

Integriteit



De VVD en integriteit: over woorden en daden

door Leo Huberts, Muel Kaptein en Bart de Koning

Integriteit staat hoog op vele agenda's en zeker ook bij de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie. De VVD kreeg te maken met een scala aan integriteitsaffaires en met het opstappen van diverse prominente partijleden (ministers, de partijvoorzitter, Tweede Kamerleden). Daarover is al veel geschreven en geroepen, met talrijke en ook tegenstrijdige beelden over de omvang en de oorzaken van schendingen. 'De VVD en integriteitskwesaties: toeval of partijcultuur?' kopte *de Volkskrant* in 2017 (Giebels 2017). Voor alle partijen geldt dat integriteit een wezenlijke waarde is: het raakt de kern van je politieke

functioneren, en een schending brengt het aanzien en de reputatie van de politiek in het geding.

Dit artikel poogt een tweetal vragen te beantwoorden die de redactie van *Liberale Reflecties* ons voorlegde: Hoe kijken wij aan tegen de integriteit van politici en in het bijzonder die van de VVD? En hoe kan het dat de VVD zoveel moeite lijkt te hebben met het bewaren van integriteit?¹

Een antwoord daarop vergt de nodige achtergrondinformatie. Waar gaat het om bij integriteit? Wat is het belang ervan, welke schendingen en affaires zijn te onderscheiden? Daarna komt, aan de hand van een

beschrijving van de zogenoemde politieke integriteitsindex, de bestaande kennis aanbod over integriteitsaffaires in de Nederlandse politiek en de VVD in het bijzonder. Dan volgt het lastigste onderdeel: wat kan de omvang en aard van die affaires en schendingen verklaren en maakt dat ook duidelijk waarom zoveel VVD'ers in opspraak raken? Ten slotte kijken we vooruit, naar mogelijke lessen voor de toekomst.

Integriteit

De beelden over 'integriteit' verschillen enorm. Dat geldt zowel voor het onderzoek als voor de praktijk. In de literatuur en het onderzoek komen tenminste acht visies voor (Huberts 2014; 2015), zie de opsomming hieronder.

De acht visies zijn wisselend herkenbaar in onderzoek en praktijk. Allemaal kennen ze een normatieve lading. Integer zijn willen we allemaal. Het gaat om een hoera-begrip: niemand wil beschuldigd worden van niet integer zijn. Dat geldt voor alle interpretaties van integriteit. Heelheid is beter dan gebrokenheid of draaikonterij, onkreukbaar is beter dan corrupt, deugdelijk is beter dan ondeugdelijk et cetera. Tegelijk verschillen de omschrijvingen op tal van aspecten en dimensies. Dat is ten dele onvermijdelijk, maar het is wel cruciaal dat er helderheid over de interpretatie is in debatten over integriteit.

Visies op integriteit

1. Integriteit als heelheid
2. Integriteit als passendheid

(in de omgeving)

3. Integriteit als professionele verantwoordelijkheid
4. Integriteit als bewust moreel reflecteren en handelen
5. Integriteit als waarde(n) inclusief onkreukbaarheid
6. Integriteit als overeenstemming met (waarden in) wet en regel
7. Integriteit als overeenstemming met geldende morele waarden en normen
8. Integriteit als exemplarisch ideaal gedrag

In dit artikel redeneren we op basis van integriteit als 'overeenstemming met geldende morele waarden en normen'. De morele kwaliteit staat centraal. Waar gaat het precies om bij het 'morele' en wat is 'geldend'? Het 'morele' heeft betrekking op het goede, het juiste, op wat hoort en niet hoort in het sociale verkeer (Kaptein 2013). Het criterium 'geldend' verwijst naar het morele oordeel van relevante publieken, maar wie geldt als relevant publiek is immer een punt van discussie. In ieder geval wetten, regels of codes ('gestolde moraal') zijn relevant, maar ook de opvattingen vanuit de bevolking, de professie en gezaghebbende instanties.

“... In het recht is er jurisprudentie die verduidelijkt hoe een regel moet worden geïnterpreteerd. Maar in de discussie over integriteit ontbreekt een soortgelijke moresprudentie ...”

De betekenis en indringendheid van 'integriteit' maken dat uiterste zorgvuldigheid past wanneer iemand van niet integer han-

delen wordt beschuldigd.

We maken allemaal fouten, doen domme dingen, maar wanneer het 'I-woord' op tafel wordt gelegd moet het gaan om handelen dat moreel niet deugt, dat dus ingaat tegen de 'geldende morele waarden en normen'. Bij het te snel roepen dat de integriteit in het geding is, is er sprake van 'integritisme'. Dat speelt bijvoorbeeld op als een raadsfractie het oneens is met het voorstel van een wethouder en dan met twijfels over de integriteit van de bestuurder komt en een integriteitsonderzoek eist, zonder concrete informatie op tafel te leggen. Bestuurders en politici dienen zich dus bewust te zijn van wat integer besturen inhoudt niet alleen vanwege het belang van het thema, maar ook om onterechte en onheuse beschuldigingen te kunnen pareren.

