

Integriteit in publieke organisaties

Ethische reflecties op ambtelijk handelen vanuit de Nationale ombudsman

Midas Andries Dutij, MSc

4158016

Universiteit Utrecht

Faculteit Geesteswetenschappen

Departement Filosofie en Religiewetenschap

Masterthesis Applied Ethics

Dr. Hanno Sauer

22 juni 2017

15.820 woorden



Universiteit Utrecht

Persoonlijk voorwoord

In het collegejaar 2016 – 2017 werkte ik als beleidsonderzoeker bij de Nationale ombudsman in Den Haag en was ik tevens masterstudent *Applied Ethics* aan de Universiteit Utrecht. De opmaat voor beide was mijn eerste master *Research in Public Administration and Organizational Sciences*. Tijdens die onderzoeksmaster heb ik een zowel stage gelopen bij de Nationale ombudsman, als de benodigde vakken voor de toelating voor de master *Applied Ethics* gevolgd.

De Nationale ombudsman maakt zich als organisatie hard voor ‘behoorlijk bestuur’ vanuit het perspectief van de burger. Hij doet onderzoek naar bestuur en beleid en spreekt zich uit over zijn idee van ‘goed’ bestuur. Bij de Nationale ombudsman werkte ik mee aan de onderzoeken van ‘Structurele aanpak’, het team dat zich richt op de analyse van systematische en structurele beleidseffecten op burgers. Normatieve bestuursconcepten - zoals ‘zelfredzaamheid’ - vormden in die onderzoeken voor mij een terugkerende interesse en ik wilde deze beter leren begrijpen. Je zou kunnen zeggen dat de ethiek van bestuur en beleid al wat langer mijn interesse vormt. Vanuit mijn achtergrond als bestuurskundig onderzoeker houd ik mij zowel persoonlijk als beroepsmatig bezig met vraagstukken in politiek, openbaar bestuur en samenleving. Vragen die soms praktisch van aard zijn, maar die altijd normatieve tonen en accenten bevatten. Hoe men het ook wendt of keert, de sociale wereld blijft een eindeloos touwtrekken tussen opvattingen over het goede. Zo is dat in het openbaar bestuur niet anders. Nou is dat ‘goed’ het object van de ethiek. Wat is precies goed? En waarom vinden we dat eigenlijk goed? De ethiek probeert daar een meer systematische visie op te ontwikkelen.

In deze masterthesis heb ik geprobeerd om deze werelden samen te laten komen in een voorlopig uitgekristalliseerd project dat filosofische theorie met de bestuurskundige praktijk verbindt. Mijn persoonlijke wens voor diepgang heb ik meer systematisch vorm weten te geven en in specifieke praktijkcontexten leren te kunnen toepassen. Voor mij persoonlijk is dit project tevens de definitieve afronding van mijn studietijd. Ik was al trots op mijn onderzoeksmaster bestuurskunde, maar dat ik nu ook nog als ‘ethicus’ door het leven mag gaan vervult mij met nog meer trots. Het was op de middelbare school al mijn heimelijke wens om Filosofie te gaan studeren. Toch heb ik altijd voor meer ‘praktische’ studies gekozen: de veilige route. Met enorm veel vlieg- en stuntwerk heb ik zowel qua tijd als financiën het toch nog voor elkaar kunnen krijgen dat ik mezelf nu officieel - de minst filosofische - filosoof mag noemen.

Graag zou ik dr. Stephan Sjouke, stafmedewerker/beleidsadviseur van de Nationale ombudsman Reinier van Zutphen, bedanken voor zijn betrokkenheid en begeleiding bij het uitvoeren en vormgeven van dit onderzoek. Ook bedank ik dr. Hanno Sauer, mijn thesisbegeleider vanuit het Ethiek instituut van de Universiteit Utrecht, voor zijn kritische aantekeningen en gezellige begeleiding.

Abstract

Integriteit is een veelgebruikt begrip binnen het openbaar bestuur. Het kent echter meerdere betekenissen en toepassingen waardoor het niet altijd exact duidelijk is waarover het gaat wanneer er wordt gesproken over integriteit. Deze masterthesis bestudeert het thema bestuurlijke integriteit vanuit het specifieke perspectief van de Nationale ombudsman. Deze organisatie zet zich in voor behoorlijk bestuur in de publieke sector. Hij behandelt klachten van burgers over hun interactie met publieke organisaties. Integriteit en integriteitsschendingen zijn daarvan een onontbeerlijk onderdeel. Het is daarom voor de Nationale ombudsman belangrijk om systematisch te reflecteren op zijn eigen institutionele positie om over integriteit te verhandelen. In deze scriptie wordt onderzocht welke specifieke connotaties en aandachtsgebieden binnen het begrip integriteit relevant zijn voor het werkveld en de autoriteit van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman moedigt organisaties aan om te denken vanuit het burgerperspectief. Dit perspectief bevat kernelementen uit het Habermasiaanse concept 'leefwereld'. Ik zal betogen dat integer ambtelijk handelen in moreel ambigue situaties moet voldoen aan de normatieve voorwaarde van het burgerperspectief van de Nationale ombudsman. In situaties waarin er geen duidelijkheid is over het goede ambtelijke handelen biedt deze conceptualisering van integriteit een moreel ijkpunt om in morele dilemma's integer te kunnen handelen. Daardoor legitimeert het ten minste de morele discretionaire ruimte van ambtenaren, zonder direct een uitspraak te doen over de inhoudelijke invulling van het ambtelijk handelen binnen die ruimte. Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de literatuur uit de overheids- en bedrijfsethiek. Daarnaast wordt er doormiddel van casuïstiek uit de klachtenpraktijk van de Nationale ombudsman een empirisch beeld gevormd van de praktische toepassingsruimte. In de conclusies worden enkele beleidsaanbevelingen gedaan.

Sleutelwoorden: Nationale ombudsman, integriteit, overheidsethiek, ambtelijk handelen, burgerperspectief

Inhoudsopgave

Inleiding	7
1. Ethische bespiegeling op integriteit	12
1.1 <i>Filosofische begripsverkenning van integriteit</i>	12
1.2 <i>Overheidsethiek</i>	18
2. De bestuurlijke moraal van de Nationale ombudsman	30
2.1 <i>Institutionele analyse: wat onderscheidt de Nationale ombudsman?</i>	30
2.2 <i>Handelingsperspectieven vanuit de ombudsman</i>	32
2.3 <i>Integriteit en de Nationale ombudsman: Het burgerperspectief als normatieve voorwaarde</i>	37
3. Casuïstiek: Integriteit in de klachtenpraktijk van de Nationale ombudsman	41
3.1 <i>Klachten over integriteitsonderzoeken</i>	41
3.2 <i>Klachten over integriteitsschendingen door ambtenaren</i>	43
3.3 <i>Morele dilemma's van ambtenaren in de praktijk</i>	46
4. Conclusie	52
4.1 <i>Conceptualisering van ambtelijke integriteit</i>	52
4.2 <i>Beleidsaanbevelingen</i>	54
Literatuur	56
Bijlage 1: Juridisch kader	61
Bijlage 2. Verantwoording casuïstiek	63

“Geen enkele ethiek kan voorbijgaan aan het gegeven dat het bereiken van ‘goede’ doelen in talloze gevallen veronderstelt dat men moreel bedenkelijke of op zijn minst gevaarlijke middelen en de kans op, of zelfs de waarschijnlijkheid van kwalijke neveneffecten voor lief neemt; en geen enkele ethiek ter wereld kan aangeven wanneer en in welke mate het moreel goede doel de moreel gevaarlijke middelen en neveneffecten ‘heiligt’”.

- Max Weber, Politiek als beroep (2013 [1919]: 96-97)

Inleiding

Integriteit is al twee decennia een veel gebezigde term in het Nederlandse openbaar bestuur (Karssing, 2006: 70). In een recent verschenen boek ‘*Integrity Management in the Public Sector*’ van het BIOS¹ wordt een overzicht van de Nederlandse bestuurlijke praktijk van integriteitsbeleid in de publieke sector geschetst. Daarin wordt in de inleiding opgemerkt dat steeds meer publieke organisaties zich bezig houden met ethiek in het algemeen, en integriteit in het bijzonder (BIOS, 2016: 9). Deze morele aandacht binnen de Nederlandse instituties is vanaf de jaren ’90 actief bevorderd.

Tegelijkertijd is het thema ook nadrukkelijker op de maatschappelijke agenda komen te staan. In de media is er elk jaar een aantal grote zaken van integriteitsschendingen door politici en ambtenaren die de aandacht vangt. Zo meldt bijvoorbeeld actualiteitenprogramma ‘EenVandaag’ recentelijk dat er in de afgelopen vijf jaar 30 douaniers zijn ontslagen wegens omkoping². Naast dergelijke doorlopende berichtgeving over specifieke integriteitsschendingen in het openbaar bestuur publiceert maandblad *Vrij Nederland* al een aantal jaren de ‘Politieke integriteits-index’ waarin zij jaarlijks integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers inventariseert³. Door dergelijke verslaggeving blijft het thema hoog op de maatschappelijke agenda staan.

Wat opvalt is dat deze integriteitsschendingen – zonder deze te willen bagatelliseren – in ernst, systematiek en gevolgen nog wel sterk van elkaar kunnen verschillen. De term

¹ Het BIOS stond voor ‘Bureau integriteitsbevordering openbare sector’. Inmiddels is het bureau opgeheven en zijn de taken verdeeld over het recentelijke opgerichte Huis voor Klokkenluiders en het Steunpunt integriteitsonderzoek Politieke ambtsdragers, dat onderdeel is van het CAOP: <http://www.integriteitoverheid.nl/>

² Uitzending maandag 1 mei 2017:

http://www.eenvandaag.nl/justitie/73739/dertig_douaniers_ontslagen_na_integriteitsschending. Laatst geraadpleegd maandag 6 mei 2017.

³ Zie daarvoor: <https://www.vn.nl/thema/politieke-integriteits-index/>

‘integriteitsschending’ categoriseert een lijst aan fouten in bestuurlijk handelen die kunnen worden gemaakt⁴. Een deel van deze integriteitsschendingen zijn strafbare feiten, gepleegd in een ambtelijke context; corruptie, machtsmisbruik, en fraude. Daarnaast zijn er schendingen die niet wettelijk zijn gecodificeerd, maar die zich duidelijk afspelen in het domein van de bestuurlijke moraal: wangedrag, verspilling, en dubieuze giften of nevenactiviteit. De ene integriteitsschending is dus de andere nog niet.

Analytisch lijkt er dan ook een grens te zitten aan wat er gezegd kan worden over ‘de’ integriteit van een ambtenaar, bestuurder of organisatie. In de Nederlandse wetenschappelijke literatuur wordt standaard verwezen naar een uitspraak van voormalig Minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales die in 1992 in een toespraak opmerkte dat: *'De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje integer kan niet'* (Huberts, 2005: 15). Deze uitspraak is inmiddels gecanoniseerd als startpunt voor de ontwikkeling van het integriteitsdenken in Nederland, omdat het belang van integriteit op scherp wordt gesteld (Karssing, 2006: 77). De suggestie van oud-minister Dales is dat integriteit een categorisch concept is: óf je bent integer, óf je bent het niet.

De wetenschappelijke discussie draait voor een deel om deze conceptualisering van integriteit. Daarin zijn veel kanttekeningen bij deze harde uitspraak geplaatst. Een belangrijk inzicht in de Nederlandse wetenschappelijke literatuur over integriteit is dat het begrip juist inherent meervoudig is. Het kan makkelijk lijken om een lijst aan integriteitsschendingen te formuleren, waar bij een overtreding kan worden vastgesteld dat er niet-integer is gehandeld. In die situatie kan over de integriteit van het handelen snel overeenstemming worden bereikt. Maar wat wél integer handelen is, daarover kunnen de inzichten sneller uiteen lopen.

In deze masterthesis wordt het begrip ‘integriteit’ verkend vanuit het specifieke perspectief van de Nationale ombudsman. Deze organisatie spreekt zich uit over de gedragingen van bestuursorganen c.q. het handelen van ambtenaren. Juist omdat het begrip integriteit

⁴ Het Meldpunt registreert meldingen van de volgende categorieën integriteitsschendingen:

- Belangenverstrengeling
- Manipulatie van of misbruik van (de toegang tot) informatie
- Misbruik van bevoegdheden of positie
- Onverenigbare functies/bindings/activiteiten
- Ongewenst gedrag: seksuele intimidatie, discriminatie, agressie en geweld
- Strafbare feiten binnen werktijd zoals diefstal, verduistering, fraude, corruptie
- Strafbare misdragingen buiten werktijd
- Verspilling en misbruik van gemeentelijke eigendommen

meervoudige interpretaties, functies en betekenissen heeft is het voor de Nationale ombudsman belangrijk om voor zichzelf een heldere blik op dit thema te ontwikkelen. In deze scriptie wordt onderzocht welke specifieke connotaties en aandachtsgebieden binnen het begrip integriteit relevant zijn voor het werkveld en de autoriteit van de Nationale ombudsman. In deze scriptie wordt betoogd dat het burgerperspectief van de Nationale ombudsman een normatieve voorwaarde is voor integer ambtelijk handelen in situaties van morele ambiguïteit.

Doelstelling

Deze masterthesis heeft een tweeledige doelstelling. Ten eerste is het bedoeld als filosofisch onderzoek naar het concept van bestuurlijke integriteit. Dit is voornamelijk een theoretisch doel waarbij er een specifieke notie van integriteit wordt ontwikkeld vanuit de Nationale ombudsman. Er wordt een overzicht gegeven van de verschillende inzichten in de wetenschappelijke literatuur aan hand waarvan het concept toepasbaar wordt gemaakt binnen de context van de Nationale ombudsman. Dit laatste is het tweede doel in deze scriptie. De Nationale ombudsman heeft gevraagd om een (praktisch) handvat aan te reiken waar vanuit hij als organisatie naar integriteit kan kijken.

Deze doelstellingen lopen deels in elkaar over, maar het is voor de helderheid goed om deze expliciet gescheiden te benoemen. Er is daarbij een interdisciplinaire ambitie om zowel sociaalwetenschappelijke als filosofische literatuur met elkaar te verbinden en om deze theoretische inzichten met de praktijk van de Nationale ombudsman te verbinden. Om vanuit een ethische verkenning van het begrip ‘integriteit’ tot een toepasbare visie op bestuurlijke integriteit vanuit de Nationale ombudsman te komen is de volgende de onderzoeksvraag geformuleerd: *Hoe ziet de Nationale ombudsman integer ambtelijk handelen?*

Er zal worden betoogd dat de bestuurlijke moraal die de Nationale ombudsman uitdraagt in het burgerperspectief een normatieve voorwaarde is voor ambtelijk integer handelen. In het geval van integriteitsschendingen is het moreel evident dat iemand zijn of haar positie misbruikt. Maar de dagelijkse praktijk van ambtelijk handelen speelt zich vaak af in een grijs gebied waarin regels en normen in de uitvoeringspraktijk kunnen leiden tot een grijs gebied met morele dilemma's. Er is een aantal situaties die zich voordoet in de bureaucratische praktijk waarbij er niet direct sprake is van een integriteitsschending, maar dat de vraag ontstaat bij de betrokken uitvoerende ambtenaren wat voor hen ‘goed’ handelen is. De situatie

waar dit onderzoek zich over buigt gaat dus over de betekenis van integriteit wanneer er geen sprake is van *misbruik*, maar van onduidelijkheid over het *gebruik* van een ambtelijke positie.

Omdat ambtenaren maar in een beperkte mate een legitieme morele discretionaire ruimte hebben om hun handelen zelf te bepalen - omdat het legitieme morele primaat ligt bij de politiek – is er de noodzaak om ambtelijk handelen te rechtvaardigen in situaties waarin (1) de regels niet eenduidig een handelingsopdracht geven aan de ambtenaar, (2) de regels in de uitvoeringspraktijk tot grotere problemen leiden, (3) de regels op zichzelf immoreel zijn. Er zijn situaties die daardoor vragen om een apolitek en buitenwettelijk handelingsperspectief. De Nationale ombudsman spreekt zich niet uit over een concrete en inhoudelijk uitgewerkte moraal die daarin universeel geldig een praktisch toepasbaar handelingsperspectief verschaft. Eerder legitimeert hij dat er überhaupt mag worden gehandeld, op voorwaarde dat dit voldoet aan het burgerperspectief.

Er zijn veel dagelijkse situaties die de Nationale ombudsman waarneemt waarbij er morele ambiguïteit ontstaat wanneer tegenstrijdige wet- en regelgeving leiden tot onduidelijke handelingsopdrachten voor ambtenaren. De Nationale ombudsman roept in onduidelijke en lastige situaties ambtenaren op om zich te verplaatsen in het burgerperspectief en dit als leidend motief te nemen om problemen van burgers op te lossen. Door de bespreking van casussen uit de praktijk van de Nationale ombudsman zal er worden laten zien dat integer handelen voor ambtenaren in de meest extreme situatie kan betekenen dat ambtenaren de regels bewust negeren, doordat de goede handeling minstens moet voldoen aan de voorwaarde van de moraliteit van het burgerperspectief. Integriteit is om die reden een belangrijke eigenschap van ambtenaren, omdat er wellicht morele onenigheid is over de uitkomst van zelfstandig handelen van ambtenaren in situaties van ambiguïteit, maar deze kan zich vervolgens minstens beroepen op de integriteit die zijn handelen in eerste instantie legitimeert.

Opzet

In hoofdstuk 1 zal allereerst het concept van integriteit worden verkend. Daarbij zal er eerst worden gekeken naar de filosofische literatuur die het concept primair behandelt vanuit intra- en interpersoonlijke verhoudingen. Vervolgens zal worden gekeken naar de toegepaste wetenschapsgebieden die het concept van bestuurlijke integriteit behandelen vanuit de overheids- en bedrijfsethiek. In hoofdstuk 2 wordt de institutionele positie van de Nationale

ombudsman verkend. Daarbij zal de Nationale ombudsman als morele organisatie worden gekenschetst, die zowel bepaalde publieke waarden evalueert als probeert deze actief uit te dragen. Ik zal betogen dat vanuit deze bestuurlijke moraliteit er een ijkpunt ontstaat waarop ambtenaren gelegitimeerd een morele beslissing mogen nemen. In hoofdstuk 3 zullen casussen uit de klachtenpraktijk van de Nationale ombudsman worden geanalyseerd. Aan de hand daarvan kunnen de situaties worden geïllustreerd waarover de ombudsman zich mag en kan uitspreken. Daarbij zal de nadruk liggen op een specifiek soort situatie wanneer er geen sprake is van een integriteitsschending, maar waarbij door de bureaucratische praktijk er een grijs gebied van morele ambiguïteit ontstaat waarin het onduidelijk is wat het goede en integere handelen van een ambtenaar betekent.

