

INTEGRITEIT 2025

Integriteitskwesties aan de horizon
en hun implicaties

Prof. dr. Zeger van der Wal

Hoogleraar Ien Dales Leerstoel, Faculteit Governance and
Global Affairs van de Universiteit Leiden en het CAOP



Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Stichting
Dales
Leerstoel

ABP



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

CAOP

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

Integriteit 2025

Integriteitskwesties aan de horizon en hun implicaties

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	5
1. DE DYNAMISCHE OMGEVING VAN HET OPENBAAR BESTUUR	9
2. INTEGRITEIT: VISIES EN DEFINITIES	13
3. INTEGRITEITSINCIDENTEN: TYPEN, FEITEN EN CIJFERS	17
4. INTEGRITEITSBELEID: VAN 'DALES' TOT NU	23
5. INTEGRITEIT 2025: VIER DOMEINEN IN BEWEGING	29
Domein 1: Het snijvlak van het professionele en persoonlijke in het digitale tijdperk	30
Domein 2: Toenemende diversiteit en uitdagingen op personeelsgebied	35
Domein 3: Big data, privacy, veiligheid en toegankelijkheid	40
Domein 4: Gedrag van overheden en partners in netwerkverbanden	42
6. BELEID EN LEIDERSCHAP 2025: UITDAGINGEN, CONTOUREN EN ONZEKERHEDEN	47
REFERENTIES	53
EINDNOTEN	63
BIOGRAFIE	68



Inleiding

Welke typen integriteitskwesties gaan in de nabije toekomst de agenda bepalen en wat zijn de implicaties voor ambtenaren en bestuurders? Dit essay bespreekt de betekenis van recente ontwikkelingen in de omgeving van het openbaar bestuur – zoals technologisering, individualisering en horizontalisering – voor integriteit en integriteitsmanagement. De focus ligt daarbij op Nederland, maar er passeren ook internationale voorbeelden en *best practices* de revue, omdat we kunnen leren van de wijze waarop overheden en bestuurders in andere westerse democratieën omgaan met vergelijkbare kwesties.

Eerst blik ik kort terug op de ontwikkelingen van de afgelopen 25 jaar als het gaat om affaires en beleid. Dan zoom ik in op vier domeinen waar integriteitskwesties zich in toenemende mate voordoen en beleid volop in ontwikkeling is:

- a. het snijvlak van het professionele en het persoonlijke in het digitale tijdperk;
- b. toenemende personele en politieke diversiteit en uitdagingen voor omgangsvormen;
- c. big data en vraagstukken over privacy, veiligheid en toegankelijkheid;
- d. interacties tussen overheden en partners in netwerkverbanden.

Het essay sluit af met een pleidooi voor alert en moedig leiderschap en een minder verkrampt integriteitsdebat vanuit de gedachte dat meer beleid en regels niet altijd effectief zijn in een tijdperk van verandering.

1. De dynamische omgeving van het openbaar bestuur

Door technologisering, individualisering, globalisering en andere ontwikkelingen, weergegeven in tabel 1, komt er veel op ambtenaren en bestuurders af en ontstaan diverse nieuwe uitdagingen en wensen.¹ Stakeholders willen actiever participeren in bestuur en beleid, maar verlangen tegelijkertijd krachtdadig bestuur. De gewenste innovaties en prestaties worden bijna dagelijks kritisch gewogen en besproken.² Deze veranderende omgeving vereist veelzijdig vakmanschap van ambtenaren en bestuurders, die uiteenlopende, soms tegenstrijdige rollen en competenties moeten beheersen.³

De graduele en tastbare megatrends⁴ in tabel 1 zullen gepaard gaan met minder grijpbare en zichtbare ontwikkelingen en acute crises en schokken.⁵ Zowel grote, kleine als onzichtbare trends hebben implicaties voor integriteit, de wijze waarop integriteitskwesties zich manifesteren en hoe ze worden beoordeeld door diverse scheidsrechters.

Voordat ik nader inga op de kwesties die de komende jaren de integriteitsagenda gaan bepalen, zijn eerst enige begripsduiding en feiten en cijfers van belang: wat bedoelen we met integriteit, welke typen integriteitskwesties onderscheiden we in discussies tot nu toe en wat speelt er momenteel in Nederland: hoe 'erg' is het eigenlijk?

Tabel 1: Megatrends en hun betekenis

Trends	Betekenis
<i>Alles is verbonden</i>	Technologische revoluties, big data en nieuwe media zorgen voor een steeds verder vertakte netwerksamenleving met onbegrensde mogelijkheden voor slimme stakeholders die goed en soms ook kwaad willen.
<i>Grootse verwachtingen</i>	Individualisering, een toenemend opleidingsniveau en toegang tot informatie leiden tot: - groeiende assertiviteit, eigenwijsheid en torenhoge verwachtingen van stakeholders; - steeds verdergaande eisen aan de prestaties en transparantie van overheidshandelen.
<i>Eeuwig jong</i>	Demografische ontwikkelingen, generatieve scheefgroei, jeugdwerkloosheid en vergrijzing creëren een veelvoud van (elkaar versterkende) implicaties voor zorg, arbeid, pensioenen en sociale cohesie, en een nieuwe dynamiek op de werkvloer (personeelsbestand ‘van 25 naar 70’).
<i>Economische verknooptheid</i>	Convergentie van economische netwerken en markten en de regulering daarvan creëren enorme economische kansen, maar tegelijkertijd ook bijna onbeheersbare risico’s van ‘besmetting’ als zich economische crises en wanbeleid voordoen.
<i>Globale machtsverschuivingen</i>	Razendsnelle, nooit eerder vertoonde economische en politieke machtsverschuivingen van het Westen naar het Oosten zorgen voor een multipolaire wereld met meer veiligheidsvraagstukken, geopolitieke onzekerheid en migratieproblematiek.
<i>Meer met minder</i>	Een enorme toename van overheidsschulden in bijna de gehele westerse wereld zal gepaard gaan met de noodzaak tot fiscale maatregelen en de druk om (steeds minder) zaken goedkoper en slimmer te organiseren, ook in goede tijden.
<i>Meer van minder</i>	De afnemende hoeveelheid grondstoffen en materialen, en klimaatverandering en de daarmee gepaarde maatregelen, creëren innovatiedruk en de noodzaak om fysieke, financiële en personele ‘voorraden’ aan te leggen.
<i>Verstreckende verstedelijking</i>	De snel toenemende concentratie van burgers in en rondom steden leidt tot gigantische verstedelijkingsuitdagingen, maar biedt stedelijke clusters ook kansen om uit te groeien tot globale knooppunten van economische groei, bestuurskracht en beleidsinnovatie.

2. Integriteit: visies en definities

Integriteit in het openbaar bestuur wordt op vele manieren ingevuld en gedefinieerd. Tabel 2 vat acht veelgebruikte visies samen.⁶ Allemaal kennen ze een normatieve lading. In de woorden van Huberts (2015: 14): “Integer zijn willen we allemaal, het gaat om een hoera-begrip, niemand wil beschuldigd worden van niet integer zijn. Dat geldt voor alle interpretaties van integriteit.”

Tabel 2: Visies op integriteit⁷

- Integriteit als heelijkheid.
- Integriteit als passendheid (in de omgeving).
- Integriteit als professionele verantwoordelijkheid.
- Integriteit als bewust moreel reflecteren en handelen.
- Integriteit als waarde(n) inclusief onkreukbaarheid.
- Integriteit als overeenstemming met (waarden in) wet en regel
- **Integriteit als gedrag dat in overeenstemming is met geldende morele waarden, normen en spelregels**
- Integriteit als exemplarisch, ideaal gedrag

Integriteit als gedrag dat in overeenstemming is met geldende morele waarden, normen en spelregels is een veelgebruikte benadering in bestuur en bestuurskunde. Deze definitie roept tegelijkertijd allerlei vragen op. Wat is precies het ‘morele’ en wat is ‘geldend’? Het morele heeft betrekking op wat hoort en niet hoort in het sociale verkeer, en dan met grote betekenis en zeggingskracht. Het criterium ‘geldend’ verwijst naar het oordeel vanuit relevante publieken, maar om wie het daarbij gaat, staat telkens ter discussie.⁸ Bestaande regelgeving is relevant (de ‘gestolde moraal’), maar ook de opvattingen van de bevolking en vanuit de professie en gezaghebbende instanties.

Voor een burgemeester zijn de relevante stakeholders en ‘scheidsrechters’ weer net anders dan voor een Kamerlid of beleidsambtenaar. Het is van belang dat voor ogen te houden in de oordeelsvorming en afhandeling van integriteitskwesaties. Recent onderzoek van collega’s laat niet alleen zien dat verschillende scheidsrechters, zoals media, politiek en de rechter, inderdaad zeer uiteenlopend oordelen over integriteitsaffaires, maar ook dat we in het algemeen als samenleving steeds strenger worden in ons oordeel, waardoor er dus per definitie steeds meer affaires en schendingen ontstaan.⁹

Daar komt bij dat bestuur en beleid steeds horizontaler en interactiever vorm krijgen, waardoor steeds meer stakeholders en scheidsrechters een oordeel over kwesties vellen, maar ook *zelf onderdeel en onderwerp zijn* van oordeelsvorming. Of maatschappelijke en private partners van de overheid daarbij aan dezelfde waarden, normen en spelregels moeten voldoen, hoe dat moet worden vastgelegd en wie daarover gaat, zijn daarbij belangrijke vragen die voorliggen. Ik kom daar later in dit essay uitgebreider op terug.