Integriteitsschendingen en -affaires

Dit integritisme is niet los te zien van de verbreding van de discussie over integriteit

van 'corruptie en fraude' naar 'integriteitsschendingen'. Bij integriteitsschendingen gaat het om een breed palet van handelen dat in strijd is met de geldende moraal. Om daar greep op te krijgen hebben Huberts (2005) en Lasthuizen, Heres en Huberts (2011) een bredere typologie ontwikkeld. Bij integriteitsschendingen gaat het ook om belangenverstrengeling, misbruik van informatie en bevoegdheden, intimidatie en discriminatie en wangedrag in de privésfeer. We zien dat ook terug in de integriteitsaffaires waarin bestuurders en politici belanden, die hieronder aan de orde komen. Uit die affaires wordt duidelijk waarmee politici in de praktijk worstelen: er is veel onduidelijkheid over wat in het grijze gebied wel en niet is geoorloofd. Welke nevenfunctie, welke verspilling, welk gedrag in de privétijd, welke omgangsvorm is moreel verwerpelijk of in strijd met de normen en waarden die gelden voor de functie of de functionaris? En wanneer is sprake van een



fout of domheid, zonder dat de integriteit van de betrokkene echt in het geding is? De integriteitsaffaires laten dat dilemma volop zien.

Typen integriteitsschendingen

1. Corruptie: omkoping
2. Corruptie: bevooroordeelning van vrienden, familie, partij
3. Fraude en diefstal
4. Dubieuze giften en beloften
5. Onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten
6. Misbruik van bevoegdheden
7. Misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie
8. Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen
9. Verspilling en wanprestatie
10. Wangedrag in de vrije tijd

De affaires en het worstelen van bestuurders met het ‘grijze gebied’ wijzen op de onduidelijkheid over de relatie tussen regels en normen (zoals over ‘zorgvuldig omgaan met publieke middelen’ en ‘geen belangenverstremgeling’) en de precisering daarvan in concrete beslissingen en afwegingen. In het recht is er jurisprudentie die verduidelijkt hoe een regel moet worden geïnterpreteerd. Maar in de discussie over integriteit ontbreekt een soortgelijke ‘moresprudentie’ (Wirtz en Karssing 2015). Wanneer wordt bijgehouden hoe de morele afwegingen, beslissingen en keuzes in de praktijk uitvallen, biedt dat handvatten voor het omgaan met integriteitsdilemma’s in die praktijk. Daarmee is niet gezegd dat duidelijkheid over de

toepassing van de moraal even gemakkelijk te realiseren valt als bij de toepassing van rechtsregels. Toch hoort dit op de agenda, juist ook om willekeur te voorkomen. Een eerste stap zou kunnen zijn dat wordt geanalyseerd hoe de afwegingen tot nu toe in integriteitsonderzoeken zijn verlopen, bijvoorbeeld rond de toepassing van een criterium als ‘de schijn van belangenverstremgeling’.

Eén opmerking is nog relevant, voordat we rapporteren over onze politieke integriteitsindex. Integriteitsschendingen zijn niet identiek aan integriteitsaffaires. Wanneer zich een affaire voordoet, wordt iemands integriteit publiekelijk in twijfel getrokken, door een gezaghebbende ‘bron’ – maar of feitelijk sprake is van een schending is dan nog niet zeker.

Politieke integriteitsaffaires in Nederland: de politieke integriteitsindex

De vraag of Nederland een keurig aangeharkt landje is of dat de rot er in het openbaar bestuur juist diep in zit, speelt al decennia. ‘Welk beeld van Nederland is het juiste?’ Zo vragen Huberts, Van den Heuvel en Van der Wal (2016) zich af in het handboek *Fraude*. Is ons land corrupt of integer, nemen corruptie en fraude toe? Of lijkt dat alleen maar zo omdat we er als samenleving veel meer op letten dan vroeger en laat die aandacht juist zien hoe alert we er op zijn?

Het vervelende is dat we niet goed weten hoe netjes of fout de Nederlandse overheid





is. Onderzoekers merken al decennialang bijna standaard op dat de bekende gevallen het topje van de ijsberg zijn. Fraude kent per definitie een groot *dark number*, een hoeveelheid niet ontdekte of niet gemelde gevallen. Er zijn in het verleden wel onderzoeken gedaan naar fraude en corruptie onder ambtenaren maar betrouwbare cijfers over integriteitsschendingen door Nederlandse politici waren er tot voor kort niet. Hoeveel schendingen zijn er in Nederland? Wat voor soort? Bij welke partijen zitten de meeste problemen? Met deze vragen gingen wij eind 2012 aan de slag met het samenstellen van onze database.

