscodes of wet- en regelgeving, laat voorgaande zien dat we de neveneffecten van een al te sterke regelgerichtheid en regelnaleving ook niet moeten onderschatten. Juist omwille van de borging van bestuurlijke integriteit, moeten we de balans bewaken en terughoudend omgaan met een verdere uitbreiding van formeel-juridische kaders en gedragscodes (cf. Treviño e.a., 1999). Er bestaan nu eenmaal geen *perfectly precise rules* (Stone, 2012, zie ook Mozumder, 2022). Steeds striktere regels geven misschien wel een goed gevoel en tonen daadkracht, maar leveren vanuit gedragsperspectief vooral schijnzekerheid en averechtse effecten op.³³ Belangrijk is juist dat ook in situaties waarvoor geen expliciete kaders bestaan, politieke ambtsdragers in staat én gemotiveerd zijn om individueel en gezamenlijk breed gedragen morele besluiten te nemen en integer te handelen. Daartoe zijn vooral investeringen nodig die de morele autonomie en competenties van politieke ambtsdragers vergroten, en de verbinding die zij met elkaar en met het ambt voelen, versterken.

Veronderstelling 2. Meer kennis en moreel bewustzijn leidt tot meer bestuurlijke integriteit. Veel van het bestuurlijke integriteitsbeleid dat we op landelijk en lokaal niveau tegenkomen, is gericht op het vergroten van moreel bewustzijn en het overdragen van kennis. Zo is het doel van het Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers bedoeld "*om de decentrale overheden te ondersteunen bij het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aandacht voor het onderwerp en het integriteitsbewustzijn bij politieke ambtsdragers te vergroten*" (p. 8). En ook de Handreiking Integriteit van decentrale belangengroepen (Interprovinciaal Overleg e.a., 2021) biedt politieke ambtsdragers een schat aan informatie en inzichten over bestuurlijke integriteit. Daarnaast worden er op veel plaatsen 'periodieke' bijeenkomsten georganiseerd, eenmalige workshops gegeven of een lezing van een gerenommeerde wetenschapper of

³³ In een bespreking van moreel gedrag in het Britse parlement gaat David-Barret (2022, p. 11) nog een stap verder. Hij beargumenteert dat waar politici roepen om c.q. instemmen met toenemende juridisering en extern toezicht op moreel gedrag van politiek ambtsdragers, dat niet een indicatie is van nobele bedoelingen maar eerder een teken aan de wand dat zij zichzelf al te zeer afhankelijk hebben gemaakt van systemen en onvoldoende eigen verantwoordelijkheid nemen voor het eigen gedrag: "*Members advocating for more external oversight seek to portray themselves as nobly submitting to greater scrutiny. An alternative reading is that MPs have forfeited the right to regulate their own conduct by repeatedly shirking their responsibility to regulate themselves and their peers effectively. It is not so much that the various elements of the system for regulating conduct have failed, but rather that MPs have relied too heavily on them, instead of modeling good behavior themselves and being prepared to call out conduct that falls short of the Nolan principles. The constant focus on "fixing" the system for investigating and sanctioning misconduct may have crowded out a more constructive discussion about how individuals could do more to promote good behavior.*"

andere expert. Tegelijkertijd is het welbekend dat ook als politieke ambtsdragers morele kwesties beter herkennen of in algemene zin weten dat het bespreekbaar maken van dergelijke kwesties behulpzaam is, dat niet betekent dat ze in de dagelijkse praktijk ook beter en bewuster oordelen over die kwestie of daar vervolgens naar zullen handelen.

Kort gezegd: dat mensen beter weten, betekent niet dat ze ook beter doen. Er zijn immers talloze factoren die van invloed zijn op het proces tussen het herkennen van een morele kwestie en wat men daar vervolgens mee doet (Craft, 2013; Butterfield & O'Fallon, 2005). Herkent een bestuurder een morele kwestie, en is hij op de hoogte van de relevante kaders, dan wil dat nog niet zeggen dat hij ook beschikt over bijvoorbeeld de analytische vaardigheden, kritisch denkvermogen en inlevingsvermogen om verschillende belangen en perspectieven goed in beeld te krijgen en zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Of dat hij in staat is kritische tegengeluiden uit de omgeving goed te horen en te duiden. En als het al tot een bewust en gedegen moreel oordeel komt, betekent dat nog niet dat politieke ambtsdragers ook direct de intentie hebben om daar iets mee te doen: zo speelt bijvoorbeeld mee of zij zich ook verantwoordelijk genoeg voelen voor de situatie om er iets mee te doen (cf. Haines e.a., 2008) en of zij persoonlijke of professionele risico's lopen als ze zich uitspreken (Pearsall & Ellis, 2011, zie ook Edmondson, 1999). Bovendien is het verband tussen intenties en wat men daadwerkelijk doet, verre van eenduidig: slechts een klein deel van ons gedrag blijkt te worden verklaard door onze intenties (Conner & Norman, 2022).

Mensen zijn bovendien groepsdieren. Daarom spelen sociale invloeden juist in ons morele gedrag een cruciale rol. Een meta-analyse van dertig jaar aan onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat niet-integer gedrag het resultaat is van een complexe interactie tussen kenmerken van het individu, de morele kwestie zelf en de organisatieomgeving, waarbij vooral de laatste twee de meeste invloed blijken te hebben (Kish-Gephart e.a., 2010). En in een toegankelijke bespreking van talloze onderzoeken laten Ellemers en De Gilder (2022) overtuigend zien dat de sociale groepen waar we deel van uitmaken en ons mee identificeren, bepalend zijn voor hoe we tot morele keuzes en gedrag komen. Dat is in politiek-bestuurlijke context waarschijnlijk niet heel anders. Politieke ambtsdragers werken misschien niet in klassieke organisatiestructuren, ook in politiek-bestuurlijke omgevingen zullen factoren als de aard van het werk zelf, machtsverhoudingen, de cultuur, het leiderschap van vooraanstaande figuren en de formele en informele structuren en systemen van beloning en bevordering doorwerken in hun morele gedrag (zie ook Heres e.a., 2023). Bestuurlijke integriteit is nu eenmaal niet los te zien van primaire politiek-bestuurlijke werkprocessen en de interacties die men daarbinnen met elkaar heeft. Het zijn juist zaken als de alledaagse routines, overlegstructuren,

groepsdynamieken en dominanten discoursen die integer handelen van politiek ambtsdragers meer of juist minder aannemelijk en aantrekkelijk maken. Integriteitsbeleid dat niet ingrijpt in en zichtbaar verbonden is aan deze dagelijkse sociale realiteit van het politiek-bestuurlijke werk, zal waarschijnlijk maar beperkt effectief zijn. Het zal voor de meesten van u geen verrassend inzicht zijn. Desondanks komt bestuurlijk integriteitsbeleid in veel gevallen niet verder dan activiteiten die zich richten op het algehele morele bewustzijn en vooral 'naast' of 'bovenop' het 'eigenlijke' werk worden georganiseerd. Dat we beter weten, betekent niet dat we ook beter doen.

Veronderstelling 3. Bestuurlijke integriteit is de uitkomst van een bewust en rationeel denkproces. Dat brengt me tot een derde veronderstelling over integriteit, nauw verbonden aan de vorige: dat integriteit de uitkomst zou zijn van een bewust, gecontroleerd, rationeel en deliberatief denkproces. Vooropgesteld, het is volkomen logisch dat we van onze bestuurders en volksvertegenwoordigers verwachten dat zij rationeel handelen. Als politiek ambtsdragers dragen zij immers een grote verantwoordelijkheid voor onze democratische rechtsstaat. Ze vertegenwoordigen ons als burger in beslissingen die een niet te onderschatten impact hebben op onze dagelijkse levens, op onze rechten en plichten, op onze mogelijkheden en beperkingen. Als we de morele overwegingen en het morele handelen van bestuurders en volksvertegenwoordigers zouden laten bepalen door onderbuikgevoelens, intuïties, automatismen en emoties, dan zouden we ons daar op zijn minst erg ongemakkelijk bij voelen. Het zet immers de deur wagenwijd open voor willekeur, vooringenomenheid, blinde vlekken en allerlei oneigenlijke beïnvloeding van buitenaf. Toch is dat laatste misschien wel veel vaker de praktijk dan we ons realiseren en veel moeilijker tegen te gaan dan we willen toegeven.

De laatste twintig jaar is er mede dankzij de cognitieve neurowetenschappen steeds meer empirisch bewijs voor zogeheten '*dual processing models*' van morele besluitvorming en gedrag (Warner e.a., 2022). Onderzoeken uit deze hoek laten zien dat rationele en intuïtieve denkprocessen gelijktijdig aan het werk zijn, en dat ons morele handelen dus niet alleen bewust maar in belangrijke mate ook onbewust en geautomatiseerd tot stand komt. Dat kan ook haast niet anders. Al in de jaren '70 beargumenteerde Herbert Simon (1972) dat mensen op zijn best *boundedly rational* zijn, en simpelweg niet het cognitieve vermogen, de informatie en de tijd hebben om overal en altijd volledig rationele beslissingen te maken. Om te kunnen functioneren, ontwikkelen we allerlei intuïties, heuristieken en automatismen die het morele besluitvormingsproces wat hanteerbaarder maken. Daarvandaan komt ook dat onbehaaglijke gevoel dat er 'iets niet klopt' dat velen van ons wel opmerken maar we niet altijd even goed weten te duiden of onder woorden kunnen brengen.

Rationele, deliberatieve morele besluitvorming, waarbij we doelgericht en bewust verschillende morele argumenten tegen elkaar afwegen, kan een effectieve strategie zijn om onze intuïtie als het ware te 'overrulen'. Doen we dat regelmatig en zorgvuldig, dan kunnen we ook (iets) betere heuristische en intuïties ontwikkelen. Op die manier kan het rationeel doordenken van morele kwesties helpen blinde vlekken tegen te gaan (Feinberg et al., 2012; Greene et al., 2001; Haidt, 2001). Tegelijkertijd moeten we de kracht van rationele besluitvorming niet overschatten: niet alleen intuïtieve maar ook rationele morele besluitvormingsprocessen zijn vatbaar voor sociale context, en beide kunnen leiden tot zowel integer als niet-integer gedrag (Van Bavel e.a., 2022; Warner e.a., 2022). Deliberatieve denkprocessen waarbij we als het ware met onszelf in gesprek gaan en argumenten tegen elkaar afwegen, werken namelijk ook *ex ante* en *post hoc* rationalisaties in de hand (Haidt, 2012). Rationalisaties zijn redeneringen en cognitieve technieken waarmee mensen de geldende morele principes, waarden, normen en wet- en regelgeving buitenspel zetten ('neutraliseren'). Typische voorbeelden zijn het relativeren van de ernst van een morele overtreding, het ontkennen van het morele karakter van een beslissing of gedrag, het verschuilen achter tijdsdruk of capaciteitsbeperkingen, of het minimaliseren van de eigen rol en verantwoordelijkheid in het verhaal. Bij al dit soort rationalisaties is het denkproces niet zozeer gericht op het zorgvuldig evalueren van morele argumenten, maar vooral -zonder dat we dat per se zelf doorhebben- op het zoeken naar een redenering die ons onderbuikgevoel bevestigt en ons gedrag rechtvaardigt (Kaptein & Van Helvoort; 2019; Sykes & Matza, 1957).

Dat mensen zichzelf verrassend goed voor de gek weten te houden, blijkt al wel uit het feit dat Kaptein en Van Helvoort maar liefst zestig (60!) van dit soort neutralisatietechnieken wisten te identificeren. Helaas voor de integriteits-experts die dit lezen: meer kennis en expertise op het gebied van integriteit en moreel redeneren blijkt *niet* tot meer integer gedrag te leiden. Integendeel, het kan het risico op *confirmation bias* zelfs vergroten doordat experts niet minder maar vooral *beter* rationalisaties produceren die des te moeilijker als zodanig te herkennen zijn (Haidt, 2012). En het wordt nog erger. Juist mensen die veel waarde hechten aan integriteit en het graag goed doen, en daar ook om bekend staan, blijken het maar moeilijk toe te kunnen geven als zij een morele misstap hebben begaan (Ellemers & De Gilder, 2022). En zo kan het gebeuren dat ook mensen die op zichzelf integere intenties hebben, die expliciet de integriteits-normen onderschrijven en zich daar doorgaans ook aan houden en voor inzetten, onbedoeld toch vervallen in het goedpraten of vertonen van niet-integer gedrag (Kaptein & Van Helvoort; 2019; Sykes & Matza, 1957). Ik herhaal het nog maar eens: beter weten, of zelfs beter willen en bedoelen, leidt niet vanzelf tot beter doen.

Als een burgemeester, wethouder of raadslid een morele misstap begaat, bewust of onbewust, is dat dus niet alleen aanleiding om te kijken hoe het moreel bewustzijn en redeneren kan worden verbeterd. Er zal ook moeten worden gewerkt aan het versterken van de morele *intuïties* van bestuurders en volksvertegenwoordigers en aan strategieën om rationalisaties tegen te gaan. Dat kan bijvoorbeeld door werkprocessen anders in te richten (Warner e.a., 2022; zie ook Treviño, 1986), en technieken en routines te ontwikkelen die ervoor zorgen dat morele oordelen langer worden uitgesteld (Paxton & Greene, 2010). Of door het doelgericht activeren van persoonlijke verantwoordelijkheid op cruciale beslistmomenten (Maruna & Mann, 2006). Zoals Haidt (2012) benadrukt, hebben we tot op heden nog geen effectieve interventies gevonden om mensen op *individueel* niveau te leren hun cognitieve biases effectief te herkennen en ontcrachten. Het identificeren en wegnemen van blinde vlekken kan alleen in de interactie in (i) intellectueel en ideologisch diverse groepen waarin mensen (ii) een gezamenlijke band, doel of belang delen dat hen onderling verbindt en in staat stelt op een goed manier met elkaar samen te werken (Haidt, 2012).

Integriteit voorbij het individu

De conclusie is dat we 'integriteit' niet alleen kunnen doen. Het is nu eenmaal niet voldoende om onszelf in de spiegel aan te kijken en te besluiten dat het wel goed zit. Ook niet als we alle handreikingen en gedragscodes door en door zouden kennen en een training morele oordeelsvorming hebben gevolgd. De morele beslissingen en het morele gedrag dat we in een bepaalde rol laten zien, worden enerzijds gevormd in en door onze interactie met anderen, het werk dat we doen en de omgeving waarbinnen dat werk gebeurt. Anderzijds hebben we zulke interacties ook hard nodig om onze onvermijdelijke blinde vlekken zichtbaar te maken en onze denkfouten tijdig op te sporen. Niet één keer per jaar tijdens de 'periodieke bespreking' van integriteit op een heisessie, maar doorlopend. Bestuurlijke integriteit representeert daarom veel meer dan de morele kwaliteit van individuele beslissingen en gedrag: het geeft uiting aan het **collectieve morele vakmanschap** van politiek ambtsdragers.

Met *vakmanschap* bedoel ik hier het streven naar en werken aan een kwalitatief hoogstaande uitoefening van een ambt of professie en de continue ontwikkeling van en reflectie op de kennis, vaardigheden, houding en praktijken die nodig zijn om die kwaliteit te kunnen leveren (vrij naar Sennett, 2008, pp. 9, 285; zie ook Paanakker, 2020). Zoals de integriteit van het bestuur kan worden gezien als een deelaspect van de kwaliteit van het bestuur, kan *moreel*

*vakmanschap*³⁴ worden gezien als een deelaspect van (bijvoorbeeld politiek of ambtelijk) vakmanschap, waarbij het dan specifiek gaat om het continu nastreven van hoge ethische standaarden in de uitoefening van het ambt. Moreel vakmanschap benadrukt dat integriteit meer is dan het vermijden van integriteitsschendingen. In de context van het openbaar bestuur geeft moreel vakmanschap woorden aan een ambitie om het hogere, publieke belang op een zo goed mogelijke wijze te dienen. Door het morele karakter van beslissingen en handelingen, en de processen die daartoe leiden, nadrukkelijk te onderkennen en een plek te geven in de manier waarop men te werk gaat. En door voortdurend te evalueren en te reflecteren op wat er nodig is om het ambt op een integere wijze te vervullen. Moreel vakmanschap plaatst integriteit niet buiten of naast het primaire werkproces. Integriteit is niet iets dat 'erbij' komt. Integendeel, moreel vakmanschap erkent juist dat ambtsdragers via hun morele beslissingen en gedrag invulling geven aan de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het ambt dat zij bekleden (Hall, 2018). Anders gezegd, moreel vakmanschap plaatst 'integriteit' weer terug in de kern van wat het ten diepste betekent om een publiek of politiek ambt te vervullen, en wat de morele waarden en normen zijn die met de uitoefening van dat ambt gepaard gaan.

Met het benadrukken van bestuurlijke integriteit als uiting van *collectief moreel vakmanschap* onderstreep ik dat zulk vakmanschap zich weliswaar (ook) uit in hoe een individuele ambtsdrager zich gedraagt maar niet hoofdzakelijk of exclusief op het individuele niveau plaatsvindt. Als we de inzichten die ik hiervoor besprak serieus nemen, zit moreel vakmanschap juist ook verscholen in de interacties tussen mensen en in groepen. Wanneer zij bijvoorbeeld elkaar in reguliere werkoverleggen op constructieve wijze bevragen, aanspreken en tegenspreken. Wanneer ze morele kwesties aankaarten. Wanneer ze technieken, gewoontes en routines ontwikkelen om elkaar moreel scherp te houden. En wanneer ze bij het opstellen van beleid of tijdens debatten gezamenlijk de in het geding zijnde belangen, morele perspectieven en argumenten verkennen. Voor de borging van bestuurlijke integriteit is het bij uitstek van belang te begrijpen hoe er gezamenlijk in en tussen groepen -en dus op collectief niveau- betekenis en invulling wordt gegeven aan moreel vakmanschap. Omdat daarmee niet alleen de individuele integriteit van politieke ambtsdragers maar bovenal de integriteit van het bestuur als zodanig kan worden bewaakt en beschermd.

34 Het begrip 'moreel vakmanschap' heeft in Nederland wortels in het integriteitsbeleid van de Dienst Justitiële Inrichtingen, dat de laatste jaren niet alleen beleid maar ook onderzoek naar de ontwikkeling ervan heeft opgezet. Zie o.a. Huysentruyt e.a. (2022), Schaap e.a. (2021). In ambtelijke kringen krijgt het begrip 'vakmanschap' recent veel aandacht, waarbij ook steeds vaker de relatie met integriteit wordt gelegd. Zie bijvoorbeeld het recente boek van Jansen e.a. (2022), *Het recht op ambtelijk vakmanschap*, en initiatieven van het programma *Dialogiek & Ethiek* van de Rijksoverheid: <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/dialogiek-en-ethiek>. Opvallend daarbij is dat de relatie tussen integriteit en vakmanschap vooralsnog weinig aandacht krijgt in bestuurlijk-politieke context (*Kamerstukken II, 2022/23, 28844, nr. 254*).