3. Integriteitsincidenten: typen, feiten en cijfers

Wat voor integriteitsschendingen zien we in het openbaar bestuur in Nederland? Tabel 3 geeft een in diverse studies gebruikt en gevalideerd overzicht van tien soorten integriteitsschendingen.¹⁰ In Nederland komen schendingen 1, 2 en 3 relatief weinig voor; het betreft dan misdrijven waarbij strafrechtelijke vervolging aan de orde is. We staan ook niet voor niets steevast in de top tien van minst corrupte landen ter wereld in de welbekende (doch niet onomstreden) *Corruption Perception Index* (CPI) van Transparency International.¹¹ Bij de overige zeven typen, die vaker aan de orde zijn, ligt dat anders. In dit grijze gebied is oordeelsvorming normatiever, bestaan er wel regels maar zijn leidinggevend vaak aan zet om deze ook consistent na te leven, en speelt de publieke opinie een grote rol.¹²

Tabel 3: Typen integriteitsschendingen

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

Er zijn in de afgelopen jaren de nodige affaires geweest, op lokaal, provinciaal en nationaal niveau en zeker ook in de semipublieke sector (waar de beleidsverplichting vanuit de overheid vrij beperkt is). Na een relatieve luitte wat betreft de beleidsaandacht voor integriteit, door de nadruk op bezuinigingen in de nasleep van de financiële crisis en de eurocrisis¹³ na diverse beleidsintensivering voor met name lokale en provinciale overheden in de jaren daarvoor¹⁴, is integriteit inmiddels stevig terug op de agenda.

Er volgen nu kort wat feiten en cijfers over integriteitsaffaires in de afgelopen vijf jaar. Dat geeft ons mede een idee wat we in de komende jaren kunnen verwachten. Historische analyses over integriteitsaffaires laten immers mooi zien hoe ‘maatschappelijke klimaatveranderingen’ zich gedurende een aantal jaren voltrekken en hoe veranderende omgevingsfactoren daarin een belangrijke rol spelen.¹⁵ Het is hierbij van belang om onderscheid te maken tussen het politiek-bestuurlijke en het ambtelijke domein.¹⁶ Thematiek, omvang en aard van incidenten verschillen nogal, net als verantwoordelijkheden, instrumenten en de bijbehorende sancties. Laat ik beginnen met het politieke domein.¹⁷

Politici en bestuurders

Collega’s Leo Huberts (Vrije Universiteit Amsterdam) en Muel Kaptein (Erasmus Universiteit Rotterdam) brengen sinds 2013 samen met *Vrij Nederland* de jaarlijkse integriteitsindex uit.¹⁸ Zij rapporteren 46 politieke integriteitsincidenten in 2016 tegenover 67 in 2015, 49 in 2014 en 64 in 2013. Volgens de auteurs gaat het te ver om daar een duidelijke dalende trend in te zien, al is een mogelijke verklaring wellicht de afwezigheid van verkiezingen in 2016. Politieke integriteit is in toenemende mate onderdeel van het politieke spel, zeker op lokaal en provinciaal niveau, en derhalve is het denkbaar dat er rondom verkiezingen ook meer affaires aan het licht komen.¹⁹

Kijkend naar de aard van de incidenten zien we alle schendingen uit tabel 3 wel voorbijkomen: fraude en omkoping, belangenverstrengeling, ongepaste omgangsvormen en seksuele intimidatie, machtsmisbruik en misbruik van de informatiepositie, verspilling van overheidsmiddelen en kwestieus declaratiegedrag en – het politici steeds zwaarder aangerekende – wangedrag in privé-tijd. Met betrekking tot meldingen van incidenten door bestuurders zien we eenzelfde stabiel of zelfs enigszins dalend niveau.²⁰ In 2016 werden bij het Steunpunt Politieke Gezagsdragers 65 incidenten gemeld tegenover 76 in het jaar daarvoor. Verreweg de meeste meldingen betreffen belangenverstrengeling op lokaal niveau, het lekken van informatie en ongewenst gedrag, en dus geen harde corruptie of fraude (daar zijn ook andere instanties bij aan zet) maar “politieke akkefietjes die overigens wél veel politieke aandacht trekken”, aldus Hans Groot van het steunpunt.²¹

Ambtenaren

Hoe zit het met meldingen en schendingen binnen de ambtenarij? Er is veel informatie beschikbaar, maar tegelijkertijd ontbreekt een centraal register of monitoringsinstrument dat alle meldingen, incidenten en de afhandeling daarvan voor de diverse overheidslagen systematisch verzamelt en categoriseert. Het Financieele Dagblad (FD) rapporteert ieder jaar op basis van een onderzoek op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

over het aantal incidenten binnen overheidsorganisaties, en baseert zich daarbij weer deels op de vierjarige *Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur* van de Rijksoverheid.

Het meest recente overzicht in het FD is gebaseerd op cijfers binnen de rijksoverheid van 2009 tot 2014.²² De totale optelsom van het aantal incidenten in 2014 is ongeveer duizend. In 121 gevallen leidde zo'n incident tot disciplinair ontslag en in 284 gevallen tot een andere opgelegde disciplinaire straf (demotie, onbetaald verlof, schorsing of anderszids). Hieruit blijkt een lichte stijging ten opzichte van 2013, maar een lichte daling ten opzichte van 2012. Ook bij ambtenaren heeft het merendeel van de incidenten te maken met omgangsvormen en onheus gedrag, zowel tijdens werktijd als in privétijd, terwijl grootscheepse omkoping en fraude maar weinig voorkomen.²³ Organisaties die direct met cliënten en hun gegevens werken, zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Belastingdienst, blijken extra kwetsbaar.

Het meest recente onderzoek onder gemeentesecretarissen van een meerderheid van de Nederlandse gemeenten levert een schatting op van 300 tot 400 daadwerkelijke integriteitsincidenten op jaarbasis in ons lokaal bestuur (op meer dan 150.000 ambtenaren).²⁴



4. Integriteitsbeleid: van 'Dales' tot nu

In de afgelopen 25 jaar heeft veel beleidsontwikkeling plaatsgevonden. De beroemde speech van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales voor de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in 1992 (“Een beetje integer kan niet”)²⁵ heeft daar een belangrijke aanzet toe gegeven. Een mooi overzicht werd in 2016 gepubliceerd door Hoekstra, Huberts en Gaisbauer.²⁶ De auteurs onderscheiden drie fasen in de beleidsontwikkeling sinds ‘Dales’, die hier kort zijn samengevat.

Fase 1 – Agendering en regulering (1992-2003)

In de jaren negentig publiceerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn eerste nota’s over integriteit. Vervolgens werden beleidsbepalingen toegevoegd aan de Ambtenarenwet. Het ging daarbij vooral om regulerend instrumentarium (ook wel ‘integriteitsbeleid 1.0’ genoemd²⁷), zoals geschenkenregelingen, regelingen omtrent nevenfuncties en financiële belangen en klokkenluidersregelingen. BZK ontwierp methoden en procedures om de integriteit van overheidsorganisaties te auditen en kwam met een brochure voor vertrouwenspersonen.

Fase 2 – Bewustwording en ondersteuning (2003-2007)

Aandacht en instrumentarium intensiveerden vanaf 2003, mede als reactie op de grootschalige bouwfraude die klokkenluider Ad Bos aan het licht bracht. Een herziening van de Ambtenarenwet volgde in 2006 en alle overheidsorganisaties committeerden zich aan dertien integriteitsnormen. Een aantal ondersteunende organisaties zag in die tijd het licht. Prominente voorbeelden zijn het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), dat overheidsorganisaties ging ondersteunen bij de naleving van de dertien integriteitsnormen, en het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING), dat lokale overheden adviseerde en op verzoek affaires ging onderzoeken.