Wij hadden het ambitieuze plan om alle politieke affaires vanaf 1980 in kaart te brengen. Dat was het jaar waarin de eerste Nederlandse politicus wegens corruptie werd veroordeeld: burgemeester Joep Ga-liart (KVP) van het Limburgse Geulle. De eerste aflevering van het jaarlijkse integri-

teitsonderzoek leverde in februari 2013 een monsterproductie op met maar liefst 216 affaires in *Vrij Nederland*. In de loop der jaren verfijnden we onze zoekstrategie via lokale media, internet en Twitter, waardoor we vooral lokaal veel meer zaken vonden. Vanaf 2013 biedt de politieke integriteitsindex (afgekort tot PI-Index) een behoorlijk compleet beeld van alle schendingen door politici in Nederland – al bestaat altijd het risico dat we een lokale kwestie missen.

De gedachte achter de PI-index is niet alleen om het aantal affaires zo objectief mogelijk te meten, maar ook om er lessen uit te kunnen trekken: wat voor schendingen komen het vaakst voor, wat zijn de risicofactoren en waar moeten politici alert op zijn?

Wij zijn daarbij niet de morele scheidsrechter: wij bepalen niet of iets al dan niet integer is en we doen evenmin onderzoek

naar nog onbekende integriteitsschendingen. De index vermeldt integriteitsaffaires waarbij het gaat om het overtreden van geldende morele waarden, normen en regels. Dat kunnen ook interne regels van een partij zijn. Overspel is bijvoorbeeld binnen de SGP een ernstige zonde terwijl het bij seculiere partijen een privékwestie is. De integriteit van de betrokken SGP'er is bij overspel in het geding.

Voor een vermelding op de PI-index moet de betrokken politicus wegens de affaire zijn afgetreden dan wel gesanctioneerd zijn, formeel via onderzoek (al dan niet strafrechtelijk) of informeel (bijvoorbeeld excuses, erkenning van schuld, terugbetaling). Ook als een politicus de affaire heeft 'overleefd' kan de zaak in de PI-index worden genoemd, maar alleen als de feiten voldoende ernstig zijn en tot vraagtekens over iemands integriteit hebben geleid. Dit betekent dus niet dat als iemand op de PI-Index staat er automatisch sprake is geweest van een integriteitsschending. Het gaat immers om integriteitsaffaires, niet om onomstotelijk vastgestelde schendingen.

Belangrijke conclusies uit de PI-index

Begin 2018 telde de PI-Index 505 politici die sinds 1980 in opspraak zijn geraakt. Het aantal integriteitsaffaires schommelt van jaar tot jaar. Het jaar 2017 telde er 39, een daling ten opzichte van de 47 affaires in 2016. Ook iets verder terugkijkend leek het aantal kwesties te dalen: het gemiddelde over de voorgaande vier jaar was 55. Het is

nog te vroeg om te spreken van een fundamenteel dalende trend omdat de periode die we onderzoeken nog te kort is, maar het gaat al wel een paar jaar de goede kant op.

De PI-Index onderscheidt de negen hierboven beschreven types schendingen. De categorie 'wangedrag in de privésfeer' is met 139 gevallen de grootste. Drank, vechtpartijen en seks zijn klassieke risico's. Dat was al zo in de jaren tachtig toen de CDA-burgemeesters Bert Smallegenbroek en Sytze Faber (ook CDA) in 1988 op weg naar een bordeel in Zwolle dronken in een vechtpartij belandden – een driedubbele zonde voor christendemocraten. CDA'er Mark Meijer stapte in juni 2016 op als raadslid in Kerkrade omdat hij op Pinkpop twee zitzakken, vier flessen rosé en mixdrank had gestolen. Hij kreeg een boete van vijfhonderd euro. Hoe pijnlijk die affaires ook zijn, het is in zekere zin geruststellend dat politici de meeste misstappen buiten hun werk begaan – en dan meestal op een nogal knullige manier ten onder gaan. In zijn boekje *Waarom wethouder* waarschuwt Martin Knol (oud-wethouder in Zwolle en Deventer) in het hoofdstuk getiteld 'Goed gedrag' expliciet tegen alcoholgebruik.

In de categorie 'wangedrag in de privésfeer' zitten ook de fraudes die politici in vrije tijd begaan, dus in functies die los staan van hun politieke ambt. Deze politici zijn geen beroepsfraudeurs, maar vaak ondernemers die zakelijk of privé klem zitten en denken hun betalingsproblemen op te lossen met een tijdelijke 'lening' uit de kas van de partij

of een andere club waar ze penningmeester van waren. Het Utrechtse PvdA-raadslid Bert van der Roes stal zeker 26.000 euro uit de kas van de daklozenkrant, waar hij penningmeester was. De VVD in Hoogeveen haalde in november 2013 Roel Slomp van de kandidatenlijst omdat hij als penningmeester van de Stichting Bedrijventerrein De Wieken 140.000 euro uit de kas had geroofd. Beiden werden strafrechtelijk veroordeeld.