In de conclusie zal er worden betoogd dat de laatst genoemde situatie kenmerkend is voor de dagelijkse ambtelijke praktijk. Veel literatuur gaat over het conceptualiseren van integriteit en het nadenken over toepassingen en leggen daarbij de nadruk op niet-integer handelen en integriteitsschendingen. De Nationale ombudsman komt in zijn dagelijkse werk ook de onzekerheid tegen over wat dan eigenlijk wél integer handelen is wanneer de regels, normen en wetten daarover onvoldoende of tegenstrijdige signalen afgeven. Daarin ontstaat het belang van de moraliteit die de Nationale ombudsman uitdraagt als ijkpunt voor ambtelijk handelen.

1. Ethische bespiegeling op integriteit

Het is allereerst van belang om het kernbegrip in deze scriptie ‘integriteit’ te verkennen. De twee kernvragen die daarin centraal staan zijn: Wat is ‘integriteit’ en wat geeft ‘integriteit’ zijn waarde? Over de vraag wat integriteit is bestaan uiteenlopende opvattingen, waarvan de kleine gemene deler bestaat uit het erkennen van deze verscheidenheid aan opvattingen (Miller, 2013). Over de vraag wat er belangrijk en waardevol is aan integriteit is meer eenstemmigheid, maar verschillen de opvattingen over de bron van datgene dat het zijn vermeende waarde geeft.

In dit hoofdstuk zal er ten eerste worden gekeken naar de filosofische literatuur die het begrip integriteit op een meer abstracte wijze conceptualiseren. Vervolgens zal er vanuit de literatuur over organisatie ethiek worden gekeken naar de meer specifieke context van bestuurlijke integriteit. Daarbij is het met name interessant om te kijken naar de theorie over de (morele) status van ambtenaren als zijnde representanten van de overheid. Over de rol van ambtenaren is veel (normatieve) theoretische discussie, waarbij de vraag centraal staat in hoeverre ambtenaren zelf een legitieme morele discretionaire ruimte bezitten. Daar vanuit kunnen we ethisch reflecteren op professionele situaties.

1.1 Filosofische begripsverkenning van integriteit

In de filosofie wordt integriteit als begrip op meerdere manieren geconceptualiseerd. De vraag daarbij is wat het betekent om integer te zijn of integer te handelen als persoon. Elizabeth Ashford maakt bijvoorbeeld het onderscheid tussen objectieve en subjectieve integriteit, waarin zij het verschil aangeeft tussen extern vaststelbare integriteit en zelf ervaren integriteit (2000). Lynn McFall onderscheidt morele en persoonlijke integriteit, waarbij het verschil wordt aangegeven tot wat de ‘integriteit’ zich verhoudt (1987). Christian Miller benoemt de verschillende contexten waarin integriteit wordt gebruikt: lichamelijke integriteit, intellectuele integriteit, professionele integriteit. Hierbij wordt aangegeven dat conceptualisering van integriteit afhankelijk zijn van specifieke thema’s (2013).

Deze theoretische discussie over integriteit is globaal te begrijpen in twee perspectieven⁵. Enerzijds is er de gedachte dat integriteit een formele relatie is, waarbij consistentie en coherentie leidende formules zijn voor de integriteitsbepaling. In dit idee van integriteit krijgt

⁵ Met daarbinnen veel conceptuele variatie.

het concept geen inhoudelijke invulling, maar worden er positieve waarden en effecten toegeschreven aan een harmonieus geïntegreerde waarden coördinatie. Anderzijds is er de idee dat integriteit een houding is die zoekt naar een morele invulling aan het leven. Integer handelen is het waarachtig delibereren – zowel intra- als interpersoonlijk – over wat het goede is. Ook in deze conceptualisering is er geen sprake van sterke inhoudelijke invulling over wat dat goede zelf specifiek betekent, maar is er ten minste de ambitie om een moraliteit centraal te stellen in de bepaling over wat integriteit betekent. Het argument hiervoor zal ik gebruiken om de notie van integriteit in dit onderzoek te ontwikkelen. Beiden perspectieven worden hieronder verder uitgewerkt.

Integriteit als coherent zelf

Ten eerste is er de conceptualisering van integriteit als een (intra-)persoonlijke coherentie waarbij verschillende waarden die iemand heeft met elkaar in overeenstemming (moeten) zijn (McFall, 1987). Etymologisch betekent integriteit: “[...] the unification of parts into a whole” (Calhoun, 1995). Daarnaast is er de gedachte dat er coherentie moet zijn tussen de waarden van het individu en zijn handelen waarmee hij deze waarden daadwerkelijk praktiseert. Integriteit als een ‘geïntegreerd zelf’ draait voornamelijk om het idee dat verschillende elementen en aspecten van iemands ‘zijn’ harmonieus in overeenstemming met elkaar worden gebracht (Von Eschenbach, 2012). De nadruk ligt daarbij op het karakter en de wil om bijvoorbeeld verschillende waarden ook om te zetten in daadwerkelijk handelen. Bijvoorbeeld als persoon X het belangrijk vindt om betrouwbaar te zijn, dan zal hij bijvoorbeeld geen geheimen van persoon Y moeten vertellen.

De eis van coherentie wordt door de meeste filosofen erkend als voorwaarde van integriteit, maar het is de vraag of deze op zichzelf een voldoende voorwaarde is (Miller, 2013). Is het enkel deze formele relatie tussen verschillende waarden die iemand heeft en de handelingen waarmee hij deze waarden gestalte geeft die maakt dat iemand integer is? Christian Miller laat vanuit verschillende perspectieven zien dat voor integriteit vaak een sterke wil en/of een sterk karakter nodig zijn voor het moment dat mensen daadwerkelijk worden getest. In situaties waarin er weinig verleiding of conflict is, is het misschien makkelijker om integer te handelen (Miller, 2013). Het gaat er echter om of je je als individu ook staande weet te houden wanneer je wordt geconfronteerd met tegenslag of oppositie (Putman, 1996). Christine Korsgaard betoogt dat het gehele bestaan van een principe op zichzelf hangt af van de vooraf bepaalde stellingname, ongeacht de latere omstandigheden (Korsgaard, 2009).

De waarde van integriteit wordt binnen deze zienswijze gevormd doordat individuen positieve effecten ervaren wanneer zij integer zijn. De waarde van integriteit als het ‘geïntegreerd zelf’ wordt verklaard door te wijzen op de afwezigheid van conflicten doormiddel van de benodigde zelfkennis om conflicten intern te verenigen: “An important aspect of integrity is that possessing an integrated self will promote psychological well-being to the extent that having a well-ordered set of principles and ideals helps to minimize potential for inner-conflict” (Von Eschenbach, 2012). Plat gezegd komt dit erop neer dat het fijner is voor een individu om te kunnen handelen volgens zijn eigen inzichten, waarden en verlangens. Daarbij wordt door meerdere filosofen gedacht dat ‘integriteit’ dicht tegen ‘autonomie’ aan schurkt, hoewel dit toch twee verschillende concepten zijn (McLeod, 1995).

Er wordt tegen dit begrip van integriteit wel gesteld dat we soms mensen wel als integer kunnen kwalificeren, maar dat we het niet met hun eens hoeven te zijn over dat zij juist hebben gehandeld. Integriteit is daarom niet in alle situaties de moeite waard is om te worden nagestreefd (Bigelow & Pargetter, 2007). Christine Korsgaard brengt daar tegenin dat het belangrijk is om te onderscheiden tot wat men integriteit afweegt; gaat het om naar buiten gerichte integriteit of naar binnen gerichte integriteit (Korsgaard, 2009). Oftewel, voor wie is integriteit eigenlijk van belang, voor de buitenwereld of voor het individu zelf? Dit is natuurlijk een belangrijk onderscheid om te maken, omdat als we integriteit als morele eigenschap willen begrijpen, we moeten begrijpen waar zijn waarde eigenlijk vandaan komt.

Integriteit als morele kwaliteit

Christine Korsgaard betoogt dat de coherentie die een individu kan aanbrengen in zijn eigen wezen belangrijk is voor het werkelijk bestaan van dit individu. Volgens haar geldt integriteit gedefinieerd als coherentie, maar is het te begrijpen als een morele kwaliteit omdat de mate van intra-persoonlijke moraliteit zich op dezelfde wijze vertaalt naar interpersoonlijke verhoudingen (Korsgaard, 2009). Bijvoorbeeld, ben je liefdevol naar jezelf dan ben je waarschijnlijk ook liefdevol naar je omgeving. Hiermee ondervangt zij de voornaamste kritiek die er wordt gegeven op de conceptualisering van integriteit als een geïntegreerd, harmonieus zelf is dat dit enkel een formele relatie tot het zelf is; het zegt nog niets over de inhoud van de waarden, principes, verlangens en intenties die mensen hebben.

De opvatting dat men integer is wanneer men standvastig naar zijn eigen waarden en principes handelt kent een vergelijkbare kritiek. Zo wordt vaak verwezen naar de Tweede

Wereldoorlog, waarbij er hypothetisch wordt gesteld dat Nazi's wellicht integer handelde omdat ze zich hielden aan hun politieke ideeën (McFall, 1987; Putman, 1996; Ashford, 2000; Miller, 2013). Als integriteit enkel gaat over een harmonieus geïntegreerd en standvastig zelf, die niettemin een antisemitische agenda heeft, dan is de uiterste logische consequentie dat wanneer een dergelijk persoon daarnaar handelt dat hij kan worden gekwalificeerd als 'integer'.

Uit die cynische gedachte leiden andere filosofen af dat integriteit een afstemming tussen verschillende waarden en de wil om deze te praktiseren is, maar dat dit onvoldoende is om een integer mens te zijn. Zij menen dat er meer normatieve accenten moeten liggen op de inhoud van integriteit, waarbij moraliteit een centralere rol moet krijgen. Lynne McFall betoogt daarom dat integriteit moet gaan over waarden die *redelijkerwijs* tot stand komen. Men hoeft het niet eens te zijn met iemands waarden of principes, maar kan wel iemand als integer erkennen als diegene zijn waarden op een redelijke manier aanhangt en uitdraagt. Elizabeth Ashford meent dat hoewel een persoon een subjectieve integriteit kan hebben wanneer hij aan zijn of haar waarden vasthoudt, het er uiteindelijk om gaat dat er wordt gehandeld naar een *objectieve werkelijkheid*. Het ijkpunt voor integriteit moet berusten op een objectieve moraliteit, omdat we weinig kunnen met enkel en alleen de 'zelf-conceptie' van het individu (Ashford, 2000).

Christopher Freiman draait het gedachtenexperiment met het Nazi regime om en stelt dat juist in dergelijke situaties voor zowel het individu als voor de moraal integriteit een belangrijke kwaliteit is, omdat het de persoonlijke identiteit in stand houdt wanneer men niet voldoet aan de sociale normen. Sociale normen hoeven geenszins morele normen te zijn. Afwijken van sociale normen als deze zijn ge-ent op Nazisme is dan het juist om te doen, en integriteit is de waarde die dit borgt: “[...] we should refrain from servile behavior on the grounds that it can corrode our contingent practical identity” (Freiman, 2010). Daarmee eindigt dit gedachtenexperiment voorlopig in een patstelling, omdat voor de één integriteit betekent trouw zijn aan morele waarden en daarmee ook trouw zijn aan slechte morele waarden, hoewel voor de ander dit betekent dat je daarmee kunt ontsnappen aan slechte sociale normen.

De gemene deler is dat integriteit tenminste behoefte heeft aan een normatieve voorwaarde, hoewel er dus discussie is over welke norm we het dan hebben. Ik zal in hoofdstuk 2.3 betogen dat binnen de ambtelijke context het burgerperspectief van de Nationale ombudsman

een geschikte normatieve voorwaarde is. Daarvoor is het belangrijk om tenminste de structuur van deze normatieve voorwaarde te bespreken. Zowel geen enkele moraal, als een te sterk inhoudelijke moraal als ijkpunt zijn beide niet bevredigend. Enkel de voorwaarde van verschillende vormen van coherentie zijn wellicht aangenaam voor het individu zelf (Von Eschenbach, 2012), maar maken integriteit tegelijkertijd een moreel inflatoir begrip. En hoe waardevol is integriteit als het een individu gelukkig maakt, maar tegelijkertijd leidt tot immorele handelingen van datzelfde individu?

Een argument tegen het stellen van een (te sterke) moreel inhoudelijke voorwaarde aan integriteit komt van Bernard Williams. In zijn kritiek op het Utilisme doet hij een beroep op de persoonlijke integriteit van individuen⁶. Deze kritiek stelt dat het voor individuen zoveel inspanning kost om zich te committeren aan maximaliseren van het totale geluk, dat er weinig overblijft van eigen de persoonlijke waarden (Williams, 1973). De integriteit van individuen komt juist onder druk te staan, doordat er altijd voldaan moet worden aan de eis van het maximaliseren van het totale geluk. Het probleem van de normatieve voorwaarde die er aan integriteit kan worden gegeven, wordt door deze kritiek geïllustreerd. Wanneer integriteit te sterk is genest in een uitgewerkte, normerende moraliteit, kan er voor een individu juist een intern conflict ontstaan wanneer zijn individuele waarden, overtuigingen of principes op gespannen voet staan met deze moraliteit. Peter Railton merkt in dat verband op dat een sterke eis van een moraal kan leiden tot (zelf) vervreemding: “It is as if the world were [...] a fabric of obligations and permissions in which personal considerations deserve recognition only to the extent that, and in the way that, such considerations find a place in this fabric” (Railton, 1984).

De normatieve voorwaarde die er kan worden gesteld aan een integriteitsbepaling moet daarom ten minste op zichzelf voldoen aan de eis dat het niet zelf al een te sterk morele invulling geeft aan de waarden die als een integer persoon in samenhang moeten worden gebracht. Stellen dat een normatieve voorwaarde bijvoorbeeld is gebaseerd op redelijkheid is dus anders dan te stellen dat deze moet voldoen aan een sterk morele theorie.

⁶ Bij Utilisme staat het maximaliseren van geluk en minimaliseren van pijn centraal. Een van de belangrijkste filosofen in het Utilisme, John Stuart Mill, definieert het ‘Greatest Happiness’ principe als: “[...] actions are right in proportion as they tend to promote happiness, wrong as they tend to produce the reverse of happiness. [...] it is by no means an indispensable condition to the acceptance of the utilitarian standard; for that standard is not the agent’s own greatest happiness, but the greatest amount of happiness altogether” (Mill, [1861] 2008, p.137; 142). Mill benadrukt dat het geluk van het individu ondergeschikt is aan het totale geluk van iedereen. Een handeling is moreel goed wanneer het bijdraagt aan het totale geluk. Een belangrijke structuur in deze morele logica is daarom dat de consequentie (geluk of pijn) het leidende motief voor de handeling moet zijn.

Relevante morele aspecten van integriteit

In deze filosofische begripsverkenning is het niet het doel om tot een sluitende definitie te komen van integriteit. Het doel is om de relevante morele argumenten in de theoretische discussie over integriteit te verkennen, zodat het later mogelijk is om deze te gebruiken om een specifieke notie te ontwikkelen binnen de ambtelijke context. Over wat integriteit precies voor een waarde is lopen de conceptualisering uit. Als het gaat om de standvastige houding waarmee een waarde als ‘betrouwbaarheid’ wordt gepraktiseerd in een moeilijke situatie, is deze houding met name een waardevol instrument voor het realiseren van de initiële waarde ‘betrouwbaarheid’. Als het gaat om de geïntegreerde intra-persoonlijke harmonie, waarbij verschillende waarden met elkaar in overeenstemming worden gebracht, is het effect dat men gelukkig wordt. Hierin wordt aan integriteit een meer intrinsieke waarde toegekend.

Tegelijkertijd wordt er in (psychologische) empirische studies een beeld geschetst dat het moeilijk is om daadwerkelijk integer te handelen. Volgens John Doris verandert onze moraal onder invloed van de desbetreffende situatie. Bijvoorbeeld, wanneer we gehaast zijn dan zijn we minder snel geneigd om iemand te helpen dan wanneer we niet gehaast zijn (Doris, 2002). Hij betoogt dat deze vaststelling de basis moet zijn waar vanuit wordt nagedacht over ethiek. Als het een persoonlijke waarde is om mensen te helpen, dan is het integer om dat ook te doen wanneer het niet goed uitkomt. Daarnaast laten Albert Bandura et al. zien dat hoe individuen nadenken en redeneren over moraliteit, nog niet noodzakelijkerwijs betekent dat dit ook is hoe zij daadwerkelijk handelen. Emoties zoals woede of het cognitief dehumaniseren van anderen kunnen ervoor zorgen dat mensen zich ontkoppelen van hun moraal (Bandura et al., 1996). Zij kunnen immorele handelingen verrichten, zonder dat zij daar zelf per se achter zouden staan. Het kan ook ingewikkeld zijn om in een professionele context een gevoel van integriteit te behouden. In een empirische studie naar de morele ontwikkeling van jonge verpleegsters blijkt bijvoorbeeld dat de praktijk van alledag, met al haar organisatorische beperkingen leidde tot: “[...] a complex psycho-social process, namely the struggle to preserve moral integrity” (Kelly, 1998). Integriteit is dus geen gemakkelijke kwaliteit om te borgen, maar moet worden begrepen als een eigenschap die veelal onder druk staat⁷.

⁷ Moreel gezien hoeft nog niet te betekenen dat omdat het moeilijk is om de eigen waarden in praktijk te realiseren, dat dit betekent dat integriteit daarom onmogelijk is of onwenselijk. Het tegenover gestelde kan ook gelden: Het is belangrijk om integer te handelen, juist omdat het zo moeilijk is om moreel te handelen.

Voor integriteit betekent dit dat het belangrijk is om bewust te zijn van de ingewikkelde factoren die handelingen van individuen beïnvloeden. Over de mate waarin het daadwerkelijk mogelijk is om integer te handelen en in hoeverre dit iets zegt over de integriteit van individuen is het hier niet de plek om verder over uit te wijden. Het leert echter wel dat de context van de specifieke situatie moreel relevant is. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat wanneer het moeilijk is om integer te handelen, dit de waarde van integer handelen extra benadrukt. Als het moeilijk is om standvastig te zijn, is het moreel waardevol om daarin te volharden.