Dilemmatrainingen en integriteitsdagen alsmede de formulering van codes en waardenstatements namen een grote vlucht: een verschuiving richting ‘integriteitsbeleid 2.0’.²⁸ Het beleidsinstrumentarium voor en door politici en bestuurders bleef daarbij achter bij dat van ambtenaren. Zo verzuimde de Tweede Kamer meerdere malen voor zichzelf een gedragscode op te stellen.²⁹ Pas recentelijk zijn ook formele verantwoordelijkheden voor integriteit belegd bij raadsgriffiers, commissarissen van de Koning en burgemeesters.³⁰

Fase 3 – Systemen, (re)organisatie en monitoring (2007-2018)

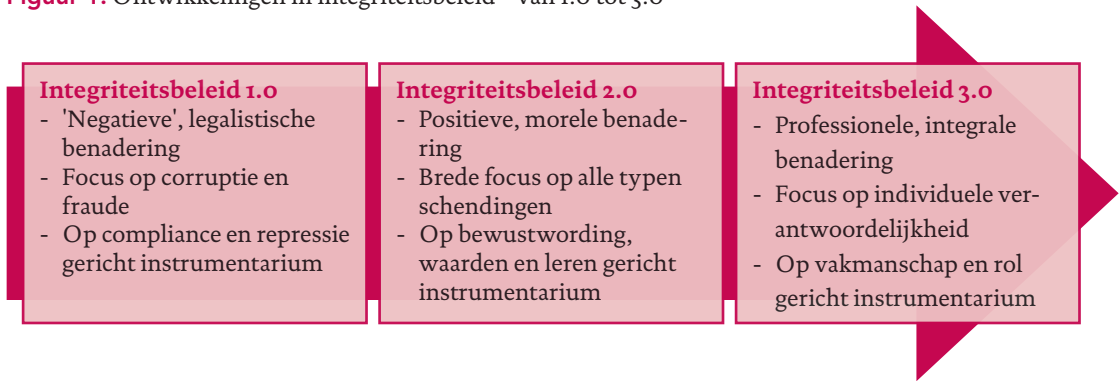
In het afgelopen decennium nam de aandacht in alle overheidslagen toe, al ging het tijdens de crisisjaren vooral over budgetten en Europa. Tussen 2007 en 2010 verscheen een aantal kritische studies over de behandeling van klokkenluiders, het instrumentarium van gemeenten, de soms gebrekkige en gefragmenteerde implementatie van integriteitsbeleid, en de mate waarin meldsystemen binnen de Nederlandse overheid functioneerden.³¹ Mede als reactie hierop zagen weer nieuwe regelingen en instituties het licht, zoals het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (onderdeel van het CAOP), het Adviespunt klokkenluiders en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO).

De oprichting van het Huis voor Klokkenluiders in juli 2016 is wat beleidsontwikkeling betreft de voornaamste gebeurtenis van de afgelopen jaren. Het leek er even op dat huis zou worden ondergebracht bij de Nationale ombudsman, maar uiteindelijk werd via een novelle besloten tot de oprichting van een eigenstandig huis als zelfstandig bestuursorgaan, dat zowel de publieke als de private sector bedient. Of het huis als consolidatie van (of cynischer geformuleerd: bezuiniging op) diverse initiatieven en instituties klokkenluiders effectiever zal kunnen bijstaan en misstanden effectiever zal kunnen helpen oplossen, moet

blijken. Recente gebeurtenissen en evaluaties zijn helaas weinig hoopgevend.³²

Samenvattend zien we in de afgelopen 25 jaar een gelaagde ontwikkeling van integriteitsbeleid, met eerst vooral aandacht voor harde infrastructuur ('integriteitsbeleid 1.0') en daarna voor waarden, bewustwording en training ('integriteitsbeleid 2.0'), en meer recentelijk voor reorganisatie en centralisatie. Daarnaast worden discussies over integriteit steeds nadrukkelijker verbonden met professionele verantwoordelijkheid en ambtelijk vakmanschap, ook in relatie tot de nieuwe Ambtenarenwet, de ambtseed en ambtelijke kernwaarden. Dit wordt ook wel geduid als 'integriteitsbeleid 3.0'.³³ Figuur 1 geeft deze beleidsontwikkeling schematisch weer. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze verschuiving niet betekent dat aandacht voor 1.0 en 2.0 verdwijnt; de framing verandert wel.

Figuur 1: Ontwikkelingen in integriteitsbeleid – van 1.0 tot 3.0



Welke integriteitskwesaties zullen zich voordoen in de jaren die voor ons liggen, tussen nu en grofweg 2025, en wat vragen deze kwesaties van ambtenaren en bestuurders als het gaat om beleidsontwikkeling en leiderschap? Is een nieuwe, '4.0-benadering' vereist (en hoe ziet deze er dan uit) of zijn meer beleid, regels en instrumenten juist niet de oplossing? De afsluitende delen van dit essay gaan nader in op deze vragen, geconcentreerd rondom vier domeinen waar zich nieuwe kwesaties en spanningen voordoen.



5. Integrität 2025: vier domeinen in beweging

DOMEIN 1: HET SNIJVLAKE VAN HET PROFESSIONELE EN PERSOONLIJKE IN HET DIGITALE TIJDPERK

Ontwikkelingen op het gebied van technologie en nieuwe media hebben allerlei mogelijke implicaties voor integriteit en integriteitsbeleid. We zien de grenzen tussen werk en privé en tussen de publieke en private sfeer in rap tempo vervaagen.³⁴ Nieuwe werkvormen en nieuwe generaties werknemers versnellen en versterken die ontwikkeling. Omgangsvormen en gedrag zijn verreweg de grootste categorie wanneer we naar recente incidenten kijken, en deze betreffen in toenemende mate de privésfeer.³⁵

Deze ontwikkelingen roepen allerlei intrigerende vragen op voor bestuurders en ambtenaren, zowel over hun eigen gedrag als over hun (voorbeeld)gedrag als leidinggevende. Als je op je privéaccount bepaalde standpunten verkondigt, doe je dat dan ook als functionaris? En schaad je dan de reputatie van de overheid? Ben je inderdaad echt 24/7 publieke functionaris, zoals steeds meer gedragscodes stellen, en wat betekent dat dan (zie kader 1)?

Kader 1: Nederlandse ambtenaren, sociale media en de vrijheid van meningsuiting

Vrijheid van meningsuiting is als fundamenteel recht verankerd in artikel 7 van de Nederlandse Grondwet. Tegelijkertijd stelt artikel 125a van de Ambtenarenwet dat ambtenaren zich moeten onthouden van uitingen en gevoelens die de uitoefening van hun taken of het functioneren van het ambtelijk apparaat zouden kunnen schaden. De gedragscode voor de rijksoverheid stelt: 'Wanneer uitlatingen problemen hebben veroorzaakt voor de publieke dienst, kun je aansprakelijk worden gesteld en mogelijk achteraf worden gesanctioneerd. Temeer wanneer deze problemen ernstig van aard zijn en je deze had kunnen voorzien.'³⁵ Dit gegeven maakt duidelijk dat leidinggevenden hun werknemers op het hart moeten drukken dat zij zich gepast gedragen in hun vrije tijd, online en offline, aangezien gedragscodes in toenemende mate stellen dat zij 24/7 ambtenaar zijn, met alle implicaties van dien.

Een publieke functionaris geniet dus net wat minder vrijheid van meningsuiting in zijn uitlatingen dan de doorsnee burger; een gegeven dat in discussies nog wel eens over het hoofd wordt gezien. In de afgelopen jaren hebben we diverse gevallen gezien van publieke functionarissen die zich, al dan niet bedoeld en al dan niet onder hun eigen naam, op sociale media schuldig

maakten aan het schaden van het aanzien van de overheid (zie kader 2). Soms leiden dit soort uitlatingen tot berisping of zelfs ontslag, in andere gevallen komt het tot rechtszaken, maar altijd lijkt

de claim gerechtvaardigd dat het aanzien, en hier vooral ook de neutraliteit, van de overheid inderdaad schade ondervindt.

Kader 2: Twitterende agenten en ambtenaren: wat mag wel en niet?

In januari 2011 verbood de korpsleiding van Rotterdam-Rijnmond haar hoofdwoordvoerder Remco Spaninx om op persoonlijke titel te twitteren. Spaninx stelde dat PVV'er Machiel de Graaf rijp was voor een bezoek aan de psycholoog. Dat stuitte op veel verzet. Korpschef Frank Paauw gaf aan ook in de toekomst andere politieagenten een spreekverbod op te leggen: "Het zal ook in de toekomst niet meer gebeuren. Met de opkomst van social media zullen we nog wel vaker tegen deze dingen aanlopen. Ook uit dit voorval zullen we lering trekken." Eerder kwam districtschef Gerda Dijkman in de problemen omdat ze de PVV 'fascistisch' noemde.

In april 2014 ontstond hevige kritiek op wijkagent André Schutten nadat hij een foto van zijn dienstwapen op Twitter plaatste met het onderschrift: 'Mijn nieuwe vriend voor de rest van mijn loopbaan. Ik zeg maar zo: Don't f... with the wijkagent!' Buurtbewoners reageerden geschrokken en gaven aan dat ze zich zeker niet veiliger voelden in de wetenschap dat hun wijkagent misschien wel *trigger happy* zou zijn. De korpsleiding veroordeelde de tweet onmiddellijk en voerde een stevig gesprek met de agent.