De op één na grootste categorie is 'onverenigbare functies en bindingen' – oftewel belangenconflicten. Dat zorgde voor 116 integriteitsaffaires. Een klassiek voorbeeld is Ruud Lubbers, die in 1989 in opspraak kwam omdat hij als premier Koeweit onder druk gezet zou hebben om een zakelijk conflict met familiebedrijf Hollandia Kloos op te lossen.

“... Maar liefst vier VVD'ers zijn op de bonnetjesaffaire gesneuveld. Voor het eerst struikelden twee opeenvolgende ministers over hetzelfde dossier ...”

Een bijzonder geval van belangenconflicten doet zich voor bij de zogeheten 'draaideur'-politici die overstappen naar de private sector, als zij bijvoorbeeld lobbyist worden – of omgekeerd. Met overstappen is niets mis: we willen immers ook graag politici die uit de praktijk komen. Er ontstaan pas problemen als ze zich heel gericht sterk maken voor een bepaald (commercieel) belang. Daarom hebben vrijwel alle

landen regels die bepalen dat politici na hun vertrek uit de politiek gedurende een bepaalde periode niet aan het werk mogen in branches die ze als politicus in hun portefeuille hadden. Nederland had daar heel lang geen regels voor. Pas in 2017 kwam er een code voor alle oud-bewindslieden: die mogen de eerste twee jaar na hun aftreden niet lobbyen bij hun oude departement. Voordat die regel werd ingevoerd was er een aantal transfers waar ophef over ontstond. Zo was Camiel Eurlings (CDA) als minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor de luchtvaartsector en werd hij daarna topman bij KLM. Jack de Vries (CDA) had als staatssecretaris van Defensie de JSF in zijn portefeuille en ging na zijn aftreden werken voor Hill & Knowlton, het PR-bureau dat lobbyt voor de JSF. De code geldt overigens niet voor Kamerleden, terwijl die toch vaak in sectoren gaan werken waar ze in hun Haagse tijd veel mee te maken hadden. Zo maakte VVD'er Bart de Liefde als Kamerlid vaak openlijk reclame voor taxibedrijf Uber en stapte na zijn Kamerlidmaatschap vervolgens over naar dat bedrijf.

Misbruik en manipulatie van informatie is met 88 gevallen de derde grote categorie. Dat is niet vreemd: politici beschikken over veel strategische informatie. Die kun je onder de pet houden, selectief delen of juist lekken. Een bekend voorbeeld is de bonnetjes-affaire: wie wist er welk bedrag er was overgemaakt aan crimineel Cees H.? Er zijn maar liefst vier VVD'ers op gesneuveld: minister Ivo Opstelten, staatssecretaris Fred Teeven, Kamervoorzitter Anouschka van

Miltenburg en minister Ard van der Steur. Voor het eerst struikelden hier bovendien twee opeenvolgende ministers over hetzelfde dossier. Het bekendste voorbeeld van selectief delen van vertrouwelijke informatie is Jos van Rey (VVD), die zijn partijgenoot Ricardo Offermans stiekem bijpraatte over de vacature voor de burgemeesterspost in Roermond.

Na misdragingen in de vrije tijd, belangenconflicten en misbruik van informatie komen als grootste categorieën in de index voor: fraude gepleegd in de functie van politicus (66 gevallen) en corruptie (41 gevallen). De bekendste voorbeelden daarvan zijn Jos van Rey en Ton Hooijmaijers, beiden, inmiddels, ex-VVD'ers.

Wat zeggen de aantallen integriteitsaffaires afgezet tegen het aantal politici? Nederland telt zo'n 9.000 raadsleden, 1.400 wethouders, 380 burgemeesters, 570 Statenleden,

150 Tweede Kamerleden en 75 Eerste Kamerleden. Dan zijn er nog wat kleinere categorieën, zoals ministers, staatssecretarissen, Gedeputeerde Staten, Commissarissen van de Koning(in) en Europarlementariërs. De exacte aantallen wisselen van jaar tot jaar – vooral door fusies van gemeenten – maar ruwweg zijn er in Nederland zo'n 12.000 politieke ambtsdragers. Dat betekent bij zo'n vijftig affaires per jaar dat ongeveer één op de 250 politici in opspraak komt.