De voorgaande bespreking van veronderstellingen en het perspectief van collectief moreel vakmanschap richt onze aandacht op belangrijke hiaten in bestaand wetenschappelijk onderzoek naar bestuurlijke integriteit. Vanuit met name het staatsrecht (bijv. Bovend'Eert e.a., 2019; Broeksteeg, 2022; Elzinga, 2015) is de laatste jaren veel aandacht uitgegaan naar de formeel-juridische maatregelen (wet- en regelgeving, gedragscodes), instrumenten (risicoanalyses, integriteitsonderzoeken) en governance structuren (interbestuurlijke verhoudingen, bevoegdheden, etc.) die het individuele morele gedrag van politieke ambtsdragers van kaders voorzien. Binnen de bestuurskunde geeft empirisch onderzoek van bijvoorbeeld Karsten en collega's (Boogers e.a., 2021a; Karsten e.a., 2014; Wagenaar & Van Ostaaijen, 2018) ons een eerste indruk van hoe dat soort kaders, structuren en instrumenten in de praktijk een rol spelen in de verhouding tussen bestuurders, wethouders en raadsleden. Kerkhoff, Overeem en anderen bieden ondertussen vanuit een historisch en politiek-filosofisch perspectief verdiepende inzichten in de totstandkoming van morele waarden en normen (zie o.a. Kerkhoff & Overeem, 2021). Enkele uitzonderingen daargelaten³⁵, hebben we vrijwel geen onderzoek dat dergelijke inzichten over bestuurlijke integriteit verbindt aan de alledaagse sociale realiteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Oftewel, aan de sociaalpsychologische en groepsdynamische processen die zich specifiek in het politiek-bestuurlijke werk en in politiek-bestuurlijke context voordoen. Terwijl er in het werkveld een duidelijke behoefte is aan meer aandacht voor de 'gedragscomponent', de 'zachte kant' van integriteit en inzichten die helpen het 'goede gesprek' over integriteit op effectieve wijze te voeren (Vellekoop & Van der Mark, 2023).

De ambitie van de leerstoel Integriteit van het Lokaal Bestuur is daarom vanuit een interdisciplinaire³⁶ en interactionele benadering meer systematisch te verkennen hoe en in welke mate de kenmerkende en unieke eigenschappen van hun rol en de politiek-bestuurlijke omgeving doorwerken in de manier waarop lokale politiek ambtsdragers invulling geven aan hun individuele en collectieve morele vakmanschap. Een dergelijke verkenning leert ons in hoeverre bestaande wetenschappelijke kennis over integriteit, die veelal is opgedaan in private en ambtelijke organisatiecontexten, ook toepasbaar is in de politiek-bestuurlijke omgeving waar bijvoorbeeld geen sprake is van klassieke arbeidsrelaties, waar

35 Noemenswaardige studies in dit verband zijn onder andere het werk van Karsten (2019a) naar ethisch leiderschap van burgemeesters en onderzoek van Slingerland (2019) naar netwerkcorruptie. Ook het recente werk van Boogers e.a. (2021b, 2022) biedt interessante aanknopingspunten voor de toekomst.

36 Op onderdelen zal bovendien een *transdisciplinaire* benadering worden gehanteerd, waarbij inzichten uit verschillende wetenschappelijke disciplines worden geïntegreerd met kennis uit de praktijk, met als doel te komen tot praktische en effectieve oplossingen voor vraagstukken op het gebied van bestuurlijke integriteit.

de werving en selectie van groepsleden op fundamentele punten afwijkt van die in 'gewone' organisaties en waar politieke spelletjes geen neveneffect maar juist *core business* zijn. Daarmee valideert en nuanceert het eerder onderzoek op het gebied van organisatorische en ambtelijke integriteit. Het helpt ook factoren en mechanismen in kaart te brengen die van belang zijn in morele besluitvorming en gedrag maar tot dusver onderbelicht zijn gebleven. Voor bestuurders en beleidsmakers zijn dergelijke inzichten van groot belang om te bepalen wat werkt en wat niet werkt in het borgen van bestuurlijke integriteit. Het kan helpen niet alleen instrumenten maar vooral ook technieken, routines en werkprocessen te ontwikkelen waarmee integriteit (weer) een meer natuurlijke en expliciete plaats krijgt in het individuele én collectieve vakmanschap van politiek ambtsdragers.

Een eerste verkenning van het terrein

Om te laten zien wat een interdisciplinaire en interactionele benadering van bestuurlijke integriteit oplevert aan vragen en inzichten, doe ik hieronder een eerste aanzet voor het identificeren van mogelijk relevante kenmerken van het politiek-bestuurlijke werk en de omgeving waarin dat werk wordt gedaan. Het is daartoe van belang om eerst de aard van de rol, positie, taken en bevoegdheden van politiek ambtsdragers nader te duiden. Vervolgens kijk ik op twee hoofd niveaus naar de politiek-bestuurlijke omgevingen waarin men opereert: het groeps- en organisatieniveau (mesoniveau) en het bredere maatschappelijke niveau (macroniveau).

Ik plaats daarbij vooraf drie kanttekeningen. Allereerst heb ik met onderstaande geenszins de pretentie een alomvattend overzicht te geven van alle relevante kenmerken. Het toewerken naar een dergelijk overzicht is nu precies een belangrijk doel van het theoretische en empirische onderzoek dat we de komende jaren vanuit de leerstoel zullen doen. Ten tweede, omdat we vanuit de leerstoel de aandacht verleggen van individueel handelen naar een meer interactioneel perspectief, laat ik een bespreking van de individuele kenmerken van politiek ambtsdragers zélf hier achterwege. Daarmee is niet gezegd dat individuele kenmerken zoals de persoonlijke drijfveren van bestuurders en volksvertegenwoordigers, persoonlijkheidskenmerken, en hun morele identiteit, niet relevant zouden zijn. Of dat we individuele factoren in het geheel buiten beschouwing zullen laten in het onderzoek. Integendeel.³⁷ Maar omwille van afbakening en met oog op het ontwikkelen van behulpzame, effectieve

37 Zo is het niet ondenkbaar dat juist de politiek-bestuurlijke omgeving aantrekkelijker is voor mensen met specifieke persoonlijkheidskenmerken dan anderen, dat dit vervolgens versterkt wordt door mechanismen in werving, selectie en retentie van ambtsdragers en ook de interactie binnen en tussen groepen ambtsdragers beïnvloedt. Illustratief is het onderzoek naar sociale veiligheid in de Tweede Kamer, waar in elk geval (vermeende) persoonlijkheidskenmerken van ambtenaren en politici herhaaldelijk werden genoemd als factor van belang voor de omgangsvormen binnen politiek-ambtelijke verhoudingen (Heres e.a., 2023).

handelingsperspectieven, vormen vooral kenmerken van het ambt en de politiek-bestuurlijke omgeving het vertrekpunt. Tot slot, dat we de nadruk leggen op factoren die gelegen zijn in de aard van het werk en de omgeving, moet niet worden begrepen als een vrijpleiten van de individuele verantwoordelijkheid die elke politieke ambtsdrager heeft voor het eigen handelen én voor de omgeving waarbinnen dat handelen vorm krijgt. Aardema en collega's (2012, p. 15-16) wijzen er terecht op dat politiek ambtsdragers niet willoos zijn overgeleverd aan hun omgeving. Zij kunnen hun omgeving veranderen (wat meestal ook van hen wordt verwacht) én interpreteren situaties en verwachtingspatronen zelf (Stone, 2012). Er is dus altijd sprake van een wisselwerking tussen beide.

Eigenschappen van het politieke ambt

Willen we begrijpen hoe en in welke mate de eigenschappen van hun rol doorwerken in de manier waarop lokale politiek ambtsdragers invulling geven aan hun individuele en collectieve morele vakmanschap, dan moeten we om te beginnen stilstaan bij wat die rol precies behelst. Wat is het dat burgemeesters, wethouders en raadsleden doen? Wat is de *aard* van het politieke ambt?³⁸ Hieronder bespreek ik vier eigenschappen van het politieke ambt die mogelijk relevant zijn: de politieke aard van de taak, de morele complexiteit van de taak, de positionering van het lokaal bestuur als lekenbestuur en de staatsrechtelijke en institutionele positionering van de rol.

38 Hier doet met natuurlijk meteen al de eerste moeilijkheid op: we hebben het niet over één soort politiek ambtsdragers met één soort rol maar -op het lokale niveau- over drie verschillende rollen. Elk van die rollen komt met een fundamenteel andere rechtspositie, mandaat, taken, bevoegdheden, en rolverwachtingen. Hoewel we doorgaans spreken over dé bestuurlijke integriteit, moeten we er dus voor waken deze ambtsdragers niet te snel over één kam te scheren. Anderzijds voert het te ver om hier voor elk van de drie een afzonderlijke inventarisatie te maken. Waar nodig illustreer ik de mogelijke relevantie van bepaalde eigenschappen door specifiek te verwijzen naar burgemeesters, wethouders of raadsleden, met de opmerking vooraf dat deze eigenschappen in meer of mindere mate of op andere wijze zullen gelden voor de andere lokale politieke ambtsdragers.

De politieke aard van de taak. Een eerste belangrijke eigenschap van het politieke werk is evident en zit al in de term zelf: het is *politiek*.³⁹ Politiek gaat in de kern over het samenbrengen en afwegen van belangen, ideeën, wensen van heel uiteenlopende groepen in de samenleving. Die belangen zijn niet altijd met elkaar verenigbaar, zeker niet in een context van schaarste. Dat betekent dat politiek bedrijven noodzakelijkerwijs gepaard gaat met discussie, onderhandeling en compromissen, maar ook met competitie, strijd, conflicten, spanningen en macht.⁴⁰ Hoewel de samenleving snel en hard kan oordelen over politici die liegen of compromissen sluiten op principiële punten, is het volgens Hall (2018) maar zeer de vraag of in een politieke omgeving dezelfde morele standaarden kunnen gelden als in het dagelijkse leven van burgers. Anders gezegd, het maken van 'vuile handen' in de politiek en het hanteren van een meer consequentialistische morele redenering zouden deels onvermijdelijk zijn. De hakken in het zand zetten omwille van principes maakt het onmogelijk om tegengestelde belangen samen te brengen. In democratische samenlevingen moeten politici daarom soms beslissingen maken die direct ingaan tegen hun diepere overtuigingen of hun gebruikelijke manier van handelen om (in hun ogen) erger te voorkomen. Het moraliseren van de politiek is volgens Hall dan ook vruchteloos. Ook Tilyris (2017) beargumenteert dat de bereidheid van politici om compromissen te sluiten vanuit moreel oogpunt misschien ambigu is maar tegelijkertijd een essentiële eigenschap vormt van politieke integriteit, omdat juist dit het politieke werk mogelijk maakt (zie ook Walzer, 1973). Op deze redenering valt wellicht nog het nodige af te dingen. Maar het is onmiskenbaar een perspectief dat een deel van de bestuurders en volksvertegenwoordigers zelf ook hanteert (zie ook Mozumder, 2022). En, zoals het Thomas Theorem luidt: *"if people define situations as real, they are real in their consequences"* (Thomas & Thomas, 1928).

De politieke aard van het werk roept interessante vragen op over hoe met name wethouders en raadsleden in de praktijk omgaan met integriteitsvraagstukken. Van macht en concurrentie is welbekend dat het blinde vlekken en niet-integer

39 Burgemeesters worden geacht een neutrale en eigenstandige rol 'boven de partijen' in te nemen en onder meer toe te zien op het functioneren en de bescherming van de democratische rechtsstaat, onder meer door de integriteit in het lokaal bestuur te bevorderen. De politieke aard van hun taken verschilt daarmee wezenlijk van die van wethouders en raadsleden. Hoewel burgemeesters in de praktijk afhankelijk zijn van de raad voor hun (her)benoeming, hun onafhankelijkheid dus beperkt is (Karsten, 2019b) en het ambt in toenemende mate gepolitiseerd lijkt te raken door de uitbreiding van het takenpakket (Boogers e.a., 2021a; Karsten e.a., 2014), mag verwacht worden dat de rol van bijvoorbeeld het 'politieke spel' en professionalisering daarom anders is dan bij bijvoorbeeld wethouders en raadsleden.

40 Verschillende auteurs wijzen in dit verband ook op een toenemende politisering van het lokaal bestuur, die is ontstaan door maatschappelijke veranderingen als ontzuiling, individualisering en een andere verhouding tot gezag. Het benadrukken van verschillen en het uitvergroten van strijdpunten is daardoor toegenomen (Aardema e.a., 2012; Boogers e.a., 2021a; Castenmiller e.a., 2010).

gedrag in de hand werkt (Ellemers & De Gilder, 2022; zie ook Heres e.a., 2023). Dat komt onder andere doordat er bij mensen met macht psychologische processen in gang worden gezet waardoor ze zich vooral richten op de grote lijnen en eigen doelen, en minder aandacht hebben voor de zorgen van anderen. Concurrentie om de macht zorgt bovendien voor een hoge druk om te presteren en angst voor statusverlies. Daarom zijn mensen met macht en mensen die verwickeld zijn in een machtsstrijd ook minder geneigd stil te staan bij wat de richtlijnen zijn en welk gedrag passend is. Ze gebruiken meer morele rationalisaties om het eigen gedrag goed te praten en staan minder open voor kritiek (Ellemers & De Gilder, 2022). Dat zien we bijvoorbeeld in de bekende casus rond wethouder Van Rey in Roermond, die ondanks een veroordeling bleef volhouden dat hem strafrechtelijk niets te verwijten zou zijn (Nelen & Kolthoff, 2018, p. 514).

Het idee dat machtsstrijd morele rationalisaties in de hand werkt, sluit aan bij onderzoek dat laat zien dat mensen in organisatiepolitieke omgevingen eerder vervallen in morele rationalisaties (Ogunfowora e.a., 2022). Met die rationalisaties koppelen mensen zichzelf als het ware moreel los van de kwestie en kunnen ze voor zichzelf dingen rechtvaardigen die rechtstreeks ingaan tegen hun eigen of breed gedeelde maatschappelijke morele waarden en normen.⁴¹ Hoewel het meeste onderzoek op dit gebied is gedaan in arbeidsorganisaties of labs, verwacht ik dat ook in de 'echte' politiek burgemeesters, wethouders en raadsleden als het ware gesocialiseerd en gelegitimeerd worden in het gebruik van morele rationalisaties en morele ontkoppeling (vgl. Heres e.a., 2023). Dat zou het risico op blinde vlekken, moreel discutabele besluiten en integriteitsschendingen des te groter maken (Detert e.a., 2008).

Daar staat tegenover dat juist burgemeesters, wethouders en raadsleden in veel gevallen opereren in een intellectueel en ideologisch diverse omgeving (cf. Haidt, 2012). In hoeverre biedt de politiek-bestuurlijke omgeving daarmee ook *checks and balances* om morele rationalisaties tegen te gaan? Of beter: aan welke voorwaarden moet worden voldaan om te kapitaliseren op de diversiteit

41 In de wetenschappelijke literatuur wordt dit ook wel *'moral disengagement'* genoemd. De term komt voort uit de sociaal-cognitieve theorie over moraliteit van Bandura (1986, 1990, 1999), en vat verschillende morele rationalisatie c.q. neutralisatietechnieken samen, zoals 'het (hogere morele) doel heiligt de middelen', 'eufemistisch labelen', het schuilen achter een collectief besluit of groepsgedrag (verspreiden van verantwoordelijkheid) en het bagatelliseren van de morele overtreding door het te vergelijken met andere, ernstigere overtredingen. Dergelijke morele rationalisaties schakelen als het ware het zelfregulerend vermogen uit doordat het een 'bypass' creëert rondom het normale moreel bewustzijn, redeneren en motivatie om te handelen. Bovendien ervaren mensen door dit soort rationalisaties ook minder negatieve emoties na het overschrijden van eigen of maatschappelijke morele grenzen, waardoor ze eerder volharden in het gelijk van hun handelen.

aan perspectieven, zodat er sprake is van een soort ingebouwde checks op blinde vlekken en een meer collectief moreel vakmanschap kan ontstaan (vgl. Heres, te verschijnen 2023)? Deze vraag is des te relevanter als we bedenken dat uit het eerdergenoemde onderzoek ook naar voren komt dat ethisch leiderschap vrijwel géén effect heeft op morele ontkoppeling (Ogunfowora e.a., 2022).⁴² Een uitkomst die de hoge verwachtingen van de burgemeester als 'hoeder van de integriteit' en ethisch leider van de politieke arena (Karsten & Jacobs, 2022) toch wat tempert en laat zien dat er meer nodig is om bestuurlijke integriteit goed te borgen.

Hall (2018) waarschuwt overigens niet alleen voor het moraliseren van de politiek, maar óók voor het politiseren van de moraliteit. Dat sprake is van een politieke omgeving betekent volgens Hall (2018; zie ook Mozumder, 2022; Schulz e.a., 2018) niet dat alles geëigend is: ook de politiek kent wel degelijk morele grenzen. Maar de kans dat politiek opportunisme een rol speelt in de omgang met integriteitsvraagstukken lijkt meer dan reëel. Interessant is dat het effect van politiek opportunisme tweeledig lijkt te zijn: het kan zowel integriteitsmijding opleveren, als integritisme.

Allereerst integriteitsmijding, oftewel het niet proactief adresseren van, het ongemoeid laten en/of uit de weg gaan van morele vraagstukken en integriteitskwesaties. Op de langere termijn is het bewaken en bevorderen van integriteit van belang voor een goed functioneren van het politieke instituut als geheel. Maar op korte en middellange termijn, en geredeneerd vanuit politieke deelbelangen, kan dat heel anders liggen. Politieke fracties en partijen staan geregeld onder grote druk en opereren vaak onder condities van weinig tijd, capaciteit en middelen. Het zijn bovendien gesloten werelden, in wiens belang het lijkt om integriteitskwesaties toch vooral binnenskamers en 'onder de pet' te houden om reputationele en electorale schade te voorkomen (Heres e.a., 2023; Rienks, 2022). Dat heeft, zo bleek onder meer in het recente onderzoek naar psychologische en sociale veiligheid in de Tweede Kamer, reële gevolgen voor de bespreekbaarheid van dilemma's en fouten en de omgang met meldingen binnen fracties en partijen (Heres e.a., 2023; zie ook Leers, 2022). Maar integriteitsmijding speelt mogelijk ook in de dynamiek tussen fracties.

Onderzoek van Bos (2018) naar afgetreden ministers en staatssecretarissen laat bijvoorbeeld zien dat politiek opportunisme een reden kan zijn om disfunctionerende collega-ambtsdragers ongemoeid te laten: *"Het bewust laten bungelen maakt de tegenstander zwakker omdat de fractie weet – en de anderen [...] ook – dat daar een zwakke plek in de ploeg zit"* (p. 427). Zijn er twijfels over de

⁴² Ogunfowora en collega's concluderen in lijn met Baumeister en anderen (2001) dat *"bad is stronger than good"* en de invloed van negatieve ervaringen sterker is dan die van positieve ervaringen.

integriteit van een collega-raadslid of wethouder, dan kan het bijvoorbeeld politiek slim spel zijn om vragen daarover pas op tafel te leggen wanneer de verkiezingen eraan komen en de bestuursperiode nagenoeg is afgerond.⁴³ Op die manier blijft de schade tijdens de bestuursperiode beperkt en kunnen beleidsdoelen worden behaald, terwijl de kans op electorale schade voor de andere partij wordt gemaximaliseerd (cf. Rienks, 2022).

Omgekeerd kan het ook politiek opportuun zijn om twijfels over integriteit juist groots en publiekelijk aan te kaarten wanneer er in wezen weinig aan de hand is, en dan met name als het ambtsdragers van buiten de eigen fractie betreft. Bestuurders klagen niet voor niets al jaren over een vermeende toename van integritisme. 'Integriteit' wordt volgens hen steeds vaker misbruikt om politieke kwesaties op te blazen tot morele kwesaties. Vragen over integriteit zouden doelbewust worden ingezet als politiek instrument, om het integriteitsbegrip steeds verder op te rekken en/of om politieke tegenstanders met onterechte of ongefundeerde beschuldigingen uit te schakelen (Haagedoorn & Hermus 2016; Klein Kranendorp e.a., 2020; Vellekoop & Van der Mark, 2023). Goed empirisch onderzoek naar de aard, omvang, oorzaken en gevolgen van integriteitsmijding en integritisme in de politiek ontbreekt tot op heden⁴⁴, net als onderzoek naar effectieve strategieën om het tegen te gaan. Moreel vakmanschap betekent wat mij betreft dat politiek ambtsdragers zich ook inzetten om een dysfunctionele omgang met integriteit te voorkomen. Vanuit de leerstoel zullen we ons daarom inzetten om de onderzoekslijn naar integriteitsmijding en integritisme verder te brengen.