Een paar maanden later twitterde justitieambtenaar Yasmina Haifi, werkzaam bij het ministerie van Justitie en Veiligheid dat terreurorganisatie IS een 'zionistisch complot is om de islam zwart te maken'. Politici en media buitelden over elkaar heen om haar uitspraak te veroordelen: haar minister Ivo Opstelten stelde direct dat Haifi "nooit meer terug zal komen" op zijn departement. Haifi werd diezelfde middag ontboden op het departement, met een schorsing en een aangekondigd strafontslag als resultaat. Zij ging in beroep: in 2015 stelde een commissie onder leiding van oud-PvdA-voorman Job Cohen haar in het gelijk, en in 2017 deed de rechter hetzelfde. De tweet was onhandig en ongenueanceerd, maar viel binnen de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Haifi gaf recentelijk aan geen spijt van de tweet te hebben en zich onnodig hard aangepakt te voelen.

Tegelijkertijd lijken de bovengenoemde gevallen Haifi's claim dat autochtone functionarissen wel wegkomen met stevige, soms racistische tweets, te nuanceren (hoewel deze in de recente discussies rondom het nieuwe VVD-Kamerlid Thierry Aartsen weer wel lijkt op te gaan, zie hieronder). De gevallen geven aan hoezeer het empirische, politieke en normatieve door elkaar heen lopen op het virtuele strijdtoneel.

Bronnen: <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/04/02/dont-f-with-the-wijkagent-en-een-foto-van-je-wapen-dat-kan-echtniet-a1426074>; <https://joop.bnnvara.nl/nieuws/ambtenaar-mond-gesnoerd-na-pvv-tweet>; <https://joop.bnnvara.nl/nieuws/korpschef-teruggefloten-om-kritische-pvv-tweet>; <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/10/05/spijt-van-haar-tweet-heeft-ze-nog-steeds-niet-a2252717>

Het is overigens opvallend dat in de afgelopen twee jaar vooral politieke gezagsdragers over de schreef gingen op Twitter, ofwel in hun uitlatingen over politieke concurrenten (van meestal dezelfde partij)³⁷ of omdat zij volgens relevante publieken algemene fatsoensregels overschrijden.³⁸ Zoals meestal wanneer het de integriteit van politici betreft, waren er niet zozeer juridische maar wel politieke gevolgen voor de gezagsdrager en de partij in kwestie, omdat de gezagsdrager in vrijwel alle gevallen binnen enkele dagen opstapte. Dat lag weer anders voor de recent tot de Tweede Kamer toegetreden Thierry Aartsen, die weliswaar stevig werd bekritiseerd voor tweets uit het verleden, maar daar geen politieke consequenties aan hoefde te verbinden.³⁹ De discussie spitste zich hier vooral toe op fatsoen en smaak. Tegelijkertijd zien we dat het onderscheid tussen *esthetiek* en *ethiek* in online integriteitsdebatten niet altijd even duidelijk is.

Het wordt nog complexer wanneer een ambtenaar (als privépersoon) kritiek uitoefent op overheidsbeleid waar deze zelf tijdens kantooruren mede uitvoering aan geeft in het dienen van een bewindspersoon. Het is de 21^{ste}-eeuwse, digitale versie van het type ambtelijke ongehoorzaamheid zoals we dat in de jaren negentig bijvoorbeeld tussen secretaris-generaal van Economische Zaken Sweder van Wijnbergen en zijn minister Annemarie Jorritsma zagen.⁴⁰ Een dergelijk gebrek aan loyaliteit en onpartijdigheid is weliswaar in strijd met het ideaalbeeld van de ‘weberiaanse’ ambtenaar, maar schaadt het op fatsoenlijke wijze uitoefenen van kritiek ook per definitie het aanzien van de overheid, de organisatie of de bewindspersoon? En wat als dat onder een pseudoniem online gebeurt?

Het juridische gevecht tussen de Australische overheid en immigratieambtenaar Michaela Banerji, op Twitter beter bekend als *@LaLegale*, is een boeiend voorbeeld (kader 3). Anders dan in het geval van Yasmina Haifi schuurt de vrijheid van meningsuiting hier niet met een onhandige privéopvatting, maar met het recht van het publiek op informatie over de (onbedoelde) effecten van beleid.⁴¹

Kader 3: 'Ambtelijke ongehoorzaamheid 2.0' in Australië

Op 13 april 2013 oordeelde een Australische rechtbank dat immigratieambtenaar Michaela Banerji ontslagen mocht worden voor haar kritische en openbare tweets over detentiebeleid voor immigranten, nadat de Australische overheid had geconcludeerd dat zij de gedragscode voor ambtenaren had overtreden. De ambtenaar onthulde op Twitter nooit haar naam of die van haar werkgever; ze maakte gebruik van het alias @LaLegale met zo'n zevenhonderd volgers. Tijdens de zitting verdedigde de jurist Banerji zichzelf. Ze stelde: "Het is evident dat mijn tweets simpelweg een uiting zijn van mijn politieke opvatting, in mijn eigen tijd en ver weg van mijn werkplek. De perceptie dat het ventileren van een politieke opvatting door een ambtenaar een overtreding van de gedragscode behelst is een inperking van het impliciete constitutionele recht op politieke communicatie"

In eerste instantie verloor ze haar zaak, omdat de rechtbank stelde dat dergelijke rechten niet onbeperkt zijn en haar niet het recht gaven bepalingen in haar arbeidsovereenkomst te schenden. Het vonnis leek de argumenten die we eerder in kader 1 aantroffen, te bevestigen. Vrijheid van meningsuiting is voor ambtenaren niet beperkt en ook de anonimiteit van sociale media geeft hen nog steeds geen vrijbrief om te zeggen wat ze willen of hun ambtelijke plichten van neutraliteit en loyaliteit te verzaken.

Echter, op 19 april 2018 stelde het *Administrative Appeals Tribunal* Banerji gedeeltelijk in het gelijk door haar een substantiële schadevergoeding toe te kennen, die eerder door lagere rechtbanken in 2013 en 2014 was afgewezen. Het ontslag werd weggezet als een onrechtmatige inbreuk op het recht op politieke communicatie, vooral omdat alle tweets in privé-tijd verstuurd waren en volgens Banerji nadrukkelijk niet namens haar werkgever. Verrassend genoeg was er nauwelijks internationale media-aandacht voor de implicaties van deze jurisprudentie.

Bronnen: <https://www.smh.com.au/national/public-servant-loses-fight-over-twitter-attack-on-government-20130812-2rsgn.html>; <https://www.news.com.au/finance/work/at-work/public-servant-sacked-for-criticising-refugee-policy-on-twitter-wins-workers-compensation-case/news-story/9f381b-4731f67d6d277f5f523f851114>.

De voorbeelden laten de worsteling zien die publieke functionarissen kunnen ervaren wanneer zij online gebruikmaken van hun vrijheid van meningsuiting.⁴² Dat dit echt anoniem zou kunnen, is in deze tijd natuurlijk een illusie. Het is ook de vraag of dat verstandig is, laat staan moedig. Juridische gevolgen zullen verschillen tussen landen en regio's. Duidelijk is dat leidinggevendenden steeds actiever zullen moeten coachen en uitleggen welke beperkingen gelden in de fysieke en virtuele wereld, en dat zijzelf ook normen moeten vaststellen en uitdragen.⁴³ Moresprudentie⁴⁴ en jurisprudentie scherp in de gaten houden, is daarbij cruciaal.

In diverse landen zijn inmiddels richtlijnen opgesteld voor het gebruik van sociale media door ambtenaren en die richtlijnen worden *as we speak* voortdurend bediscussieerd, bijgesteld en aangescherpt. In Nederland publiceerde het inmiddels opgeheven Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) in 2016 een discussiestuk met de veelzeggende titel 'The Marriage of Heaven and Hell. Integrity and Social Media in the Public Sector'. Bewindspersonen in bijvoorbeeld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk benadrukten recentelijk overigens nog dat sociale media ook veel voordelen en kansen bieden om directer met burgers en stakeholders te communiceren en dat ervoor moet worden gewaakt discussies over sociale media al te verkrampd te voeren.⁴⁵

Nieuwe media stellen ambtenaren en bestuurders aldus bloot aan steeds verdergaande zichtbaarheid en kwetsbaarheid, niet alleen omdat zij zelf online actief zijn, maar ook omdat burgers zich steeds vaker opstellen als amateurjournalist door berichten en filmpjes te plaatsen over overheidsfunctionarissen die vermeend onethisch gedrag vertonen.⁴⁶ Gedragsdynamiek in dit domein heeft verregaande consequenties, ook als beschuldigingen later onterecht blijken te zijn, omdat dat wat online verschijnt voor eeuwig vindbaar en zichtbaar blijft.⁴⁷

Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat de verplichtingen voor leidinggevendenden in dit domein ook de andere kant op werken. Het zou er niet alleen om moeten gaan medewerkers adequaat te informeren over het hoe en waarom van mogelijke beperkingen, maar leidinggevendenden zullen zich ook zelfbeperking aan de dag moeten leggen in de mate waarin ze zelf nieuwe media en de alomtegenwoordige smartphone misbruiken door (impliciet) van medewerkers te verlangen dat ze continue 'aan' staan.