De VVD staat bovenaan in de PI-Index

De VVD staat sinds de start van de PI-Index in 2013 ieder jaar bovenaan. Gemeten over de volle lengte van onze database (vanaf 1980) neemt de VVD met 118 van de 505 politici in opspraak eveneens de eerste plaats in. Het CDA heeft er in totaal 88, de PvdA heeft er 74, de PVV 25 (opmerkelijk veel voor zo'n jonge partij), D66 telt er twintig en GroenLinks achttien. Alle andere



landelijke partijen hebben ieder minder dan tien affaires. De lokale partijen zijn samen goed voor 130 affaires.

Zijn VVD'ers echt oververtegenwoordigd in de PI-Index of lijkt dat alleen maar zo? In zijn bestuurskundige masterthesis onderzocht Zaghian (2018), onder andere, die vraag. Tussen 2013 en 2017 kwamen er 67 VVD'ers op de PI-Index, een kwart van het totaal aantal affaires. Van de 110 gemeenteraadsleden in opspraak waren er achttien VVD'ers, van de 73 wethouders waren er twintig VVD'er. Van alle gemeenteraadsleden was acht procent lid van de VVD. Zaghian concludeert daaruit dat de VVD inderdaad fiks oververtegenwoordigd is. VVD'ers wijken niet af van andere partijen in het soort integriteitsschendingen. Daarnaast is relevant dat politici met een achtergrond in het bedrijfsleven oververtegenwoordigd zijn bij integriteitsschendingen – hoewel nader onderzoek daarnaar nodig is.

De VVD heeft niet alleen de meeste integriteitsaffaires, maar is ook de partij met verreweg de meeste politici met een strafrechtelijke veroordeling. VVD'ers kwamen decennialang nauwelijks in aanraking met het strafrecht, maar sinds 2007 liepen maar liefst 26 VVD'ers tegen een strafblad aan. Ter vergelijking: tussen 2007 en 2017 waren dat er zeven bij de PvdA, drie bij zowel D66 als CDA en twee bij de PVV. Van de 26 strafzaken zijn er achttien die met fraude te maken hebben, naast twee voor het lekken van vertrouwelijke informatie, vier voor mishandeling of bedreiging en

twee voor dronken rijden. Een paar voorbeelden: Sjoerd Swane, de voorzitter van de VVD-Statenfractie in Utrecht, kreeg in 2011 wegens corruptie, valsheid in geschrifte en belastingfraude twee jaar cel opgelegd. Berthold Ziengs, Statenlid in Drenthe, kreeg in 2013 22 maanden cel voor belastingfraude en witwassen. Ton Hooijmaijers kreeg uiteindelijk 26 maanden opgelegd. Alles bij elkaar verzamelden VVD'ers negentig maanden celstraf, 28 maanden voorwaardelijk, 2.200 uur taakstraf en 26.462,50 euro aan boetes en schadevergoedingen.

Verklaringen voor integriteitsschendingen

De wetenschappelijke literatuur over de oorzaken van integriteitsschendingen en wat nodig is om die schendingen tegen te gaan is divers. Er is aandacht voor allerlei factoren. Er zijn vier factoren die we hier achtereenvolgens willen bespreken: de kenmerken van de individuen, het type werk, kenmerken van de organisatie zoals de structuur en de cultuur en tot slot kenmerken van de omgeving.

Niets menselijks is politici vreemd: ook zij kunnen wetten en regels overtreden en zo het verkeerde doen. Tegelijk is duidelijk dat we van politici verwachten dat ze de politiek in gaan om de publieke zaak te dienen en niet om zichzelf te verrijken. Het politieke handwerk is complex, verraderlijk en verleidelijk. Er zijn grote belangen, ook soms oneigenlijke belangen, die iets van politici willen. Besluitvormingsprocessen zijn vaak complex, een verkeerde stap is

snel gemaakt. Onder die permanente druk wordt alles vloeibaar, ook waarden en normen. Scores, besluiten, regelen en vuile handen maken zijn belangrijk. Daarnaast ontbreekt baanzekerheid en zijn er tegelijk lange werktijden, ook in de avonden en weekenden, met alle risico's van dien (alcohol, relaties, loslippigheid). Politiek vindt grotendeels plaats op een publiek toneel: media en samenleving kijken mee. Mistappen worden daardoor sneller zichtbaar. Politicus ben je altijd, privé en functie raken steeds meer verweven (Van der Wal 2018). De politiek is 'persoonlijker' geworden, in de verkiezingsstrijd wordt nu ook het privé-leven soms ingezet.

De vraag is ook wat er in de politiek gezamenlijk is geregeld en afgesproken over integriteit (de 'organisatie'). Speelt het thema, zijn de normen duidelijk, is er een code, wordt er gewerkt aan integriteitsbewustzijn en komen schendingen aan de oppervlakte? Nederland beschikt over een uitgebreid integriteitssysteem (Slingerland et al 2012), maar ook met hiaten. Immer is ook (het gebrek aan) 'ethisch leiderschap' een relevante factor. Geven leidinggevendenden het goede voorbeeld en besteden ze aandacht aan integriteit in hun bestuur en management?