De morele complexiteit van de taak. Het politiek-bestuurlijke werk is om verschillende moreel complex van aard. Raadsleden vertegenwoordigen het volk bij het nemen van beslissingen, stellen kaders voor gemeentelijk beleid en controleren het college. Het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) vervult vervolgens de bestuurlijke en uitvoerende taken. Om deze taken te kunnen vervullen, beschikken politieke ambtsdragers over informatie en beslissingsbevoegdheden die anderen in de samenleving niet hebben maar wel veel impact op hen kunnen hebben. Denk bijvoorbeeld aan de bevoegdheid van burgemeesters om te besluiten over de vestiging van coffeeshops en over de

⁴³ Voor burgemeesters ligt dit mogelijk omgekeerd: in onderzoek van Karsten e.a. (2014) stelt een deel van hen dat de verkiezingstijd voor burgemeesters in veel mindere mate een geschikte periode is om integriteit aan de orde te stellen, omdat dat de schijn zou wekken dat men probeert de verkiezingen te beïnvloeden (Karsten e.a., 2014). Anderzijds wijst de Monitor Veiligheid en Integriteit (Klein Kranendorp e.a., 2022) erop dat de aandacht voor bestuurlijke integriteit zich juist voor en na de verkiezingen concentreert.

⁴⁴ Empirische bevindingen tot op heden zijn vooral kwalitatief van aard, en beperken zich hoofdzakelijk tot anekdotisch bewijs en gegeneraliseerde percepties van politieke ambtsdragers (zie bijv. Klein Kranendorp e.a., 2022). Ook internationaal onderzoek ontbreekt grotendeels, al laat Mozumder (2022, p. 829) zien dat ook in het Verenigd Koninkrijk politici integritisme ervaren.

handhaving wanneer wordt gehandeld in drugs (Artikel 13b, Opiumwet). Of die van wethouders om vergunningen of subsidies te verlenen of bestemmingsplannen te wijzigen. De invloed van raadsleden op concrete casuïstiek is minder groot. Wel hebben zij vanuit hun volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol, hun korte lijnen met het college en in de formulering van fractiestandpunten een belangrijke rol in hoe gemeentelijk beleid in algemene zin vorm krijgt (Winter e.a., 2017). Alle partijen beschikken bovendien in meer of mindere mate over een bijzondere informatiepositie: ze krijgen veelal meer en eerder informatie over bijvoorbeeld aanbestedingstrajecten of beleidsontwikkelingen, en beschikken geregeld over vertrouwelijke of soms zelfs strikt geheime documenten (cf. Bovend'eert, 2018a).

Voor lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn daarnaast ook hun hechte banden met de lokale gemeenschap van groot belang: ze moeten en willen midden in de samenleving staan. Daarom hebben de meeste raadsleden een nevenfunctie–doorgaans een gewone baan- en vervullen ze het ambt in deeltijd. Raadsleden hebben ook veel direct contact en overleg met belanghebbenden in de omgeving. Niet alleen in hun formele rol maar ook in hun dagelijkse leefomgeving: op straat, in de supermarkt, op familiefeesten komen lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers 'hun' burgers tegen en worden ze op hun rol aangesproken. Dat is in de eerste plaats vooral waardevol: *"Een raadslid is [...] geworteld in de lokale samenleving en de inzichten en ervaringen die een raadslid hiermee opdoet zijn cruciaal om het ambt goed te kunnen uitoefenen"* (Kamerstukken II, 2022/23, 28 479, nr. 92; zie ook Van Ostaaijen 2016, p. 23). Nauw contact met de lokale gemeenschap geeft bestuurders en volksvertegenwoordigers essentiële informatie over maatschappelijke problemen, wensen, behoeftes en belangen. Het zorgt ook voor een toegankelijker overheid, maatschappelijke participatie van burgers en draagvlak voor beleid (Braun & Fraussen, 2023). Actieve betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek vormt bovendien een belangrijke tegenmacht op het bestuur (Van Ostaaijen, 2016).

De combinatie van informatie en beslissingsbevoegdheden, lokale worteling en vele contacten met belanghebbenden levert tegelijkertijd allerlei inherente integriteitsrisico's op voor het lokale bestuur. Zo ligt verwevenheid van private en publieke belangen op de loer (Van den Heuvel e.a., 2010) en zijn met name risico's op belangenverstrengeling, collusie of netwerkcorruptie en oneigenlijke beïnvloeding altijd aanwezig. Het komt met regelmaat voor dat de belangen die een wethouder of raadslid heeft als ondernemer, grondeigenaar, vriend of familielid conflicteren met de taak om het algemeen belang te dienen. Zoals een wethouder die benaderd wordt door een bevriend bestuurslid van de lokale voetbalvereniging, of een raadslid dat deelneemt aan een stemming over de

komst van een windmolen die de waarde van het huis van zijn dochter sterk zal verminderen (Klein Kranenburg e.a., 2020, 2022; Winter e.a., 2017). Met hun taken, vele contacten en toegankelijkheid, zijn lokale politieke ambtsdragers ook makkelijker benaderbaar dan veel andere functies in het openbaar bestuur. Dat geeft risico's op oneigenlijke lobbygingen (Braun & Fraussen, 2022; OECD, 2021) of zelfs beïnvloeding met criminele oogmerken⁴⁵ (Tieman & Wester, 2021; Winter e.a., 2017). Tot slot zijn er nog risico's op collusie en netwerkcorruptie, waarbij bedrijfsbelangen en overheidsbelangen gaandeweg niet meer goed van elkaar te onderscheiden zijn (Nelen & Kolthoff, 2018, p. 514). Of informele netwerken zodanig ontaarden dat onbewust vooral de netwerkbelangen een bepalende rol gaan spelen in de besluitvormingsprocessen van bestuurders terwijl kritische tegengeluiden geweerd worden en het algemeen belang in het geding komt (Slingerland, 2019; zie ook Cuppen e.a., 2015).

Vanuit formeel-juridisch en beleidsmatig oogpunt valt veel te zeggen over dit soort integriteitsrisico's en de wijze waarop die met wettelijke regels en gedragscodes al of niet moeten worden beperkt. Dat is ook wel gedaan (bijv. Bovend'eert e.a., 2019; Doornhof & Munneke, 2013; Elzinga, 2015; Van Ruitenbeek & Drenth, 2020) en daar sprak ik eerder al over. Wat blijft liggen zijn vragen van heel andere aard, die niet de integriteitsnormen zelf maar vooral de omgang met integriteitsrisico's in de praktijk centraal stellen. Hoe ervaren politiek ambtsdragers tegen de achtergrond van deze risico's bijvoorbeeld de morele complexiteit van het ambt (vgl. Heres, 2014), en hoe gaan ze daarmee om? Welke werkwijzen, routines, overlegstructuren, en *coping* strategieën hanteren ze -zowel individueel als collectief- om de morele complexiteit in het dagelijkse werk hanteerbaar te maken? En wat doet dat met de integriteit van het lokaal bestuur?

Enerzijds mag worden verwacht dat lokale morele beslissingen vanwege de omvang, concentratie en nabijheid van de gevolgen als meer moreel intensief worden ervaren (zie ook De Graaf & Paanakker, 2015). Sociaalpsychologisch onderzoek leert ons dat zulke intensiteit ertoe leidt dat morele kwesties beter worden herkend en tot betere morele besluitvorming leiden (cf. Jones, 1991;

⁴⁵ Winter e.a. (2017, p. 15) spreken van een crimineel oogmerk "wanneer de beïnvloeding gebruikt wordt om projecten of activiteiten die (mede) bedoeld zijn om misdrijven te plegen, doorgang te laten vinden, of juist te laten stoppen." Beïnvloeding met een crimineel oogmerk vindt bijvoorbeeld plaats via bedreiging, intimidatie en infiltratie van ambtsdragers. Hoewel dit in veel gemeenten kan spelen, bestaat de indruk bestaat dat met name kleinere gemeenschappen hier extra kwetsbaar voor zouden zijn: *"Iedereen in de samenleving kent elkaar en kent elkaars zwakke plekken. In de dorpen is het meer de samenleving die de dienst uitmaakt dan de politiek. Dat komt met name omdat in veel kleinere gemeenten de lijnen kort zijn. In die gemeenten denken aanvragers vaak 'de wethouder kan gewoon een handtekening zetten en dan krijg ik mijn vergunning'. Bestuurders in kleine gemeenschappen willen burgers dan toch vaak tevreden stellen"* (citaat uit: Winter e.a., 2017, p. 45).

Craft, 2013; May & Pauli, 2002). Het zou betekenen dat lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers juist vanwege de aard van hun werkzaamheden een bovengemiddeld hoog moreel bewustzijn ontwikkelen en met name de meer ervaren bestuurders en volksvertegenwoordigers eerder geneigd zullen zijn deze morele kwesties te adresseren. Anderzijds is ook bekend dat de omgeving bias kan creëren in hoe bestuurders en volksvertegenwoordigers de morele intensiteit van een kwestie inschatten (Craft, 2013). Over hoe dat in de lokale politiek zit, is weinig bekend. Wellicht treedt er vanwege het veelvoud aan morele kwesties en dilemma's juist wel gewenning op, waardoor de morele intensiteit van zulke kwesties minder wordt gevoeld en bestuurders en volksvertegenwoordigers eerder geneigd zijn uit te wijken naar *coping* strategieën als vermijding⁴⁶ of rigide regeltoepassing (cf. Vink e.a., 2015; zie ook De Graaf & Paanakker, 2015). Of er treedt een dusdanige weerstand op tegen de moeite, frustratie, ongemak en conflicten waarmee morele kwesties steeds weer gepaard gaan, dat men het onderwerp liever uit de weg gaat. Kwesties worden dan als het ware gedemoraliseerd: er wordt vooral nog 'amoreel', vanuit een economisch en technisch perspectief naar zaken gekeken en de morele keuzes die erachter schuilgaan worden genegeerd (Ellemers & De Gilder, 2022). Het moreel bewustzijn en de kwaliteit van de morele beoordeling nemen dan af, en het risico op bias neemt toe. Het zijn vooralsnog slechts rudimentaire hypothesen, die evenwel laten zien dat we als het gaat om de werkelijke morele besluitvorming en gedrag van lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers nog veel te onderzoeken hebben.

De rol van het lokaal bestuur als lekenbestuur. Een derde eigenschap van het politieke ambt, in het bijzonder waar het gaat om het decentrale c.q. lokale niveau, is dat het gepositioneerd is als lekenbestuur. Het wethouder- of raadslidmaatschap is geen beroep in de gebruikelijke zin van het woord (Van Ostaaijen, 2014; Schulz e.a., 2018).⁴⁷ Raadsleden zijn in politiek-bestuurlijke zin 'amateurs' (Van Ostaaijen, 2016), geen beroepspolitici. Daarmee opereert het lokaal bestuur heel anders dan men van gewone arbeidsorganisaties gewend is:

46 Hiermee wordt bedoeld op zich psychologisch of zelfs in gedrag terugtrekken uit de situatie en/of het besluitvormingsproces.

47 Op dit punt lijkt het begrip 'vakmanschap' op het eerste oog onverenigbaar met de bewust 'amateuristische' aard van het lokale politieke ambt zelf. Vakmanschap moet hier echter niet worden begrepen als equivalent van professionalisme of beroepsontwikkeling: het bedoelt juist te appelleren aan een streven naar zelf gedreven en zelfregulerend meesterschap. En daarmee op de intrinsieke menselijke behoefte aan niet alleen competentie maar ook autonomie en verbinding aan een hoger doel (cf. Deci & Ryan, 2000; Van den Broeck e.a., 2010).

■ ■ *Er zijn geen startkwalificaties voor, er bestaat geen opleiding met civiel effect voor de lekenbestuurder en er zijn geen (professionele) standaarden waaraan alle beoefenaars zich hebben te houden. Met een klacht over het functioneren van de gemeenteraad kan de burger, afgezien van formele rechtsgangen tegen besluiten van het bestuur van de gemeente, nergens anders terecht dan bij de gemeenteraad zelf. Er is geen klachtencommissie die de gemeenteraad of een raadslid eens streng toespreekt of een waarschuwing geeft.* ■ ■

(Schulz e.a., 2018, p. 5)

Voor wethouders is er al meer georganiseerd, maar ook daar geldt dat het wethoudersambt bewust zo toegankelijk mogelijk wordt gehouden voor alle burgers en er dus geen diploma's of startkwalificaties vereist zijn (Van Ostaaijen, 2014). De vraag is nu wat de positionering en invulling van de verschillende rollen binnen het lokale bestuur betekenen voor hoe burgemeesters, wethouders en raadsleden omgaan met integriteit, zowel op individueel als collectief niveau. Hoe kan bijvoorbeeld moreel vakmanschap worden ontwikkeld zonder afbreuk te doen aan het karakter van het lokale bestuur als lekenbestuur?

Begrijpelijkwijs is er de afgelopen jaren veel nadruk gelegd op de professionalisering, opleiding en ondersteuning van volksvertegenwoordigers. Op "de leek helpen zich te bekwamen, te scholen of deze anderszins te helpen zich te ontwikkelen" (Schulz e.a., 2018, p. 7). Dat geldt ook voor integriteit, waar allerlei handreikingen en trainingen zijn ontwikkeld om het lekenbestuur te voorzien van belangrijke kennis en inzichten.⁴⁸ Maar, zo stellen Schulz en collega's (2018), het zogenaamde 'amateurisme' van raadsleden mag niet gezien worden als zwakte en is ook niet iets dat 'opgelost' moet worden. Het is bij uitstek de kracht van een raad die het volk in al haar diversiteit vertegenwoordigt en voor datzelfde volk herkenbaar is. De raad is juist *vanwege* haar zogenoemde 'amateurisme' een belangrijke tegenkracht voor het professionalisme van het College van Burgemeester en Wethouders, zo betoogt Van Ostaaijen (2016; Castenmiller, 2012). Bovendien geldt dat (ten minste) elke 4 jaar gemiddeld zo'n 43% van de raadsleden nieuw is; een percentage dat kan oplopen tot wel 79%.⁴⁹ Investerings in de scholing van raadsleden hebben dus in veel gevallen maar een tijdelijk effect.

48 Zie bijvoorbeeld het aanbod voor raadsleden op https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/bijlage_opleidingengids_voor_digitale_gebruik_0.pdf

49 <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/bijna-de-helft-raadsleden-nieuw-begonnen-in-2018>

Hoewel trainingen op het gebied van integriteit zondermeer zinvol blijven (cf. Schulz e.a., 2018), zullen we moeten onderkennen dat het met name voor de raad ingewikkeld is via deze weg het morele vakmanschap te borgen. En dat niet alleen de morele identiteit⁵⁰ maar ook de morele competenties en vaardigheden⁵¹ van individuele raadsleden sterk uiteen kunnen lopen. Een relevante vraag is vervolgens hoe niet alleen burgemeester en wethouders, maar bijvoorbeeld ook fractievoorzitters en 'nestors' van de raad onder deze omstandigheden een rol kunnen vervullen in het stimuleren van moreel vakmanschap op het collectieve niveau. En of er niet met bijvoorbeeld slimme, ontwerpgerichte benaderingen (cf. Rittel & Webber, 1973) effectieve routines in het opereren van de raad kunnen worden ontwikkeld die de leden op natuurlijke wijze prikkelen en uitnodigen tot morele reflectie en integer gedrag. Zodat zulk gedrag minder afhankelijk is van de min of meer toevallige samenstelling van de raad op een gegeven moment in de tijd.

Dat het lokaal bestuur een lekenbestuur is, is overigens ook om andere redenen relevant. De diversiteit in morele identiteit, competenties en vaardigheden in de gemeenteraad kan namelijk een belangrijke verklaring zijn voor de toename in integritisme die bestuurders en volksvertegenwoordigers ervaren. In de verhalen van bestuurders, alsook in mediaberichten, valt op dat soms al te gemakkelijk wordt verondersteld dat gebruik van het woord 'integriteit', het stellen van vragen over mogelijke belangenverstremming, of overdrijving van de in het geding zijnde belangen intentioneel, doelbewust en bovenal politiek gemotiveerd is. Die veronderstelling is gezien de politieke-bestuurlijke context ook best begrijpelijk, zoals ik hiervoor besprak. Maar passen we het Ockhams scheermes⁵² toe, dan moeten we ons afvragen of er niet een simpeler verklaring bestaat. Het is goed mogelijk dat een heel deel van wat als integritisme wordt ervaren, in werkelijkheid vooral een uiting is van allerlei vormen van moreel onvermogen en onhandigheid -zowel aan de kant van de vragensteller als de bevragee. Van onvoldoende begrip van wat 'integriteit' behelst, disinformatie of informatie asymmetrie, gebrek aan kennis over hoe bepaalde beleids- en

50 Morele identiteit refereert aan de mate waarin integriteit van belang is voor iemands eigen identiteit (Aquino & Reed, 2002; Hardy & Carlo, 2011, p. 211-212; Reynolds & Ceranic, 2007).

51 Denk bijvoorbeeld aan moreel bewustzijn en moreel oordeelsvermogen, maar ook aan nauw verwante basisvaardigheden zoals het vermogen om zich te verplaatsen in anderen en andere perspectieven (empathie), reflexiviteit, en het geven en ontvangen van feedback, die van belang kunnen zijn voor integriteit. <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1363&context=usarmyresearch>

52 Het Okhams scheermes (de *lex parsimoniae*) verwijst naar het principe dat wanneer er verschillende hypothesen zijn die een verschijnsel in gelijke mate kunnen verklaren, die hypothese gekozen moet worden die de minste aannames bevat en het kleinste aantal entiteiten veronderstelt. Anders gezegd: de simpelste verklaring is vaak de beste en we moeten niet het bestaan van iets veronderstellen als onze ervaringen ook zonder kunnen worden verklaard.

besluitvormingsprocessen verlopen, onvoldoende beschikking over een adequaat moreel vocabulaire, of gebrekkige communicatieve vaardigheden en morele gesprekstechnieken. Juist in een tijd waarin het collectieve integriteitsbewustzijn vrij hoog ligt en er veel publiek debat is over integriteit, zal zulk moreel onvermogen zichtbaarder worden. Het inroepen van 'integritisme' kan intussen zélf ook een verdedigings- of *coping* mechanisme zijn, dat onbewust wordt getriggerd door de morele rationalisaties van de bevragee en hem in staat stelt toch vooral niet de eigen morele faalbaarheid onder ogen te komen. Integritisme houdt het lokaal bestuur al met al een spiegel voor: wat zegt de vermeende toename ervan over het individuele en collectieve morele vakmanschap van burgemeester, wethouders en raad? Wederom kunnen we stellen dat meer empirisch onderzoek op dit terrein waardevol is.

De staatsrechtelijke en institutionele positionering van de rol. Tot slot sta ik, voor ik overga naar een verkenning van de politiek-bestuurlijke omgeving, nog stil bij de staatsrechtelijke en institutionele positionering van lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers. Voor henzelf, alsook voor de meeste bestuurskundigen, politicologen en staatsrechtjuristen zal doorgaans helder zijn dat politieke ambtsdragers een wezenlijk andere rechtspositie hebben dan bijvoorbeeld werknemers met een reguliere baan. Maar kijken we naar de reacties op politieke integriteitskwesaties, dan is het maar zeer de vraag of een gemiddeld burger of zelfs journalist zich hier voldoende van bewust is en begrijpt waarom bijvoorbeeld het doorvoeren van preventieve maatregelen en het optreden tegen integriteitsschendingen er vele malen ingewikkelder is dan in gebruikelijke arbeidsrelaties. Om te kunnen begrijpen hoe individueel en collectief moreel vakmanschap in de politiek vorm krijgen, is het daarom goed in herinnering te roepen wat eigenlijk de basis is van het raadslidmaatschap, wethouderschap en burgemeesterschap en hoe de verschillende rollen ten opzichte van elkaar zijn georganiseerd.