Maken ze bijvoorbeeld geen inbreuk op het privéleven van medewerkers, door hen om elf uur 's avonds nog e-mails te sturen? Verwachten ze dan ook direct een antwoord en communiceren ze daar wel duidelijk over? Dat technologie het mogelijk maakt 24/7 werkgerelateerd contact te

hebben, wil nog niet zeggen dat dit type vervaaging van de grens tussen werk en privé ook altijd gestimuleerd zou moeten worden. Wetsvoorstellen over het ‘recht op onbereikbaarheid’ in diverse buurlanden en de recent weer opgelaaide discussie hierover in Nederland vormen interessante voorbeelden van vast te stellen nieuwe gedragsnormen op dit gebied.⁴⁸

DOMEIN 2: TOENEMENDE DIVERSITEIT EN UITDAGINGEN OP PERSONEELSGEBIED

Recente studies van OECD en EUPAN naar diversiteit en inclusiviteit laten zien dat diversiteit, zeker in termen van gender, inmiddels een realiteit is in publieke organisaties van westerse landen.⁴⁹ Zo werken er in veel EU-lidstaten inmiddels meer vrouwen dan mannen in de publieke sector, al is die diversiteit ongelijk verdeeld tussen specifieke sectoren en beroepsgroepen en ligt het aandeel vrouwelijke leidinggevenden in ambtelijke functies in veel landen tussen de 30 en 40 procent. Dit zijn zonder meer positieve ontwikkelingen, aangezien beleidsafdelingen van publieke organisaties in westerse landen lang gedomineerd zijn door witte mannen met een juridische en economische achtergrond met bijbehorende standaarden en verwachtingen⁵⁰. Deze hebben volgens onderzoekers minder masculiene actoren jarenlang structureel op achterstand gezet.⁵¹

In de komende jaren zullen overheidsorganisaties verder ‘vervrouwen’, verkleuren en verjongen, en zullen zij als gevolg van staand beleid en arbeidsmarktdynamiek ook diverser worden wat betreft de geaardheid, oriëntatie en fysieke en mentale capaciteit van hun medewerkers.⁵² Een minder vaak benoemd element daarbinnen is de ook toenemende generatieve diversiteit als gevolg van de instroom van nieuwere generaties – de millennials en ‘generatie Z’ – in combinatie met steeds langer doorwerkende senior functionarissen.⁵³ Idealiter biedt dit alles toegevoegde waarde als organisaties erin slagen verschillende achtergronden, gezichtspunten en vaardigheden ook daadwerkelijk te benutten, zo leert onderzoek over de relatie tussen diversiteit en inclusiviteit ons.⁵⁴

Echter, toenemende diversiteit en de weerstand die dat ook kan oproepen, leiden tot allerlei nieuwe typen spanningen op het gebied van neutraliteit en omgangsvormen, en meer complexiteit en gelaagdheid aangaande cultuur, loyaliteit, veiligheid en opvattingen over wat eigenlijk wel en niet integer is.⁵⁵ Ook ogenschijnlijk liberale, tolerante samenlevingen als de onze blijken daar maar lastig mee om te kunnen gaan. Studies en beleid bejubelen diversiteit al decennialang, omdat die bijdraagt aan de effectiviteit, inclusiviteit en prestaties van teams en organisaties, maar de praktijk blijkt weerbarstiger.

Dat geldt zeker voor organisaties die al meer dan een eeuw voornamelijk uit stoere, witte mannen bestaan. Recente rapporten over de omgang met meldingen over intimidatie onder kwetsbare groepen bij defensie⁵⁶ en de dubbele loyaliteiten en ambiguïteit onder minderheidsgroepen bij de politie⁵⁷ illustreren dat treffend. Een ongemakkelijke waarheid, maar wel een die ertoe doet wanneer we nadenken over integriteitskwesaties in de 21^{ste} eeuw. Immers, diversiteit die *niet goed* wordt gemanaged, leidt tot een verlies aan productiviteit, motivatie en meer verzuim en verloop.⁵⁸

Boeiende maar ook ongemakkelijke vragen liggen dus voor. Hoe leid je een afdeling waar zowel openlijke, flamboyante transgenders als behoudende moslims en christenen werken? Hoe zorg je ervoor dat iedereen zich ten opzichte van elkaar fatsoenlijk en open gedraagt én naar buiten toe de neutraliteit en professionaliteit blijft uitdragen die we van onze overheid mogen verwachten? Dit klinkt nu wellicht nog als vooral een Randstedelijke kwestie en toekomstmuziek in de gemeente Oegstgeest of de provincie Groningen, maar dit soort spanningen gaat zich overal voordoen. Met alle implicaties voor beleidsinstrumentarium, training en leiderschap van dien.⁵⁹

Met name religieuze diversiteit zal de komende jaren een *hot button*-issue zijn in westerse landen die worstelen met sociale integratie en de assertiviteit van jonge immigranten die hun plaats in de samenleving en op de werkvloer opeisen, met als gevolg dat het aantal klachten over intolerantie en discriminatie ook toeneemt.⁶⁰ Waar loyaliteiten precies liggen, blijkt niet altijd duidelijk en dat kan druk zetten op collegialiteit, de effectiviteit van samenwerking, cohesie en organisatiecultuur.⁶¹

In veel gevallen zullen leidinggevendenden er best in slagen lokale oplossingen te verzinnen.⁶² Tegelijkertijd zullen medewerkers afdwingen dat hun werkplek religieuze tradities en vereisten accommodeert die zich lastig kunnen verhouden tot het seculiere karakter van westerse overheidsorganisaties, met nieuwe dilemma's voor leidinggevendenden als gevolg.⁶³ Kader 4 laat zien hoe de New Yorkse burgemeester Bill de Blasio ervoor heeft gekozen twee belangrijke feestdagen voor moslims als officiële vrije dagen toe te voegen aan de kalender; een beslissing die maar weinig bestuurders in het gepolariseerde Nederland van vandaag de dag voor hun rekening zouden willen nemen.

Kader 4: (Alle) religieuze feestdagen vrije dagen voor medewerkers?

De New Yorkse burgemeester Bill de Blasio besloot in 2015 om twee belangrijke feestdagen voor moslims, Eid al-Fitr (in Nederland bekend als het Suikerfeest) en Eid al-Adha, op te nemen in schoolkalenders en leerlingen en werknemers dus toe te staan deze dagen als officiële vrije dag op te nemen. De Blasio implementeerde deze verandering vanuit de waardering voor de diversiteit in de stad en gegeven het feit dat de islam de snelst groeiende religie in New York is. Diverse moslimorganisaties spraken hun waardering uit en stelden dat iedereen recht heeft op zijn eigen vakantiedagen en islamitische feestdagen niet anders behandeld zouden moeten worden dan christelijke of joodse feestdagen.

Toch is het uitbreiden van de erkenning van niet-traditionele feestdagen niet zonder uitdaging. Veel bestuurders en ambtenaren worstelen met het vraagstuk, en in bredere zin met het accommoderen van religieuze gebruiken, zoals bidden op de werkplek, vasten tijdens Ramadan en het dragen van bepaalde kleding en symbolen. Zij moeten immers rechtvaardig en proportioneel met diverse verzoeken en gebruiken omgaan zonder dat de continuïteit van werk en personeelsbezetting eronder lijden. Een land dat al sinds zijn oprichting alle belangrijke dagen voor de in het land aanwezige religies en culturen – christendom, islam en hindoeïsme – voor iedereen tot feestdag heeft aangewezen, is het multiculturele Singapore. Het vormt daarmee een absolute uitzondering.

Bronnen: <https://www.nytimes.com/2015/03/05/nyregion/new-york-to-add-two-muslim-holy-days-to-public-school-calendar.html>

Verantwoord omgaan met een divers personeelsbestand in de context van bredere verantwoordelijkheden van de publieke sector in de samenleving wordt zo een morele kwestie op zich. In een samenleving die zich steeds scherper langs scheidslijnen van identiteit en cultuur opdeelt, is diversiteit een potentieel mineenveld⁶⁴, zoals recente discussies over zwartepiet, hoofddoekjes bij de politie en (het gebrek aan) tolerantie ten aanzien van diverse gezichtspunten bij univer-

siteiten, media en de rechterlijke macht laten zien. Individuele en institutionele misstappen hebben enorme repercussies, en tegemoetkomen aan de wensen en eisen van een meerderheid van stakeholders is een *mission impossible*. Kader 5 toont voorbeelden van richtlijnen voor diversiteitsmanagement in overheidsorganisaties uit Nieuw-Zeeland en Australië, landen die als relatief tolerant bekend staan (in ieder geval op papier).