Het is duidelijk dat diverse theoretische perspectieven, verschillende relevante aspecten van integriteit aantonen. Afsluitend kunnen we stellen dat integriteit conceptueel gaat over de volgende kernelementen:

- Een waardevolle kwaliteit van een individu;
- Waarbij er een zekere mate van afstemming bestaat tussen verschillende waarden;
- En een zekere mate van afstemming tussen deze waarden en het handelen;
- Waarbij deze waarden overeind moeten blijven onder druk;
- Hoewel het niet enkel en alleen gaat om deze (interne) formele relatie;
- Maar gewaardeerd moet worden op een moreel ijkpunt als breder normatief kader

Deze kernelementen bieden gezamenlijk geen geïntegreerd perspectief op integriteit, omdat ze zoals besproken in dit hoofdstuk elkaar om specifiek theoretische redenen kunnen uitsluiten. Tegelijkertijd is het van belang om ergens te benoemen dat integriteit in de kern gaat om het duurzaam gelijkschakelen van morele variabelen A en B. Om integriteit in dit onderzoek te begrijpen is het van belang om de context te bespreken waarin integriteit een waardevolle kwaliteit wordt. In de volgende paragraaf wordt de relevante filosofische context besproken: De ethiek van bureaucratie, publieke organisaties en ambtenaren.

1.2 Overheidsethiek

Niet alleen in de filosofische literatuur is het concept integriteit onderwerp van theoretische discussie. Ook binnen de toegepaste wetenschapsgebieden wordt het concept veel besproken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de filosofische, en specifiek ethische literatuur, maar

ontwikkelt het concept zich verder in de (ethiek van) bedrijfs-, bestuurs- en organisatiekunde⁸. Vragen binnen deze literatuur gaan over theorievorming zelf, het juiste object van de ethiek en daaruit volgend de normatieve theorie over het subject. Integriteit is binnen deze literatuur slechts één, hoewel belangrijk, thema. In deze paragraaf zal de relevante theoretische context worden geschetst rondom ambtelijke integriteit. De kernvraag in deze discussie is op wat een ambtenaar zijn handelen moet iken: De wet, het beleid, de organisatie, het eigen inzicht, of het algemeen publiek belang? (Stewart, 1985; Bovens, 1996).

Het is daarbij voor integriteitsschendingen misschien gemakkelijker om aan te geven aan welke professionele standaard de ambtenaar had moeten voldoen. Veel organisaties hebben eigen integriteitsbeleid en er bestaat bovendien wetgeving. Toch doen zich veel situaties voor in het openbaar bestuur die wij kwalificeren als een integriteitsschending⁹. Het draait dan om situaties waarbij de ambtelijke positie wordt misbruikt. Een voorbeeld van een dergelijke situatie waarbij er het vermoeden bestaat van een integriteitsschending is:

“Jaren geleden zat ik bij een rechter tegenover iemand van de Sociale Dienst en dat verloor ik tot mijn verbazing. Maar niet zo verwonderlijk want die ambtenaar van de Sociale Diensten en de rechter wekten de indruk elkaar te kennen! Ze spraken heel makkelijk met elkaar.” (Citaat uit Casus 2, hoofdstuk 3.2)

In dit onderzoek wordt echter ook ingegaan op de situatie waarbij er geen sprake is van een directe integriteitsschending in termen van corruptie, fraude en ander wangedrag zoals in het vermoeden dat in het citaat hierboven wordt vermoed. Het gaat ook om de dagelijkse situaties waarin morele dilemma's ontstaan in de uitvoering van het werk. De vraag wat in die situatie integer handelen is, vraagt om meer uitvoerige argumentatie en theoretische context. Deze situatie wordt door de Nationale ombudsman als volgt omschreven:

“Wet- en regelgeving [...] kan in de praktijk nogal eens leiden tot knelpunten. Verschillende wetten zijn niet goed op elkaar afgestemd, aanpalende wetgeving zorgt soms voor meer complexiteit en de politiek vertelt soms tegenstrijdige boodschappen [...]. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de systeem- en de leefwereld, waarin wetgeving binnen

⁸ Zo betoogt Mark Rutgers in zijn oratie dat de filosofie en de bestuurskunde een twee-eenheid vormen, omdat elk begrip van het openbaar bestuur enkel voort kan komen uit de (morele) reflectie op het wezen ervan (Rutgers, 2003).

⁹ Zo schrijft Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken recentelijk aan de Tweede Kamer dat: “Het algemene beeld is dat Nederland een integer ambtelijk apparaat heeft. Er zijn minder vermoedens van schendingen dan in de monitor uit 2012 en het aantal feitelijk geregistreerde schendingen is laag. Er is veel bekendheid met het integriteitsbeleid”. Ambtelijke integriteit wordt daarin enkel afgeleid uit het aantal geregistreerde en vermeende schendingen. Tweede Kamer, Kamerstuk 28684, nr. 468. Vergaderjaar 2016-2017.

het systeem logisch lijkt maar in de praktijk toch tot dilemma's leidt.” (Citaat uit Casus 5, hoofdstuk 3.3)

In hoofdstuk 3 worden deze casussen meer uitvoerig besproken, maar er zijn globaal twee type situaties te onderscheiden: (1) Een integriteitsschending waarbij vastgestelde handelings- en gedragsnormen worden overschreden, en (2) een situatie waarbij er geen eenduidigheid bestaat over de juiste handeling. Beeldend kunnen we spreken van een *zwart-wit* situatie versus een *grijs gebied* situatie. De eerste situatie gaat ervan uit dat de wet, het beleid en de waarden en doelen van een publieke organisatie gezamenlijk tot een eenduidige handelingsopdracht voor de ambtenaar komen, waarbij het slechts noodzaak is om deze zuiver uit te voeren. Wanneer hiervan wordt afgeweken is er sprake van een integriteitsschending. In de tweede situatie is deze eenduidige handelingsopdracht er niet, doordat de dagelijkse uitvoeringspraktijk zich niet volledig schikt naar wet- en regelgeving. Het juiste en integere handelen in die situatie is echter niet gemakkelijk te navigeren.

Ethiek van bureaucratische organisaties

De ambtelijke context wordt gevormd door publieke organisaties, welke veelal worden aangeduid als bureaucratische organisaties. In de volksmond is de bureaucratie een begrip dat wijst op willekeur, traagheid, papieren werkelijkheid, en van het kastje-naar-de-muur gestuurd worden. Organisatiefilosoof René ten Bos schrijft in zijn boek ‘Bureaucratie is een inktvis’ dat systeemkritiek op ‘de’ bureaucratie al zolang bestaat als de bureaucratie zelf, en dat deze kritiek vanuit alle mogelijke hoeken is gekomen. Daarbij staat een fundamentele kritiek centraal die stelt dat: “Dat mensen zich miskend voelen is een van de grondkenmerken van bureaucratie” (Ten Bos, 2015: p. 30). De kilte van de doelmatige rationaliteit van publieke organisaties zou een vervreemdende werking hebben op mensen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de rationaliteit van bureaucratie vooral ligt in het reproduceren van het systeem zelf (Ten Bos, 2015: 151). Dat er is iets vervreemdends is aan het wezen van de bureaucratie en hoe deze interacteert met de samenleving is dus geen bijzonder inzicht meer. Zoals ook in hoofdstuk 2 zal worden besproken, ziet de Nationale ombudsman ook vaak organisaties die vanuit hun eigen interne systeemwereld¹⁰ in contact treedt met de burger waardoor er (grote) problemen kunnen ontstaan. Ongeacht de theoretische specificatie, gaat de brede kritiek die er op ‘de’ bureaucratie wordt gegeven op hoofdlijnen altijd over ‘ontmenselijking’: “Wat mensen in de bureaucratie ervaren is dat ze een soort drempelwezen

¹⁰ In hoofdstuk 2.2 wordt verder ingegaan op het concept van ‘systeemwereld’.

worden dat hun steeds het gevoel geeft dat ze niet helemaal meer zijn wat ze zijn” (Ten Bos, 2015: 85).

De context waarbinnen ambtenaren en burgers met elkaar in contact komen is dus altijd al een moreel beladen ruimte, omdat er altijd een risico is op het ‘ontmenselijken’. Tegelijkertijd is het de vraag in hoeverre de nadruk op de ontzielde, functionele, intern-georiënteerde bureaucratie niet ook in potentie een bron van het goede kan zijn. Politiek filosoof Paul Frissen merkt daarover op dat: “De verhouding tussen burger en staat is er een van afstand. Alleen zo heeft de staat één en de burger vele gezichten” (Frissen, 2013: 132). De staat heeft noodzakelijkerwijs behoefte aan een non-identiteit, niet om burgers kil en bot te kunnen behandelen, maar juist om de grote pluraliteit van burgers in gelijkwaardigheid te kunnen behandelen.

Naast de meer fundamentele systeemkritieken op de bureaucratie is er binnen de bestuurskunde een theoretische stroming ontstaan die probeert te verklaren wat publieke organisaties nou eigenlijk doen en beogen. Het begrip waarmee wordt aangegeven dat publieke organisaties niet enkel te maken hebben met het uitvoeren van ‘rationele’ beslissingen, maar dat zij de context zijn waarbinnen de maatschappij (deels) wordt vormgegeven is ‘publieke waarden’. Het openbaar bestuur dient het vormgeven van het goede leven (Rutgers, 2003). Zoals Mark Rutgers betoogt; het politiek-administratieve wezen is bij uitstek een aangelegenheid van publieke waarden waarbij ambtenaren niet enkel ondergeschikt zijn aan de politiek maar met name aan deze waarden:

“Public values are enduring belief on the organization of and activities in society that are regarded as crucial (positively or negatively) for the sustainability of that society, the wellbeing of its members, and, in relation to this, the nature and behavior of those – the public functionaries – that have to ensure the public values are attained and maintained. In brief, public values concern the general interest and the notion of ‘the good society’” (Rutgers, 2012).

De bureaucratische praktijk is met name een paradoxale praktijk, waarbij enerzijds wordt gesteld dat er sprake is van een vervreemdende praktijk, terwijl anderzijds wordt gesteld dat deze juist bedoeld is om doormiddel van publieke waarden de ‘goede samenleving’ te materialiseren. We kunnen daarom ten minste stellen dat de context waarbinnen ambtenaren handelen moreel beladen is.

De publieke waarden van bureaucratische organisaties zijn belangrijk omdat deze een rationalisering bieden voor het administratieve handelen; het geeft overheidshandelen een legitimering (Rutgers, 2012). Er is een meta-ethische discussie over de aard en structuur over deze waarden, omdat de term zeer uiteenlopend wordt gebruikt (Van der Wal & Van Hout, 2009; Van der Wal, 2011). Mark Rutgers laat zien dat er in de literatuur tussen de 60 tot 80 publieke waarden kunnen worden geïdentificeerd. Voorbeelden van publieke waarden zijn:

• Vrijheid	• Rechtvaardigheid
• Verantwoordelijkheid	• Betrouwbaarheid
• Respect	• Loyaliteit
• Legaliteit	• Transparantie
• Efficiëntie	• Effectiviteit

Figuur 1: Voorbeelden van publieke waarden

Voor het doel van de ethische reflectie op de bureaucratische praktijk is het goed om aan te wijzen welke publieke waarden er tezamen een bestuurlijke moraal maken. De vraag is steeds: Op welke set aan waarden moeten publieke organisaties en ambtenaren hun handelen op eigenlijk ijken (Cooper, 2004)? Gaat het om democratische kernwaarden? Gaat het om de waarden van de betreffende organisatie? En wat zouden deze waarden ons eigenlijk vertellen over de dagelijkse morele dilemma's in het openbaar bestuur?

Een belangrijke publicatie over 'publieke waarden' komt van Mark Moore. Hij onderscheidt in zijn boek *Creating Public Value* twee dominante normatieve modellen voor hoe managers en ambtenaren publieke waarden kunnen realiseren. In het eerste model zijn zij overheidsdienaren, volledig onderworpen aan de politieke bovenlaag die orders naar beneden geeft als de enige legitieme morele autoriteit. In het tweede model zijn ambtenaren een geaccepteerde, zelfstandige morele categorie, die zich niet slechts verticaal laat aansturen, maar ook zelf de rol van morele autoriteit probeert op te pakken, bijvoorbeeld in kritische tegenspraak over onrechtvaardigheid (Moore, 1995: 294). Hieronder wordt op deze discussie verder ingegaan om de vraag helder te krijgen; wie heeft wanneer en om welke redenen een legitieme, autonome morele positie om op een bestuurlijk moreel kompas het handelen te navigeren?

Ambtenarenethiek: Morele discretie

De vraag hoe ambtenaren in het dagelijks leven deze publieke waarden moet verwezenlijken en waarop deze geijkt moeten zijn is een fundamentele vraag en wordt in vele vormen besproken. Daarin zijn eenduidige antwoorden moeilijk te geven omdat veelal beschrijving en normering door elkaar heen lopen, en verschillende niveaus van abstractie andersoortige argumentatie vragen. Het conceptuele ijkpunt over de bureaucratie wordt nog steeds gevormd door Max Webers ideaaltype van de hiërarchische organisatiestructuur, waarbij ambtenaren regelgetrouw hun taak uitvoeren in opdracht van de politieke gezagsdragers (Bovens, 1996).

In het openbaar bestuur wordt er daarom een groot belang gehecht aan integriteit. Dat is omdat er een zekere rol-vastheid wordt gevraagd van individuen die werken in publieke organisaties. Zij vertolken het gewenste beleid in de praktijk: “Weber's discussion of "ideal type" bureaucracy posits the fact that officials in public organizations do not have ownership of their positions. Ownership belongs to the people, i.e., the taxpaying public. Elected officials appoint administrators who select other individuals and entrust them with public resources to pursue goals and objectives that serve the public good” (Mitchell, 1999). Ambtenaren hebben hun eigen specifieke functie binnen het systeem, maar ze zijn niet los te zien van de grotere context: de democratische rechtstaat. Het belang van het handelen op individueel niveau moet dus worden gezien als een reflectie van het functioneren van het grotere systeem¹¹.

Toch is dit ideaaltype geenszins een reflectie van de dagelijkse praktijk. In zijn klassieke boek *‘Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services’* beschrijft Michael Lipsky dat de dagelijkse realiteit van de daadwerkelijke uitvoering van beleid in publieke organisaties het best begrepen kan worden door *‘discretion’*. Dit begrip geeft aan dat er een zekere mate van beleidsvrijheid is die uitvoerende ambtenaren hebben doordat zij in het dagelijks leven worden geconfronteerd met onvolmaakte en ambigue doelen, waarden en

¹¹ De vraag waarom een ambtenaar integer moet handelen kan worden beantwoord wanneer we vanuit de plichtenethiek kijken. Daarin vraagt de Universele Wet versie van Kants morele principe – het Categorische Imperatief - wat er gebeurt als handelingen een universele wet zouden zijn: *“Act as if the maxim of your action were to become by your will a universal law of nature”* (Kant, GMM, 4: 421). In het geval van een integriteitsschending is deze morele logica handig voor het bieden van een rationele basis voor het formuleren van gedragsnormen. Bijvoorbeeld, u bent een ambtenaar en u begaat een handeling waarbij u een dubbele rol speelt of pet op heeft; zou u willen dat u in alle situaties op eenzelfde manier zou worden behandeld? Waarschijnlijk niet, omdat dit een glijdende schaal zou betekenen. Als iedereen op die manier zou handelen zou niemand integer zijn, waardoor integriteit een niet-bestaande categorie zou worden. Om die reden heeft men de plicht om integer te handelen. Kantianisme maakt integriteit belangrijk, want het is niet rationeel om zelf niet-integer behandeld te willen worden, dus dit scheidt de persoonlijke plicht om zelf integer te zijn.

middelen (Lipsky, 2010: 13, 27). Zo kijkt een politieagent soms de andere kant op wanneer men door een rood stoplicht fietst en soms besluit hij te bekeuren. Dit hangt af van de specifieke situaties en prioriteiten. Lipsky benadrukt daarbij dat deze ruimte goed is om te begrijpen vanuit het oogpunt van de burger, omdat juist vanuit dit perspectief het beleid uiteindelijk de realisering is van alle politieke en morele hopen en dromen om de samenleving vorm te geven.

Al veel langer wordt betoogd dat publieke organisaties moreel ambigu zijn en niet eenduidig te kennen: “[...] (i) a recognition of the moral ambiguity of all men and of all public policies; (2) a recognition of the contextual forces which condition moral priorities in the public service; and (3) a recognition of the paradoxes of procedures” (Bailey, 1964). Tegelijkertijd is het de vraag of daarmee de suggestie wordt gewekt dat omdat ambtenaren in de praktijk een zekere beleidsvrijheid hebben door de beperkingen en ambigüiteiten waarmee zij te maken krijgen, of dit iets vertelt over waarom het (1) een legitieme ruimte is om morele afwegingen te maken, en (2) wat de moreel goede handeling is binnen die ruimte. Dit doet denken aan de *is/ought fallacy*; omdat het zo is, moet het ook zo zijn (Overeen & Verhoef, 2014).

Dat er een discretionaire ruimte is waarbinnen ambtenaren handelen betekent dus nog niets noodzakelijkerwijs over de morele legitimiteit van die ruimte. Charles Mitchell problematiseert deze ruimte dan ook door te stellen dat deze ook juist immoreel gedrag kan veroorzaken wanneer er geen duidelijk waardensysteem is (Mitchell, 1999). Er zijn dus onvermijdelijk morele dilemma's in het dagelijkse werkveld van ambtenaren (Cooper, 1987; Bowman, 2008). Maar de vraag is (1) wie of wat om welke redenen bepaalt dat dit een legitieme morele ruimte is en (2) wat een morele handeling is binnen deze ruimte: “[...] to what extent should the individual be cast as a " moral actor" in a work setting” (Stewart, 1985).

Globaal staan daarin twee normatieve modellen centraal. Het ene normatieve model stelt dat de politiek wordt gekozen door het publiek, deze daarom de legitieme autoriteit heeft om beleid uit te zetten en dat deze vervolgens door ambtenaren uitgevoerd moet worden (Bovens, 1996). Kort gesteld is de rol van de ambtenaar daarin het moeten uitvoeren van de wet en beleid. De kritiek daarop wordt breed geformuleerd in dat dit zou veronachtzamen dat (1) de wet en het beleid niet altijd moreel is en (2) organisaties niet altijd eenduidige waarden en doelen hebben, (3) de uitvoeringspraktijk onvermijdelijk leidt tot morele dilemma's door

beperkingen en begrenzungen.