Raadsleden worden direct gekozen: zij zijn de vertegenwoordigers van het volk en daarmee het ultieme gezag op lokaal niveau. De Grondwet bepaalt dat zij een vrij mandaat hebben en 'zonder last' opereren (art. 129 lid 6 Gw). Volksvertegenwoordigers horen hun taak dus zelfstandig en onafhankelijk uit te voeren, en worden geacht naar eigen inzicht en overtuiging te stemmen (*Kamerstukken II*, 2022/23, 28844, nr. 254; zie ook Broeksteeg, 2018). Hoe meer wettelijke integriteitsregels er voor raadsleden worden gesteld, des te minder autonomie en zelfstandigheid raadsleden hebben en des te meer de macht verschuift van volksvertegenwoordigers naar wetgevers en rechters (vgl. *Kamerstukken II*, 2022/23, 28844, nr. 254). Verantwoording over het eigen morele handelen leggen volksvertegenwoordigers eerst en vooral af aan de kiezer, bij de eerstvolgende verkiezingen (Boogers e.a., 2021a; Haagedoorn & Hermus, 2016; Rienks, 2022).

In Nederland wordt veel waarde gehecht aan de scheiding der machten (*trias politica*), het kiesrecht en balans in de interbestuurlijke verhoudingen. Daarom is de wetgever vooralsnog uitermate terughoudend met het toekennen van formele bevoegdheden om op te treden tegen bestuurlijke integriteits-schendingen (Bovend'eert e.a., 2019; Karsten & Stumphius, te verschijnen 2023). Een raadslid moet bijvoorbeeld altijd zelf afwegen of het beraadslagen en meestemmen over een kwestie geëigend is, en alleen zijzelf kunnen besluiten zich te onthouden van stemming. De burgemeester kan een raadslid wel ontraden mee te stemmen (art. 170 lid 2 Gemw), net als collega-fractieleden, maar zij hebben verder geen bevoegdheden om het raadslid hiertoe te dwingen⁵³ (Karsten, 2019b). Bestuurlijke gedragscodes zijn ook niet juridisch afdwingbaar, zoals ik eerder benoemde (zie o.a. Broeksteeg, 2022; Doornhof & Munneke, 2015). In het verlengde daarvan kan een politieke partij, de fractie noch het college van Burgemeester en Wethouders volksvertegenwoordigers de zetel ontnemen en uit de raad zetten, zoals een werkgever wel een werknemer kan ontslaan wanneer deze bijvoorbeeld de interne gedragsregels overtreedt.⁵⁴ Het kiesrecht is daarvoor een te fundamenteel grondrecht, dat vanwege een incident niet zomaar opzij kan worden geschoven: in onze parlementaire democratie is het aan het volk zelf om haar vertegenwoordigers te kiezen en daarbij horen zo min mogelijk beperkingen te worden opgelegd door bijvoorbeeld andere overheden, bestuurders (zoals de burgemeester) of rechters (Karsten & Stumphius, te verschijnen 2023). Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen, zoals wanneer een raadslid een bij wet verboden handeling⁵⁵ uitvoert, kan worden ingegrepen.

Op dit punt is er een cruciaal verschil tussen raadsleden enerzijds, en wethouders en burgemeesters anderzijds. Wethouders opereren namelijk niet met een vrij mandaat van de kiezer: zij worden benoemd en ontslagen door de

53 Van Ruitenbeek en Drenth (2020, p. 200) wijzen erop dat de burgemeester lokaal ook een eigen bevoegdheid heeft om besluiten bij de minister voor te dragen voor vernietiging. Deze route is evenwel zeer onontgonnen terrein en grijpt ernstig in op de gemeentelijke autonomie, een fundamentele pijler onder de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat (art. 124 GW). Interventies 'van bovenaf' zijn welhaast per definitie een inbreuk op die autonomie, en de bevoegdheid om in te grijpen zal daarom niet snel daadwerkelijk worden ingezet (zie ook Karsten, 2019b; Karsten en Stumphius, te verschijnen 2023).

54 Een fractie kan hooguit besluiten iemand uit de fractie te zetten, een politieke partij kan ten maxime iemand royeren als lid oftewel 'uit de partij zetten'. Een raadslid kan dan echter besluiten de zetel te behouden en zelfstandig verder te gaan (zie ook Bovend'eert, 2018).

55 Zie het Handboek integriteit voor politiek ambtsdragers van decentrale overheden voor een overzicht.

raad⁵⁶ (artikel 35 resp. 49 Gemw). Een wethouder is voor diens positie dus direct afhankelijk van het vertrouwen van de gemeenteraad. Verliest de wethouder het vertrouwen van de raad, dan wordt die geacht af te treden (Bovend'eert e.a., 2019; Karsten & Stumphius, te verschijnen 2023; Schokker & Schillemans, 2016). Een oordeel over de mate waarin het handelen van wethouders recht doet aan de algemeen geldende morele waarden en normen is daarom aan de raad⁵⁷, en daarmee een inherent politieke kwestie. Bovend'eert en collega's tekenen verder aan dat "*maatregelen als berisping en schorsing, die in het ambtenarenrecht gebruikelijk zijn, [...] minder geschikt [lijken] voor toepassing op wethouders. Deze maatregelen veronderstellen een vorm van een gezags-verhouding. Die is er niet tussen de raad en wethouders of tussen de burgemeester en wethouder*" (2019, p. 31). Desondanks zijn er volgens Karsten en Stumphius (te verschijnen 2023) gemeenten die ervoor kiezen om mogelijke sancties c.q. gevolgen van niet formeel-juridische aard in de gedragscode bestuurlijke integriteit te benoemen. Zij noemen als voorbeeld: politieke sancties (motie van treurnis, motie van wantrouwen), publieke excuses die een bestuurder wordt geacht te maken, sancties door de politieke partij zoals het verwijderen uit de fractie en/of royement van het lidmaatschap, het vervallen verklaren van het raadslidmaatschap of verwijdering uit vergadering, en negatieve media-aandacht. Ik merk daarbij op dat sociaalpsychologisch onderzoek laat zien dat juist wanneer vooraf wordt bedreigd met sancties, mensen minder geneigd zijn verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen morele gedrag en de kans dus bestaat dat het juist afbreuk doet aan de autonome morele motivatie (Ellemers & De Gilder, 2022).

Burgemeesters, tot slot, zijn Kroonbenoemde ambtsdragers. Zij worden strikt genomen niet gekozen of aangesteld door het volk of diens vertegenwoordigers in de raad, maar benoemd bij Koninklijk Besluit. Aan deze benoeming gaat

56 Onvrijwillig ontslag van wethouders betekent in de praktijk dat de raad het vertrouwen in de wethouder opzegt en -als wethouder niet onmiddellijk ontslag neemt- besluit tot ontslag. Er is op dit ontslag, anders dan in reguliere arbeidsrelaties, geen beroep mogelijk bij een bestuursrechter of civiele rechter. Er kan enkel worden getoetst of de gevolgde procedure voor ontslag zorgvuldig is verlopen, bijvoorbeeld aan algemene beginselen behoorlijk bestuur zoals evenredigheid en geen willekeur (Bovend'eert e.a., 2019).

57 Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) pleitte in dit verband eerder voor om de burgemeester meer bevoegdheden toe te kennen, zoals het voor ontslag kunnen voordragen van wethouders als deze een integriteitsrisico zou vormen. Karsten en Stumphius (te verschijnen 2023, p. 109) stellen echter dat dit niet alleen op gespannen voet staat met de bevoegdheden van de raad om wethouders te benoemen en ontslaan, maar ook op het feit dat de raad en niet de burgemeester ten gevolge van de grondwet het hoogste bestuurlijke orgaan is (art. 125 lid 1 Gw). Bovendien betwijfelen zij de effectiviteit van aanvullende bevoegdheden, omdat de inzet ervan burgemeesters in een kwetsbare positie brengt wanneer zij door de raad herbenoemd zouden moeten worden (zie ook Boogers e.a., 2022).

evenwel een uitgebreid proces vooraf⁵⁸ waarin met name de gemeenteraad een beslissende rol speelt. Bij het opstellen van het gewenste profiel van de nieuwe burgemeester, bij het vormen van een vertrouwenscommissie die de gesprekken met kandidaten voert en een advies formuleert, en bij het opstellen van een aanbeveling aan de minister wie volgens hen de nieuwe burgemeester moet worden. Al met al wordt ook de burgemeester de *facto* gekozen door de raad (Broeksteeg, 2022; Karsten e.a., 2014). En, zoals Karsten (2019, p.21; zie ook Prins e.a., 2012; Schilder & Van Grinten, 2021) stelt:

■ ■ *De gemeenteraad kan de burgemeester dan wel niet ontslaan, in de praktijk is er een vertrouwensregel gegroeid die materieel betekent dat de gemeenteraad grote zeggenschap heeft in het aanblijven van de burgemeester. Bij een verstoorde verhouding tussen gemeenteraad en burgemeester kan die eerste, door tussenkomst van de commissaris, een aanbeveling tot ontslag zenden aan de minister. Tot op heden is de minister zo'n verklaring altijd gevolgd.* ■ ■

In de praktijk zijn burgemeesters daarom net als wethouders voor hun aanblijven afhankelijk van de raad. En zal ook vooral de raad een belangrijke rol spelen wanneer de integriteit van burgemeesters in het geding is.

Tegen de achtergrond van deze positionering van de verschillende politiek-bestuurlijke rollen, kunnen opnieuw allerlei vragen worden gesteld over hoe het lokaal bestuur in de dagelijkse praktijk invulling geeft aan het morele vakmanschap. Zo is er de rol van burgemeesters ten opzichte van wethouders en de raad. Burgemeesters hebben niet alleen hun eigen integriteit te bewaken. Zij hebben ook een expliciete wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit als geheel te bevorderen (artikel 170 lid 2 Gemw). Van hen wordt met andere woorden ethisch leiderschap verwacht (cf. Heres, 2016; Karsten & Jacobs, 2022). Zowel wetenschappers (Boogers e.a., 2021a; Broeksteeg, 2022; Karsten e.a., 2014; Karsten, 2019a) als burgemeesters zelf (Vellekoop & Van der Mark, 2023) wijzen er herhaaldelijk op dat deze taak van burgemeesters op gespannen voet staat met hun afhankelijkheid van de raad, met name wanneer een burgemeester handhavend moet optreden door bijvoorbeeld raadsleden aan te spreken op integriteit. Karsten (2019a) spreekt zelfs van een 'giftige cocktail' en een 'perverse verantwoordingsrelatie', omdat de toezichhouder (de burgemeester) direct en persoonlijk afhankelijk is van de ondertoezichtgestelde

58 Zie voor een uitgebreidere uitleg <https://www.politiekeamtsdragers.nl/ambt-in-praktijk/benoemingen/burgemeester>.

(de raad). Karsten (2019a) laat zien dat dit sociale en carrière-technische risico's voor burgemeesters oplevert waardoor ze minder geneigd zijn om actief op te treden tegen integriteitsschendingen. Boogers en collega's (2021, pp. 40, 48) kwamen zulke "terugtrekkende bewegingen" niet tegen in hun onderzoek. Desondanks concluderen ook zij dat het aan de kaak stellen van integriteitskwesties burgemeesters niet per se in dank wordt afgenomen en bij handhavend optreden sprake is van een reëel politiek-bestuurlijk afbreukrisico. Illustratief is het optreden van burgemeester Donders van Roermond. In een open brief stelde zij gedragspatronen en omgangsvormen in de raad ter discussie. Er bleek echter onvoldoende bestuurlijk draagvlak te zijn voor haar optreden, waardoor ze zich niet langer in staat achtte om haar ambt goed te vervullen. Uiteindelijk trad ze af wegens een "onoverbrugbaar" verschil in inzicht met een meerderheid van de gemeenteraad over hoe de ontwikkeling van het bestuur vormgegeven moest worden.⁵⁹

Naar het ethisch leiderschap van burgemeesters is in tegenstelling tot veel andere aspecten van bestuurlijke integriteit al enig empirisch onderzoek gedaan. Deze onderzoekslijn staat echter pas aan het begin en zal zich verder door moeten ontwikkelen als we de morele processen binnen en tussen groepen bestuurders en volksvertegenwoordigers beter willen begrijpen. Eerder liet ik bijvoorbeeld al zien dat ethisch leiderschap weinig effectief blijkt in het tegengaan van morele ont koppeling (Ogunfowora e.a., 2022). Daarmee is niet gezegd dat ethisch leiderschap in het geheel geen positieve uitwerking kan hebben op het morele oordeelsvermogen en de integriteit: daarvoor bestaat wel degelijk veel en overtuigend bewijs (Bedi e.a., 2016; Peng & Kim, 2020). Wat het vooral laat zien is dat het belangrijk is onderzoek te doen naar de effectiviteit van ethisch leiderschap in politiek-bestuurlijke contexten, en welke rol morele rationalisaties en morele ont koppeling daarin hebben. Ook interessant is het om te kijken naar gedeeld ethisch leiderschap⁶⁰ als een vorm van collectief moreel vakmanschap (cf. Carson e.a., 2007; zie ook Mozumder, 2022; Schaubroeck e.a., 2012; Vellekoop & Van der Mark, 2023). Bij gedeeld ethisch leiderschap staat niet zozeer het ethisch leiderschap van één formeel-juridisch verantwoordelijke (*in casu* de burgemeester) centraal maar vooral het gelijktijdige, gezamenlijke of zelfs gecoördineerde ethisch leiderschap van meerdere sleutelfiguren in de verschillende politieke gremia (waaronder wethouders, fractievoorzitters, partijleiders, 'nestors' in de raad). Waar en

59 Zie [https://web.archive.org/web/20221017183433/Van der Steen, P. \(17 oktober 2022\), 'Burgemeester Roermond weg na langdurig verschil van mening', NRC Handelsblad.](https://web.archive.org/web/20221017183433/Van_der_Steen_P_17_oktober_2022_Burgemeester_Roermond_weg_na_langdurig_vershil_van_mening)

60 Gedeeld leiderschap, ookwel *shared of distributed leadership*, wordt gedefinieerd als een opkomend groepsfenomeen waarbij leiderschapsrollen en -invloed verspreid zijn over verschillende teamleden (Carson et al., 2007, p. 218).

wanneer vindt zulk gedeeld ethisch leiderschap plaats, hoe krijgt het vorm, en wat levert het op?

De staatsrechtelijke en institutionele positie van bestuurders en volksvertegenwoordigers richt onze aandacht ook op de complexe dynamiek die kan ontstaan wanneer er sprake is van (vermoedelijke) integriteitsschendingen. Met het ontbreken van een eenduidige gezagsrelatie tussen burgemeester, wethouders en raad en gezien de zeer beperkte juridische mogelijkheden om disciplinaire maatregelen te treffen, valt een belangrijk deel van het instrumentarium weg dat werkgevers wel hebben om effectief integriteitsbeleid te formuleren en ethisch leiderschap te tonen. Zo blijken integriteitsschendingen in Nederland weliswaar electorale consequenties te hebben voor partijen (Rienks, 2022) maar zijn die effecten uitgesteld: voor raadsleden volgen eventuele formele sancties voor het gedrag daarom pas na verloop van tijd en is de uitkomst onzeker. Daardoor kan het beeld ontstaan dat zij in de tussentijd al te gemakkelijk kunnen 'wegkomen' met soms serieus wangedrag. Voor wethouders en burgemeesters geldt ondertussen dat zij 'overgeleverd' zijn aan de raad, en daarmee indirect ook aan media en publieke opinie (zie ook Schokker & Schillemans, 2016).

Een relevante vraag is wat dat doet met de rechtvaardigheidspercepties van collega-raadsleden en -wethouders. En, in het verlengde daarvan, met hun vertrouwen in meldprocedures, de meldingsbereidheid en in meer algemene zin de geloofwaardigheid en acceptatie van integriteitsbeleid. Eerder onderzoek laat immers zien dat het voor effectief integriteitsbeleid belangrijk is dat schendingen op een zorgvuldige, rechtvaardige en transparante manier worden opgevolgd en gesanctioneerd op (Brown e.a., 2005; Heres e.a., 2022; Treviño e.a., 1999; Treviño e.a., 2001), ook in politieke contexten (Bovend'eert 2018b; 2018d). Hoe ervaren betrokkenen de rechtvaardigheid van meldprocessen in politiek-bestuurlijke contexten waar politisering een rol kan spelen bij de melding zelf alsook bij de opvolging? Relevant is ook dat in de afhandeling van bestuurlijke integriteitskwesaties de privacy en vertrouwelijkheid geregeld onder druk staan, omdat de raad er uiteindelijk een oordeel over moet kunnen geven. De risico's bij openbaring van de kwestie zijn intussen niet gering. Zelfs bij een *vermoedelijke* schending ervaren politieke ambtsdragers al allerlei niet-juridische gevolgen. De reputationele en politieke gevolgen staan ook niet altijd in verhouding tot de aard van de schending zelf. Omdat het uiteindelijke oordeel over het gedrag aan de raad is, verloopt de sanctionering bovendien niet per se op transparante, voorspelbare wijze en volgens vaste criteria. Hoe kunnen interacties tussen burgemeesters, wethouders en raadsleden onder dit soort omstandigheden bijdragen aan een zorgvuldige en rechtvaardige afwikkeling

van kwesaties? Wat is de rol van politieke partijen hierin? En hoe kunnen nazorg en leerprocessen van integriteitskwesaties in deze politiek-bestuurlijke context vormgegeven worden? Het zijn slechts enkele van de vele vragen die toekomstig empirisch onderzoek zal moeten beantwoorden om beter inzicht te krijgen in wat er nodig is om individueel en collectief moreel vakmanschap in de politiek te realiseren.

Eigenschappen van de sociale systemen waar politieke ambtsdragers deel van uitmaken

Hiervoor besprak ik verschillende kenmerken van de aard van het politieke ambt, van de taak en rol zelf dus. Uit die bespreking blijkt dat politieke ambtsdragers deel uitmaken van veel verschillende groepen en organisaties: de lokale gemeenschap, de gemeentelijke organisatie (ambtelijk en politiek), het lokale bestuur als politiek deel van de organisatie, het College van Burgemeester en Wethouders respectievelijk de gemeenteraad, bestuurlijk-ambtelijke teams waarin wethouders en politiek assistenten samenwerken met bijvoorbeeld topambtenaren en bestuursadviseurs, fracties, politieke partijen, hun professionele en persoonlijke netwerken, en -niet in de laatste plaats- het ambt zelf: 'burgemeesters', 'wethouders' en 'raadsleden' in Nederland in meer algemene zin (zie Figuur 1). Deze groepen zijn deels overlappend en genest: het algemeen en dagelijks bestuur maken bijvoorbeeld deel uit van de bredere gemeente, en het College van Burgemeester en Wethouders is onderdeel van de politieke organisatie binnen die gemeente. De groepen kennen echter ook duidelijke scheidslijnen, waardoor een lappendeken van organisaties deels binnen en deels buiten de gemeente ontstaat. Elk van deze groepen en organisaties vormt een eigen sociaal systeem, met eigen waarden, normen, verwachtingen en gebruiken die het lidmaatschap van de groep reguleren. En ergens daartussen bewegen politieke ambtsdragers zich continu. Wetende dat menselijk gedrag in belangrijke mate gevormd wordt in en via interactie met de sociale omgeving, kan de manier waarop burgemeesters, wethouders en raadsleden omgaan met bestuurlijke integriteit niet los worden gezien van de meervoudige sociale systemen waar zij deel van uitmaken. Het is daarom belangrijk twee vragen te beantwoorden: (1) welk belang heeft 'integriteit' voor de verschillende groepen waarbinnen bepaalde politieke ambtsdragers opereren, en (2) hoe belangrijk is elk van die groepen voor het gedrag van

Figuur 1 Sociale systemen (groepen) waar een wethouder deel van uitmaakt en zich toe verhoudt.



politieke ambtsdragers?