Normen veranderen, de integriteitseisen die aan politici worden gesteld zijn de afgelopen jaren toegenomen. Was vroeger een politicus iemand die juist veel voor zijn achterban kon regelen, tegenwoordig heet dat belangenverstrengeling. Zelfs de schijn van niet integer gedrag wordt nu als niet integer

beschouwd. Hoe meer normen en verwachtingen, des te meer er valt te overtreden.

Al met al zijn er talrijke factoren die inzichtelijk maken waarom en waardoor het fout kan gaan met integriteit. Sommige zijn lastig te beïnvloeden (zoals persoonlijkheid en de aard van het politieke bedrijven), andere passen wel op de agenda van de politiek om integriteitsschendingen tegen te gaan. Daar valt veel meer over te zeggen. We spitsen ons met dit analytische kader hieronder toe op de VVD.

Mogelijke verklaring van integriteitsschendingen VVD

Wat valt er vanuit dit overzicht van de factoren die kunnen bijdragen aan integriteit én integriteitsschendingen, te zeggen over de VVD? Wij richten ons op een viertal thema's en formuleren dit als vragen.

1. Is er aandacht voor integriteit, ook vanuit de ideologie van de VVD?

Over de relatie tussen de kern van het VVD-denken, de 'ideologie', en de aandacht daarin voor integriteit bestaan diverse beelden (Boer 2018). Welke waarden domineren en wat is belangrijk voor 'goed' besturen? Liberalen kenmerken zich meestal door effectiviteit en doeldenken, rechtmatigheid (alles is toegestaan wat niet bij wet is verboden), democratie met nadruk op individuele vrijheid en het op veel terreinen zelf mogen bepalen wat goed en fout is.

Een ander aspect is de aandacht voor waardeninclusieve integriteit in de bestuur-

lijke praktijk. Hoeveel aandacht is er voor de genoemde waarden in bijvoorbeeld de VVD-verkiezingsprogramma's? De aandacht voor ethiek en integriteit blijkt dan minimaal. Het 102 pagina's tellende verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 rept er met geen woord over. Hetzelfde geldt overigens voor veel andere partijen.

“... Vanuit de eigen achtergrond en interesses van de VVD-bestuurders, zou het kunnen zijn dat VVD'ers portefeuilles beheren met meer risico's dan bestuurders van andere partijen ...”

Ook bij de aandacht voor integriteit binnen de partijleiding en de organisatie, passen wel vraagtekens. Voorzitters laten niet na te benadrukken hoe belangrijk integriteit is, maar hoe zit het met de vertaling daarvan?

2. Verschillen VVD-politici van anderen met mogelijk integriteitsrisico's?

Dan gaat het om diverse kenmerken. Allereerst betreft het de eigen opvattingen over integriteit: het is wellicht wat stereotype, maar staat binnen de VVD het doeldenken vanuit de 'ondernemende bestuurder' niet meer centraal dan bij andere partijen? Dus in de zin van 'het gaat primair om wat je bereikt,' het doel centraal, 'hoe' doet er minder toe. De overheid wordt zo gemakkelijker 'gerund' als een bedrijf: snel, klantgericht, efficiënt.

Daarmee verband houdend is de verwevenheid van VVD-politici met het bedrijfsleven. Politici met een achtergrond in het bedrijfsleven lijken vaker in integriteitsaffaires te belanden dan politici vanuit de (semi-) publieke sector (Boer 2018; Zaghian 2018). Frank de Grave sluit daarbij aan in zijn boek (Tromp en De Grave 2018) waarin hij lessen trekt uit zijn lange politieke loopbaan. Hij geeft daarvoor drie verklaringen. Allereerst: waar macht en ronkend zelfvertrouwen samenkomen, gaan dingen mis, stelt De Grave. Ten tweede maken de sterke banden met het bedrijfsleven de partij kwetsbaar. De VVD en het grote geld zijn bloedbroeders. De Grave betoogt dat de cultuur op dit punt in de VVD wat minder scherp is afgesteld. Ten derde zijn VVD'ers doeners, die nogal eens terecht komen op portefeuilles die gevoelig zijn voor belangenverstrengeling. Een wethouder vastgoed kent andere dilemma's en verleidingen dan een wethouder cultuur. Vanuit de eigen achtergrond en interesses van de VVD-bestuurders, zou het kunnen zijn dat VVD'ers portefeuilles beheren met meer risico's dan bestuurders van andere partijen. VVD'ers moeten elkaar intern aanspreken op gedrag, bijvoorbeeld als iemand op vakantie gaat met een bevriende projectontwikkelaar.