Edgar Karssing formuleert een kritiek op de gedachte dat we in een situatie verkeren waarin de politiek het morele primaat heeft en waarbij de bureaucratie enkel hiërarchisch ondergeschikt is. Met de verzelfstandiging van het Nederlandse openbaar bestuur is er een grotere beslissingsruimte gekomen voor ambtenaren (Karssing, 2006: 98). Daardoor zijn ambtenaren in de situatie terecht komen waarbij ze zowel moeten voldoen aan waarden zoals onafhankelijkheid en onpartijdigheid, maar tegelijkertijd zelf invulling geven aan hun ambt. Handelingen kunnen in deze situatie overkomen als willekeurig (Karssing, 2006: 103) Volgens Karssing is de weg hieruit, dat men ambtenaren beoordeelt op de weg waarop zij tot hun beslissing zijn gekomen waarbij alle relevante feiten. Daarvoor zijn ambtelijke deugden zoals verantwoordelijkheidsbesef en verantwoordingsplicht belangrijk (Karssing, 2006: 185). Niet slechts de beslissing telt, ook de argumenten die uiteindelijk ten grondslag lagen aan de beslissing zijn relevant.

Hier tegenover wordt in een artikel van Overeem en Verhoef betoogd dat ondanks dat er in het dagelijks leven morele dilemma's bestaan, dit niet direct hoeft te betekenen dat er daarom een meta-ethische gevolg aan hoeft te worden gegeven. Zij bekritisieren de pluralistische gedachte dat het goed zou zijn dat ambtenaren een eigen moraal erop nahouden, enkel omdat deze als een gezonde tegenmacht zou kunnen fungeren tegen een al te sterk politiek primaat (Overeem & Verhoef, 2014). Dat er wellicht sprake is van waardenpluralisme in de dagelijkse praktijk van ambtenaren waarin morele dilemma's ontstaan, hoeft volgens hen daarom nog niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat er dan ook direct een legitieme ruimte ontstaat voor de ambtenaren om dan maar zelf hun moraliteit aan anderen op te dringen. Een reden waarom het bijvoorbeeld belangrijk is om scherp onderscheidt te maken tussen de politiek en de beleidsuitvoering is dat ambtenaren politiek neutraal dienen te zijn (Overeem, 2005). Volgens Overeem wordt deze waarde van ambtenaren het beste gerealiseerd wanneer er een duidelijke rolverdeling is tussen de politiek als enige legitieme besluitvormer en de bureaucratie als uitvoerder.

Overeem en Verhoef maken wellicht een terecht meta-ethisch observatie dat een moreel dilemma niet noodzakelijkerwijs een legitieme morele handeling maakt. In de hypothetische situatie dat een ambtenaar zich niet uit de voeten kan met de wet - omdat deze antithetisch is aan andere wetgeving, de eigen organisatiewaarden of immoreel zou zijn naar de burger is -

ontstaan er dus dagelijkse morele dilemma's over hoe er moet worden gehandeld. Maar dit betekent niet direct dat daarom de des betreffende ambtenaar maar zijn eigen wandel kan lopen. Hij blijft ondergeschikt aan een groter geheel. Dit betekent in de praktijk dat er (1) dagelijkse morele dilemma's bestaan, maar dat (2) deze niet automatisch moreel gelegitimeerde handelingen toestaan. De vraag is dan wat deze handelingen toch van een legitimering kan voorzien. Het begrip integriteit biedt hier een uitkomst. Integriteit kan de voorwaarden scheppen waaronder er legitimiteit ontstaat voor de discretionaire ruimte waarin zelfstandig morele afwegingen worden gemaakt.

Integriteit in de bestuurlijke context

In de vorige paragrafen werd de ethische context van de ambtenaar geschetst. Deze is filosofisch gezien van belang om integriteit te kunnen begrijpen. In de toegepaste wetenschapsgebieden die over integriteit nadenken worden de termen 'moraal' en 'ethiek', samen met 'integer', 'waarden', 'deugden' of '(behoorlijks-) normen' vaak door elkaar heen gebruikt (Kolthoff, 2007: 37). Zo wordt er gesteld dat integriteit berust op andere morele waarden, maar tegelijkertijd ook zelf ook een morele waarde is. Of dat men niet ethisch handelt, wanneer men niet integer handelt. Er is dus soms een losse omgang met deze kernbegrippen. In de meest recente en gezaghebbende publicatie over integriteitsdenken en – beleid in Nederland - met bijdragen van alle relevante actoren die zich met het thema integriteit hebben verbonden - wordt integriteit uiteindelijk gedefinieerd als:

“The integrity of governance concerns the central moral values that are important and are widely shared. Key values include, for example, wholeness (consistency, including in the private sphere), incorruptibility (no conflict of interest) and justice (compliance with rules and codes), including within the profession. These values are important for acting with integrity and for the question what unethical action involves (integrity violations)” (Hoekstra et al., 2016: 14).

Er moet oog zijn voor de bredere context van de ambtenaar binnen het systeem. Een reden waarom bestuurlijke integriteit in de praktijk veel aandacht krijgt is omdat het in nauwe relatie wordt gebracht met ideeën over goed en behoorlijk openbaar bestuur en (daarmee) de democratische rechtstaat (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009; BIOS, 2015: 10). De morele kernwaarden, zoals rechtvaardigheid, standvastigheid en heelheid, zoals die worden benoemd door Hoekstra et al. zijn dus belangrijk om te beschouwen met betrekking tot integriteit. Toch is dit een moraliteit die op de achtergrond zeer relevant is, maar tegelijkertijd verder is verwijderd van de dagelijkse praktijk doordat zij meer abstract is vormgegeven.

Daarbinnen is het vervolgens goed om te kijken naar de specifieke organisatie en rol van de ambtenaar, om te kunnen bepalen welke moraliteit er daar geldig is:

“Voor de bewaking van de beroepsmoraal van ambtenaren wordt de nadruk gelegd op hiërarchie, regels en procedures. Dit is wellicht verdedigbaar vanuit een klassiek weberiaanse [bewuste spelling auteur, red.] opvatting over politiek-ambtelijke verhoudingen. Voor een moderne overheid schiet dit tekort. De eerste belangrijke les is dat vanuit het maatschappelijke perspectief integriteit breed moet worden ingevuld om daadwerkelijk de beroepsethiek van ambtenaren, of algemener, van beroepsbeoefenaren, te adresseren. In een brede definitie verwijst integriteit niet naar een beperkt aantal onderwerpen, maar is integriteit een belangrijk facet van alle werkzaamheden” (Karssing, 2006: p. 14).

Integriteit is een kerneigenschap van ambtelijk handelen, waarbij dit veelzijdige begrip naar meerdere soorten situaties verwijst. Met deze omschrijving van het begrip integriteit benadrukt Karssing de ‘rolintegriteit’ van ambtenaren. Zijn uitgangspunt is dat we veelal verkeren in functionele afhankelijkheidsrelaties waarbij we dienen te vertrouwen in de ander. Wanneer je bijvoorbeeld als burger in aanraking komt met ambtenaren, moet er redelijkerwijs vanuit kunnen worden gegaan waar deze voor staan en wat men van hen kan verwachten. Karssing citeert Musschenga: “Er is sprake van rolintegriteit indien een beroepsbeoefenaar zich sterk heeft gecommitteerd ‘aan de doeleinden en waarden van die rol, en als hij consistent in overeenstemming met de waarden, principes en regels van die rol handelt” (Karssing, 2006: 28). Hij noemt integriteit daarin een ‘lokaal concept’ waarbij hij tot uitdrukking brengt dat dit een vorm van integriteit is die geldig wordt in specifieke situaties¹². Het vergt een ander onderzoek om op meta-ethisch niveau na te denken over de structuur van de moraliteit en publieke waarden van de overheid, ook in relatie tot politiek, democratie en recht. Toch kunnen we uit de literatuur opmaken dat als we enkel integriteit goed willen begrijpen, het noodzakelijk is om (1) een open en brede definitie te hanteren om alle facetten de kunnen begrijpen, om vervolgens (2) in een specifieke situatie de daarin relevante aspecten helder te formuleren. De verhouding lijkt te zijn: Integriteit is een algemeen principe, maar moet nadrukkelijk worden gezien binnen de context van een specifieke situatie.

Ambtelijke integriteit lijkt een paradoxaal concept. Het vereist een morele inbedding waarbij

¹² In het perspectief van de klassieke deugdenethiek van Aristoteles ligt er een nadruk op het karakter en disposities van individuen om een middenweg te bepalen in hun handelen om een zeker doel te bereiken. Iets is deugdelijk – en dus goed – omdat het zijn *telos* (doel) optimaliseert (Aristoteles, NE, 1105b22-1106a17). Aristoteles meent dat het ‘midden’ de positie is waarlangs men moet handelen. Deze theorie zet het individu centraal als moreel subject en geeft hem de ruimte om door reflectie zichzelf via praktische wijsheid te ontwikkelen tot een deugdzaam mens. Wat deugdzaam is moet worden gezien vanuit de specifieke context en het ontwikkelingsproces van het individu. De deugdenethiek vraagt om de context van de specifieke situatie en het individu in kwestie te beschouwen. Een eigenschap als integriteit moet om die reden worden begrepen in zijn context.

de ambtenaar handelt naar de normen en waarden van een bestuurlijke moraal, maar is zelf daarmee nog niet een volledig gemoraliseerd concept waarbij het zelf inhoudelijk invulling geeft aan deze normen en waarden. Integriteit is een belangrijke waarde, juist omdat het zelf niet direct betrekking heeft op de inhoud van waarden. Daarmee is het in staat om in situaties waarbij verschillende normen of waarden op elkaar botsen of geen eenduidig uitsluitsel geven over de juiste handeling, toch een belangrijke morele waarde op zichzelf te zijn. In een hypothetische situatie waarin de waarden ‘rechtvaardigheid’ en ‘vrijheid’ met elkaar conflicteren is de vraag: Op welke waarde is een integere handeling gebaseerd? Rechtvaardigheid of vrijheid? Los van de uiteindelijke keuze in die specifieke situatie, vraagt integriteit ten minste dat er goed wordt gezocht naar de kernwaarde, dat er zorgvuldig wordt afgewogen en dat er een duidelijk herkenbare beslissing of handeling uit voort komt.

Het kan zijn dat andere morele actoren het niet eens zijn met de uiteindelijk morele keuze. Bijvoorbeeld omdat zij in de hypothetische situatie waarin de waarde ‘rechtvaardigheid’ prevaleert, de waarde van ‘vrijheid’ belangrijker zouden hebben gevonden. Integriteit biedt dan in ieder geval de basisvoorwaarde waarmee verschillende morele actoren van elkaar zouden kunnen erkennen dat er ten minste met een morele intentie is gehandeld. In een specifieke definiëring van ambtelijke integriteit schrijft Vanderkerckhove:

“Hence, an intersubjective account of integrity rests on attitudes towards others, namely the willingness to discuss, explain, justify and negotiate about what to do and why. It is the presence of that attitude that makes someone a person of integrity” (Vanderkerckhove, 2010).

Hierin wordt de nadruk gelegd op de juiste houding die je als ambtenaar dient te hebben, waarbij er met name een bereidheid moet zijn om open in gesprek te gaan over wat ‘het goede’ is, en dat er met name kan worden beargumenteerd waarom dit het goede is. Dit sluit aan bij wat Edgar Karssing hierover zegt, zoals hier boven benoemd, dat het van belang is om te beoordelen langs welke argumenten een beslissing tot stand komt. Op deze manier wordt morele onenigheid geprobeerd te pacificeren, door het verloop van een proces te laten voldoen aan bepaalde voorwaarden.

Tot slot is het belangrijk om op te merken dat er in de literatuur een aantal empirische kanttekeningen wordt geplaatst bij bestuurlijke en ambtelijke integriteit in de praktijk. Vanuit de ervaringen in de praktijk is er een aantal kritische noten ontstaan op de rol en functie die integriteitsbeleid kan hebben, zoals ook in de casussen in hoofdstuk 3.1 deels wordt

geïllustreerd. Ten eerste wordt opgemerkt dat niet alle problemen die zich voordoen een vorm van integriteitsschending zijn: “Integritisme houdt in dat integriteitsoordelen worden geveld, terwijl daar geen grond voor is” (Huberts, 2005: 17). Leo Huberts bepleit dat hoewel de moraliteit van een organisatie van vitaal belang is, dit niet direct daarmee betekent dat alles in termen van ‘goed en kwaad’ moet worden geduid. Het risico dat hij daarmee benoemt is dat het belang van integriteit wordt ondermijnd als alles als een integriteitstekwestie wordt aangemerkt. In het verlengde daarvan merkt Edgar Karssing op dat wanneer iemand wordt beschuldigd van niet-integer gedrag, het vaak tot een felle situatie leidt omdat iemand in zijn goede eer kan worden aangetast: “[...] iedere aandacht voor integriteit [wordt] als sterk moraliserend ervaren en hebben velen het gevoel dat hen de maat wordt genomen” (Karssing, 2016). Integriteit moet daarom niet verworden tot een wapen in politieke en bestuurlijke conflicten, maar moet intellectueel waarachtig worden behandeld (Meeus, 2016).

Daarnaast wordt er gesproken over de ‘integriteitsparadox’: Integriteit vergroot het vertrouwen in de overheid, maar tegelijkertijd heeft de overheid een plicht om integriteitstekwesties te publiceren, waarmee er het risico bestaat dat het publiek meer inzicht krijgt in integriteitsschendingen. Daarmee ontstaat de kans dat het vertrouwen in de overheid juist terugloopt (Nieuwenburg, 2007). Tegelijkertijd is er de vraag in hoeverre organisatiestructuren, -culturen en algehele paradigma’s bijdragen aan het ontstaan van integriteitstekwesties. Er is betoogd dat *New Public Management* – een bestuursparadigma dat parallellen met het bedrijfsleven zoekt voor de structurele vormgeving van publieke organisaties – een vergroot risico oplevert op integriteitstekwesties omdat er een belangrijke waardenverschuiving plaats vindt (Kolthoff et al., 2006). Ook is de afwezigheid van ‘ethisch leiderschap’ een risico factor, omdat er geen goede gedragsnorm voor medewerkers wordt neergezet waaraan de medewerker zich kan spiegelen (Menzel, 2005; Heres, 2016). Deze kanttekeningen rondom integriteit zijn van belang, omdat in de zoektocht naar ‘het goede’, er blijkbaar risico’s bestaan op misbruik van dit ‘goede’. Integriteit en de moraal verwateren daarin tot het immorele¹³.

¹³ Dit doet denken aan het citaat van Max Weber waarmee deze scriptie opent.

2. De bestuurlijke moraal van de Nationale ombudsman

Tot dusver is het begrip integriteit en de theoretische context rondom de morele status van de ambtenaar verkend. Integriteit is een kwaliteit die zelf geen inhoudelijk waarden uitdraagt, maar wel als morele kwaliteit geldt wanneer het wordt gebonden aan een normatieve voorwaarde. De morele status van de ambtenaar wordt gekenmerkt door zijn ondergeschikte positie, waarbij er in de praktijk onvermijdelijk toch ruimte ontstaat voor zelfstandig handelen. De vraag is hoe dit handelen kan worden gelegitimeerd. In dit hoofdstuk wordt betoogd dat het burgerperspectief van de Nationale ombudsman een geschikte normatieve voorwaarde voor integer handelen is waarmee een zelfstandige handeling moreel kan worden gelegitimeerd.

De Nationale ombudsman is een instituut dat een bestuurlijke moraal uitdraagt. Het moedigt overheidsorganisaties aan om vanuit het perspectief van de burger in contact te treden met die burger. In dit hoofdstuk wordt deze moraal geanalyseerd. Daarvoor wordt allereerst verkend welke onderscheidende positie de ombudsman heeft in het institutionele landschap. Vervolgens worden de twee belangrijkste bronnen besproken die de moraliteit van de Nationale ombudsman vormgeven: de behoorlijkheidswijzer en het burgerperspectief. Tot slot wordt gesteld dat ambtelijk integriteit in het perspectief van de Nationale ombudsman moet voldoen aan de normatieve voorwaarde van deze handelingsperspectieven. In situaties van morele ambiguïteit kan er niet een uitvoerig handelingsperspectief worden geboden waardoor er altijd een ‘morele’ uitkomst zal zijn, maar er kan ten minste worden gerechtvaardigd dat er überhaupt zelfstandig een morele afweging wordt gemaakt en gehandeld wanneer men integer handelt.

2.1 Institutionele analyse: wat onderscheidt de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman is een van de vijf Hoge Colleges van Staat in Nederland¹⁴. Daarmee heeft deze organisatie een bijzondere positie in het Nederlandse openbaar bestuur. Het instituut heeft een wettelijk verankerde autoriteit, welke zich zowel symbolisch, moreel als democratisch doet gelden. Het heeft als één van de vijf Hoge Colleges van Staat een belangrijke rechtstatelijke functie als onafhankelijke en kritische tegenmacht. Deze functie wordt veelal geassocieerd door burgers als ‘iemand die het opneemt voor de gewone burgers

¹⁴ De Eerste en Tweede Kamer zijn de wetgevende Hoge Colleges van Staat. De Algemene Rekenkamer en Raad van State zijn als andere Colleges controlerende en adviserende organen.

in Den Haag⁷. De huidige visie (en missie) van de Nationale ombudsman sluit enigszins op dat denkbeeld aan en is dan ook dat ‘het burgerperspectief’ wordt geborgd in alles wat de overheid doet¹⁵.

De taak van de Nationale ombudsman is opgenomen in artikel 78a van de Grondwet: “De Nationale ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen.” Het is operationeel belast met de uitvoering van de tweedelijnsklachtbehandeling over de gedragingen van bestuursorganen zoals is opgenomen in hoofdstuk 9 van de Algemene Wet Bestuur¹⁶. Dit betekent dat burgers met hun klachten over hun interactie met de overheid bij de Nationale ombudsman terecht kunnen, wanneer zij er niet uitkomen met de des betreffende organisatie. De Nationale ombudsman heeft geen politiek of juridisch mandaat om direct bestuursorganen te corrigeren. Hij kan ze er wel op (publiekelijk) aanspreken en in gesprek gaan:

“De Nationale ombudsman heeft als doel mensen op weg te helpen als zij problemen ervaren in hun contact met de overheid. Ook daagt de Nationale ombudsman overheden uit om anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. Met een team specialisten denkt hij na over manieren waarop overheden kunnen werken met meer oog voor het perspectief van de burger. Hier spreekt hij overheden op aan. Hij daagt ze uit om zaken te verbeteren. Deze missie bevat zowel de klachtbehandeling als het proactief – waar nodig – beïnvloeden van overheden. Een belangrijk onderdeel van het proactieve werk zijn de onderzoeken uit eigen beweging” (Nationale ombudsman, 2017: 18).