De eerste vraag gaat in de kern over of er sprake is van een collectieve morele identiteit⁶¹ in de respectievelijke groepen. Collectieve morele identiteit verwijst naar de mate waarin integriteit van belang is voor de gedeelde identiteit van een groep, oftewel in hoeverre 'wie wij zijn' en 'wat ons als groep bindt' gevormd worden door morele kenmerken en in hoeverre die morele kenmerken ook zichtbaar uitgedragen worden door de groep (Aquino & Reed, 2002; Hardy & Carlo, 2011, p. 211-212; Reynolds & Ceranic, 2007; Resende e.a., 2023). Naar de morele identiteit van politiek-bestuurlijke groepen is voor zover bekend geen onderzoek gedaan. Wat we wel weten over bestuurlijke integriteit in Nederland, maakt het aannemelijk dat er (soms grote) verschillen zullen zijn in de morele identiteit van verschillende gemeenten, lokale besturen, politieke partijen, fracties en ambten, zowel onderling als ten opzichte van elkaar.

Zo weten we dat lokale besturen en politieke partijen verschillen in de mate waarin ze gebruikmaken van integriteitsinstrumenten (screening en risico-analyses, trainingen), in de inhoud van gedragscodes en de frequentie waarmee integriteit op de agenda staat (Bovend'eert, 2018; Karsten & Stumphius, te verschijnen 2023; Klein Kranendorp e.a., 2022; Kolthoff e.a., 2020; Van den Heuvel e.a., 2010; Van Ostaaijen, 2014). Het wijst op een zekere *couleur locale* in de aanpak van bestuurlijke integriteit die mogelijk voortvloeit uit lokale verschillen in morele identiteit. Lokale verschillen in de morele identiteit kunnen samenhangen met de lokale bestuurscultuur (Boogers e.a., 2021b, Boogers e.a., 2022) en historisch gegroeide verhoudingen (Broeksteeg, 2022; Leers 2022). Maar ook als er in een bepaalde gemeente, fractie of politieke partij⁶² specifieke integriteitsrisico's zijn of als zich al eens eerder een integriteitsincident heeft voorgedaan (cf. Flanagan, 1954) kan dat de ontwikkeling van een collectieve

61 Collectieve morele identiteiten onderscheiden zich zowel conceptueel als empirisch van moreel klimaat en morele cultuur. Een collectieve morele identiteit is een cognitief zelf-schema dat in het individu kan worden geactiveerd door situationele prikkels, zoals morele cultuur en moreel klimaat. Bij moreel klimaat gaat het dan om wat in een groep wordt verstaan onder 'integriteit', wat de geldende morele waarden en normen zijn in die groep en wat dus integer handelen betekent. Morele cultuur verwijst naar aspecten in de bredere organisatiecultuur die zulk integer gedrag stimuleren, zoals de bespreekbaarheid van morele kwesties in een groep (Victor & Cullen, 1998; Kaptein, 2008; Treviño & Weaver, 2003). Hoewel doorgaans bestudeerd op individueel niveau, laten recente studies zien dat morele identiteit ook op collectief niveau kan worden onderscheiden (Kuenzi e.a., 2020; Resende e.a., 2023).

62 Opgemerkt zij dat verschillende empirische studies tot op heden geen overtuigend bewijs hebben gevonden dat verschillen in aandacht voor integriteit samenhangen met links- of rechts ideologische grondslagen, of het verschil tussen lokale afdelingen van landelijke partijen en lokale groeperingen (zie o.a. Huberts e.a., 2021; Van den Heuvel e.a., 2010). Wel vonden Boogers en Voerman (2018) aanwijzingen dat de vitaliteit van de partij -een index van de ontwikkeling van het ledental, het oordeel over de eigen organisatie en de moeite die het kost bestuursleden te vinden- van belang is: bij partijen met een sterke vitaliteit wordt volgens hun onderzoek anderhalf keer vaker een integriteitstoets gebruikt voor kandidaten (p. 46).

morele identiteit versterken. De in de groep beschikbare capaciteit, expertise, middelen en tijd -in algemene zin en voor integriteit in het bijzonder- kunnen eveneens een rol spelen (vgl. Boogers e.a., 2021a; Castenmiller e.a., 2010; Vellekoop & Van der Mark, 2023). Misschien ontwikkelen politieke partijen die meer moeite hebben om voldoende leden te vinden en behouden bijvoorbeeld een minder sterke morele identiteit simpelweg omdat zij daar niet aan toekomen (vgl. Boogers & Voerman, 2018; Wagenaar e.a., 2018).

Dat brengt me tot de tweede vraag, namelijk in hoeverre de morele identiteit van de verschillende soorten groepen van belang is voor het morele gedrag van politieke ambtsdragers. Onderzoek naar sociale categorisatie en sociale identificatie leert ons, kortgezegd, dat hoe meer mensen zich met een groep identificeren des te meer ze geneigd zijn om zich ook te gedragen naar de morele normen van die groep, met name als de groep in kwestie belangrijk is voor het eigen zelfbeeld en mensen een emotionele betrokkenheid hebben bij de groep (Ellemers, 1993; Gino e.a., 2009; Pagliaro e.a., 2011; Tajfel & Turner, 1979). Tegelijk gedragen mensen zich juist *minder* integer richting 'buitenstaanders' die ze tot een andere groep rekenen. Ze voelen zich minder moreel verantwoordelijk voor hen en accepteren ook meer wangedrag wanneer slachtoffers niet bij de eigen groep horen (Chen e.a., 2016; Galperin e.a., 2011). Hoe mensen zichzelf en anderen indelen in groepen en hoe verbonden ze zich voelen met de eigen groep, maakt ook uit voor hoe gevoelig ze zijn voor de morele argumenten en het (morele) oordeel van anderen: komt de feedback, tegenspraak of morele kritiek van iemand van buiten de eigen groep, dan raakt dat mensen minder en dringt het ook letterlijk minder goed tot hen door (Ellemers & De Gilder, 2022; Kish-Gephart e.a., 2010; Scholten & Ellemers, 2016; vergelijk ook Bos, 2018). Mechanismen van sociale categorisatie, sociale vergelijking en sociale identificatie kunnen zo verschillende morele rationalisaties en *coping* strategieën oproepen die effectieve tegenspraak en een zorgvuldig moreel oordeel in de weg zitten.

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in welke mate politiek ambtsdragers zich identificeren met de verschillende groepen waar ze deel van uitmaken⁶³, hoe

⁶³ Daarbij is het goed ons te realiseren dat sommige groepen waarbinnen burgemeesters, wethouders en ambtenaren hun werk doen zelfgekozen zijn en andere juist niet. De gemeenteraad is een gekozen orgaan: de samenstelling van de groep als geheel is volledig aan de kiezer en dus min of meer toevallig. Colleges van B&W ondertussen worden niet zelden uit noodzaak geboren: fracties kiezen ervoor samen te werken, maar doen dat in belangrijke mate om hun eigen ideologische deelbelangen verder te kunnen brengen. Daarvoor moeten soms grote verschillen worden overbrugd, zoals ook blijkt uit het feit dat de formaties van lokale besturen steeds langer duren (zie Otjes e.a., 2021). Heel anders is dat bij politieke partijen en fracties, dat juist wél zelfgekozen groepen zijn. Die groepen vormen zich bij uitstek vanwege de overeenkomsten tussen leden in hun meeste fundamentele waarden, normen en ideeën.

sterk de collectieve morele identiteit van die groepen is, en wat dat betekent voor hoe ze omgaan met bestuurlijke integriteit. Slingerland (2023) betoogde eerder al dat sociale categorisatie en identificatie netwerkcorruptie in de hand werkt. Maar deze mechanismen hebben waarschijnlijk veel breder implicaties voor bestuurlijke integriteit. Wat betekent de identificatie die wethouders hebben met respectievelijk het ambt, de partij en het lokale bestuur bijvoorbeeld voor hoe zij verschillende integriteitsnormen wegen? Zou een sterkere collectieve morele identiteit op het niveau van de gemeente of binnen het ambt kunnen helpen in de ontwikkeling van collectief moreel vakmanschap? Want hoe sterker de morele identiteit, des te meer men zich zal inzetten om integriteit actief te bewaken en bevorderen (bijv. Mesdaghinia e.a., 2022) én des te meer men oog heeft voor de morele belangen van mensen buiten de eigen groep (Smith e.a., 2014). Of vormt een sterkere collectieve morele identiteit eerder een risico op een doorgeslagen integriteitscultuur, en dus op integritisme? Immers, als integriteit een centraal kenmerk is van de identiteit van -bijvoorbeeld- een gemeenteraad, dan bestaat ook de kans dat alles wat er gebeurt op den duur in termen van integriteit wordt opgevat. Dat zou het morele vakmanschap juist ondermijnen.

Een gebrek aan collectieve morele identiteit in een politiek-bestuurlijke groep zou intussen kunnen leiden tot integriteitsmijding. Het ontbreken van een collectieve morele identiteit zou bijvoorbeeld kunnen verklaren waarom sommige bestuurders en volksvertegenwoordigers weerstand hebben tegen gemeentelijke gedragscodes (Mozumder, 2022) of bijeenkomsten die op initiatief van een burgemeester of integriteitscoördinator worden georganiseerd om integriteit bespreekbaar te maken (cf. Klein Kranenburg e.a., 2020), zelfs als ze zich verder prima kunnen vinden in de integriteitsnormen. Als ze zich onvoldoende identificeren met degenen die zulke maatregelen en activiteiten initiëren, kan het worden ervaren als iets dat 'van buiten' komt. Dat doet niet alleen afbreuk aan de eigen autonomie maar ook een teken zijn van een gebrek aan verbinding in de bredere groep.

Collectieve morele identiteit en processen van sociale categorisatie, vergelijking en identificatie kunnen ook belangrijk kunnen zijn in de context van politiek-ambtelijke verhoudingen. De Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2021) pleitten enkele jaren terug al voor meer en betere ambtelijke ondersteuning, juist ook omdat ambtenaren reflectie en tegenwicht bieden aan politieke ambtsdragers. Ambtelijk moreel vakmanschap, waaronder dat van de gemeentesecretaris en directeuren maar ook bestuursadviseurs, integriteitscoördinatoren en vertrouwenspersonen, dient óók de bestuurlijke integriteit. Door relevante informatie en morele argumenten aan te dragen, kritische vragen te stellen,

loyale tegenspraak te bieden, wettelijke kaders duidelijk te maken, en weerstand te bieden bij oneigenlijke druk (cf. Heres & Bovens, 2020), kunnen ambtenaren het collectieve morele vakmanschap in de bestuurlijke context stimuleren. De vraag is echter of ambtenaren wel voldoende tot de 'ingroup' van bestuurders horen. Want alleen dan kan een goed gesprek over integriteit plaatsvinden en worden hun kritische geluiden ook echt gehoord en meegewogen. Gesprekken met bestuurders suggereren dat het voor politieke ambtsdragers makkelijker is om over integriteitskwesties te praten met betrokkenen 'buiten de eigen organisatie' en dat zelfs de vertrouwenspersoon vaak genoeg niet door bestuurders in vertrouwen wordt genomen (Vellekoop & Van der Mark, 2023, p. 17).

Resumerend kunnen we stellen dat meer inzicht in de sociale (groeps)interacties en mechanismen die schuilgaan achter het morele gedrag van burgemeesters, wethouders en raadsleden, kan helpen de bestuurlijke integriteit op een effectievere manier te stimuleren en te bewaken. Kennis over morele identiteiten en sociale identificatie kunnen bijvoorbeeld helpen het leiderschap en de politiek-bestuurlijke omgeving zo in te richten dat (i) de identificatie met het ambt en de gedeelde collectieve opdracht (het algemeen belang) worden versterkt en (ii) de collectieve morele identiteit wordt versterkt en geactiveerd. Dat zou de morele intuïties zodanig kunnen versterken dat ook in het alledaagse, meer routineuze en onbewuste handelen, integriteit op natuurlijke wijze wordt uitgelokt en minder cognitief-emotionele inspanning van bestuurders en volksvertegenwoordigers vraagt (cf. Aquino e.a., 2009; Leavitt e.a., 2015). Het versterken en activeren van de morele identiteit kan bovendien helpen morele rationalisaties tegen te gaan (Mulder & Van Dijk, 2020). Een sterkere sociale identificatie met het College en de gemeenteraad kan ondertussen helpen de psychologische veiligheid in die omgevingen te vergroten (cf. Edmondson & Bransby 2023; Newman e.a., 2017). Die veiligheid is van belang om de diversiteit van perspectieven in het lokaal bestuur goed te kunnen benutten, blinde vlekken tegen te gaan en gezamenlijk tot gedegen morele oordelen en gedrag te komen (Haidt, 2012; vgl. Heres e.a., 2023).

Eigenschappen van de bredere maatschappelijke omgeving

Na het bespreken van de aard van het ambt en de sociale systemen waar politieke ambtsdragers deel van uitmaken, sta ik hier tot slot nog stil bij de bredere maatschappelijke context waarin het politieke werk wordt gedaan. Er zijn veel factoren in de samenleving die doorwerken in zowel de risico's als de aandacht voor bestuurlijke integriteit. Denk bijvoorbeeld aan de economische conjunctuur (Kerkhoff & Overeem, 2018), commercialisering van de media (Schokker & Schillemans, 2016), veranderingen in het politieke landschap

(Bouwman, 2020; Castenmiller e.a., 2010; Vellekoop & Van der Mark, 2023), decentralisaties en schaalvergrotingen (Castenmiller e.a., 2010; Haagedoorn & Hermus 2016), veranderingen in de rol van de overheid ten opzichte van burgers en private organisaties (Bouwman, 2020; Vellekoop & Van der Mark, 2023) en toenemende aandacht van de georganiseerde criminaliteit voor het lokaal bestuur (Tiemann & Wester, 2021). Het is niet mijn bedoeling vanuit de leerstoel al deze factoren op macroniveau in kaart te brengen. Tegelijkertijd kunnen we niet negeren dat hoe bestuurders en volksvertegenwoordigers omgaan met integriteit nauw verbonden is met hoe er in de samenleving met integriteit wordt omgegaan: politici representeren én reflecteren de burger. Gaat het om de omgang met integriteit in de samenleving, dan valt één kenmerk in het bijzonder op: het discours rond integriteit is ronduit negatief en gespannen.

Die spanning en negativiteit zien we allereerst terug in traditionele en sociale media. Media hebben een cruciale rol in het blootleggen van politieke integriteitskwesties en het ter verantwoording roepen van politici, maar ook in de publieke en politieke beeldvorming en in het verdere verloop van kwesties (Schokker & Schillemans, 2016; zie ook Bos, 2018; Vellekoop & Van der Mark, 2023). Door fragmentatie van het politieke landschap en politisering enerzijds, en commercialisering van de media anderzijds, is het zowel voor de media zelf als voor sommige politici aantrekkelijk geworden om integriteitsschendingen ruime media-aandacht te geven: ze vormen effectieve *clickbait* met een hoge entertainmentwaarde, en kunnen via de media bovendien effectief worden ingezet voor politieke doeleinden (Bouwman, 2020; Schokker & Schillemans, 2016; Vellekoop & Van der Mark, 2023). Positieve berichten die integer gedrag en moreel vakmanschap centraal stellen, trekken veel minder de aandacht van de nieuwsconsument. Daardoor ontstaat een negatieve bias in de berichtgeving (cf. Rozin & Royzman, 2001; Van der Meer e.a., 2020). Omdat voorbeelden bovendien aansprekender zijn voor de nieuwsconsument, verdwijnen onderliggende patronen, mechanismen en lessen al gauw naar de achtergrond. De aandacht richt zich vaak op concrete personen en een en ander wordt al gauw (heel) persoonlijk. Dat effect lijkt te worden versterkt door sociale media, die als het om integriteit gaat vooral dienen als platform voor burgers om een oordeel te vellen over politieke ambtsdragers die in een kwestie verwickeld zijn, of daar althans van worden beschuldigd (Bouwman, 2020; De Graaf & Meijer, 2013). Iedere casus die in de media verschijnt, wordt op sociale media blootgesteld aan de kennelijke duidingsdrang en behoefte van burgers om publiekelijk een morele positie in te nemen. Het gevolg is dat allerhande morele oordelen worden geveld, zelfs als men weinig weet van de situatie, onderzoeken nog lopen en/of de werkelijkheid vele malen genuanceerder blijkt.

Voorgaande houdt verband met de toenemende verantwoordingsdruk en roep van burgers om meer transparantie in het openbaar bestuur. Tegen de achtergrond van het huidige maatschappelijk onbehagen, de kritischere houding van burgers tegenover gezagsdragers (Castenmiller e.a., 2010), en de invoering van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de opvolgende Wet open overheid (Woo), staat er tegenwoordig een constante druk op bestuurders en volksvertegenwoordigers om uit te leggen wat ze hebben gedaan, hoe en waarom:

“ Zowel binnen publieke organisaties alsook naar buiten toe moet in toenemende mate verantwoording worden afgelegd voor de manier waarop publiek geld is besteed en publiek gezag is uitgeoefend. In een tijd van factchecks en audits moeten publieke gezagsdragers zich doorlopend verantwoorden – tegenover het parlement, de Rekenkamer, de media, belangengroepen enzovoorts. ”
(Kerkhoff & Overeem, 2018, p. 107)

In de kritische, gemediatiseerde samenleving van vandaag moeten bestuurders en volksvertegenwoordigers dan ook 24 uur per dag op hun hoede zijn, zeker als het om morele kwesties gaat (Kerkhoff & Overeem, 2018, p. 107). De dreigende publieke en politieke afrekening (Kerkhoff & Overeem, 2018; Rienks, 2022) hangt hen als een zwaard van Damocles boven het hoofd.

Spanning en negativiteit zien we ten slotte terug in hoe de samenleving omgaat met verandering van morele normen. Met de toenemende diversiteit en emancipatie van gemarginaliseerde groepen, praat tegenwoordig ook een meer diverse groep mensen mee over wat eigenlijk onze gedeelde morele waarden en normen zouden moeten zijn. Het integriteitsbewustzijn neemt mede daardoor toe en de morele kaders verschuiven, in elk geval in de ogen van hen die tot dusver, in meer of mindere mate, tot ‘de norm’ behoorden. Die verschuivingen kunnen heel snel gaan, zoals we zien in discussies rond bijvoorbeeld sociale veiligheid, grensoverschrijdend gedrag en discriminatie en racisme (Kerkhoff & Overeem, 2018). Gelijktijdig, en deels in reactie op deze ontwikkelingen, ontstaan er ook andere bewegingen: de bejegening van en omgangsvormen tussen burgers en publieke gezagsdragers zoals wethouders en burgemeesters is niet alleen kritischer maar ook harder en ruwer geworden (Bouwman, 2020; Klein Kranendorp e.a., 2022; Kolthoff e.a., 2020), en dat is ook terug te zien in de interacties binnen het lokale bestuur (Vellekoop & Van der Mark, 2023). Onder een deel van de samenleving zien we daarnaast groeiende weerstand tegen een vermeende ‘woke-cultuur’ die morele waarden

en normen zou doorduwen en opleggen aan anderen. Dat het tot grote spanningen in de samenleving én in de politiek leidt, lijkt een *understatement*.