Kader 5: Richtlijnen voor diversiteitsmanagement in Nieuw-Zeeland en Australië

De *Human Rights Commission* in Nieuw-Zeeland ontwikkelde een richtlijn voor de omgang met religieuze diversiteit in het publieke domein en gaat daarin verder dan veel andere landen:

- Feestdagen – werkgevers moeten werknemers toestaan om verlof aan te vragen voor niet algemeen gevierde feestdagen.
- Kleding en verschijning – verzoeken om zich te kunnen kleden in overeenstemming met religieuze voorschriften moeten binnen redelijkheid worden geaccommodeerd.
- Gebedsruimtes en -tijden – werkgevers moeten dergelijke faciliteiten in goed vertrouwen bieden.
- Vanwege geloofsovertuiging verboden praktijken – werkgever en werknemer moeten zulke praktijken aankaarten en tijdens de contractuele onderhandelingen overeenstemming hierover bereiken.⁶⁵

In Australië hebben veel publieke organisaties een diversiteitscoördinator, die tot taak heeft om:

- diversiteitsvereisten van werknemers in kaart te brengen;
- implementatie van diversiteitsissues in hr-beleid en praktijk te bevorderen;
- bewustwording van medewerkers te faciliteren.

The *Public Sector Commission* in de staat Western Australia ontwikkelde een *workforce diversity and planning toolkit* met daarin:

- een voorbeeldenquête over diversiteit (zodat managers goed geïnformeerd beslissingen kunnen nemen);
- een format voor actieplannen (zodat die de juiste elementen bevatten);
- een personeelsplannings- en beoordelingsinstrument (om zwaktes en verbeterpunten te identificeren).⁶⁶

Politieke diversiteit en populisme

Ten slotte is meer aandacht nodig voor een ander type diversiteit en de spanningen die daaruit voortvloeien voor noties van goed ambtenaarschap, ambtelijke loyaliteit en *speaking truth to power*: de opkomst en populariteit van politici met weinig traditionele politieke ervaring en in-

bedding, vaak verkozen op een (recent opgericht) platform van provocatie en anti-establishment sentiment waar aanvallen op rechtstatelijke en administratieve procedures en rituelen expliciet onderdeel van zijn.⁶⁷ In de Verenigde Staten zien we voortdurend voorbeelden van de spanningen die dat oplevert. Kritiek op de huidige president

leidt tot publieke reprimandes op Twitter en in sommige gevallen tot voortijdige beëindiging van carrières, maar er vindt tegelijkertijd openlijke ambtelijke sabotage plaats.⁶⁸

Dit is niet de plaats voor een normatieve beschouwing over populistische politici; sterker nog, politici zijn altijd in meer of mindere mate populistisch geweest en dat hoort ook een beetje bij hun rol, die een andere is dan die van ambtenaren. Democratie is niet voor bange mensen. Waar het in de context van integriteit om gaat is dat het in zo'n onveilige en onvoorspelbare context voor ambtenaren in toenemende mate lastig is om kritische adviseurs en experts te blijven die ook de rechtstatelijke principes in de gaten blijven houden.

Kader 6 vat recente richtlijnen voor ambtelijk leidinggevendend uit het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen samen ter ondersteuning in het weerstaan van politieke druk. Het zijn pogingen om spanningen hanteerbaar te maken, al zijn de richtlijnen inhoudelijk vooral een herbevestiging van klassieke ambtelijke, weberiaanse neutraliteit en onpartijdigheid.

Kader 6: Politiek-ambtelijke richtlijnen in het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen

Recente codes in het Verenigd Koninkrijk verschaffen overheidsmanagers richtlijnen om belangenconflicten te voorkomen. Overheidsmanagers wordt bijvoorbeeld geadviseerd niet al te vertrouwd te worden met individuele politici. Daarnaast wordt aangeraden om niet te adviseren op basis van persoonlijke drijfveren en om pogingen van politici om oneigenlijke druk op hen uit te oefenen direct te rapporteren aan relevante autoriteiten.

Ook de richtlijn voor ambtelijk leiderschap in Noorwegen geeft advies over omgaan met politieke conflicten. Ze benadrukt dat overheidsmanagers hun beslissingen moeten baseren op de best mogelijke professionele en juridische beginselen, waarbij ze korte- en langetermijnbelangen voor het publiek afwegen (en de mogelijke spanningen daartussen ter sprake brengen). Volgens de richtlijn zijn ze ook verplicht tot kritische analyse, tegenspraak, alternatieve scenario's en effectmetingen.

Bronnen:

www.lgsc.org.uk; www.regjeringen.no

DOMEIN 3: BIG DATA, PRIVACY, VEILIGHEID EN TOEGANKELIJKHEID

Innovaties in de publieke sector worden in toenemende mate ondersteund door zogeheten big data – *the enhanced ability to collect, store and analyze previously unimaginable quantities of data in tremendous speed and with negligible costs* – door experts aangeduid als een revolutie in de wijze waarop data verzameld, geanalyseerd en gebruikt worden.⁶⁹ Big data biedt een scala aan mogelijkheden voor meer effectieve en precieze beleidsinterventies, besteding van budgetten en de opsporing van fraude.⁷⁰

De inzet van data voor het publiek belang genereert ook deels nieuwe typen morele dilemma's. Geavanceerde algoritmen worden continu gebruikt om datasets te matchen en individuen te identificeren: re-identificatietechnieken hebben ervoor gezorgd dat garanties van anonimiteit inmiddels een illusie zijn.⁷¹ Hoe kunnen derhalve grootscheepse privacy-schendingen worden voorkomen als gevolg van het in toenemende mate aan elkaar koppelen van databestanden, ook in netwerken van publieke en private organisaties (zie ook domein 4), terwijl dergelijke koppelingen wel effectiever beleid mogelijk maken?

Meerdere publieke belangen en waarden, zoals effectiviteit, toegankelijkheid, transparantie, verantwoording en veiligheid, zijn hier strijdig met elkaar.⁷² Tegelijkertijd eist de omgeving *open government*.⁷³ Ambtenaren en bestuurders staan in dat krachtenveld voor de uitdaging om terughoudend te zijn en terughoudendheid te bepleiten inzake het gebruik van ruim beschikbare data door hun eigen medewerkers en netwerkpartners, waarbij de recente verhalen van jonge technologiekopstukken door veelal grijze politici laat zien hoe groot de kloof is in termen van expertise en handelingsperspectief.⁷⁴

Kader 7 beschrijft een casus uit de VS van enige tijd geleden, die laat zien hoe eenvoudig het toen al was voor een kwaadwillende of simpelweg verveelde dataspecialist op een ministerie om goed beveiligde en zeer gevoelige data in handen te krijgen.

Kader 7: Spionerende ambtenaren in de VS

Een veeveelde ambtenaar van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de VS werd in 2008 veroordeeld tot een gevangenisstraf, omdat hij veelvuldig meer dan tweehonderd identiteitsbestanden van beroemde politici (waaronder de toenmalige president), sporters en ondernemers inzag. Hij verkreeg eenvoudig toegang tot de data middels het *State Department Passport Information Electronic Records System*, dat informatie bevat over tientallen miljoenen Amerikanen.

Deze case is slechts een voorbeeld van de mogelijkheden tot misbruik van een systeem dat ogenschijnlijk goed beveiligd lijkt, maar dat tegelijkertijd toegankelijk is voor meer dan 20.000 medewerkers en uitzendkrachten met de capaciteit om zelfs geavanceerde beveiliging te omzeilen. Omdat veel politici de expertise ontberen om adequate veiligheidsprotocollen op te stellen, moeten ambtenaren samen met externe adviseurs en het bedrijfsleven deze verantwoordelijkheid grotendeels op zich nemen en dat creëert weer nieuwe risico's, afhankelijkheden en dilemma's.

Bronnen:

<http://abc.net.au/news/>; <http://theregister.co.uk>.

Beveiligingsvereisten zijn sindsdien weliswaar sterk toegenomen (in ieder geval op papier), maar datzelfde geldt voor de capaciteiten van hackers in dienst van terroristische netwerken, anarchistische groeperingen en vijandige mogendheden. Recente datalekken en cyberaanvallen laten zien hoe deze problematiek ook in Nederland speelt, en volgens experts nog in de kinderschoenen staat.⁷⁵

Hier doet zich weer conflicterende waardeproblematiek van een andere aard voor, zoals recente juridische gevechten tussen overheden en burgers en overheden en bedrijven laten zien⁷⁶: hoever mogen overheden eigenlijk gaan in het inbreken in en zich toe-eigenen van data om de virtuele vijand te bestrijden? Wederom geldt dat richtlijnen nog gebrekkig en in ontwikkeling zijn. Dat geldt overigens ook voor bredere beleidsdiscussies over nieuwe dilemma's rondom de toegankelijkheid van de digitale overheid en de vaardigheden die vereist zijn om steeds meer digitaal met de overheid te interacteren. Deskundigen spreken al van snel toenemende, in big data ingebakken *data inequality*.⁷⁷

Virtueel klokkenuiden

Het huidige tijdperk van ultratransparantie heeft, in tegenstelling tot wat veel deskundigen in de vorige eeuw dachten, de legitimiteit van en het vertrouwen in overheden verder onder druk gezet.⁷⁸ Een bijzonder complexe ontwikkeling voor

overheidsorganisaties en hun leidinggevendenden is de opkomst van de virtuele klokkenluider of ‘hacktivist’, met Edward Snowden en Julian Assange als bekende voorbeelden. Klokkenluiden en het melden van vermeende integriteitsschendingen zijn van oudsher lastige fenomenen, omdat betrokkenen in hun respons een balans moeten vinden tussen collegialiteit, moreel en reputatie, besluitvaardigheid en transparantie.⁷⁹ Sommige collega’s en functionarissen beschouwen klokkenluiden juist als een integriteitsschending⁸⁰, terwijl in de media klokkenluiders vaak zonder meer als helden op zichzelf worden geportretteerd.