De Nationale ombudsman bevindt zich in een spanningsveld tussen politiek, moraal en recht vanwege het feit dat hij zich niet mag uitspreken over inhoudelijk beleid, omdat dat is voorbehouden aan de politieke besluitvorming, en aan de legaliteit, omdat dat is voorbehouden aan de rechterlijke macht. Hij spreekt zich daarentegen wel uit over zowel juridische, politieke als morele thema’s. Daarmee komt hij wel in het vaarwater van overlappende politieke, morele en rechtstatelijke thema’s, maar is hij tegelijkertijd als institutionele actor niet eenduidig te definiëren als enkel één van die drie¹⁷.

¹⁵ Zie Jaarverslag Nationale ombudsman 2016, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 696, nr. 1, <https://www.nationaleombudsman.nl/jaarverslag/2016#slide-0>

¹⁶ Zie bijlage 1. Juridisch kader voor de relevante wetsbepalingen ten aanzien van de functie, doelstelling, autoriteit en reikwijdte van de Nationale ombudsman.

¹⁷ Een voorbeeld daarvan is het thema ‘laaggeletterdheid’. Er zijn in Nederland meer dan 2 miljoen mensen die kwalificeren als laaggeletterd. Door deze conditie is het lezen en begrijpen van (soms essentiële) overheidscommunicatie hoogdrempelig. Er is geen juridische verplichting vanuit de overheid om zich daarover te bekommeren. En het thema is voor de politiek geen topprioriteit. Toch kunnen we opzoek naar ‘het goede’ zorgen dat

Er zijn daarnaast veel andere organisaties die zich actief bezig houden met integriteit in het openbaar bestuur. Deze organisaties houden zich bezig met het opstellen en beoordelen van integriteitsbeleid, trainen van ambtenaren en ambtsdragers en doen onderzoek naar vermeende integriteitsschendingen. Een centraal punt voor dergelijke taken was het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. Dit bureau is in 2016 opgeheven waarbij de taken zijn herverdeeld naar het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) en het recentelijk opgerichte Huis voor Klokkenluiders¹⁸. Ook zijn er lokale overheidsbureaus zoals het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam¹⁹ of thematische integriteitsbureaus zoals het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit²⁰. Ook zijn er commerciële bureaus die zich ofwel geheel bezig houden met integriteit²¹, ofwel diensten aanbieden op dit terrein. Er is dus een behoorlijk druk bezet veld met actoren die zich in velerlei vormen en diensten bezig houden met het normeren en beoordelen van integriteit binnen de overheid.

Dit is belangrijk om te benoemen omdat de vraag zich opdringt wat het specifieke perspectief van de Nationale ombudsman kan zijn binnen dit druk bezette veld. Als er al zoveel wordt gedaan met bestuurlijke en ambtelijke integriteit, wat kan de Nationale ombudsman dan specifiek bijdragen aan het denken over dit thema? Hieronder zal de bestuurlijke moraal zoals de ombudsman die uitdraagt worden beschreven. Daarin wordt helder welk onderscheidend perspectief op integer handelen de Nationale ombudsman kan uitdragen.

2.2 Handelingsperspectieven vanuit de ombudsman

De basale vraag van de ethiek is: Hoe moet ik handelen? Om deze vraag in de ambtelijke context te beantwoorden heeft de Nationale ombudsman meerdere handelingsperspectieven waarmee zij gedragingen van bestuursorganen zowel achteraf beoordelen als vooraf proberen vorm te geven: (1) de behoorlijkheidswijzer en (2) het burgerperspectief. De behoorlijkheidswijzer is een concreet document dat 22 normen aanwijst die samen een ‘behoorlijke’ gedraging betekenen²². Hierin wordt een meer conventionele definitie van integriteit opgesteld die goed aansluit bij de dominante integriteitspraktijk. Het

er beter wordt gecommuniceerd vanuit de overheid naar de burger, omdat dit vaak burgers betreft die een hogere waarschijnlijkheid hebben een beroep op overheidsdienstverlening te moeten doen.

¹⁸ Zie hiervoor de voormalige website van het BIOS: <http://www.integriteitoverheid.nl/>

¹⁹ Bureau Integriteit, gemeente Amsterdam: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisaties/organisaties/integriteit/>

²⁰ Het meldpunt voor integriteitsschendingen van de Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen: <https://www.knaw.nl/nl/thematisch/ethiek/landelijk-orgaan-wetenschappelijke-integriteit-lowi/overzicht>

²¹ Zoals het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten: <http://www.bureauintegriteit.nl/>

²² <https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer>

burgerperspectief is een veelgenoemd begrip binnen het werk van de Nationale ombudsman, maar is niet uitvoerig inhoudelijk uitgewerkt in een vaststaande visie. Het fungeert eerder als een ‘oriëntatiepunt’: Een manier van kijken. Het geeft met name een morele volgorde aan, waarbij het signaal wordt gegeven dat de interne systeemlogica van een organisatie kan leiden tot problemen voor de burger. Denken vanuit het burgerperspectief betekent dat een bestuursorgaan zich bewust is van dit fenomeen en dat zij bereidt is om in het geval van problemen in de interactie met de burger het belang van de burger zwaarder te laten wegen. De Nationale ombudsman probeert daarmee uit te dragen dat de overheid er is voor de burger en niet andersom. In dit onderzoek worden deze handelingsperspectieven daarom als een bestuurlijke moraal gekarakteriseerd. Het geeft namelijk een rangorde aan in verschillende waarden, het normeert gedrag van bestuursorganen en het wordt gebruikt om een oordeel te vormen over problemen.

De behoorlijkheidswijzer

Een brede bestuurlijke moraal die niet alleen door de Nationale ombudsman wordt uitgedragen, maar als algemene moraal geldt voor de gehele overheid zijn de ‘Algemene beginselen van behoorlijk bestuur’. Deze beginselen zijn het uitgangspunt wanneer er moet worden bepaald hoe er ‘goed’ kan worden gehandeld:

“Personen kunnen een probleem ervaren dat hen aanzet tot handelen. Zij worden actoren die moeten beslissen over de beste handeling die zij in hun situatie kunnen verrichten. Afhankelijk van de situatie kunnen daar normen als zorgvuldigheid, vertrouwen, gelijkheid en evenredigheid op van toepassing zijn. De handeling dient bijvoorbeeld gebaseerd te zijn op een zorgvuldig onderzoek naar alle feiten en belangen die spelen in de situatie, en ze mag geen gewekt vertrouwen beschamen, noch ten onrechte verwachtingen wekken. In het bestuursrecht gelden deze normen als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij spelen een rol als leidraad bij het handelen van de centrale actoren in het bestuursrecht: wetgever, bestuur, rechter en burger” (Van der Heijden, 2001).

Deze beginselen zijn volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken van belang omdat de overheid grote macht heeft, en dat daar vanuit ook de verantwoordelijkheid ontstaat om zelf als eerste zich aan haar eigen macht te onderwerpen: “Ook het werk van de overheid is mensenwerk. Maar uitgangspunt is dat de overheid, die wetgevende en regelgevende macht heeft, zich zélf houdt aan de regels. En dat een overheid die van de mensen correct gedrag vraagt (bijvoorbeeld met een handvest voor verantwoordelijk burgerschap) zélf het goede voorbeeld geeft” (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009). De Nationale ombudsman heeft in zijn ‘Behoorlijkheidswijzer’ 22 normen vastgesteld die leidend zijn voor het beoordelen

van de ‘behoorlijkheid’ van een gedraging van een bestuursorgaan. In de behoorlijkheidswijzer is ‘Integriteit’ één van deze 22 normen:

“De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven. Burgers mogen verwachten dat de overheid haar taken op een gewetensvolle wijze uitvoert. Van de overheid en haar medewerkers mag verwacht worden dat zij hun positie, hun bevoegdheden, hun tijd en middelen niet misbruiken” (De Nationale ombudsman, 2016)

In deze definitie van de Nationale ombudsman is integriteit vooral de formele verhouding tussen een handeling en een ijkpunt. Deze dienen overeenkomstig te zijn, waarbij slechts het doel als ijkpunt bestaat voor de integere handeling. We leren echter nog niets over dit doel. Is dit doel een waarde? Een resultaat? Is dit doel vrij te interpreteren of ingevuld door protocollen en regels? Deze vragen zijn niet te beantwoorden vanuit deze definitie. Het is dan ook de vraag op welk type situatie deze definitie is gericht. Het gaat hier erom dat er geen misbruik is van ambt of functie, waarmee er wordt gesteld dat: Integer handelen is geen misbruik maken. Deze definitie kwalificeer ik als een minimum-definitie. Inderdaad is het zo dat misbruik moet worden voorkomen en dat integriteit verklaard waarom dat zo is. Maar het biedt nog geen handvat voor situaties waarin er geen sprake is van *misbruik*, maar van onduidelijkheid in het *gebruik* van een ambtelijke positie.

Het burgerperspectief

Zoals gesteld is het burgerperspectief een oriëntatiepunt; een manier van denken en kijken. Het betreft geen grondig uitgewerkte visie, maar probeert een signaal af te geven over wat belangrijker is: de overheid of de burger.

“De Nationale ombudsman vindt dat het perspectief van burgers geborgd moet zijn in alles wat de overheid doet. Burgerperspectief betekent uitgaan van de leefwereld van mensen” (Nationale ombudsman, 2017: 18).

De leefwereld van de burger moet volgens de ombudsman worden geborgd. Dit betekent dat de ombudsman het perspectief van de burger probeert te beschermen in de vormgeving en uitvoeringspraktijk van publieke organisaties. Het concept ‘leefwereld’ is ontleend aan Jurgen Habermas, die in zijn theorie van communicatief handelen benadrukt dat er een levenssfeer bestaat waarin subjecten slechts voldoende (impliciete) gemeenschappelijke kennis over de wereld nodig hebben om daarin te kunnen handelen (Habermas, 1985: 127 – 128). Dit begrip

wordt tegenover de ‘systeemwereld’ geplaatst waarin: “[...] de bureaucratische principes van onpartijdigheid, objectiviteit, instrumentaliteit en heldere procedures centraal. [Habermas, red.] noemt dit ook wel de systeemwereld. Hij plaatst dit concept tegenover de alledaagse wereld die hij de leefwereld noemt. In de leefwereld gaat het om de alledaagse ervaringen van burgers, om emoties en om improvisatie” (Fenger, 2016: 6). Een handig overzicht van de verschillende cognitieve oriëntaties tussen deze werelden wordt gegeven in de publicatie van de oratie van Menno Fenger over het eigenaarschap van publieke organisaties:

	Systeemwereld	Leefwereld
Opvatting over beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid als probleemoplossing 	<ul style="list-style-type: none"> • Het dagelijkse leven als uitgangspunt
Benadering van beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Oplossingsgericht, aanbodgericht en instrumenteel • Top-down 	<ul style="list-style-type: none"> • Vraaggericht, organisch, intuïtief, waardengericht • Bottom-up
Beoordelingsmaatstaven	<ul style="list-style-type: none"> • Objectieve kwaliteiten: <ul style="list-style-type: none"> - Effectiviteit - Efficiëntie 	<ul style="list-style-type: none"> • Subjectieve kwaliteiten: <ul style="list-style-type: none"> • Wat is het oordeel van de burger in zijn eigen woorden?
Aard van voorschriften	<ul style="list-style-type: none"> • De logica van het ontwerp • Het spoorboek hanteren • Prestatieafspraken nakomen 	<ul style="list-style-type: none"> • De logica van de situatie • Omgangsvormen • Respekt
Blinde vlek	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkt zicht op behoeften en wensen van (kwetsbare) burgers • Hoge verwachtingen over burgers 	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig realiteitszin • Perspectief van groepen buiten de eigen gemeenschap

Tabel uit: Menno Fenger (2016) Van wie is de verzorgingsstaat?

In de strijd tussen de leefwereld van burgers en de systeemwereld van de bureaucratie kunnen we ook de veelgenoemde vervreemdende aard van de bureaucratie zoals besproken in hoofdstuk 1.2 herkennen. Wanneer de logica van de systeemwereld domineert in het contact met burgers, is er maar weinig grond waarop men elkaar kan herkennen en een consensus kan bereiken. De moraliteit van het burgerperspectief vertelt dat de logica van de leefwereld van de burger - die niet alle kennis over ingewikkelde processen direct paraat heeft, niets persoonlijk te maken heeft met de interne rationaliteit van een organisatie, en zich primair richt op zijn eigen plan en doel – dus een serieuze en belangrijke positie verdient in het

coördineren van het handelen van bestuursorganen. Het vraagt van ambtenaren een inlevingsvermogen in hoe een burger zijn interactie met de overheid ervaart. Voor de Nationale ombudsman is dit van belang omdat hij stelt dat hiermee het vertrouwen in de overheid in het algemeen kan worden verbeterd of kan worden hersteld na conflicten.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat de ervaring van burgers niet het leidend motief is voor een publieke organisatie. De ervaring van een burger hoeft niet noodzakelijkerwijs waarheidsgetrouw iets te zeggen over de interactie met een organisatie. Ook hoeft de ervaring van individuele burger niet te betekenen dat dit iets zegt over de rechtvaardigheid van het handelen van een bestuursorgaan. Hypothetisch kan een organisatie rechtvaardig handelen, maar kan dit door een enkel individu als onprettig worden ervaren. Om deze redenen is het burgerperspectief dan ook niet nader omschreven als inhoudelijk moraliteit die universeel geldig is in alle interacties met de overheid.

De bestuurlijke moraal die de ombudsman uitdraagt gaat er primair om dat organisaties een kille, doelmatige, intern-georiënteerde rationaliteit kunnen hebben, die kan conflicteren met de belevingswereld van burgers. Wanneer dit het geval is, moet het gedrag van een bestuursorgaan zich deels laten sturen door het perspectief van een burger te betrekken in het navigeren van de juiste handeling. Ook vraagt het om soms de regels minder zwaar te laten wegen als daardoor het belang van de burger wordt geschonden. Het is vereist dus een zekere oriëntatie en houding van ambtenaren. Bijvoorbeeld, als de regels niet geheel voldoen in een zekere situatie, ben je dan als ambtenaar bereid om tot een oplossing te komen met de specifieke vraag van de burger? Wanneer een ambtenaar merkt dat de regels in de uitvoeringspraktijk een negatieve uitwerking hebben op het oplossen van een probleem - of zelfs bijdraagt aan het ontstaan van het probleem – dan biedt het burgerperspectief een moreel motief om ten minste integer te handelen.

Dit betekent dat de Nationale ombudsman in het uiterste geval *de facto* oproept tot het doelbewust negeren van regels. Dat is dus niet zomaar een stellingname. In de discussie van de legitieme ruimte die ambtenaren hebben om naar eigen inzicht te handelen in hoofdstuk 1.2 is ter sprake gekomen dat er vanuit de diagnose dat regels niet altijd voldoen, dit niet betekent dat daarom de gevolgde handeling vervolgens automatisch moreel gelegitimeerd is. De Nationale ombudsman claimt dus een ruimte voor ambtenaren waarin zij legitiem van de regels mogen afwijken. Er moet dus een normatieve voorwaarde gelden voor het legitimeren

van de discretionaire ruimte. En die normatieve voorwaarde is het burgerperspectief.

2.3 Integriteit en de Nationale ombudsman: Het burgerperspectief als normatieve voorwaarde

Voor het begrip van integriteit vanuit de ombudsman is het relevant om te kijken over welk specifiek soort situaties hij zich kan oordelen. Hier boven is beschreven dat hij zich uitspreekt over thema's die zowel politieke, juridische en morele aspecten kan bevatten, maar dat zij geen politiek of juridisch mandaat heeft. De Nationale ombudsman is om die reden eerder op te vatten als een organisatie met een morele autoriteit. Hij mag gedragingen van bestuursorganen beoordelen en normeren zolang hij zich niet mengt in inhoudelijk beleid of over de legaliteit van gedragingen.

Voor het beoordelen van integriteit staat daarom vast dat hij zich niet kan uitspreken over integriteitsschendingen die illegaal zijn, zoals corruptie en fraude, omdat dergelijke schendingen door de rechter moeten worden behandeld. Ook mag hij zich niet uitspreken over de gedragingen van politieke actoren, omdat hij hiermee kan interveniëren in een democratisch besluitvormingsproces. Integriteit voor de Nationale ombudsman gaat dus primair om situaties waarin een burger contact heeft met een bestuursorgaan.

Dit contact is veelal, maar niet uitsluitend, de dagelijkse interactie met uitvoerende ambtenaren: de politieagent, de baliemedewerker van de gemeente, de Wmo consulent. Integriteit geldt natuurlijk voor iedereen, maar bij topbestuurders of politieke ambtsdragers is de aandacht ervoor groter. Met name vanwege de invloed van 'ethisch leiderschap' welke een positief effect heeft op de gehele organisatie (Heres, 2016). Tegelijkertijd is het vanuit het perspectief van de burger niet per se de hoogst geplaatste bestuurder waarmee hij in aanraking komt. Veelal zijn dit ambtenaren in de uitvoerende praktijk. Deze hebben een andere rol en functie en zijn het feitelijke aanspreekpunt van de overheid voor burgers.

De specifieke functie die ambtenaren vervullen is dat zij een representant zijn van de organisaties, en in bredere zin van de staat. Daaraan zijn specifieke functie-eisen verbonden die zijn vervlochten met zekere waarden die de ideeën over onze staat in de praktijk zichtbaar vorm moeten geven. Zoals in hoofdstuk 1.2 is besproken, zijn het ook de ambtenaren die in de dagelijkse praktijk de publieke waarden van de betreffende organisatie vormgeven. Omdat ambtenaren maar in een beperkte mate een legitieme morele discretionaire ruimte hebben om

hun handelen zelf te bepalen - omdat het legitieme morele primaat ligt bij de politiek – is er de noodzaak om ambtelijk handelen te rechtvaardigen in situaties waarin:

- (1) de wet- en regelgeving een niet eenduidige handelingsopdracht geven aan de ambtenaar,
- (2) de regels in de uitvoeringspraktijk tot grotere problemen leiden voor burgers,
- (3) de regels op zichzelf immoreel zijn.

Integer handelen kan daarin juist het mechanisme zijn waarmee ambtenaren legitiem dilemma's in de uitvoering mogen oplossen.

Wanneer er problemen ontstaan in het contact met burgers is het voor ambtenaren belangrijk om zich niet alleen te schikken naar de directe taakomschrijving, de voorkeur te geven voor bepaalde regels over andere, of om zelf op eigen persoonlijke beoordelingsvermogen te sturen. Integer handelen betekent voor de Nationale ombudsman dat de bestuurlijke moraal van het burgerperspectief de voorwaarde is waarop de ambtenaar zijn handelen navigeert. De waarde die daarin centraal staat is het belang en gezichtspunt van de burger.