3. Aanwezigheid van 'ethisch leiderschap' binnen de partij?

Voor buitenstaanders biedt de VVD een wat dubbel beeld. In woorden wordt het belang van integriteit benadrukt (ook door leiders die later in opspraak raakten, 'Over integriteit had VVD-voorzitter Keizer de



mond vol' schreef Aharouay in *NRC* op 27 april 2017). Er zijn goede bedoelingen alom, maar de praktijk roept vraagtekens op. Vooral ook vanuit het vereiste van 'de morele manager'. Doet de VVD op dat punt wat je van een politieke partij mag verwachten? Er is vaak een defensieve én ontkenkende reactie van de leiding als een VVD'er in opspraak komt. In een partij die vanwege integriteitschendingen in eigen gelederen onder het vergrootglas ligt, dienen de leiders van de partij zich bij uitstek te realiseren dat 'ethisch leiderschap' ertoe doet, door signalen van misstappen door partijgenoten serieus te nemen en dat te vertalen in het eigen 'management', inclusief het op orde hebben van het eigen integriteitssysteem.

4. Heeft de partij de organisatie (structuur en cultuur) op orde vanuit de genoemde (risico)factoren?

De VVD heeft een integriteitscommissie waar schendingen kunnen worden gemeld en onderzocht (ook als vraagbaak voor leden, vertrouwenspersonen en VVD-organen). Het Jaarplan 2018 noemt ook uitdrukkelijk andere systeemelementen, met aandacht voor integriteit bij de kandidaatstelling voor de verkiezingen (vanuit scoutingscommissies, inclusief het in moeten stemmen met de *Vuistregels Integriteit*, een VOG voor politieke ambtsdragers en een uitgebreide vragenlijst over integriteit). Er zijn daarnaast vertrouwenspersonen in de regio's en voor de fracties in Europa en in beide Kamers worden trainingsdagen georganiseerd. Of die structuur echt werkt, bekend is bij leden en belanghebbenden,

leidt tot adequaat reageren op dilemma's, affaires en meldingen over schendingen, is evenwel de vraag.

Hoe nu verder?

Integriteit is voor alle politieke partijen een cruciaal thema en dat geldt zeker voor de grootste, zo liet ook de partijvoorzitter Christianne van der Wal onmiddellijk weten bij haar aantreden op het partijcongres van mei 2018: 'In de VVD moet integriteit een hoofdthema worden en de partij moet werken aan haar moreel kompas' (*Parlementaire Monitor* 2018).

Wat dan te doen? Ons past terughoudendheid: we hebben slechts beperkt zicht op de mate waarin de VVD een adequaat 'integriteitssysteem' heeft en hoe het stelsel feitelijk functioneert. Maar misschien is dat juist de sleutel tot de oplossing.

Organisaties die te maken hebben met serieuze integriteitsaffaires reageren daar wisselend op. Een aantal van zulke organisaties neemt het heft in eigen handen door een diepgravend onderzoek te doen naar de oorzaken van die affaires. Pas als je weet wat de grondoorzaken zijn, kun je passende maatregelen treffen. De VVD heeft weliswaar maatregelen getroffen, maar de vraag is of die de oorzaken voldoende wegnemen of tegengaan. De partij kan leren van organisaties in de publieke sector, zoals het ministerie van Defensie, UWV en NS, die de afgelopen jaren integriteitsaffaires voor de kiezen kregen. Zij hadden al allerlei maatregelen genomen, maar besloten een

diepgravend, cultureel onderzoek te doen om op basis daarvan lessen te trekken over hun organisaties. Daarnaast valt te leren van ondernemers die op het gebied van integriteit vooruitstrevend zijn. De ondernemingsverenigingen VNO-NCW en MKB-Nederland hebben in 2016 onderzoek gedaan naar de wijze waarop bedrijven die in opspraak komen door een gebrek aan integriteit en daardoor kampen met een afnemend vertrouwen, dit vertrouwen kunnen herstellen. Ondernemingen kunnen laten zien dat integriteit er echt toe doet door – zoals de titel van het resulterende boekje luidt – *Leiderschap in ethiek*, met vooruitstrevende en baanbrekende morele normen en initiatieven.

Het is wenselijk als de VVD dit ook zou doen. Door zichzelf binnenstebuiten te keren laat de partij zien dat integriteit echt een hoofdthema is. De VVD zou zich op basis van de grondige zelfreflectie door bestaande voorbeelden vanuit publieke en private organisaties kunnen laten inspireren, en vervolgens integriteit zodanig vormgeven dat de partij daarmee een voorbeeld wordt voor andere partijen evenals, en dat is nog veel belangrijker, de samenleving als geheel. Integriteit wordt dan niet iets defensiefs maar juist proactief; niet alleen een bedreiging, maar juist een kans; en niet alleen iets van woorden maar vooral van daden.

Prof.dr. L.W.J.C. Huberts is hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam, met in het bijzonder aandacht voor

de kwaliteit en integriteit van het bestuur. Recente publiceerde hij met Alain Hoekstra over de Nederlandse aanpak Integrity management in the public sector: The Dutch approach.