Het nettoresultaat is een integriteitsdiscours dat bestuurders en volksvertegenwoordigers vooral lijkt te benaderen vanuit wantrouwen. Gaat het over bestuurlijke integriteit dan gaat het vooral over wat er misgaat, over grenzen, kaders, wet- en regelgeving waar men binnen moet blijven. Over gedrag dat we moeten vermijden en gedragscodes waar we ons aan te houden hebben. Over risico’s en schade, en over hoe groot het probleem is. Daarmee versterkt het de negatieve, emotioneel beladen connotatie van ‘integriteit’ (vgl. Heres, 2016, Heres & Bovens, 2020) en gaat de aandacht vooral uit naar manieren om gedrag in te perken.⁶⁴ De negatieve prikkels die daarvan uitgaan kunnen op korte termijn best effectief zijn om moreel gedrag te sturen. Maar op den duur, zo verwacht ik, erodeert het de autonome, intrinsieke motivatie om integer te handelen (cf. Corduneanu e.a., 2020; Deci e.a., 2017), waardoor de weerstand onder politiek ambtsdragers alleen maar zal groeien en integriteitsmijding kan optreden. Het integriteitsdiscours kan mogelijk ook het ervaren integritisme in de hand werken, wanneer het ‘integritisme-frame’ een soort *coping* strategie wordt die helpt om te gaan met snel veranderende normen waar men zelf nog onvoldoende voeling mee heeft. Hoe kunnen het individuele en collectieve morele vakmanschap van lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers zodanig worden ontwikkeld dat zij de dynamiek van het negatieve en beladen integriteitsdiscours kunnen doorbreken? En wat vraagt dat van het politieke leiderschap?

Lokale bestuurlijke integriteit: een onderzoeksagenda

In deze oratie heb ik beargumenteerd dat het werken aan bestuurlijke integriteit een inherent complexe en spanningsvolle opdracht is. De ambiguïteit en complexiteit van het fenomeen ‘integriteit’ lijken te worden uitvergroot door de aard van het politiek-bestuurlijke werk zelf en door de politiek-bestuurlijke omgeving. Maar waar de aandacht voor bestuurlijke integriteit én de dysfuncties van die aandacht toenemen, en er volop pogingen worden gedaan om tot een effectieve borging van bestuurlijke integriteit te komen, blijft het sociaalwetenschappelijk onderzoek ernaar beperkt. Niet alleen in Nederland overigens,

64 Het Beleidskader Integriteit van de politie (2010) maakt in dit verband ook wel onderscheid tussen integriteit als ‘grensbegrip’ en integriteit als ‘richtbegrip’. In het publieke discours herkennen we vooral de eerste opvatting, waarbij, om integer te zijn, publieke ambtsdragers bovenal worden geacht te conformeren aan normen, wetten, regels en gedragscodes. Bij integriteit als richtbegrip gaat het erom dat een publiek ambtsdrager handelt naar een maatschappelijk gedragen ideaal van ‘goed’ publiek werk. Het gaat, met andere woorden, over het vakmanschap van de publieke ambtsdrager, over de kwaliteit van het morele afwegingsproces in de uitoefening van dat vakmanschap en over de verantwoording daarvan achteraf.

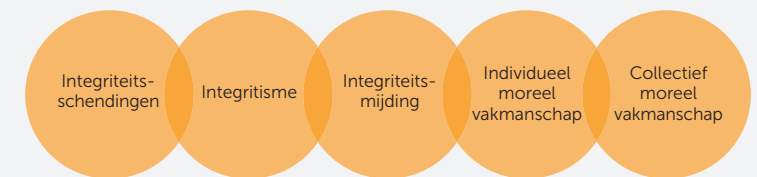
maar ook internationaal. Zulk onderzoek is belangrijk omdat veel van de vragen die in de praktijk spelen niet alleen gaan over de juridische en institutionele kaders maar juist ook over het gedrag in de alledaagse praktijk. En het publieke en politieke debat maar ook belangrijke delen van het beleid gebaseerd lijken te zijn op veronderstellingen waarvan de gedragswetenschappen al overtuigend hebben laten zien dat ze niet juist zijn. Integriteit is een kwaliteit van besluitvorming en gedrag dat bij uitstek plaatsvindt *in* en *via* groepen, in interactie met anderen. Bestuurlijke integriteit is daarom niet alleen een uiting van individueel maar ook van collectief moreel vakmanschap. De vraag is hoe dat collectieve morele vakmanschap op een effectieve manier vorm kan krijgen in een politiek-bestuurlijke positie en omgeving waar 'integriteit' steeds weer onder druk staat.

Om die vraag te beantwoorden willen we vanuit de leerstoel de komende jaren een stevig fundament leggen voor onderzoek naar de manier waarop kenmerkende en unieke eigenschappen van hun rol van invloed zijn op hoe politieke ambtsdragers -met name die op het lokale niveau- omgaan met integriteit in hun individuele en collectieve handelen. Om tot inzichten te komen die wetenschap én praktijk vooruithelpen, vertrekken we vanuit een perspectief dat drie belangrijke kenmerken heeft. Allereerst hanteren we een *interactionistisch gedragsperspectief*. Anders gezegd, we kijken naar hoe de besluitvorming en het gedrag tot stand komen in en door de interacties die politieke ambtsdragers hebben met anderen vanwege de rollen en taken die ze hebben, en vanuit de omgeving waarin ze werken. Ten tweede, en nauw verbonden aan het eerste kenmerk, passen we waar nodig niet alleen een *individueel* maar ook een *collectief (groeps)perspectief* toe. Ten derde hanteren we een *interdisciplinair perspectief* dat bestuurskundige, organisatiekundige, politicologische, juridische en sociaalpsychologische inzichten aan elkaar verbindt, zodat er een realistisch beeld ontstaat van hoe gedrag zich ontwikkelt in relatie tot de context.

Het onderzoek dat we doen vanuit de leerstoel beoogt vooral de *omgang* met integriteit te beschrijven en verklaren, en niet zozeer de inhoud van integriteitsnormen. In lijn met de bespreking in de voorgaande hoofdstukken onderscheiden we vijf manieren waarop met integriteit kan worden omgegaan, van (i) integriteitsschendingen, (ii) integritisme en (iii) integriteitsmijding naar (iv) individueel en vervolgens (v) collectief moreel vakmanschap (zie Figuur 2). Waarbij opgemerkt moet worden dat een kwalificatie van het handelen van personen of groepen langs dit continuüm altijd situatie- en tijdsafhankelijk is: wie individueel moreel vakmanschap heeft laten zien, kan te allen tijde vervallen in integriteitsschendingen. En ook het omgekeerde is denkbaar: iemand die een integriteitsschending heeft begaan, kan leren en groeien in het eigen morele vakmanschap. Daarnaast is het belangrijk om niet alleen moreel vakmanschap

en integriteitsschendingen maar ook integritisme en integriteitsmijding te onderkennen als manieren om met integriteit om te gaan. Beide zijn op zichzelf geen schendingen. Tegelijkertijd kunnen integritisme en integriteitsmijding nou niet bepaald worden gezien als uitingen van moreel vakmanschap. Het laat zien dat tussen niet-integer en integer gedrag een grijs gebied zit dat niet alleen wordt bepaald door de grijstinten van de morele normen zelf, maar ook door de manier waarop er met die normen wordt omgegaan. Het bestuderen van integritisme en integriteitsmijding als dysfunctionele vormen van omgaan met integriteit kan belangrijke inzichten opleveren voor waar, wanneer en waarom het aan individueel en collectief moreel vakmanschap ontbreekt en hoe dat vakmanschap verder kan worden versterkt.

Figuur 2 Manieren van omgaan met integriteit.



Naast verschillende vormen van omgaan met integriteit kunnen ook minimaal vijf verschillende typen interacties worden onderscheiden waarbinnen het lokale politiek-bestuurlijke werk vorm krijgt⁶⁵:

- De interacties binnen de twee kerngroepen van lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers, oftewel binnen het College van Burgemeester en Wethouders respectievelijk de gemeenteraad;

⁶⁵ Ik merk op dat het politiek-bestuurlijke werk uiteraard ook vorm krijgt in de interacties binnen fracties als groep en binnen politieke partijen, en in allerlei interacties die fracties en partijen weer hebben met anderen. Hoewel ook dit een belangrijk en interessant onderzoeksterrein betreft, acht ik het vooralsnog buiten de scope van de leerstoel om ook deze interacties in detail te bestuderen. Omwille van leesbaarheid bespreek ik deze interacties hier niet verder.

- De interacties tussen deze twee kerngroepen, oftewel binnen de politieke organisatie en tussen het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad;
- De relatie tussen de twee respectievelijke kerngroepen enerzijds, en het ambtelijke apparaat anderzijds, oftewel binnen de politiek-ambtelijke samenwerking in de gemeentelijke organisatie;
- De relatie tussen de twee respectievelijke kerngroepen enerzijds, en burgers anderzijds;
- De relatie tussen de twee respectievelijke kerngroepen enerzijds, en verschillende maatschappelijke organisaties en instituties anderzijds, zoals de lokale en/of nationale ombudsman, de Rekenkamer, de media, de wetenschap, maatschappelijk middenveld, ondernemingen en andere instituties.

Zetten we de verschillende manieren van omgaan met integriteit af tegen deze verschillende typen interacties, zoals in Tabel 1, dan zien we direct dat er in de dagelijkse praktijk talloze momenten en manieren zijn waarop 'bestuurlijke integriteit' vorm krijgt. Rond al deze momenten zijn vervolgens ook oneindig veel relevante en interessante vragen te stellen die nader onderzocht kunnen worden. De tabel bevat een aantal voorbeelden van vragen die deels voortvloeien uit de verkenning uit het vorige hoofdstuk.

Het moge duidelijk zijn dat we binnen de context van de leerstoel niet ál deze vragen kunnen beantwoorden. Daarom zullen we ons ter afbakening van het onderzoek in eerste instantie toeleggen op een drietal strategisch gekozen kruispunten die tezamen een belangrijk deel van de verscheidenheid aan vraagstukken rond bestuurlijke integriteit dekken en bovendien aanhaken bij actuele discussies over bestuurlijke integriteit. Het gaat dan in het bijzonder om de volgende accenten, waarbij steeds wordt gekeken naar mogelijke verklaringen in de rol die de betreffende ambtsdragers vervullen en de bredere politiek-bestuurlijke omgeving waarbinnen de interactie tussen de betrokkenen plaatsvindt:

- De wijze waarop collectief moreel vakmanschap vorm krijgt binnen Colleges van Burgemeester en Wethouders;
- De wijze waarop individueel moreel vakmanschap en integriteitsmijding worden getoond in de interacties tussen wethouders en ambtenaren;
- De aard van en omgang met integritisme en integriteitsschendingen in de interactie tussen Colleges van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad.

Het geheel levert daarmee basisinzichten op die hopelijk ook buiten de leerstoel Integriteit van het Lokaal Bestuur het wetenschappelijk onderzoek naar bestuurlijke integriteit kan voeden en inspireren, en de kennisontwikkeling op dit terrein van een stevige impuls kan voorzien. Want in een maatschappij waarin de bestuurlijke integriteit voortdurend wordt bekritiseerd, is het belangrijk dat de wetenschap realistische en empirisch onderbouwde inzichten kan geven in het fenomeen. Dat we vanuit de wetenschap kennis aandragen die bestuurders en volksvertegenwoordigers -maar ook de samenleving daaromheen- uitnodigt tot reflectie en leren. En dat we die kennis toegankelijk en toepasbaar maken zodat het ook echt kan bijdragen aan de ontwikkeling van het collectieve morele vakmanschap dat we juist in deze turbulente tijden zo hard nodig hebben om het lokaal bestuur gezond en krachtig te houden.

Tabel 1

	Integriteitsschendingen	Integritisme	Integriteitsmijding	Individueel moreel vakmanschap	Collectief moreel vakmanschap
College van B&W / Gemeenteraad	<i>Voorbeeldvraag:</i> in hoeverre leidt de machtspositie van wethouders tot een toename in het gebruik van morele rationalisaties?	<i>Voorbeeldvraag:</i> welke rol speelt de lokale bestuurscultuur in de aard van en omgang met integritisme in raadsdebatten?	<i>Voorbeeldvragen:</i> welke rol spelen politieke belangen in het al of niet onderling aanspreken van collega-wethouders op (mogelijke) integriteitsrisico's en -schendingen?	<i>Voorbeeldvraag:</i> in hoeverre zijn eerdere lokale integriteitskwesaties van invloed op de mate waarin raadsleden individueel moreel vakmanschap vertonen?	<i>Voorbeeldvraag:</i> wat is de doorwerking van de politieke diversiteit binnen het College van Burgemeester en Wethouders op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan collectief moreel vakmanschap?
College van B&W - Gemeenteraad	<i>Voorbeeldvraag:</i> welke rol speelt de collectieve morele identiteit van de gemeenteraad in hoe het omgaat met vermoedens van integriteitsschendingen van wethouders?	<i>Voorbeeldvraag:</i> wat zijn de aard, omvang en oorzaken van het integritisme dat raadsleden vertonen richting wethouders?	<i>Voorbeeldvraag:</i> welke coping strategieën gebruiken wethouders in reactie op integritisme vanuit de gemeenteraad?	<i>Voorbeeldvraag:</i> wat is de invloed van het gedeelde ethisch leiderschap van Presidiumleden en nestors in de raad op de psychologische veiligheid die raadsleden ervaren om integriteitsdilemma's te bespreken?	<i>Voorbeeldvraag:</i> hoe dragen de interacties tussen burgemeesters, wethouders en raadsleden bij aan morele leerprocessen en nazorg bij integriteitsschendingen?
College van B&W / Gemeenteraad - ambtenaren	<i>Voorbeeldvraag:</i> wat is de invloed van het moment in de bestuursperiode op de ervaren oneigenlijke druk van wethouders op ambtenaren?	<i>Voorbeeldvraag:</i> in hoeverre draagt ondersteuning van de griffie op het gebied van integriteit bij aan het tegengaan van integritisme onder raadsleden?	<i>Voorbeeldvraag:</i> welke rol spelen sociale categorisatie en identificatie in de effectiviteit van ambtelijke advisering en tegenspraak richting burgemeesters en wethouders?	<i>Voorbeeldvraag:</i> welke rol spelen staatsrechtelijke verhoudingen in de psychologische en sociale veiligheid die topambtenaren en wethouders ervaren in hun politiek-ambtelijke verhoudingen?	<i>Voorbeeldvraag:</i> hoe dragen politiek-ambtelijke verhoudingen bij aan de kwaliteit van morele besluitvormingsprocessen in Colleges van Burgemeester en Wethouder?
College van B&W / Gemeenteraad - burgers	<i>Voorbeeldvraag:</i> in hoeverre zijn de aard en omvang van de lokale netwerken van wethouders van invloed op de mate waarin zij worden beschuldigd van integriteitsschendingen?	<i>Voorbeeldvraag:</i> welke rol speelt hun contact met burgers via sociale media in de mate waarin raadsleden integritisme vertonen in raadsdebatten?	<i>Voorbeeldvraag:</i> in hoeverre is het maatschappelijke integriteitsdiscours van invloed op de mate waarin wethouders integriteitsmijding vertonen?	<i>Voorbeeldvraag:</i> in hoeverre is integritisme vanuit de lokale samenleving van invloed op het individuele morele vakmanschap van wethouders?	<i>Voorbeeldvraag:</i> hoe kunnen de collectieve morele identiteit en competenties van raadsleden worden versterkt en geactiveerd om hun weerbaarheid tegen pogingen tot criminele beïnvloeding te minimaliseren?
College van B&W / Gemeenteraad - extern	<i>Voorbeeldvraag:</i> in hoeverre beïnvloeden uitingen van wetenschappelijk experts in de media de manier waarop raadsleden reageren op (vermoedelijke) integriteitsschendingen door wethouders?	<i>Voorbeeldvraag:</i> welke frames kunnen worden onderscheiden in de mediaberichtgeving over integritisme binnen het lokaal bestuur?	<i>Voorbeeldvraag:</i> hoe beïnvloeden beroepen op de Wet open overheid de manier waarop Colleges van Burgemeester en Wethouders zich uitspreken over en verslag doen van morele risico's, dilemma's en overwegingen?	<i>Voorbeeldvraag:</i> welke werkwijzen en routines gebruiken wethouders om verschillende maatschappelijke belanghebbenden op een evenredige en transparante manier te betrekken bij de totstandkoming van hun morele afwegingen?	<i>Voorbeeldvraag:</i> welke rol vervullen institutionele tegenkrachten zoals de ombudsman en Rekenkamer in de kwaliteit van morele besluitvormingsprocessen in Colleges van Burgemeester en Wethouder?

Dankwoord

We zijn er. Het dankwoord. Ik dank de rector, leden van het College van Bestuur en de decaan voor het in mij gestelde vertrouwen. Met mijn benoeming op deze leerstoel biedt u mij de mogelijkheid om onderzoek te doen dat niet alleen wetenschappelijk gezien bijzonder en boeiend is, maar dat bovendien een groot maatschappelijk belang heeft. Zeer veel dank gaat ook uit naar burgemeester Ahmed Aboutaleb, Gerard Riesthuis en Nicolien Badura van de gemeente Rotterdam, en Arwin van Buuren hier aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, die het belang van wetenschappelijk onderzoek naar bestuurlijke integriteit jaren geleden al onderkenden en zich hebben ingespannen om deze leerstoel tot stand te brengen. Het vergt een bijzondere combinatie van lef en kwetsbaarheid om een leerstoel te vestigen op een gevoelig onderwerp als dit. Als geboren en getogen Amsterdammer kan ik niet anders dan respect en bewondering hebben voor de Rotterdamse 'niet lullen maar poetsen'-mentaliteit die erin doorklinkt.

Het verheugt me dat ik met deze leerstoel een brug kan slaan tussen wetenschap en praktijk. Wie mij een beetje kent, weet namelijk dat ik alleen kan gedijen in de wetenschap bij gratie van mijn verbinding met de praktijk. Maar die verbinding leggen kan alleen als de praktijk zich daar ook toe openstelt. Ik ben daarom veel dank verschuldigd aan alle bestuurders, volksvertegenwoordigers, ambtenaren en andere professionals die hun kennis, inzichten, ervaringen en ideeën met mij en mijn collega's delen. Jullie zijn met veel te veel om allemaal bij naam te noemen, en het risico is altijd dat ik mensen vergeet die ik juist ontzettend dankbaar ben. Mijn waardering voor jullie openhartigheid is er niet minder om. Het is een bijzonder voorrecht om te mogen leren van jullie ervaringen, en tegelijkertijd het vertrouwen te krijgen om jullie zo nu en dan van kritische reflecties te voorzien. Het doet mij deugd dat velen van jullie hier vandaag aanwezig zijn. Dat geldt in het bijzonder ook voor de gemeente Rotterdam, waar ik en inmiddels ook Manon met open deuren zijn ontvangen. Daarvoor bedank ik in het bijzonder (wederom) Nicolien Badura, Isabel Meuwissen, Julia Andriessen, Rolof Stolk, Dagmar Letanche, Ferry Marquart en zijn team. Sanne Heslinga, Kaoutar Tribou en Sanne Kosse-van den Berg dank ik voor de uitstekende ondersteuning van het Integriteitslab dat we in aanloop naar deze oratie hebben georganiseerd.

Wetenschap kan voor mij ook niet zonder team science. Alles wat ik bedenken, onderzoeken en schrijven, wordt gevoed door het werk van maar vooral ook het werken met collega's. En alles wat ik daarover kan zeggen, is bij voorbaat al te weinig. Het doet geen enkel recht aan de mensen die dit werk zo leuk en uitdagend maken. Maar laat ik toch een bescheiden poging doen. Hoewel het wetenschappelijke veld rond integriteit in het openbaar bestuur niet groot is, mag het zich verheugen in een mooie verscheidenheid aan talentvolle onderzoekers als Toon Kerkhoff, Willeke Slingerland, Patrick Overeem, Niels Karsten, Julian van

Ostaaijen, Kim Loyens, Edgar Karssing, Emile Kolthoff, Muel Kaptein, en vele anderen. Ik heb veel waardering voor het werk dat jullie doen en kijk ernaar uit met velen van jullie de komende jaren (weer) samen te werken.