In de theoretische discussie over integriteit werd gesteld dat er weinig normatieve inhoud in het concept integriteit zit. Er is echter wel de noodzaak tot het stellen van voorwaarde aan de conceptualisering van integriteit, omdat het begrip anders enkel en alleen verwijst naar de aanwezigheid van een formele relatie tussen niet nader geformuleerde elementen. Dit kan worden geïllustreerd door te stellen dat:

Persoon X heeft waarde A en waarde B.

Hiervoor geldt dat wanneer A en B gelijk zijn, dit integer is.

Dus bijvoorbeeld wanneer:

Waarde A = 1

Waarde B = 1

Dan volgt dat: Waarde A = Waarde B

Maar dit is slechts een formele opvatting over welk soort verhouding integriteit gaat en zegt niets met betrekking tot de moraliteit van deze waarden en daarmee deze verhouding. Wanneer we deze in een morele context plaatsen en we stellen dat:

Waarde A = Haat

Waarde B = Nijd

Dan kunnen we stellen dat er wellicht overeenstemming bestaat tussen de waarden A en B, maar dat deze waarden inhoudelijk niet snel zullen kwalificeren als morele disposities. Daarom is er de behoefte om een normatieve voorwaarde te stellen aan conceptualiseringen van integriteit. In het geval van de Nationale ombudsman tekent zich een duidelijke normatieve voorwaarde af die niet zozeer moreel inhoudelijk is, maar wel als normatief motief kan worden opgevat.

De waarde van integriteit die hier wordt bepleit is gelding voor wanneer zich kafkaëske situaties voordoen waarbij alle betrokkenen weten wat 'het goede' is, maar niemand expliciet met de regels durft te breken uit angst voor de risico's. Of wanneer de interne logica van de systeemwereld van een organisatie dermate leidend is, dat er geen oog is voor het uiteindelijke effect op de burger. Of wanneer regels uit verschillende wetten en beleidsstukken samenkomen in een onvoorzienbare, onvoorspelbare en toevallige samenloop van regels die geldig zijn binnen een specifieke situatie die een immorele situatie doen laten ontstaan. De vraag ontstaat in deze situaties wat de morele verantwoordelijkheid is van een ambtenaar en hoe zijn handelen kan worden gelegitimeerd?

Anders dan bij integriteitsschendingen waarbij de regels worden overtreden is het in deze situatie juist de vraag of het opvolgen van de regels niet leidt tot een regel- en normschending, maar juist tot een integere handeling. Als integriteit een belangrijke ambtelijke eigenschap is en als er een moreel ambigu ruimte bestaat waarin het goede handelen niet van te voren vast staat in regelgeving, dan vragen we dat integriteit minstens aan een normatieve voorwaarde is gebonden. Zoals gesteld in hoofdstuk 1.1 mag de normatieve voorwaarde niet teveel morele inhoud bevatten. Als dit het geval zou zijn dan zou er voor elk gegeven situatie vooraf op papier vastgesteld kunnen worden wat de juiste handeling is, en daaraan zou men zich altijd aan moeten houden. De ombudsman stelt echter vast dat er soms juist problemen ontstaan vanuit de regels. Integriteit is dus volgens de Nationale ombudsman per definitie niet geheel berustend op de regels. Deze zijn uiteraard het uitgangspunt, maar zijn tegelijkertijd een bodem waaraan moet worden voldaan. Wanneer de regels niet voldoen is er over de kwaliteit van integriteit weinig positiefs op te merken. Dit betekent dat in dagelijkse situaties van morele ambiguïteit - waarin zowel de wetgevende macht als de gerechtelijke macht geen

eenduidige morele handvaten kunnen bieden – er een discretionaire ruimte ontstaat voor ambtenaren om in te handelen, waarbij deze ruimte kan worden gerechtvaardigd op basis van integriteit wanneer deze voldoet aan de voorwaarde van het burgerperspectief. Daarmee is de handeling inhoudelijk nog niet moreel beoordeeld, maar kan ten minste worden gesteld dat er integer is gehandeld als een legitimering van het handelen op zichzelf. Vervolgens kan dan worden gekeken naar de morele inhoud van de handeling. Maar dat de handeling op zichzelf kan worden gerechtvaardigd geeft integriteit zijn morele waarde binnen deze context.

3. Casuïstiek: Integriteit in de klachtenpraktijk van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman doet zowel onderzoek naar individuele klachten van burgers (en organisaties) als onderzoek uit eigen beweging naar de gedragingen van bestuursorganen²³. In dit hoofdstuk zullen een aantal casussen²⁴ worden behandeld waarover de ombudsman zich in het recente verleden heeft gebogen. Daarbij zijn meerdere typen voorbeelden geselecteerd om een breed beeld te geven van het werkveld van de Nationale ombudsman. Deze casuïstiek dient ter illustratie van de dagelijkse realiteit van de ombudsman, zodat er van daaruit geredeneerd kan worden over de relevante aspecten van integriteit waarover de Nationale ombudsman zich kan uitspreken. Er zijn drie typen integriteitstekwesties te onderscheiden waarover mensen zich beklagen bij de Nationale ombudsman:

1. Klachten over integriteitsonderzoeken;
2. Klachten over integriteitsschendingen door ambtenaren;
3. Morele dilemma's van ambtenaren in de uitvoeringspraktijk

De klachten tekenen allemaal uit welke gevolgen een integriteitsschending kan hebben op de individuele burger. Het kan zijn vertrouwen in instituties aantasten (Bowman, 1990). In deze ervaringen van burgers tekent zich duidelijk af dat de gedraging van een bestuursorgaan niet zonder gevolg is. De Nationale ombudsman komt op voor de belangen van burgers en de waarde van integriteit wordt voor de Nationale ombudsman dus voor een belangrijk deel verklaart vanuit de consequenties die het handelen heeft van ambtenaren en bestuursorganen. Aan de hand van de casussen zal worden geïllustreerd waarom het burgerperspectief een geschikte kanshebber is voor het zijn van een normatieve voorwaarde voor integer ambtelijk handelen.

3.1 Klachten over integriteitsonderzoeken

In de klachtenpraktijk van de Nationale ombudsman valt allereerst op dat er een aantal grote zaken hebben gespeeld waarin de status van een integriteitsonderzoek zelf in het geding was. Deze gaan over onderzoekscommissies, meldpunten en organisaties die vermeende integriteitsschendingen onderzoeken. Omdat er aan integriteit zoveel belang wordt gehecht, is er daarom sprake van een belang in een gunstige uitkomst voor belanghebbende partijen. Een

²³ Zie bijlage 1: Juridisch kader

²⁴ Zie bijlage 2 voor de herkomst en de verantwoording van de casussen die in dit hoofdstuk worden gebruikt.

integriteitsonderzoek betekent dat de goede naam en eer van een individu of organisatie ter discussie staan. Aan de andere kant is er voor eventueel benadeelden een belang dat dit goed wordt onderzocht. Daarmee scheidt een integriteitsonderzoek op zichzelf ook het risico dat het onderhevig is aan bepaalde belangen en weet het soms niet de schijn te vermijden van een niet-integer onderzoek. Zoals in hoofdstuk 1.2 is besproken zijn er een aantal risico's verbonden aan ambtelijke integriteit en het evalueren daarvan. De paradox is dat op zoek naar 'het goede handelen' er daarbij soms stappen worden gezet die zelf niet voldoen aan de principes die het probeert te waarborgen. In Casus 1 wordt beschreven hoe een integriteitsonderzoek naar een wetenschapper op zichzelf niet op alle facetten voldeed aan de behoorlijkheid.

Casus 1: Integriteit en intellectuele reputatie

Een wetenschapper wordt beschuldigd van het schenden van de wetenschappelijke integriteit in zijn publicaties. Hierop stellen zowel de integriteitscommissie van de universiteit waar de man werkt, als het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI) een onderzoek in naar de desbetreffende publicaties. De wetenschapper klaagt zich bij de Nationale ombudsman over dat hij meent dat tijdens de integriteitsonderzoeken zijn belangen niet genoeg in acht zijn genomen. De wetenschapper is onder andere van mening dat er bij de selectie van geraadpleegde experts geen rekening is gehouden met zijn voorstel, dat zijn argumenten minder onder de aandacht zijn gebracht van de geraadpleegde experts dan de argumenten van de klagers, dat hij minder dan de anderen de gelegenheid heeft gekregen om zijn visie in te brengen tijdens de hoorzittingen, en dat de argumenten die het standpunt van de verzoeker steunen onvoldoende zijn meegewogen in de oordeelsvorming.

De Nationale ombudsman weet dat een onderzoek naar wetenschappelijke integriteit belangen van zowel individuele wetenschappers als wetenschappelijke (overheids-)instituten raakt. Een individuele wetenschapper heeft daarbij een kwetsbare positie. Om die reden vindt de Nationale ombudsman het belangrijk dat de overheden en instituten met een overheidstaak bij integriteitsonderzoeken zeer zorgvuldig omgaan met de individuele wetenschapper die onderwerp is van het onderzoek, en dat zij aandacht hebben voor zijn positie en belang.

Hij heeft daarbij vastgesteld dat de universiteit op een aantal punten niet transparant is geweest. Zo heeft de universiteit niet toegelicht hoe ze de experts heeft gekozen en heeft ze de verzoeker tijdens het proces niet op de hoogte gehouden van haar correspondentie met deze experts. Op een aantal punten heeft de universiteit niet de kans gegeven om zijn procedurele kansen te benutten, waar hij dat wel had mogen verwachten. Met name tijdens het onderzoek is er niet geïnformeerd over de aard en omvang van de klacht en heeft ze het vervolgonderzoek door een afhankelijke en anonieme technische commissie laten uitvoeren. Ook is hij onvoldoende betrokken bij zijn hoorzittingen en zijn niet de procedurele mogelijkheden geboden die passen bij de positie en belang van degene wiens wetenschappelijke integriteit in het onderzoek ter discussie staat. Alles bij elkaar genomen komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat de klachten zijn gegrond wegens strijd met het vereiste van fair-play.

Voor deze wetenschapper is er een persoonlijk en professioneel belang om niet als niet-integer te worden gekwalificeerd. Daarmee komt zijn goede eer en reputatie als wetenschapper in het geding. Voor hem is het daarom van belang dat er ten minste een goed onderzoek wordt uitgevoerd, waarbij zijn perspectief voldoende wordt geborgd. Hij wilt niet benadeeld worden door de inrichting van het proces.

Met betrekking tot de conceptualisering van integriteit geeft deze situatie niet direct een relevant inzicht. Het laat in praktische zin vooral zien dat integriteit op zichzelf een belanghebbende en waardevolle eigenschap is. Wanneer de integriteit van een ambtenaar (of in dit geval wetenschapper) wordt betwist, kan dit grote gevolgen hebben voor zijn of haar goede naam en eer. Daarom is het van belang om niet al te gehaast en direct de kwalificatie ‘niet-integer’ te gebruiken wanneer er signalen zijn dat deze in het geding is.

3.2 Klachten over integriteitsschendingen door ambtenaren

De Nationale ombudsman behandelt klachten over de gedragingen van bestuursorganen. Sommige van die klachten gaan over integriteitsschendingen. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat dit veelal het type integriteitsschending is dat niet onder de strafbare feiten valt. In dat geval is het vaak de bestuurs- of strafrechter die zich daarover dient uit te spreken. Het eerste onderscheid is dus al dat het moet gaan om zaken die niet illegaal zijn, maar die moreel dubieus zijn omdat ze over een vermeend misbruik van een ambtelijke positie gaan. Wat opvalt is dat deze klachten spreken van een zekere mate van wantrouwen tegenover de overheidsorganisatie in kwestie, en (daardoor) tegen de overheid in het algemeen. Een effect van integriteitstekeningen is dan ook een groeiend wantrouwen in de overheid.

Casus 2: Klachtbehandeling bij het UWV

Een man benadert de Nationale ombudsman met de volgende brief:

"Mij werd aangeraden om een klacht in te dienen over de Sociale Dienst klachtafhandeling als ik er niet tevreden over ben. Maar er is bij mij een déjà vu gevoel. Jaren geleden zat ik bij een rechter tegenover iemand van de Sociale Dienst en dat verloor ik tot mijn verbazing. Maar niet zo verwonderlijk want die ambtenaar van de Sociale Diensten en de rechter wekten de indruk elkaar te kennen! Ze spraken heel makkelijk met elkaar. Terwijl ik zelfs voor het eerst in een rechtszaal was. Een ombudsman is ook rechter geweest, begrijp ik. Vervelend is straks dat de ambtenaren van de Sociale Dienst, via-via over u als ambtenaar, al meer weten voordat het gesprek begint en ook al weten welke argumenten u acceptabel vindt en welke absoluut niet, zodat ik als burger met 2-0 achtersta voordat het gesprek überhaupt begonnen is".

Uiteindelijk wordt er nooit een formele klacht ingediend bij de Nationale ombudsman omdat hij de onafhankelijkheid van de Nationale ombudsman als overheidsorganisatie wantrouwt. De burger vermoedt dat rechters en ambtenaren elkaar allemaal kennen, en onder één hoedje spelen.

In Casus 2 wordt de situatie geschetst waarbij er ten minste de schijn van een integriteitsschending bestaat. Hoewel de klager geen concreet bewijs heeft voor zijn stelling, is er op zijn minst sprake van een situatie waarin door de schijn van een integriteitsschending het vertrouwen van deze burger in het handelen van deze ambtenaren wordt beschadigd. Hij meent dat omdat ambtenaren met elkaar in contact staan, of elkaar kennen, er een direct verband bestaat met de manier waarop de uitkomst tot stand komt en wordt ingevuld.

Casus 3: Discriminatie en machtsmisbruik door politie?

Een man dient een klacht in bij de Nationale ombudsman over zijn aanhoudende conflict met de politie. Hij meent dat hij systematisch wordt gediscrimineerd in zijn uitoefening van zijn baan als Taxi chauffeur. Al eerder heeft hij bij de politie aangifte gedaan, de media benaderd en proberen zijn probleem aan te kaarten bij de verantwoordelijken binnen de lokale overheid. De man benadert de Nationale ombudsman, maar die adviseert dat hij eerst een klacht in dient bij de betrokken bestuursorganen. Hij schrijft in zijn brief naar de Nationale ombudsman:

"Rijst bij mij de vraag: Hoe heeft de gemeente deze situatie uit de hand heeft laten lopen? Waarom heeft de heer T. van de gemeente deze informatie van de wethouder van verkeer en vervoer onthouden? Waaruit blijkt dat deze politieambtenaren uit ambtseed handelen? Hoe veilig ben ik als burger? Waarom zou ik niet twijfelen in de dienstbaarheid en waakzaamheid van de politieambtenaren of handhavers? Welke garantie heb ik dat deze praktijken zich niet meer voordoen? Wat zal er met mijn klacht worden gedaan? Worden deze partijen op het matje geroepen en wanneer? Zal ik ooit mijn werk naar behoren kunnen doen en hoe zal gebeuren? Zullen deze partijen verantwoordelijk worden gesteld en de schade vergoeden? Waarom heeft de gemeente onder leiding van de heer T. nooit iets gedaan of opgetreden met de signalen die zijn doorgestuurd door mij persoon? Welke zekerheid heb ik dat ik niet meer wordt lastiggevallen of buitengesloten door deze partijen?"

In Casus 3 lezen we een burger die in zijn conflict met een gemeentelijke dienst talloze vragen heeft ten aanzien van het gedrag van deze dienst. Ongeacht de inhoud daarvan, valt ten minste op dat het voor deze burger moeilijk is om te begrijpen wat hij kan verwachten van de positie en bevoegdheden van de ambtenaren waarmee hij te maken heeft. Welk gedrag hoort wel, welk gedrag hoort niet. En waar kan hij duidelijkheid verkrijgen over de rol en functie die deze ambtenaren hebben, zodat hij zijn verwachtingen kan toetsen. De kern van zijn vraag is: Hoe kan ik zeker weten dat deze ambtenaren handelen conform hun rol en taak?

Het geeft ook aan dat het als burger – buiten de publieke organisatie – moeilijk kan zijn om in te schatten wat er daadwerkelijke speelt. Het kan vanuit de leefwereld van de burger onoverzichtelijk zijn om daarop een helder beeld te krijgen. Hoewel integriteit in deze casussen eerder een vermeende schending van normen of regels betreft, geldt ook hier dat het in de perceptie van burgers evenals van belang is om te kunnen begrijpen wat de logica van een systeem is. Vermeende integriteitsschendingen zijn voor de Nationale ombudsman dan ook belangrijk omdat de consequentie is dat de burger een gevoel kan krijgen dat hij alleen tegenover een groot systeem staat waarvan de interne logica niet is te doorgronden: de systeemwereld tegenover de leefwereld. Een effect daarvan kan een groeiend wantrouwen ten opzichte van de overheid zijn. De negatieve consequentie van een (vermeende) integriteitsschending is dat het vertrouwen in publieke organisaties beschadigd. Dit is onwenselijk wanneer het uitgangspunt is dat de overheid er is voor de burger en niet andersom. Wanneer burgers minder vertrouwen in de overheid kan dit het handelen van diezelfde overheid delegitimeren. Om die reden is het voor de Nationale ombudsman belangrijk dat ambtenaren integer handelen.

Hoewel de schijn van niet-integer gedrag niet hetzelfde is als niet-integer gedrag, kan dus desalniettemin de consequentie hetzelfde zijn. Zeker zoals in Casus 3 waarin de des betreffende burger zeer veel en uiteenlopende vragen stelt maakt dat ieder geval de schijn steeds meer wordt gewekt: “Des te meer uitingen er zijn die wijzen op niet-integer gedrag, des te meer de schijn van niet-integer gedrag kan worden gewekt” (Kaptein, 2016). Daardoor kan er volgens Muel Kaptein ‘moreel ongemak’ ontstaan. Dit schept het belang om ook in casussen waarbij het gaat om vermeende integriteitsschendingen – bewijsbaar of niet bewijsbaar, en waar of niet waar – toch de voorwaarde te stellen dat de perspectief van de burger wordt meegenomen in het bepalen van de gedragingen.

Bijvoorbeeld, het is denkbaar dat in Casus 2 de rechter en de ambtenaar elkaar inderdaad kenden. En het is ten tweede denkbaar dat dit niet een overschrijding van de regels is. Formeel zou er dan geen sprake zijn van een integriteitsschending en kan er worden gesteld dat er ‘integer’ is gehandeld. Echter is voor de burger in kwestie de schijn gewekt dat dit niet het geval is. Voor hem is het lastig in te schatten wat er is besproken en welk effect dit heeft gehad op zijn behandeling.