Technologische ontwikkelingen hebben zowel de kosten en de complexiteit als de drempel om zo anoniem mogelijk informatie te delen en te ontsluiten significant verlaagd.⁸¹ Vroeger zochten klokkenluiders, vaak lang en soms tevergeefs, naar een medium dat hun aanklacht wilde publiceren zonder hun identiteit prijs te geven. Als de informatie eenmaal ontsloten was, was het nog maar de vraag hoe breed deze verspreid kon worden.⁸² Dankzij WikiLeaks en LocalLeaks in de VS, Rospil in Rusland, de Transparency Unit van Al Jazeera in Qatar en talloze ‘statenloze nieuwsorganisaties’⁸³ behoren deze complicaties tot het verleden.

Deze ontwikkelingen hebben enorme implicaties voor hoe bestuurders en leidinggevendenden met hun medewerkers, externen, media en de openbaarheid van hun data en kennis omgaan.⁸⁴ Dit geldt des te meer voor de inhuur- en parttimekrachten, die allen onder hun eigen arbeidsregime vallen. De affaire rondom Edward Snowden is wederom een treffend voorbeeld van hoe dat mis kan gaan. Het regelen van integriteit in de interactie met een steeds groter groeiende groep van netwerkpartners, inhuurkrachten en tijdelijke adviseurs en specialisten is inderdaad een complex vraagstuk, waar veel overheidsbeleid geen antwoord op kan, of soms zelfs niet mag bieden. Dit wordt nog duidelijker in het volgende en laatste domein.

DOMEIN 4: GEDRAG VAN OVERHEDEN EN PARTNERS IN NETWERKVERBANDEN

Het kwam in eerdere delen van dit essay al even aan de orde: de wijze waarop de overheid zich tot de samenleving verhoudt, is enorm aan verandering onderhevig en dat heeft ook implicaties voor integriteit en integriteitsbeleid. Steeds vaker zien we initiatieven en pilots ontstaan vanuit de voorwaardenscheppende, participatieve rol die overheidsorganisaties zich aanmeten. Er wordt ook nadrukkelijk initiatief gevraagd van burgers, lokale burgerschapsinitiatieven, bedrijven en non-profitorganisaties.⁸⁵ Deels is dit een reactie op de mondige, assertieve burger, die meer vrijheid,

verantwoordelijkheid en regie vraagt en soms ook *opeist* vanuit de idee dat er beter en sneller geleverd kan worden (en dat hij of zij wel weet hoe dat zou moeten).⁸⁶

Er wordt dus in toenemende mate van ambtenaren en bestuurders verwacht dat zij controle en verantwoordelijkheid 'loslaten' door beleid en diensten veel meer samen met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te ontwerpen en te verzorgen: in cocreatie (vanaf het eerste begin van de beleidsvormingscyclus) en coproductie (door gezamenlijke implementatie aan het einde van de cyclus).⁸⁷ Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Overheden komen daardoor in een zekere spagaat terecht, omdat stakeholders nog steeds wel verwachten dat het bestuur het voortouw neemt (en de schuld krijgt als zaken fout gaan!), terwijl dat bestuur steeds minder vanzelfsprekend ook de autoriteit en de legitimiteit heeft om door te pakken. Duidelijk is dat horizontaal beleid maken en uitvoeren zowel kansen als risico's genereert. Ons huidige integriteitsbeleid geeft zich echter nog nauwelijks rekenschap van de steeds horizontaler wijze waarop beleid en bestuur plaatsvinden.⁸⁸

Zijn overheden ook medeverantwoordelijk voor het gedrag van hun maatschappelijke en private partners? Zo ja, hoe dek je dat af en organiseer je dat? Zo nee, hoe leg je dat uit aan burgers en hoe reageer je als een van de partners in je netwerk over de schreef gaat? Het openbaar bestuur wordt daar toch altijd extra op aangekeken, zo werkt dat nu eenmaal. Wat is daarbij de balans tussen een contractuele en juridische benadering en een benadering waarin (wederzijds) vertrouwen centraal staat? Hoe kun je inclusief zijn en tegelijkertijd waken voor al te groot amateurisme? Hoe waarborg je de veiligheid en vertrouwelijkheid van informatie als je deze (soms in verregaande mate) moet delen met diverse soorten partners, zowel organisaties als individuen?

Een recente publicatie van het ministerie van BZK over integriteitsdilemma's in horizontale samenwerking onderscheidt op basis van diverse gesprekken en workshops met integriteitscoördinatoren in de (semi)publieke sector drie centrale spanningsvelden voor ambtenaren⁸⁹, die in kader 8 worden samengevat.

Kader 8: Drie knelpunten voor ambtenaren in horizontale samenwerking

Spanning op informatiedeling tussen openheid en vertrouwelijkheid

Van ambtenaren wordt een open en transparante werkwijze verwacht. Tegelijkertijd dienen ze zich te houden aan de wettelijk voorgeschreven geheimhoudingsplicht en ervoor te zorgen dat vertrouwelijke informatie vertrouwelijk blijft. Ambtenaren ervaren dat lang niet altijd duidelijk is in hoeverre informatie vertrouwelijk is. Onzekerheid werkt risicomijdend gedrag in de hand en dat gedrag wordt nu juist uitgedaagd in horizontale samenwerking waar je informatie moet delen met externe partijen om meerwaarde te creëren.

Spanning op creativiteit tussen handelingsruimte en kaders

Samen met partners worden creatieve (maatwerk)oplossingen bedacht die in een behoefte voorzien, maar lang niet altijd passen binnen geldende kaders, die ambtenaren niet zomaar naast zich neer kunnen leggen. Zij moeten zoeken naar waar de rek zit en hun invloedssfeer maximaal benutten. Er is behoefte aan meer comply or explain-normering, waarbij de explain-component belangrijker wordt. Als er wel wordt afgeweken, moet dat goed uitgelegd kunnen worden en is politiek-bestuurlijk(e) commitment en rugdekking cruciaal. Als er niet kan worden afgeweken, moet dat ook goed uitgelegd kunnen worden aan de netwerkpartners.

Spanning op loyaliteit aan de partners en aan de eigen overheidsorganisatie

Ambtenaren in netwerken zijn zichtbaar, aanspreekbaar en ook kwetsbaar. Zij moeten naar zowel (horizontale) partners als de eigen (verticale) overheidsorganisatie verantwoording afleggen. Daarbij kunnen loyaliteitsconflicten ontstaan. Horizontale samenwerking vereist daarom een verhoogd bewustzijn van de rol en positie als overheidsvertegenwoordiger in dit samenwerkingsverband. Daarnaast is van belang dat de ambtenaar voldoende verankerd blijft in de eigen ambtelijke organisatie.

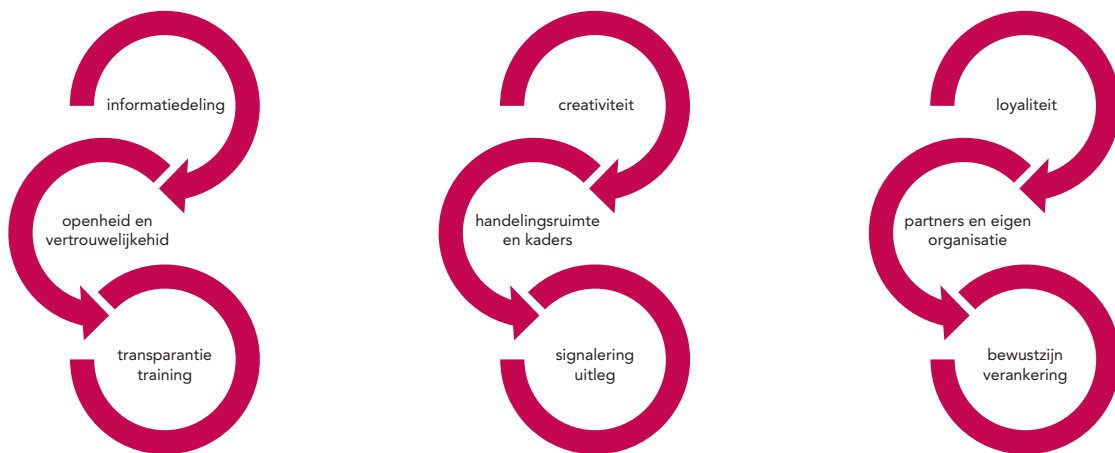
Bron: Ministerie van BZK, 2018a: 3-4.