Bij een aantal mensen wil ik wat uitgebreider stilstaan. Allereerst al mijn collega's hier aan de Erasmus Universiteit. Arwin van Buuren en Sandra van Thiel. Samen met Yvonne Benschop van de Radboud Universiteit bieden jullie mij als wetenschappelijk leden van het curatorium een ontzettend waardevol klankbord. Dank voor het kritische mee- en tegendenken, voor de adviezen en de aanmoedelingen die me helpen om van deze leerstoel een succes te maken. Aan Sandra en alle collega's van Organisatie & Management: ik kijk ernaar uit onze samenwerking de komende jaren uit te breiden, van jullie te leren en met jullie mee te bouwen aan dit kersverse team. Maar bovenal natuurlijk ook veel dank aan Koen Migchelbrink en Manon Koopman, die samen met mij de komende jaren vorm en inhoud zullen geven aan de leerstoel. Koen, dankjewel dat je als collega-onderzoeker en copromotor dit avontuur met mij bent aangegaan. Jij laat zien dat een plezierige samenwerking, gedrevenheid en kritische blik heel goed met elkaar kunnen samengaan. Manon, het is een eer om jou als promovenda te mogen begeleiden. Weet dat ook als het straks een keer even tegenzit, als ik kritische vragen stel of we verschillende ideeën hebben over de keuzes die moeten worden gemaakt -die momenten komen er geheiligd- ik er alle vertrouwen in heb dat jij dit kunt en ik dankbaar ben voor jouw vertrouwen in mij. Spreek me tegen, bevestig me kritisch, daag me uit, in de wetenschap dat alleen op die manier jij én ik elk onze eigen rol goed kunnen vervullen. Ik heb het niet voor niets aan de binnenkant van deze toga laten borduren: *geen macht zonder tegenmacht*.

Naast mijn werk aan de Erasmus Universiteit, begeef ik me op dit moment op een bijzonder kruispunt tussen twee andere universiteiten. De afgelopen 7,5 jaar heb ik met onvoorstelbaar veel plezier gewerkt bij de Universiteit Utrecht. Het is moeilijk om in woorden uit te drukken hoezeer ik en mijn werk zijn gevormd door het werken met de fantastische collega's bij USBO. Ik dank de *tempered radicals* die mijn tijd daar zo bijzonder hebben gemaakt. Met jullie energie, lef, eigenheid, humor, rake analyses en kritische perspectieven zijn jullie een inspiratie voor niet alleen de volgende generaties wetenschappers, maar juist en vooral ook voor de oudere generaties. *Keep rocking the boat*. Marij Swinkels, Noor de Boer en Julia Penning de Vries, voor mij persoonlijk waren jullie die cruciale kop koffie met wandeling toen ik na wekenlang twee uur slaap per nacht een college over *Game Theory* moest geven, de onophoudelijke slappe lach en talloze gifjes in het diepste van de coronacrisis, cheerleaders op de momenten dat ik in het diepe sprong, en kalme stewardessen te midden van alle turbulentie die ik het afgelopen jaar heb ervaren.

Marie-Jeanne Schiffelers, bedankt voor het delen van jouw kennis en vaardigheden en het helpen ontwikkelen van de mijne. Jij bent voor mij iemand die *echt* begrijpt waar leiderschap en tegenspraak in de academie om draait. Ik had misschien niet altijd zin om te luisteren, maar ook als ik het niet met je eens ben, zeg je altijd precies de dingen die ik moet horen. Dat geldt ook voor Martijn van der Spek, van wiens reflecties en vragen ik de afgelopen jaren ongelooflijk veel heb geleerd. Sophie van den Hombergh, het was een feest om in onderwijs en advies met je te mogen werken. Je nodigt me uit om steeds weer beter te worden in wat ik doe. Jou en Sebastiaan Steenman, Martijn van der Meulen, Inge Tacke en de collega's van OSZ wil ik ook bedanken voor het afgelopen jaar in het onderwijsbestuur. Jullie passie voor onderwijs is aanstekelijk, jullie visie inspirerend en onze onderlinge samenwerking een mooi voorbeeld voor hoe besturen in de wetenschap zou moeten zijn. Paul Boselie, Eva Knies en alle andere collega's bij USBO: ook jullie veel dank voor de fijne samenwerking al deze jaren, of het nu was in onderwijs, onderzoek of bestuur.

Binnenkort ga ik vanuit Utrecht terug naar de Vrije Universiteit in Amsterdam, waar mijn academische avontuur 17,5 jaar geleden begon in de toenmalige onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur. Dat ik hier sta vandaag, op dit podium, is dankzij het fundament dat destijds in die groep is gelegd en de bevoegenheid, inspiratie, academische kijk en vriendschappen die daar zijn gevormd. Die groep was er niet geweest zonder Leo Huberts. Leo, het is immens eervol om met deze leerstoel jouw werk op mijn manier voort te kunnen zetten en de academische gemeenschap rond integriteit in het openbaar verder te laten groeien. Ik kan alleen maar hopen dat ik net zo'n inspiratie zal zijn voor mijn promovendi en collega-onderzoekers als jij bent voor mij. Karin Lasthuizen, jij was het die me ooit de wetenschap in wist te praten toen ik daar nog absoluut geen interesse in had. Al voordat het *bon ton* was, liet jij zien hoe je in de wetenschap je eigen weg kunt kiezen. Dank daarvoor. Gjalte de Graaf. Als copromotor die niet mijn copromotor was, heb je mij geleerd niet weg te lopen voor het ingewikkeldere theoretische en conceptuele denkwerk, en er zelfs een beetje van te houden. Dank voor alle steun en goede gesprekken, waarvan er hopelijk nog veel zullen volgen. Zeger van der Wal, mijn *roomie* die al lang mijn kamergenoot niet meer is. Van jou leerde ik veel over de wetenschap, waar- onder dat het ook intens leuk kan zijn. Van San Francisco to Singapore: *we've gone and come a long way, haven't we?* Hester Paanakker. Ik ben je zo ontzettend dankbaar, voor wie jij bent als persoon. Van sparren over moreel vakmanschap en integriteit tot bubbelbaden vol met kinderen en kletsen over slapeloze nachten; ik hoop nog ontzettend lang van onze vriendschap te mogen genieten.

Mijn grote, bijzondere familie. Met al z'n diversiteit kunnen we samen sprankelen én knetteren. Dat is niet altijd gemakkelijk geweest, maar mijn reis met jullie zou ik voor niets inruilen. Aan mijn ouders, Wim en Marion. Dank dat jullie ons als kinderen de vrijheid gaven om onze eigen weg te kiezen. In jullie pensioen gun ik jullie het geluk, het genieten en de vrijheid die jullie in het verleden zo hard voor jezelf hebben moeten bevechten. Elio en Maikel, mijn aangewaarde broertjes, ik heb diep respect voor jullie moed om *unapologetically* jezelf te zijn en echt alles uit het leven te halen wat erin zit. Karlijn, zussie, ik ben zo trots op hoe jij met Tim je eigen plekje hebt opgebouwd. Soms voel ik nog weleens de behoefte een briefje onder je kamerdeur te schuiven, zoals we dat vroeger deden. Maar ik geniet ervan in Milo en Yinthe ook jouw levensvreugd terug te zien en hoop op nog vele, vele slaappartijtjes de komende jaren. Dan Paikan. Hoe moeilijk ik het soms ook vind om jou, Andrea en je kinderen te moeten missen, ben ik ook op afstand zo blij dat jij mijn grote broer bent. Jouw energie, humor en oneindig grote hart zijn zelfs via Facetime aanstekelijk. Lieve, lieve Amma. Hoe verschillend we ook zijn, en hoe anders we ook in de wereld staan, jij bent er altijd als ik het nodig heb. Je laat me anders naar dingen kijken, ook als we het niet eens zijn. Dankjewel, voor echt alles.

Micha. Al bijna 21 jaar de liefde van mijn leven. Jij bent het allemaal, alle heerlijke clichés. Mijn steun en toeverlaat, mijn maatje, mijn grappenmaker, de liefste vader voor onze kinderen. Mijn dankbaarheid voor jou gaat verder dan ik ooit kan uitleggen. Wij zijn elkaars tegenpolen, en juist daarom werken we. We hebben al zoveel fasen in ons leven samen doorgemaakt. Nu de kinderen ietsje ouder worden en we na acht jaar -even afkloppen- dan misschien eindelijk een beetje normaal kunnen slapen, kijk ik ernaar uit samen weer nieuwe avonturen aan te gaan. Met jou erbij durf ik alles.

Mijn laatste woorden zijn voor mijn kinderen. Amaya, mijn oudste dochter van een andere moeder die ik overigens ook niet heb opgevoed. Ik kan er elke keer weer versteld van staan dat je nu gewoon volwassen bent. Een vrouw. En wát voor één. Je bent sterk, lief, krachtig en open. Jou in mijn leven te mogen hebben, is een voorrecht. En dan mijn allerliefste Nika en Maas. Jullie dragen veel te veel kracht en liefde in je om binnen te houden. Jullie stralen, springen, stuiten je een weg door het leven en verrijken daarmee dat van mij. Jullie zijn mijn hart en mijn tegenkracht. En met jullie oneindige grappen, vroegwijze relativeringen, fascinatie voor beestjes, weetjes en dansjes brengen jullie licht en luchtigheid in de dagen. Ik ben trots op jullie en op wie jullie zijn. Blijf altijd je eigen weg gaan en geloven in jezelf, ook als dat even zoeken is. Het pad dat jullie bewandelen, is van jullie zelf en van niemand anders.

Ik heb gezegd.

Literatuur

- Aardema, H., Boogers, M.J.G.J.A. & Korsten, A.F.A. (2012). Vallende wethouders: Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13-34.
- Aquino, K. & Reed II, A. (2002). The self-importance of moral identity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 83(6), 1423-1440.
- Aquino, K., Freeman, D., Reed II, A., Lim, V.K. & Felps, W. (2009). Testing a social-cognitive model of moral behavior: the interactive influence of situations and moral identity centrality. *Journal of Personality and Social Psychology*, 97(1), 123-141.
- Arvanitis, A. (2017). Autonomy and morality: A self-determination theory discussion of ethics. *New Ideas in Psychology*, 47, 57-61.
- Bandura A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. New York: Prentice-Hall.
- Bandura A. (1990). Selective activation and disengagement of moral control. *Journal of Social Issues*, 46(1), 27-46.
- Bandura A. (1999). Moral disengagement in the perpetration of inhumanities. *Personality and Social Psychology Review*, 3(3), 193-209.
- Baucus, M.S. & Beck-Dudley, C.L. (2005). Designing ethical organizations: Avoiding the long-term negative effects of rewards and punishments. *Journal of Business Ethics*, 56, 355-370.
- Baumeister, R.F., Bratslavsky, E., Finkenauer, C. & Vohs, K.D. (2001). Bad is stronger than good. *Review of General Psychology*, 5(4), 323-370.
- Bavel, J.J., Packer, D., Ray, J.L., Robertson, C. & Ungson, N.D. (2022). The intragroup level: how social identity tunes moral cognition. In: Ellemers, N., Pagliaro, S. & Nunspeet, F. (eds.), *The Routledge International handbook of the Psychology of Morality*. Routledge. DOI: 10.4324/9781003125969-10.
- Becker, M. (2018). Integriteit in het openbaar bestuur: juristen moeten hun hand niet overspelen. *Nederlands Juristenblad*, 20, 1427-1430.
- Boogers, M.J.G.J.A. (2012). Geloofwaardigheid in politiek en bestuur: Multi level democracy. *Bestuurskunde*, 21(1), 87-90.
- Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B. & Boogaard, G. (2021a). *Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Twente: Universiteit van Twente.
- Boogers, M., Van Zuydam, S. & Van Ostaaijen, J. (2021b). *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen? Verkennend onderzoek naar kenmerken van lokale bestuurscultuur en regionale bestuursculturen*. Twente: Universiteit Twente/ Necker van Naem.
- Boogers, M., Van Zuydam, S., Peters, K., Van Meijeren, J. & Woudstra, N. (2022). *Van Alkmaar tot Zevenaar-beelden van bestuurscultuur: onderzoek naar kenmerken van bestuursculturen in gemeenten en provincies*. Twente: Universiteit Twente/ Necker van Naem.
- Bouwmans, H. (2020). Lessen en valkuilen voor wethouders. *Bestuurswetenschappen*, 74(4), 6-25.
- Bovend'eert, P. (2018). Gedragsregels voor leden van het parlement Een zaak voor de partij of voor het parlement? *Liberale Reflecties*, December, 12-23.
- Bovend'Eert, P., Broeksteeg, H., De Cloe, D. & Doeleman, W. (2019). *Toezicht op integriteit van wethouders*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Bovens, M.A.P. (2006). De diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie. *Beleid & Maatschappij*, 33(4), 205-218.
- Bovens, M.A.P. (2006). Het ongelijk van Ien Dales; over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid. *Bestuurskunde*, 15(1), 64-74.
- Bowler, S. & Karp, J. A. (2004). Politicians, scandals and trust in government. *Political Behavior*, 26(3), 271-288.
- Braun, C. & Fraussen, B. (2022). *Afwegingskader legitieme belangenvertegenwoordiging. Naar een weloverwogen register voor belangenvertegenwoordiging*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Braun, C. & Fraussen, B. (2023). Waarom effectieve lobbywetgeving meer is dan transparantie en integriteit. Column, Montesquieu Instituut, 9 mei 2023. URL: https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vm2xadrl1jmvi/nieuws/waarom_effectieve_lobbywetgeving_meer_is.
- Brenton, S. (2012). Scandals as a positive feature of liberal democratic politics: A Durkheimian perspective. *Comparative Sociology*, 11(6), 815-844.
- Broeck, A. van den, Vansteenkiste, M., Witte, H. de, Soenens, B. & Lens, W. (2010). Capturing autonomy, competence, and relatedness at work: Construction and initial validation of the Work-related Basic Need Satisfaction scale. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83(4), 981-1002.
- Broeksteeg, J.L.W. (2018). *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Broeksteeg, H. (2022). Bestuurlijke problemen en bestuurlijke integriteit: welke nieuwe stappen zijn nodig? In: Ministerie van Binnenlandse Zaken (ed.), *Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, pp. 58-95.
- Brown, M.E., Treviño, L. K. & Harrison, D.A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97(2), 117-134.
- Butterfield, K.D. & O'Fallon, M.J. (2005). A review of the empirical ethical decision-making literature: 1996-2003. *Journal of Business Ethics*, 59(4), 375-413.
- Carson, J.B., Tesluk, P.E., & Marrone, J.A. (2007). Shared leadership in teams: An investigation of antecedent conditions and performance. *Academy of Management Journal*, 50(5), 1217-1234.
- Çelik, S. & Hopman, N. (2018). Leiderschapsdilemma's van burgemeesters in tijden van verandering. *Bestuurswetenschappen*, 72(3), 59-66.

- Chen, M., Chen, C.C. & Sheldon, O.J. (2016). Relaxing moral reasoning to win: How organizational identification relates to unethical pro-organizational behavior. *Journal of Applied Psychology, 101*(8), 1082-1096.
- Conner, M. & Norman, P. (2022). Understanding the intention-behavior gap: The role of intention strength. *Frontiers in Psychology, 13*, 923464.
- Corduneanu, R., Dudau, A. & Kominis, G. (2020). Crowding-in or crowding-out: the contribution of self-determination theory to public service motivation. *Public Management Review, 22*(7), 1070-1089.
- Craft, J.L. (2013). A review of the empirical ethical decision-making literature: 2004–2011. *Journal of Business Ethics, 117*, 221-259.
- Dávid-Barrett, E. (2022). Shirking self-regulation? Parliamentary standards in the UK. *Public Integrity, 1-12*. DOI: 10.1080/10999922.2022.2075632
- Deci, E.L. & Ryan, R.M. (2000). The "what" and "why" of goal pursuits: Human needs and the self-determination of behavior. *Psychological Inquiry, 11*(4), 227-268.
- Deci, E.L., Olafsen, A.H. & Ryan, R.M. (2017). Self-determination theory in work organizations: The state of a science. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior, 4*, 19-43.
- Detert, J.R., Treviño, L.K. & Sweitzer, V.L. (2008). Moral disengagement in ethical decision making: a study of antecedents and outcomes. *Journal of Applied Psychology, 93*(2), 374-391.
- Doornhof, H. & Munneke, S.A.J. (2013). De gedragscode voor raadsleden gewogen... en te licht bevonden. *De Gemeentestem, 2013*, 631-641.
- Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly, 44*(2), 350-383.
- Edmondson, A.C. & Bransby, D.P. (2023). Psychological safety comes of age: Observed themes in an established literature. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior, 10*, 55-78.
- Ellemers, N. (1993). The influence of socio-structural variables on identity management strategies. *European Review of Social Psychology, 4*(1), 27-57.
- Ellemers, N. & De Gilder, D. (2022). *The moral organization: Key issues, analyses, and solutions*. New York: Springer Nature.
- Ellemers, N., Kortekaas, P. & Ouwerkerk, J.W. (1999). Self-categorisation, commitment to the group and group self-esteem as related but distinct aspects of social identity. *European Journal of Social Psychology, 29*(2-3), 371-389.
- Elzinga, D.J. (2015). Gedragscodes kunnen wet en grondwet uithollen. *De Gemeentestem, 130*, 688-691.
- Europese Commissie (2020). *Special Eurobarometer 502. Corruption*. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>
- Feinberg, M., Willer, R., Antonenko, O. & John, O.P. (2012). Liberating reason from the passions: Overriding intuitionist moral judgments through emotion reappraisal. *Psychological Science, 23*(7), 788-795.
- Flanagan, J.C. (1954). The critical incident technique. *Psychological Bulletin, 51*(4), 327-358.
- Gallie, W.B. (1955). Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society, 56*, 167-198.
- Galperin, B.L., Bennett, R.J. & Aquino, K. (2011). Status differentiation and the protean self: A social-cognitive model of unethical behavior in organizations. *Journal of Business Ethics, 98*, 407-424.
- Gino, F., Ayal, S. & Ariely, D. (2009). Contagion and differentiation in unethical behavior: The effect of one bad apple on the barrel. *Psychological Science, 20*(3), 393-398.
- Graaf, G. de & Paanakker, H. (2015). Good governance: Performance values and procedural values in conflict. *The American Review of Public Administration, 45*(6), 635-652.
- Graaf, G. de, Huberts, L.W.J.C., & Smulders, R. (2016). Coping with public value conflicts. *Administration & Society, 48*(9), 1101-1127.
- Graaf, G. de & Meijer, A.J. (2013). De nieuwe netwerksamenleving en openbaar bestuur. Wat Landsmeer ons leert over onze bestuurlijke toekomst. *Bestuurskunde, 2013*(1), 101-106.
- Greene, J.D., Sommerville, R.B., Nystrom, L.E., Darley, J.M. & Cohen, J.D. (2001). An fMRI investigation of emotional engagement in moral judgment. *Science, 293*(5537), 2105-2108.
- Haidt, J. (2001). The emotional dog and its rational tail: a social intuitionist approach to moral judgment. *Psychological Review, 108*(4), 1024-1052.
- Haidt, J. (2012). *The righteous mind: Why good people are divided by politics and religion*. Londen: Penguin Books Ltd.
- Haines, R., Street, M.D. & Haines, D. (2008). The influence of perceived importance of an ethical issue on moral judgment, moral obligation, and moral intent. *Journal of Business Ethics, 81*, 387-399.
- Hall, E. (2018). Integrity in democratic politics. *The British Journal of Politics and International Relations, 20*(2), 395-408.
- Haller, A., Michael, H. & Kraus, M. (eds.) (2018). *Scandalogy: An interdisciplinary field*. Keulen, Duitsland: Herbert Von Halem.
- Hardy, S.A. & Carlo, G. (2011). Moral identity: What is it, how does it develop, and is it linked to moral action? *Child Development Perspectives, 5*(3), 212-218.
- Heres, L. (2014). *One style fits all? The content, origins, and effect of follower expectations of ethical leadership*. Nijmegen: Ipskamp Printpartners.
- Heres, L. (2016). *Tonen van de top: de rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Heres, L. (te verschijnen, 2023). Over integriteit en integritisme. In: Tops, P., Boogers, M., Ostaaijen, J. van & Vuijk, R. (eds.), *De wethouder. Van politiek leider naar tijdelijk bestuurder?* Den Haag: Boom.