Het is in situaties waarin mogelijk sprake is van een integriteitsschending dus ook van belang om een voorwaarde te stellen aan integriteit. Wanneer de integriteit daadwerkelijk wordt geschonden, telt de voorwaarde sowieso niet. Maar ook als er formeel wel formeel goed wordt gehandeld, kan het toch zijn dat dit in de perceptie van de burger onduidelijk is. De burger heeft daarin niet het absoluut laatste woord, en evenals is zijn perceptie niet de absolute waarheid. Daarom hoeft er ook niet uitsluitend daarop worden gehandeld. Tegelijkertijd is het wel een perspectief dat van belang is. Dat erkennen en daarop het gedrag afstemmen is wat het burgerperspectief vraagt.

3.3 Morele dilemma's van ambtenaren in de praktijk

De Nationale ombudsman doet naast onderzoek naar aanleiding van individuele klachten tevens onderzoek uit ‘Eigen beweging²⁵’. Daarin vindt hij veelvoorkomende situaties in dienstverlening aan de burger waarin regels in de uitvoering vanuit de burger gezien kunnen overkomen als willekeurig, arbitrair, inconsistent of oneerlijk. Veel van de problemen die de Nationale ombudsman vaststelt gaan dan ook over: (1) Informatievoorziening, (2) bejegening en (3) complexiteit (Nationale ombudsman, 2017).

In deze situaties heeft integer ambtelijk handelen echter minder te maken met professionele gedragsregels op het werk en het gaat dan ook niet direct over integriteitsschendingen zoals het overschrijden van allerlei gedragscodes. Het gaat over morele dilemma's waarin van de ambtenaar een zekere handeling wordt verwacht, waarbij het niet *a priori* evident is wat ‘het goede’ handelen is. Van een ambtenaar wordt verwacht dat hij de wet- en regelgeving naleeft en uitvoert. Daar is deze per slot van rekening voor aangenomen. Maar wat als de ambtenaar constateert dat het strikt uitvoeren van de regels in een bepaalde situatie tot directe problemen voor burgers leiden? Of de wet- en regelgeving die geldig zijn in een specifieke situatie

²⁵ Zie Bijlage 1. Grondwet, artikel 78a.

spreken elkaar tegen? Dit is de dagelijkse praktijk van bureaucratie, waarin regels die bedoeld zijn om burgers te helpen of te beschermen der mate complex kunnen zijn dat ze tot problemen kunnen leiden voor diezelfde burger (zoals hieronder in Casus 4 wordt beschreven).

Met betrekking tot ambtelijke integriteit wordt betoogd dat dit niet enkel gaat over de afwezigheid van corruptie of fraude - hoewel dit natuurlijk minimumnormen zijn - maar dat het om een eigenschap gaat die handelt volgens de mores van een organisatie en stakeholders: “Yet integrity or ethical behavior means more than simply not being corrupt or fraudulent. Rather, integrity is a quality or characteristic of either an individual or an organizational behavior that denotes the quality of acting according to the moral values, standards, and rules accepted by organizational members and stakeholders” (Kolthoff, 2007: 42). Het gaat bij integer ambtelijk handelen niet alleen om de noodzaak om negatieve gedragingen te voorkomen. Het gaat er ook om dat er een zekere morele kwaliteit wordt geborgd in de handelingen.

In Casus 4 is het probleem van de ambtenaar van het Loket Burgerzaken: Ga ik de wet strikt handhaven terwijl die onvermijdelijk tot problemen leidt of ga ik er rekkelijk mee om maar kleven daar enkele risico's aan vast?

Casus 4: Inschrijven in de bevolkingsadministratie

Mensen die in Nederland wonen worden doorgaans in de bevolkingsadministratie van de gemeente waarin zij woonachtig zijn geregistreerd, de Basisregistratie personen (BRP). De essentie van de BRP is dat de overheid haar burgers kent en weet te bereiken. Dat betekent dat een inwoner altijd ingeschreven moet zijn in de BRP op een woonadres en als dat niet beschikbaar is, op een briefadres. Zonder inschrijving is het niet mogelijk om een beroep te doen op overheidsvoorzieningen, zoals uitkeringen en onderwijs. Er gelden wetten en regels voor het inschrijven in de BRP, maar in de praktijk blijkt niet iedereen te voldoen aan deze regels. Ambtenaren van het Loket Burgerzaken van de gemeenten die zijn belast met de uitvoering komen daardoor vaak in een moreel dilemma: Moet ik strikt de regels volgen, ook al kan dit ernstige consequenties hebben voor de individuele burger? En raakt daardoor niet de gemeentelijke administratie vervuild en is het daardoor fraudegevoeliger? Daarover zeggen uitvoerende ambtenaren:

1. 'Moet je de BRP zuiver toepassen of mag je schuiven als dat voor de burger beter is? En wie mag de uitzondering maken: de kant van de BRP of de kant van de uitkering? Waar houdt het dan uiteindelijk op en wie is verantwoordelijk? Je hebt niet alleen te maken met de mensen die tussen wal en schip dreigen te vallen maar ook met de calculerende burger. Hoe maak je dat onderscheid?'

2. 'Een voorbeeld: een echtpaar gaat scheiden, de man verlaat het huis en verblijft tijdelijk bij zijn moeder. Hij kan zich niet inschrijven bij zijn moeder omdat deze dan zorg- en huurtoeslag misloopt. Vervolgens krijgt hij een vriendin waar hij regelmatig verblijft. Deze vriendin wil ook niet dat de man zich inschrijft op haar adres (...). De ex-vrouw wil dat de man zich uitschrijft op het oude adres met het oog op de alleenstaande ouderkorting. De man komt dan bij de gemeente om een briefadres vragen. Op het moment dat wij een briefadres geven werken wij in feite mee aan fraude. Immers, de man heeft een vaste woon- en verblijfplaats bij zijn nieuwe vriendin.'

De problematiek rond de inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP) is een voorbeeld van een botsing tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burgers. Omdat het systeem nu eenmaal zo is ingericht dat de toegang tot voorzieningen gekoppeld is aan een registratie in de BRP, is de Nationale ombudsman van oordeel dat burgers altijd ingeschreven moeten kunnen worden. Als de BRP-systematiek om wat voor reden dan ook niet aansluit op de persoonlijke situatie van de burger, moet de overheid maatwerk bieden en daarbij uitgaan van een integrale benadering van de situatie van de burger.

Er is sprake van een acute situatie waarbij er voor de burger die zich wilt inschrijven een groot belang is. De ambtenaar moet dus snel handelen, terwijl de regels geen uitsluitel bieden over hoe er moet worden gehandeld. Tevens geeft de politiek dubbele boodschappen. De ambtenaar in kwestie vraagt zich dus af: Wat moet ik doen? Strak handhaven zorgt voor een probleem voor de burger, maar reukeljk een uitzondering maken kan tot een hellend vlak leiden waarbij 'willekeur' op de loer ligt. Ook is er onduidelijk over de verantwoordelijkheid: Wie wordt aangesproken wanneer er toch een probleem ontstaat? Het is een terechte probleemstelling. Wie kan er met zekerheid zeggen wat hier de absoluut goede handeling is? Toch kan worden aangemoedigd om ten minste integer te handelen.

Wat integer handelen is op voorwaarde van het burgerperspectief is dat de ambtenaar in deze situatie begrijpt dat zowel de interne organisatiedoelen en –waarden, de wet- en regelgeving en de negatieve gevolgen van de uitvoeringspraktijk leiden tot een situatie van morele ambiguïteit. Integriteit veronderstelt dat hij deze doelen, waarden en regels toch als leidraad neemt voor zijn handelen. Maar omdat deze gezamenlijk ambigue zijn, wordt het belangrijk dat er een andere normatieve voorwaarde wordt gevraagd. Dat is het burgerperspectief dat vraagt dat de ambtenaar in kwestie het belang en het perspectief van de burger erkent en een serieus mee laat wegen in het bepalen van de uiteindelijke beslissing of handeling. Verschillende ambtenaren zullen daarin wellicht verschillende inhoudelijke keuzes maken. Het gaat erom dat voordat de uiteindelijke keuze moreel wordt beoordeeld, het ten minste goed is om de handeling aan een zekere standaard te kunnen houden. De stelling in dit onderzoek is dat in deze moreel ambigue situatie er in het slechtste geval niet een direct en eenduidig moreel goede handeling is te vervaardigen, en dat daarom integer handelen belangrijk wordt.

Tot dusver is betoogd dat er (1) conceptueel een normatieve voorwaarde mag worden gesteld aan integriteit, die (2) niet een té inhoudelijk morele theorie moet zijn, en dat (3) in de ambtelijke context het burgerperspectief een goede kanshebber is om een normatieve voorwaarde te zijn waaraan integriteit zich dient te houden. Op deze manier wordt er in situaties van morele ambiguïteit niet een uitspraak gedaan over de goedheid of juistheid van een specifieke handeling, maar wordt ten minste de handeling op zichzelf moreel gelegitimeerd doordat deze integer tot stand is gekomen. De kritische tegenvraag is echter: Wat als dit niet zo is? Wat betekent het wanneer men niet voldoet aan deze notie van integriteit?

De tegenvraag is dan: Welke moraliteit geldt er dan in situaties van morele ambiguïteit waarin er geen duidelijk gelegitimeerde handelingsopdracht is en zelfstandig handelen dus moet worden gerechtvaardigd? Daarvoor zijn er twee opties naast de conceptualisering van integriteit die hier wordt betoogd: (1) Er is geen enkele moraal of (2) er is een eenduidige, verabsoluterende moraal. Wanneer er geen enkele morele sturing is dan ontstaat er de ruimte voor willekeur en machtsmisbruik. Er is altijd behoefte aan een zekere morele garantie, niet in de laatste plaats omdat een burger zich veelal in een functionele afhankelijkheidsrelatie bevindt (Karssing, 2006). Zonder morele ijkpunten die een handeling van te voren legitimeren of die op zichzelf ‘goed’ zijn volgens een legitieme morele autoriteit, wordt de ruimte

geopend voor integriteitsschendingen. In Casus 4 zou de burger die zich moet inschrijven maar dit niet automatisch kan door zijn omstandigheden door een ambtenaar gevraagd kunnen worden voor persoonlijke gunsten in ruil voor een inschrijving in de administratie.

Daartegenover kan een sterk verabsoluterende moraal dermate eenduidig zijn dat er geen enkele rekening wordt gehouden met de lokale context. Wanneer er van te voren wordt vastgesteld dat er maar één specifieke houding goed is wanneer er morele onduidelijkheid ontstaat, kan het zijn dat er geen zicht meer is op de eventueel negatieve gevolgen die dit heeft voor de burger. Een te sterke bestuurlijke moraal legitimeert automatisch elke handeling, maar biedt geen garanties voor wanneer deze op zichzelf ontoereikend is.

Casus 5: Decentralisaties in het Sociaal Domein

Het sociaal domein is de brede term voor de verschillende beleidsterreinen die gaan over sociaal beleid, zoals arbeidsintegratie, jeugdhulp en huishoudelijke ondersteuning. Recentelijk zijn veel taken in dit domein overgedragen aan de gemeenten, omdat er vanuit wordt gegaan dat lokale overheden dichter bij de specifieke problemen van hun gemeenschap staan en daardoor beter kunnen inschatten welke oplossingen nodig zijn.

Echter, zo schrijft de Nationale ombudsman: *"Wet- en regelgeving binnen het sociaal domein kan in de praktijk nogal eens leiden tot knelpunten. Verschillende wetten zijn niet goed op elkaar afgestemd, aanpalende wetgeving zorgt soms voor meer complexiteit en de politiek vertelt soms tegenstrijdige boodschappen over de decentralisaties. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de systeem- en de leefwereld, waarin wetgeving binnen het systeem logisch lijkt maar in de praktijk toch tot dilemma's leidt. Een voorbeeld is het uitgangspunt van 'integraal' problemen oplossen; niet altijd is helder wat daar nu precies mee wordt bedoeld. Specifiek over de klachten merken gemeenten op dat er nog altijd verschillende verantwoordelijkheden bestaan op de verschillende bestuursniveaus en uitvoeringsorganisaties. Daarnaast is er een verschil tussen de wettelijke verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid die wordt ervaren of gevoeld. Ook dit kan leiden tot verwarring of onduidelijkheid".*

Wanneer burgers een probleem ervaren met de dienstverlening van de bestuursorganen waarmee zij te maken hebben, dan kunnen zij daarover een klacht indienen. Maar in de complexiteit van het systeem is het eigenlijk helemaal niet altijd duidelijk wat de juiste manier is om hiermee om te gaan. Zo beschrijft een gemeenteambtenaar zijn positie:

"In het algemeen is er (...) een spanningsveld tussen de wens om klachten zo informeel en snel mogelijk en op de betrokken afdeling zelf te behandelen (geen onnodige juridisering, streven naar een oplossing voor het probleem, leereffect) en de wens om klachten zo onafhankelijk mogelijk te behandelen ('veilige' meldplek, los van de betrokken afdeling, objectieve blik door bijv. klachtencommissie). Bij klachten in het sociaal domein is dit spanningsveld sterk aanwezig, doordat cliënten zich vaak in een afhankelijke en kwetsbare positie bevinden ten opzichte van de gemeente die besluiten neemt over te leveren zorg en hebben ze lang met de gemeenten te maken".

De vraag is welke belangen zwaarder moeten wegen, zeker wanneer er sprake is van een kwetsbare groep en weinig eenduidigheid in regelgeving.

Daarom is integriteit een algemeen moreel principe waarbij het burgerperspectief toestaat voor lokale contexten. Daardoor ligt er wel een harde eis van integriteit waardoor een handeling wordt gelegitimeerd, maar is er tegelijkertijd ruimte voor de verscheidenheid aan verschillende overheidsorganisaties en soorten ambtenaren waarmee je in verschillende relaties als burger in aanraking komt.

In Casus 5 wordt beschreven dat soms de wet- en regelgeving juist morele dilemma's in de praktijk voor ambtenaren veroorzaken, omdat ze problemen veroorzaken voor burgers. Ook hier is dus de vraag hoe de des betreffende ambtenaar goed kan handelen. Het morele dilemma ontstaat doordat er snel een oplossing gevraagd wordt, maar de verschillende doelen en regels elkaar der mate tegenspreken dat deze juist het probleem veroorzaken. Daarnaast is er een verscheidenheid aan publieke waarden die men wilt realiseren: 'Onafhankelijkheid', 'Voortvarendheid', 'Veiligheid', 'Informaliteit' en 'Effectiviteit'.

De ambtenaar in kwestie heeft een discretionaire ruimte en zal keuzes moeten maken tussen deze waarden. Integer handelen is dus in eerste instantie handelen gebaseerd op deze waarden. Er zijn voor de verschillende waarden wellicht goede argumenten te geven. Tegelijkertijd moet er een keuze worden gemaakt. De ambtenaar kan bijvoorbeeld kiezen voor de waarde 'Effectiviteit' en zijn handelen daarop baseren. Tegelijkertijd kan dit er toe leiden dat er voor de burger de waarde 'Veiligheid' onvoldoende wordt gerealiseerd. Of misschien vindt de manager in de organisatie dat de waarde 'Onafhankelijkheid' te weinig terugkomt in de uiteindelijke handeling. De ambtenaar zal zich moeten kunnen verantwoorden voor zijn keuzes. Wanneer hij integer handelt zal deze keuze ten minste kunnen worden gelegitimeerd doordat er wordt gevraagd deze waarden enigszins met elkaar in overeenstemming te brengen en daarbij het belang van de burger expliciet mee te laten wegen. Ongeacht of de ambtenaar hypothetisch kiest voor 'Effectiviteit' boven 'Onafhankelijkheid', kan er dan ten minste worden gesteld dat zijn keuze hiervoor een legitieme keuze is geweest wanneer deze heeft voldaan aan de voorwaarde van het burgerperspectief.

4. Conclusie

Om terug te gaan naar het citaat van Max Weber waarmee dit onderzoek opent, bevat deze uitspraak een belangrijk inzicht dat in deze thesis concreet wordt gemaakt. In de bureaucratische praktijk is er – cynisch genoeg – zelden een gebrek aan goede bedoelingen, maar is de context van de praktijk er op zichzelf een die kan leiden tot allerlei ongewenste neveneffecten. Een wet, een beleidsstuk, een circulaire, noem maar op welke gecodificeerde handelingsopdrachten er worden uitgewerkt om goede doelen te realiseren. De inherent onvoltooide wets-, beleids- en regelgevingspraktijk zal altijd aanlopen tegen onvoorziene, onvoorspelbare en onvolmaakte realiteiten die in hun weerbarstigheid leiden tot morele dilemma's. Het tweede belangrijke inzicht in dit citaat is dat het ogenschijnlijk onmogelijk is om een absoluut sluitende ethiek te vinden die zich hiermee raad weet. Hierin besloten ligt dan ook de uitdaging voor elk nadenken over morele vraagstukken in en over het openbaar bestuur.

4.1 Conceptualisering van ambtelijke integriteit

In deze scriptie wordt betoogd dat het burgerperspectief van de Nationale ombudsman een normatieve voorwaarde is voor integer ambtelijk handelen in situaties van morele ambiguïteit. De waarde van ambtelijke integriteit is gelegen in hypothetische situaties waarin de opeenvolgende legitieme morele autoriteiten – politiek, recht en bureaucratie – zelf conflicterende handelingsopdrachten geven. In de discretionaire ruimte die ontstaat wordt een zelfstandige handeling gevraagd van de ambtenaar. Integriteit die voldoet aan de normatieve voorwaarde van het burgerperspectief legitimeert deze handeling, zonder daarmee direct een uitspraak te doen over de moreel inhoudelijke kwaliteit van deze handeling. Het is dus een minimum waarin *minstens* erkend kan worden dat de ambtenaar in kwestie moreel legitiem heeft gehandeld. Om een parallel te trekken: Een niet-religieus persoon hoeft het niet met de Paus eens te zijn over zijn moreel inhoudelijke stellingnames om toch te erkennen dat hij een man van integriteit is en daarom met een zekere morele autoriteit mag handelen (Miller, 2013).

Ten eerste is er betoogd dat integriteit conceptueel behoefte heeft aan minimaal één normatieve voorwaarde. De gedachte dat integriteit gaat over de (waarden) coherentie – zowel intra- als interpersoonlijk – van een individu is een leidende gedachte. Toch zegt dit nog niets over de morele inhoud van deze eigenschap, en kan deze gedachte op zichzelf als

enkel een ‘formele relatie’ worden opgevat. Daarom wordt er gepleit dat integriteit beperkt geldig is, door deze aan de normatieve voorwaarde te moeten laten voldoen van redelijkheid of objectieve werkelijkheid (Ashford, 2000; McFall, 1987). In dit onderzoek wordt betoogd dat in de ambtelijke context deze normatieve voorwaarde het burgerperspectief is.