Prof.dr. S.P. Kaptein is hoogleraar ethiek en integriteit aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is eveneens werkzaam als partner bij KPMG op het gebied van het adviseren en auditen van integriteit. Zijn boek Dienaren van het Volk over integriteit in de politiek is gratis beschikbaar op internet.

Drs. B. de Koning is onderzoeksjournalist en auteur. Hij schrijft voor De Correspondent, Vrij Nederland, Maarten en FTM. Hij is auteur van Alles onder controle, Operatie Blauw, De Veiligheidsmythe en Vriendjespolitiek.

Literatuurlijst

- Aharouay, L., 'Over integriteit had VVD-voorzitter Keizer de mond vol', *NRC*, 27 april 2017.
- Boer, W., *Politieke ideologie en integriteit: Bestuurskundig onderzoek naar de integriteit van politici en de relatie met politieke ideologie*, Masterscriptie Vrije Universiteit, Amsterdam, 2018.
- Giebels, R., 'De VVD en integriteitkwesities: toeval of partijcultuur?' *Volkskrant*, 6 mei 2017.
- Huberts, L., *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving*, Amsterdam, 2005.
- Huberts, L., *The integrity of governance: What it is, what we know, what is done, and where to go*, Basingstoke, 2014.

- Huberts, L., 'Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda', In: Talsma, J., Karssing, E. (red.), *Jaarboek Integriteit 2015*, Den Haag, 2015, pp. 12-21.
- Huberts, L., Van den Heuvel, J., Van der Wal, Z., 'Integriteitsschendingen openbaar bestuur', in: Van Almelo, A., Hoogenboom, A., Muller E., Pheijffer, M. (red.), *Fraude. Fraude en fraudebestrijding in Nederland*, Deventer, 2016, pp.185-222.
- Huberts, L., Hoekstra, A., *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*, Den Haag, 2016.
- Kaptein, M., *Dienaren van het Volk. Over de macht van integriteit*, 2013, URL: <https://rekenkamer.rotterdam.nl/app/uploads/2015/11/Dienaren-van-het-Volk.pdf>, geraadpleegd op 14 november 2018.
- Kaptein, M., Boschma, E., *Leiderschap in ethiek: Inspiratie voor een baanbrekende ethiek voor bedrijven*, Den Haag, 2016.
- Kerkhoff, T., Overeem, P., *In Opspraak: Leren van Integriteitsskwetsies*, Den Haag, 2018.
- Kok, F., Van der Maas, T., *Zuiver op de graad: Hoe integer is Nederland*, Assen, 2006.
- Knol, M., *Waarom wethouder*, Zwolle, 2017.
- De Koning, B., 'De PI Index: een berg schandalen', *Vrij Nederland*, maart 2017.
- De Koning, B., 'De zesde Integriteits Index: de VVD heeft weer de meeste én de grootste schandalen', *Vrij Nederland*, maart 2018a, URL: <https://www.vn.nl/integriteits-index-6/>, geraadpleegd op 15 november 2018.
- De Koning, B., *Vriendjespolitiek: Fraude en corruptie in Nederland*, Amsterdam, 2018b.
- Lasthuizen, K., Huberts, L., Heres L., 'How to measure integrity violations: Towards a validated typology of unethical behavior', *Public Management Review*, 2011, vol. 13, nr. 3, pp. 383-408.
- Parlementaire Monitor, *Speech Christianne van der Wal VVD-congres 2018*, URL: https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vkoq4x1he6yp?ctx=vh8l-nhrouwxy&v=1&tab=1&start_tab0=60, geraadpleegd op 15 november 2018.
- Slingerland, W., et al., *Landenstudie, 'National integrity system assessment Netherlands'*, Den Haag, 2012.
- Tromp, J., De Grave, F., *Grote jongen zijn - Hoe macht werkt. In 54 merendeels opgewekte scènes*, Amsterdam, 2018.
- Van der Wal, Z., 'Vijfentwintig jaar integriteit en integriteitsbeleid: Van Dales tot Rutte II', in: CAOP (red.), *Staat van de Ambtelijke Dienst*, Den Haag, 2017, pp. 62-73.
- Wirtz, R., Karssing, E., 'Moresprudentie: Tien jaar later', *Audit Magazine*, 2015, vol. 14, nr. 1, pp. 38-41.
- Zaghian, A., *Een scheve schaats in de politiek: Een onderzoek naar integriteitsschendingen binnen de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*, Masterscriptie Vrije Universiteit, Amsterdam, 2018

1. Delen van dit artikel zijn terug te vinden in de bronnen waarnaar we verwijzen, met name geldt dat voor Huberts (2015) en De Koning (2017, 2018a en 2018b).