- Heres, L., & Bovens, C. (2020). *Spanningen in het grijs: Over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Heres, L., Naezer, M., Bertram, I., Van den Bos, K. & Sprokholt, B. (2023). *Kracht zonder tegenkracht: Sociale veiligheid in de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Heres, L., Penning de Vries, J. & Terpstra, N. (2022). *Melden met succes: Een verkennend onderzoek naar de kenmerken van succesvol verlopen interne meldprocessen integriteit*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., Wal, Z. van der & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hoekstra, A., Huberts, L.W.J.C. & Gaisbauer, I. (2016). Integrity and integrity management in the Netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments. In: Huberts, L.W.J.C. & Hoekstra, A. (eds.), *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*. Den Haag: BIOS, pp. 9-29.
- Hoekstra, A., Huberts, L.W.J.C. & Van Montfort, A. (2023). Content and design of integrity systems: Evaluating integrity systems in local government. *Public Integrity*, 25(2), 137-149.
- Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: wie de schoen past...*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Huberts, L.W.J.C. (2014a). *The integrity of governance: What it is, what we know, what is done and where to go*. New York: Springer.
- Huberts, L.W.J.C. (2014b). Van bestuurlijke integriteit naar de kwaliteit van het publieke domein 2020: Uitweg of valkuil. In: CAOP (ed.), *Alles voor het publiek domein. Bundel ter gelegenheid van het afscheid van prof.mr. Roel Bekker en prof.dr.mr. Roel Nieuwenkamp*, pp. 80-85. Den Haag: CAOP.
- Huberts, L.W.J.C. (2018) Integrity. What it is and why it is important. *Public Integrity*, S18-S32. DOI: <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Huberts, L.W.J.C., Kaptein, M. & De Koning, B. (2022). Integrity scandals of politicians: a political integrity index. *Public Integrity*, 24(3), 329-341.
- Huysentruyt, M.J.A., Schaap, A.I., Stolper, M.M., Vet, H.C.W. de & Molewijk, A.C. (2022). Impact van moreel beraad op moreel vakmanschap van DJI-medewerkers. Deelrapportage. Amsterdam: ERH Amsterdam UMC.
- Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021). Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen. 4^e gewijzigde druk. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/14/handreiking-integriteit-van-politieke-ambtsdragers-bij-provincies-gemeenten-en-waterschappen>
- Jetten, J., Spears, R. & Manstead, A.S. (1996). Intergroup norms and intergroup discrimination: distinctive self-categorization and social identity effects. *Journal of Personality and Social Psychology*, 71(6), 1222-1233.
- Kaptein, M. (2008). Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: The corporate ethical virtues model. *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior*, 29(7), 923-947.
- Kaptein, M. & Van Helvoort, M. (2019). A model of neutralization techniques. *Deviant Behavior*, 40(10), 1260-1285.
- Kaptein, M. & Wempe, J. (1998). Twelve Gordian knots when developing an organizational code of ethics. *Journal of Business Ethics*, 17, 853-869.
- Kaptein, M. & Wempe, J. (2002). *The balanced company: A theory of corporate integrity*. Oxford: Oxford University Press.
- Karssing, E. & S. Spoor (2010). Integriteit 3.0. Naar een derde generatie integriteitsbeleid. In: Karssing, E. & Zweegers, M. (eds.), *Jaarboek Integriteit*, pp. 72-81. Den Haag: BIOS.
- Karsten, N. (2019a). Not biting the hand that feeds you: How perverted accountability affects the ethical leadership of Dutch mayors. *Public Integrity*, 21(6), 571-581.
- Karsten, N. (2019b). Interbestuurlijk toezicht op bestuurlijke integriteit: Naar een werkbare balans tussen lokale autonomie en bovenlokale doorzettingsmacht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 10(3), 106-112.
- Karsten, N. & Stumphius, E. (te verschijnen 2023). Bestuurlijke integriteit, manoeuvreren tussen recht en politiek. In: Vorm, B. van der (ed.), *Bestuursstrafrechtpleging*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Van Zuydam, S. & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Kerkhoff, T. (2013). *Hidden morals, explicit scandals: public values and political corruption in the Netherlands (1748-1813)*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Kerkhoff, T. (2015). Van de reparatie van een schaakspel tot (te) dure flessen wijn: Corruptie in historisch perspectief en de noodzaak van publiek debat. *Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap*, URL: www.historici.nl
- Kerkhoff, T. & Overeem, P. (2021). The fluidity of integrity: Lessons from Dutch scandals. *Public Integrity*, 23(1), 82-94.
- Kish-Gephart, J.J., Harrison, D.A. & Treviño, L.K. (2010). Bad apples, bad cases, and bad barrels: meta-analytic evidence about sources of unethical decisions at work. *Journal of Applied Psychology*, 95(1), 1.
- Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, L., Noort, L. van, Ypma, W. & Jong, B. de (2020). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2020*. Enschede: I&O Research, Bureau BING i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Klein Kranenburg, L., Brookman, S., Van Miltenburg, C., Bouwmeester, J., Weijkamp, E. & De Jong, B. (2022). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022*. Enschede: I&O Research, Bureau BING i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kolthoff, E., Marijnissen, D., Smulders, I., Winter, M. de, Molenschot, M. & Van Ostaaijen, J. (2020). *Bedreigingen en intimidaties tegen publieke ambtsdragers*. Den Bosch: Avans Hogeschool.
- Koppenjan, J. (2022). *Van alles is weer waardeloos. Ook de bestuurskunde?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Kuenzi, M., Mayer, D.M. & Greenbaum, R.L. (2020). Creating an ethical organizational environment: The relationship between ethical leadership, ethical organizational climate, and unethical behavior. *Personnel Psychology, 73*(1), 43-71.
- Lasthuizen, K., Huberts, L., & Heres, L. (2011). How to measure integrity violations: towards a validated typology of unethical behavior. *Public Management Review, 13*(3), 383-408.
- Leavitt, K., Zhu, L. & Aquino, K. (2016). Good without knowing it: Subtle contextual cues can activate moral identity and reshape moral intuition. *Journal of Business Ethics, 137*, 785-800.
- Leers, G. (2022). Van afrekencultuur naar hulpstructuur. Een beschouwing over integriteit en integriteitsbeleving op lokaal niveau. In: Ministerie van Binnenlandse Zaken (ed.), *Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, pp. 6-57.
- Maesschalck, J. (2005). How scandals affect the values and policies of decision makers. In: Garrard, J. & Newell, J. (eds.), *Scandals in past and contemporary politics*, pp. 213–228. Manchester: Manchester University Press.
- Maruna, S. & Mann, R.E. (2006). A fundamental attribution error? Rethinking cognitive distortions. *Legal and Criminological Psychology, 11*(2), 155-177.
- Matza, D. & Sykes, G. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American Sociological Review, 22*(6), 664-670.
- May, D.R., & Pauli, K.P. (2002). The role of moral intensity in ethical decision making: A review and investigation of moral recognition, evaluation, and intention. *Business & Society, 41*(1), 84-117.
- Meer, T.G. van der & Hakhverdian, A. (2017). Political trust as the evaluation of process and performance: A cross-national study of 42 European countries. *Political Studies, 65*(1), 81-102.
- Meer, T.G. van der, Hameleers, M. & Kroon, A.C. (2020). Crafting our own biased media diets: The effects of confirmation, source, and negativity bias on selective attendance to online news. *Mass Communication and Society, 23*(6), 937-967.
- Mesdaghinia, S., Shapiro, D.L., & Eisenberger, R. (2022). Prohibitive voice as a moral act: the role of moral identity, leaders, and workgroups. *Journal of Business Ethics, 180*(1), 297-311.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2023). *Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken. URL: <https://www.politieambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2023/5/9/handboek-integriteit-bzk>.
- Mozumder, N.A. (2022). Can ethical political leadership restore public trust in political leaders? *Public Organization Review, 22*(3), 821-835.
- Mulder, L.B., & Dijk, E. van (2020). Moral rationalization contributes more strongly to escalation of unethical behavior among low moral identifiers than among high moral identifiers. *Frontiers in Psychology, 10*, 2912.
- Landelijk Programma HRM Politie (2010). *Beleidskader integriteit*. Den Haag: Politie. URL: <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/80933.PDF>
- Newman, A., Donohue, R., & Eva, N. (2017). Psychological safety: A systematic review of the literature. *Human Resource Management Review, 27*(3), 521-535.
- Ogunfowora, B.T., Nguyen, V.Q., Steel, P. & Hwang, C.C. (2022). A meta-analytic investigation of the antecedents, theoretical correlates, and consequences of moral disengagement at work. *Journal of Applied Psychology, 107*(5), 746-775.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2014). Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht. *Bestuurswetenschappen, 2014*(2), 68.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenleving: Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Tilburg: Tilburg University.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2021). *Robin Hood en de rechtsstaat: Hoe democratie, regels en rechtsstaat bijdragen aan een veiligere samenleving*. Den Bosch: Avans Hogeschool.
- Ostaaijen, J.J.C. van, Collignon-Van den Munckhof, L., Maan, J. & Janssen, S. (2022). Robin Hood wethouders: wethouders die regels buigen en breken voor een nobel doel—een verkenning. Den Bosch: Avans Hogeschool/ Wethoudersvereniging.
- Otjes, S., Natris, J. de & Allers, M. (2021). *De duur van formaties en de lengte van collegeakkoorden. Bestuurlijke en politieke complexiteit in gemeenten*. Groningen: COELO/DNPP.
- Paanakker, H. (2020). Professionalism and public craftsmanship at street level. In: Paanakker, H., Masters, A. & Huberts, L.W.J.C. (eds.), *Quality of Governance: Values and Violations*, pp. 181-213. Cham: Palgrave Macmillan.
- Pagliaro, S., Ellemers, N. & Barreto, M. (2011). Sharing moral values: Anticipated ingroup respect as a determinant of adherence to morality-based (but not competence-based) group norms. *Personality and Social Psychology Bulletin, 37*(8), 1117-1129.
- Paxton, J.M. & Greene, J.D. (2010). Moral reasoning: Hints and allegations. *Topics in Cognitive Science, 2*(3), 511-527.

- Pearsall, M.J. & Ellis, A.P. (2011). Thick as thieves: the effects of ethical orientation and psychological safety on unethical team behavior. *Journal of Applied Psychology*, 96(2), 401.
- Prins, R., Cachet, L., Linde, C. van der, Tuijthuis, T. & Bekkers, V.J.J.M. (2012). *Nationale wetten versus lokale besluiten: Een spanningsveld voor burgemeesters*. Rotterdam: Center for Public Innovation/ Risbo.
- Resende, M.M., Porto, J.B. & Gracia, F.J. (2023). Can we decrease unethical behavior at work? The role of ethical culture, ethical culture strength and collective moral identity. *Current Psychology*, 1-14. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12144-023-04615-z>
- Reynolds, S.J., & Ceranic, T.L. (2007). The effects of moral judgment and moral identity on moral behavior: an empirical examination of the moral individual. *Journal of Applied Psychology*, 92(6), 1610-1624.
- Ridder, K. de (2014). Bestuurlijke Integriteit, tussen formele regels en sociale normen. In: Loeffen, S.C. Munneke, S.A.J., Neerhof, A.R. & Schilder, A.E. (eds.), *Integriteit in politiek en bestuur. De (on)mogelijkheden van het recht*, pp. 45-66. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Rienks, H. (2022). From preferences to policy: turnout, accountability and policy responsiveness in Dutch local government. Groningen: SOM Research School, Universiteit Groningen.
- Rittel, H.W., & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rozin, P. & Royzman, E.B. (2001). Negativity bias, negativity dominance, and contagion. *Personality and Social Psychology Review*, 5(4), 296-320.
- Ruitenbeek, P.M.H. van & Drenth, W.G.J. (2020). Is de Wet bevorderen integriteit decentraal bestuur effectief? *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 11(2), 195-208.
- Schaap, A.I., Ligtenberg, W.M.R., Stolper, M.M., Vet, H.C.W. de & Molewijk, A.C. (2021). *Morele dilemma's en thematieken ervaren door DJI-medewerkers*. Deelrapportage. Amsterdam: ERH Amsterdam UMC.
- Schaubroeck, J.M., Hannah, S.T., Avolio, B.J., Kozlowski, S.W., Lord, R.G., Treviño, L.K., Dimotakis, N. & Peng, A.C. (2012). Embedding ethical leadership within and across organization levels. *Academy of Management Journal*, 55(5), 1053-1078.
- Scholten, W. & Ellemers, N. (2016). Bad apples or corrupting barrels? Preventing traders' misconduct. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 24(4), 366-382.
- Sennett, R. (2008). *The Craftsman*. New York: Yale University Press.
- Simon, H.A. (1972). Theories of bounded rationality. *Decision and Organization*, 1(1), 161-176.
- Six, F.E., Bakker, F.G. de & Huberts, L.W.J.C. (2007). Judging a corporate leader's integrity: An illustrated three-component model. *European Management Journal*, 25(3), 185-194.
- Slingerland, W. (2019). *Network corruption: When social capital becomes corrupted. Its meaning and significance in corruption and network theory and the consequences for (EU) policy and law*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Slingerland, W. (2023). Van goed naar behoorlijk bestuur: van persoonlijke integriteit naar netwerkintegriteit. *M&O, Tijdschrift voor Management & Organisatie*. URL: <https://boommanagement.nl/artikel/van-goed-naar-behoorlijk-bestuur-van-persoonlijke-integriteit-naar-netwerkintegriteit/>
- Smith, I.H., Aquino, K., Koleva, S. & Graham, J. (2014). The moral ties that bind... even to out-groups: The interactive effect of moral identity and the binding moral foundations. *Psychological Science*, 25(8), 1554-1562.
- Stone, D.A. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making*. 2^e editie. New York/ Londen: W.W. Norton.
- Tajfel, H., Turner, J.C., Austin, W.G. & Worchel, S. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. *Organizational identity: A reader*, 56(65), 56-65.
- Tieman, L. & Wester, S. (2021). *Raadsleden en veiligheidsbeleid*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Tillyris, D. (2017) Political integrity and dirty hands: compromise and the ambiguities of betrayal. *Res Publica*, 23(4), 475-494.
- Trappenburg, M. (2011). Waarom het allemaal niet lukt. In: Tol, J. van & Helsloot, I. (eds.) *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, pp. 37-53. Den Haag: Boom Lemma.
- Trappenburg, M. & Schiffelers, M.J. (2012). How to escape the vicious circle: the challenges of the risk regulation reflex. *European Journal of Risk Regulation*, 3(3), 283-291.
- Trevino, L.K. (1986). Ethical decision making in organizations: A person-situation interactionist model. *Academy of Management Review*, 11(3), 601-617.
- Treviño, L.K. Weaver, G.R., Gibson, D.G. & Toffler, B.L. (1999). Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts. *California Management Review*, 41(2), 131-151.
- Trevino, L.K. & Weaver, G.R. (2001). Organizational justice and ethics program "follow-through": Influences on employees' harmful and helpful behavior. *Business Ethics Quarterly*, 11(4), 651-671.
- Treviño, L.K. & Weaver, G.R. (2003). *Managing ethics in business organizations: Social scientific perspectives*. Stanford: Stanford University Press.
- Vellekoop, L. & Van der Mark, R. (2023). Integriteit binnen het decentraal bestuur. Bevindingen n.a.v. drie bijeenkomsten over de toekomst van integriteit binnen het decentraal bestuur. Utrecht: Berenschot.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten & Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2021). Gezamenlijke reactie van NGB en VNG op rapport 'Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020'. URL: <https://www.burgemeesters.nl/assets/Uploads/P21000791-Reactie-rapport-Teveel-van-het-goede-1.pdf>

- Versteden, C.J.N. (2014). De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: Een zorgplicht tevens zorgelijke plicht. *De Gemeentestem*, 40(7403), 39-46.
- Victor, B. & Cullen, J.B. (1988). The organizational bases of ethical work climates. *Administrative Science Quarterly*, 33(1), 101-125.
- Vink, E., Tummers, L.G., Bekkers, V.J.J.M. & Musheno, M. (2015). Decision-making at the frontline: exploring coping with moral conflicts during public service delivery. In: Lewis, J. & Considine, M. (eds.), *Making public policy decisions*, pp. 112-128. Londen: Routledge.
- Vries, F. de (2015). Burgemeesters en integriteit. *De Gemeentestem*, 2015(132), 1-7.
- Wagenaar, C.C.L. & Ostaaijen, J.J.C. van (2018). *Achter de schermen bij de lokale verkiezingen van 2018*. Tilburg: Tilburg University.
- Walzer, M. (1973). Political action: The problem of dirty hands. *Philosophy & Public Affairs*, 2(2), 160-180.
- Warner, C.H., Fortin, M. & Melkonian, T. (2022). When are we more ethical? A review and categorization of the factors influencing dual-process ethical decision-making. *Journal of Business Ethics*, 1-40. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10551-022-05281-0>
- Winter, H., Woestenburg, N., Struiksma, N., Akerboom, C. & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Groningen: Pro Facto.



Leonie Heres is bijzonder hoogleraar Integriteit van het Lokaal Bestuur aan de Erasmus School of Social and Behavioral Sciences, een leerstoel ingesteld vanwege de gemeente Rotterdam. Als bestuurs- en organisatiewetenschapper onderzoekt zij moreel gedrag in het openbaar bestuur. Ze gebruikt daarvoor zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden en integreert inzichten uit verschillende disciplines en vakgebieden.

Naast haar aanstelling bij ESSB is Leonie met ingang van november 2023 werkzaam aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Verder is ze co-chair van de EGPA Study Group on Quality and Integrity of Governance en co-chair van het Netwerk Goed Besturen.

De integriteit van het lokaal bestuur is van groot belang voor het vertrouwen in de overheid. Raken bestuurders en volksvertegenwoordigers verwickeld in integriteitskwesties, dan trekt dat veel aandacht en leidt het doorgaans tot grote maatschappelijke verontwaardiging. Geregeld volgen ook nieuwe beleidsmaatregelen, kaders en regels om soortgelijke kwesties in de toekomst te voorkomen. Maar zulk soort maatregelen zijn niet altijd even effectief.

In haar oratie *Collectief moreel vakmanschap. Over de integriteit van het lokaal bestuur* benadrukt Leonie Heres dat bestuurlijke integriteit meer is dan alleen het morele karakter van een individuele beslissing of handeling: het is een uiting van het collectieve morele vakmanschap van politiek ambtsdragers. Moreel gedrag wordt namelijk in belangrijke mate beïnvloed in en door onze interactie met anderen. Hoe bestuurlijke integriteit in de praktijk vorm krijgt, hangt daarom nauw samen met de aard van het politiek ambt zelf en de politiek-bestuurlijke omgeving waarin het werk wordt gedaan.

Leonie Heres past een interactionistisch en interdisciplinair perspectief toe om de gelaagdheid en meervoudigheid van integriteit te doorgronden. In haar oratie betoogt ze dat om de integriteit van het lokaal bestuur goed te kunnen borgen, het belangrijk is om meer inzicht te hebben in hoe de sociale realiteit van burgemeesters, wethouders en raadsleden eruitziet en wat dat betekent voor de manier waarop zij in de praktijk omgaan met integriteit.

**Erasmus Universiteit Rotterdam
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Departement Bestuurskunde en Sociologie**

Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam

T 010 408 2135

E office.dpas@essb.eur.nl

W www.eur.nl/essb

Isbn 978-90-75289-76-3