Ten tweede is de relevante context geschetst van de situaties waarin de ambtenaar zich bevindt. Er zijn twee normatieve gedachten over de morele positie van de ambtenaar. Allereerst is er het klassieke model waarin de politiek het enige en absolute legitieme morele primaat bezit en dat ambtenaren dienen om de wetsvruchten van deze moraliteit uit te voeren in de praktijk. Tegen dit model wordt gesteld dat er in dagelijkse praktijk echter veel begrenzings- en beperkingen optreden in het werk van ambtenaren, waardoor er noodzakelijkerwijs een discretionaire ruimte ontstaat voor ambtenaren waarin van hen wordt gevraagd om zelfstandig te handelen. Toch lijkt dit een te gemakkelijke argumentatie om te kunnen uitleggen waarom deze discretionaire ook moreel gelegitimeerd is. Omdat het zo is, betekent nog niet dat het zo moet zijn (Overeen & Verhoef, 2014). Wie durft er immers aan te nemen dat je met een automatisch gelegitimeerde discretionaire ruimte niet de deur open zet naar willekeur?

De vraag is dus: Als de regels niet voldoende houvast bieden omdat ze (1) elkaar tegenspreken, (2) ze in de praktijk niet toepasbaar zijn door organisationele beperkingen of (3) ze immoreel zijn doordat ze juist problemen veroorzaken, hoe moet een ambtenaar dan handelen? Als de handeling moeilijk voorafgaand op zijn inhoudelijke moraliteit te beoordelen is, dan is het een minimum voorwaarde dat er ten minste een breed gedragen overeenkomst bestaat over dat de handelingsruimte op zichzelf een moreel gelegitimeerde handeling toelaat. Integriteit is het mechanisme die de handeling op zichzelf rechtvaardigt, waarna de vraag komt over de moraliteit van die handeling.

Het wordt daarom wel belangrijk welke normatieve voorwaarde er gesteld moet worden aan deze integriteit. Er moet aannemelijk worden gemaakt dat er is voldaan aan het burgerperspectief. Dit perspectief is een morele oriëntatie waarbij die dient als ijkpunt wanneer de politiek, de wet of de organisatie tekort schieten. Het burgerperspectief vraagt dat het belang en het gezichtspunt van de burger bewust worden meegewogen in de handeling. Het stelt dat de bureaucratische praktijk vervreemdende effecten heeft. De intern-georiënteerde logica en de eng-geformuleerde doelmatige rationaliteit van publieke

organisaties kunnen het vertrouwen van de burger beschadigen, wanneer zij niet in staat zijn om hun publieke waarden te realiseren.

Dit integriteitsbegrip biedt de morele legitimering van het handelen binnen deze discretionaire ruimte op zichzelf, zonder direct een uitspraak te doen over de moraliteit van die handeling. We kunnen ten minste stellen dat de handeling moreel gerechtvaardigd is om uit te voeren op basis van integriteit. Om die reden is integriteit dan ook een belangrijke ambtelijke eigenschap.

Er is veel gezegd over de situatie waarin de regels, waarden of doelen van een organisatie vermeend duidelijk zijn. Een integriteitskwestie is dan simpel gesteld het misbruiken van de eigen positie wanneer men niet overeenkomstig deze regels, waarden of doelen handelt. In de context van deze situatie betekent integriteit dan ook eerder een categorisch concept: handel integer, of handel niet integer. Het is ook gemakkelijker te normeren in een gedragsregel: Handel volgens dit imperatief, of je hebt de plicht om deze regel niet te overtreden. Integriteit wordt in deze context waardevol omdat er wordt voldaan aan functionele eisen. In dit onderzoek is er betoogd dat er in de situatie waarin er sprake is van morele ambiguïteit, integriteit een belangrijke ambtelijke eigenschap wordt om het handelen van ambtenaren te kunnen legitimeren.

4.2 Beleidsaanbevelingen

De Nationale ombudsman is een organisatie die zich actief inzet voor behoorlijke gedragingen van bestuursorganen. Hij heeft geen politieke of juridische autoriteit, maar probeert doormiddel van gesprek, op basis van onderzoek, toch druk uit te oefenen op bestuursorganen om zich in te zetten voor een openbaar bestuur dat het burgerperspectief omarmd. Integriteit van ambtenaren is om die reden een belangwekkend thema voor de Nationale ombudsman.

Toch is er momenteel geen sprake van een interne thematische portefeuille ‘Integriteit’ binnen de organisatie. Zoals in deze thesis is betoogd vervult ‘Integriteit’ vanuit het gezichtspunt van de ombudsman een specifieke functie in een andere context dan waar andere organisaties zich over uitspreken. Een medewerker belast met de portefeuille ‘Integriteit’ kan deelnemen aan netwerken, contact onderhouden met relevante organisaties, de wetenschappelijke literatuur bijhouden, de eigen casuïstiek inventariseren en classificeren als ‘integriteitsschending’, en

intern de aandacht voor het onderwerp blijven vragen. Een aanbeveling is dan ook om een sterke portefeuille Integriteit hoofdzakelijk bij één medewerker te beleggen.

Daarnaast wordt er in de onderzoeken naar de gedragingen van bestuursorganen vaak gekeken naar de behoorlijkheidsnormen zoals geformuleerd in Behoorlijkheidswijzer. Integriteit is daarin slechts één van de 22 normen, waarbij integriteit primair gaat over situaties waarin sprake is van misbruik. Dit is bruikbaar in particuliere casussen waarin dit ook specifiek het geval is. Toch is er op basis van dit onderzoek ruimte om in de onderzoeken uit Eigen beweging te reflecteren hoe beleid in de uitvoeringspraktijk zich verhoudt tot integriteit. Hypothetisch kan zich de situatie voordoen dat veranderend beleid waarnaar de Nationale ombudsman uit Eigen beweging onderzoek doet, kan vinden dat dit beleid een risico oplevert met betrekking tot morele dilemma's die ambtenaren ervaren. Het integriteitsbegrip dat is ontwikkeld in dit onderzoek biedt een handvat om dergelijke situaties meer concreet te kunnen analyseren op integriteitsrisico's.

Literatuur

Aristoteles., Hupperts, C. & Poortman, B. (2015 [2005]). *Ethica Nicomachea*. Uitgeverij Damon.

Ashford, E. (2000). *Utilitarianism, Integrity, and Partiality*. The Journal of Philosophy. Vol. 97, No. 8 (Aug., 2000), pp. 421-439

Bailey, S.K. (1964). *Ethics and the Public Service*. Public Administration Review, Vol. 24, No. 4 (Dec., 1964), pp. 234-243

Bandura, A., Barbaranelli, C., Caprara, G. V. & Pastorelli, C. (1996). *Mechanisms of Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency*. Journal of Personality and Social Psychology, Vol 71(2), Aug 1996, 364-374

Bigelow, J. & Pargetter, R. (2007). *Integrity and Autonomy*. American Philosophical Quarterly, Vol. 44, No. 1 (Jan., 2007), pp. 39-49

Bos, Ten R. (2015). *Bureaucratie is een inktvis*. Boom. Amsterdam.

Bovens, M. (1996). *Conflicting Loyalties: Ethical Pluralism in Administrative Life*. International Journal of Public Administration, 19:11-12, 2195-2211

Bowman, J.S. (1990). *Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators*. Public Administration Review, Vol. 50, No. 3 (May - Jun., 1990), pp. 345-353

Bowman, J.S. & Connolly Knox, C. (2008). *Ethics in Government: No Matter How Long and Dark the Night*. Public Administration Review • July | August 2008

Bureau Integriteit Openbare Sector (2015). *Handreiking Integriteitsinfrastructuur voor Bestuurlijke Integriteit*. CAOP Den Haag.

Calhoun, C. (1995). *Standing for Something*. The Journal of Philosophy, Vol. 92, No. 5 (May, 1995), pp. 235-260

Cooper, T. (1987). *Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics*. Public Administration Review. July 1987

- Cooper, T (2004). *Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort*. Public Administration Review. July/August 2004, Vol. 64, No. 4
- Doris, J.M. (2002). *Lack of Character. Personality and Moral Behavior*. Cambridge University Press.
- Eschenbach, W.J. Von (2012). *Integrity, Commitment, and a Coherent Self*. Journal of Value Inquiry. 46 (3): pp. 369-378.
- Fenger, H.J.M. (2016). *Oratie: Van wie is de verzorgingsstaat? Over het eigenaarschap van publieke instituties*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Den Haag.
- Freiman, C. (2010). *Why Be Immoral?* Ethical Theory and Moral Practice, Vol. 13, No. 2 (April 2010), pp. 191-205
- Frissen, P.H.A. (2013). *De Fatale Staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Van Gennep. Amsterdam.
- Habermas, J. (1985). *A Theory of Communicative Action. Volume 2. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Beacon Press. Boston.
- Heres, L. (2016). *Tonen van de Top. De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid*. Eindrapport in opdracht van BIOS.
- Hoekstra, A., Huberts, L., Gaisbauer, I. (2016). *Integrity and integrity management in the Netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments*. Chapter 1 in: *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*. Huberts & Hoekstra (red.). BIOS Den Haag.
- Kant, I., & Gregor, M. J. (1998). *Groundwork of the metaphysics of morals*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press.
- Karssing, E.D. (2006). *Integriteit in de beroepspraktijk*. Proefschrift.
- Karssing, E.D. (2016). *Uit de boekenkast van de bedrijfsethiek*. Tijdschrift voor Compliance. *Thema: Compliance en integriteit*. Jaargang 16 – Oktober 2016
- Kaptein, M (2016). *Waarom en wanneer alleen al de schijn van niet-integer gedrag niet integer is*. Tijdschrift voor Compliance. Jaargang 16. Oktober 2016. pp. 239 - 246

- Kelly, B. (1998). *Preserving moral integrity: a follow-up study with new graduate nurses*. Journal of advanced nursing. 28 (5): pp. 1134-1145
- Kolthoff, E., Hubert, L. & Van den Heuvel, H. (2006). *The Ethics of New Public Management: Is integrity at stake?* Public Administration Quarterly. Vol. 30, No. 3/4, pp. 399-439
- Kolthoff, E. (2007). *Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*. Proefschrift.
- Korsgaard, C.M. (2009). *Self-constitution: Agency, Identity and Integrity*. Oxford University Press.
- Lipsky, M. (2010 [1980]). *Street-level Bureaucracy. Dilemma's of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation
- McFall, L. (1987). *Integrity*. Ethics, Vol. 98, No. 1 (Oct., 1987), pp. 5-20
- McLeod, C. (2005). *How to Distinguish Autonomy from Integrity*. Canadian Journal of Philosophy, Vol. 35, No. 1 (Mar., 2005), pp. 107-133
- Meeus, T. (2016). *De valkuil van het integriteitsopportunisme. Een pleidooi voor méér intellectuele integriteit en verscherpte regels inzake mogelijke integriteitsschendingen van collega-politici*. In: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2016. Zonden in de politiek.
- Menzel, D.C. (2005). *Research on Integrity and Ethics in Governance. A Review and Assessment*. Public Integrity, Spring 2005, vol. 7, no. 2, pp. 147–168.
- Mill, J.S. (2008 [1861]). *Utilitarianism*. In: *On Liberty. And other essays*. Oxford University Press.
- Miller, C (2013). *Integrity*. In: *Blackwell International Encyclopedia of Ethics*. Blackwell. pp. 1-11.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Directie Openbaar Bestuur en Democratie. Den Haag.
- Mitchell, C.E. (1999). *Violating The Public Trust: The Ethical And Moral Obligations of Government Officials*. Public Personnel Management Volume 28 No. 1 Spring 1999

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Nationale ombudsman (2017). *Jaarverslag 2016. Wie niet past, loopt vast*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 696, nr. 2

Nationale ombudsman (2016 [2009]). *Behoorlijkheidswijzer*. Brochure de Nationale ombudsman. Den Haag.

Nieuwenburg, P (2007). *The Integrity Paradox*. Public Integrity, Summer 2007, vol. 9, no. 3, pp. 213–224.

Overeem, P. (2005). *The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators*. Administrative Theory & Praxis Vol. 27, No. 2, 2005: 311–329

Overeem, P. & Verhoef, J. (2014). *Moral Dilemmas, Theoretical Confusion: Value Pluralism and Its Supposed Implications for Public Administration*. Administration & Society 2014. Pp. 1–24

Putman, D. (1996). *Integrity and Moral Development*. The Journal of Value Inquiry 30: 237-246 (June 1996)

Railton, P. (1984). *Alienation, Consequentialism, and the Demands of Morality*. Philosophy & Public Affairs. Vol. 13, No. 2 (Spring, 1984), pp. 134-171

Rutgers, M.R. (2003). *De Verlicht Bestuurskundige. Over de raakvlakken van filosofie en bestuurskunde*. Oratie bij het aanvaarden van het ambt van hoogleraar op het vakgebied van de bestuurskunde, in het bijzonder de filosofie en ethiek van het openbaar bestuur, aan de Universiteit Leiden op vrijdag 26 september 2003

Rutgers, M. R. (2012). *A pantheon of public values: an historical and conceptual approach to the normativity of facts and values*. Paper presented at The public values consortium biennial workshop 2012: Beyond conceptualization: integrating public values to inform policy & management.

Stewart, D. (1985). *Ethics and the Profession of Public Administration: The Moral Responsibility of Individuals in Public Sector Organizations*. Public Administration Quarterly, Vol. 8, No. 4 (WINTER, 1985), pp. 487-495

Vanderkerckhove, W. (2010). *On the Notion of Organisational Integrity*. Philosophy of Management. Vol. 9, No. 1, 2010.

Van der Heijden, G. M. A. (2001). *Een filosofie van behoorlijk bestuur : een verklaring voor de juridische en de maatschappelijke functie van de beginselen van behoorlijk bestuur*.

Van der Wal, Z. & Hout, van E. Th. J. (2009). *Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values*. International Journal of Public Administration, 32:3-4, 220-231

Van der Wal, Z. (2011). *The Content and Context of Organizational Ethics*. Public Administration. Vol. 89, No. 2, 2011 (644–660)

Williams, B. & Smart, J.C.C. (1973). *Utilitarianism: For and Against*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Weber, M (2013 [1919]). *Politiek als beroep*. Uitgeverij Vantilt. Nijmegen.

Bijlage 1: Juridisch kader

Er zijn hoofdzakelijk drie wetten die de functie en bevoegdheid van de Nationale ombudsman bepalen. In dit juridisch kader zijn relevante, maar niet uitsluitende, artikelen opgenomen uit respectievelijk de Grondwet, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet Nationale ombudsman.

Grondwet, artikel 78a

Artikel 78a, Lid 1: De Nationale ombudsman verricht op verzoek of uit eigen beweging onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen.

Wet Nationale ombudsman, artikel 1

Artikel 1a

Lid 1: Deze wet is van toepassing op de gedragingen van de volgende bestuursorganen:

- a. Onze Ministers;
- b. bestuursorganen van provincies, gemeenten, openbare lichamen, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen [...];
- c. bestuursorganen aan welke bij of krachtens wettelijk voorschrift een taak met betrekking tot de politie is opgedragen, voor zover het de uitoefening van die taak betreft;
- d. bestuursorganen van provincies, gemeenten, openbare lichamen, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen voor zover het de gedragingen van voor hen werkzame buitengewoon opsporingsambtenaren betreft;
- e. andere bestuursorganen, daaronder mede begrepen bestuursorganen in de openbare lichamen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd.

Lid 2: Een gedraging van een ambtenaar, verricht in de uitoefening van zijn functie, wordt aangemerkt als een gedraging van het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid hij werkzaam is.

Algemene wet bestuursrecht, artikel 9

Artikel 9.1

Lid 1: Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

Lid 2: Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.

Artikel 9.22

De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het verzoek betrekking heeft op een aangelegenheid die behoort tot het algemeen regeringsbeleid, daaronder

begrepen het algemeen beleid ter handhaving van de rechtsorde, of tot het algemeen beleid van het betrokken bestuursorgaan;

- a. een algemeen verbindend voorschrift;
- b. een gedraging waartegen beklag kan worden gedaan of beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of waartegen een beklag- of beroepsprocedure aanhangig is;
- c. een gedraging ten aanzien waarvan door een bestuursrechter uitspraak is gedaan;
- d. een gedraging ten aanzien waarvan een procedure bij een andere rechterlijke instantie dan een bestuursrechter aanhangig is, dan wel beroep openstaat tegen een uitspraak die in een zodanige procedure is gedaan;
- e. een gedraging waarop de rechterlijke macht toeziet.

Artikel 9.26

Tenzij artikel 9:22 van toepassing is, is de ombudsman bevoegd uit eigen beweging een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen.

Artikel 9.27

Lid 1: De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen.

Lid 3: De ombudsman kan naar aanleiding van het door hem verrichte onderzoek aan het bestuursorgaan aanbevelingen doen.

Bijlage 2. Verantwoording casuïstiek

De casuïstiek die in deze masterthesis is gebruikt als empirische basis voor het analyseren van de integriteitskwesaties waar de Nationale ombudsman zich over buigt komt uit de klachtenpraktijk van de Nationale ombudsman. Voor zover nodig zijn deze casussen zoveel mogelijk geanonimiseerd zodat zij niet herleidbaar zijn naar de betrokkenen. Sommige rapporten zijn openbaar toegankelijk op de website van de Nationale ombudsman. Deze bronnen hadden om die reden al minder noodzaak om verder te anonimiseren, omdat dat voor publicatie al is gebeurd. Ook is er gebruik gemaakt van klachtendossiers uit de digitale archieven van de Nationale ombudsman. Deze dossiers zijn enkel toegankelijk na toestemming en het ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring. In deze thesis is hier in zoverre gebruik van gemaakt als nodig werd geacht. Ook hier is zoveel mogelijk herleidbare informatie weggelaten, omdat het om de kern van de zaak gaat om situaties te kunnen illustreren. Tot slot zijn er onderzoeken uit Eigen beweging gebruikt om de morele dilemma's te schetsen die de Nationale ombudsman waarneemt in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van ambtenaren.

Casus 1: *Informeren en betrekken beklagde*, 22 september 2015, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=rapport/20150140%20R%202014.03763%20%20%2022-09-2015.pdf>

Casus 2 en 3 komen uit de klachtenpraktijk van de Nationale ombudsman. De overige casussen zijn beschreven op basis van gepubliceerde onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman.

Casus 4: *Een mens leeft, een systeem niet*, 1 november 2016, <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=onderzoek/Rapport%202016-110%20Een%20mens%20leeft,%20een%20systeem%20niet.pdf>

Casus 5: *Terug aan tafel, samen de klacht oplossen*, 2 maart 2017, https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=onderzoek/101174_Terug%20aan%20tafel_iRapport.pdf