(Semi)publieke organisaties gaan momenteel heel verschillend om met deze spanningsvelden. Steeds vaker wordt van externe adviseurs en interim-krachten verwacht dat zij de gedragscode van de organisatie ondertekenen voordat hun overeenkomst begint. Andere organisaties ontwikkelen integriteitstrainingen voor hun netwerkpartners om hun bewustwording te vergroten vanuit de overweging dat dit niet alleen

voor betere samenwerking kan zorgen, maar ook risico's verkleint.

Ook is na jarenlang experimenteren met interactieve beleidsvorming en co-creatie het beseft ontstaan dat de publieke sector als partner toch een bijzondere verantwoordelijkheid draagt en deze ook mag signaleren en uitdragen. Figuur 2 visualiseert hoe veel ambtenaren momenteel balanceren in deze spanningsvelden.

Figuur 2: Balanceren in spanningsvelden



Bron: Ministerie van BZK, 2018a: 5.

6. Beleid en leiderschap 2025: uitdagingen, contouren en onzekerheden

Het is nogal wat, alles wat er aan integriteitsthematiek op bestuurders en ambtenaren zal afkomen in de komende jaren. Eenvoudig was het de afgelopen decennia ook al niet. Zoals aangegeven heeft er sinds ‘Dales’ veel beleidsontwikkeling plaatsgevonden die de integriteit van het openbaar bestuur aantoonbaar heeft vergroot. Tegelijkertijd bestaat het sentiment dat zich alleen maar meer kwesties voordoen en dat we ook als samenleving steeds strenger en strikter worden. Daarbij lopen we het risico ons regelmatig schuldig te maken aan ‘integritisme’ – het oprekken of ten onrechte bezigen van het integriteitslabel.⁹⁰ Nieuwe technologieën en een steeds horizontaler opererend bestuur vergroten ook de mogelijkheden voor burgers, (zelfverklaarde) journalisten en politieke opposenten om informatie te delen, privégedrag te openbaren en kwesties in no-time op te blazen.

Dit alles roept de vraag op wat voor beleid, integriteitsmanagement en leiderschap de komende jaren gewenst en effectief is. Bestaat er een ‘4.0-benadering’ die nog verder gaat dan het internaliseren van integriteit als vanzelfsprekend onderdeel van professionaliteit en vakmanschap, en hoe ziet zo’n benadering er dan uit? Of komt er een tegenbeweging, waarin politieke ambtsdragers en ambtenaren de moed vatten om media en opportunisten van replek te dienen wanneer zij te snel of onterecht de integriteitskaart trekken? Ontstaat er een kritische massa die de diverse

scheidsrechters heropvoedt door veel scherper onderscheid te maken tussen grote morele vraagstukken – structureel machtsbederf, grootschalige misleiding en bewust gecreëerde vooroordelen en ongelijkheid – en ‘boekhouderskwesties’ – eenmalige, wellicht niet intentionele, kleinschalige overschrijdingen van het voorgeschreven bedrag voor een fles wijn?

Kerkhoff en Overeem pleitten in hun mooie historische onderzoek naar integriteitskwesties en veranderende publieke moraal voor een zekere adempauze in het integriteitsdebat, gevolgd door een discussie in democratische fora over wat er nu echt wel en echt niet toe doet. Een steeds verder doorschietende regelreflex zou daarbij volgens hen niet het antwoord moeten zijn. Wel adviseren ze publieke functionarissen onderstromen en ‘maatschappelijke klimaatverandering’ goed in de gaten te houden.⁹¹

Dat pleidooi wordt in dit essay van harte onderschreven. Tegelijkertijd is het duidelijk dat ‘de vier domeinen in beweging’ die besproken zijn *ook* vragen om adequaat beleid en up-to-date regelgeving. Adequate informatiebeveiliging in horizontale en globale contexten, duidelijke kaders voor het gebruik van nieuwe media en technologische tools tijdens en buiten werktijd, en duidelijke stellingname over de balans tussen diversiteit en inclusiviteit en de neutraliteit, onpartijdigheid en

het seculiere karakter van ons openbaar bestuur, zijn ook cruciaal.

Het gaat dan overigens niet alleen om nieuwe wetten en regels, maar juist ook om nieuwe competenties, vaardigheden en (technische) specialismen. ‘Integriteitsproblematiek 2025’ kan deels voorkomen worden door het tijdig herkennen van nieuwe typen risico’s en het investeren in nieuwe kennis en skills. Minstens zo belangrijk is moedig en soms onconventioneel leiderschap. Staan voor je organisatie en je verantwoordelijkheid, maar je daarbij wel rekenschap geven van de snel veranderende omgeving.

Natuurlijk zijn de geïdentificeerde spanningsvelden lang niet altijd in gedragscodes te vangen. Voortdurende bespreekbaarheid is belangrijk, maar codes kunnen daarbij een prima vehikel zijn, als procestool voor een continue upgradering en aanscherping in plaats van statisch eindproduct en papieren tijger. Voorbeeldgedrag blijft cruciaal en daar hoort kwestieus gedrag consistent en in alle openbaarheid afstraffen bij. Frequente en open gesprekken over integriteitskwesaties zouden moeten leiden tot nieuwe en informele maar wel *collectiefgedragen normen* in organisaties: ‘zo doen we het van nu af aan’. Anders ziet niemand dat de met de mond beleden normen ook worden nageleefd. Dit is een kernelement van ethisch leiderschap.⁹²

Cruciaal is wel dat leidinggevend en het momentum dat incidenten genereren, benutten om bewustwording te vergroten en normen opnieuw te bespreken in plaats van alleen maar te bestraffen. Betrokkenen zien graag een schuldige en een schuldbekenenis, maar intern liggen er op zulke momenten juist kansen om de weerbaarheid te vergroten en nieuwe uitdagingen te voorkomen. Kader 9 illustreert mooi de huidige ontwikkeling in het denken over de omgang met integriteitsaffaires bij netwerkpartners: de nadruk ligt op feitelijkheid, context, rust, communicatie en rolverheldering.

Kader 9: Wat doe je als je samenwerkingspartner in opspraak komt?

1. Plaats het incident in de juiste context. Relevante omstandigheden zijn: de aard van de aantijging, de mate waarin het incident is te isoleren van de samenwerkingspartner en de samenwerkingsrelatie, de betrouwbaarheid van de aantijging, de status van de samenwerking met de belaste partij.
2. Handel, maar handel niet beeldgestuurd. Ga niet zomaar af op onbevestigde signalen. Bewaar rust en oefen zo nodig tegendruk uit. Onderzoek (eerst) de feiten. Pleeg wederhoor. Betrek meerdere perspectieven bij de handeling.
3. In sommige situaties kun je het overlaten aan het zelfreinigend vermogen van de partner en laat je de betrokken partner niet vallen. Communiceer met de partner over de stappen die worden genomen.
4. Maak afspraken met de samenwerkingspartners over communicatie naar buiten als sprake is van een incident.
5. Is er geen vertrouwensbasis meer voor samenwerking met de betrokken partner, dan ga je het gesprek daarover aan en zeg je zo nodig de samenwerking op.

Bron: Ministerie van BZK, 2018b: 5.

Tot slot. Hoe de wereld er in 2025 en daarna precies zal uitzien, weet niemand. “*Prediction is very difficult, especially about the future*”, zei Nobelprijswinnaar Bohr ooit. Het is zeker niet ondenkbaar dat geavanceerde software en elementen van robotificering een aanzienlijke rol zullen spelen in beleid en besluitvorming, hetgeen ten koste kan gaan van menselijke en democratische oordeelsvorming, maar tegelijkertijd de risico’s van menselijke zwakheden kan beperken.⁹³ We weten niet welke vaart het zal lopen en of dat erg

is: er bestaan net zoveel ‘technofielen’ als doemdenkers. Het lijkt wel waarschijnlijk dat bestaande technologieën zich verder zullen ontwikkelen, data voor nog meer mensen ontsloten en beschikbaar worden, overheidsorganisaties een steeds diverser personeelsbestand krijgen en de roep om participatief bestuur nog wel even zal aanhouden. De vier domeinen in dit essay zijn niet voor niets geïdentificeerd: ik extrapoleer immers op basis van huidige trends.

De aandacht voor incidenten is in de afgelopen jaren weer sterk toegenomen, terwijl het empirisch gezien in ons land niet ‘erger’ lijkt dan tien of twintig jaar geleden. Het glazen huis voor ambtenaren en bestuurders bestaat nu zowel fysiek als online en ook nog eens 24/7. Integriteit wordt, zeker rondom verkiezingen, ook ingezet als politiek wapen. Bovendien worden gedragingen die twintig jaar geleden nog door de beugel konden, nu politiek en juridisch afgestraft. Maatschappelijke normen verschuiven immers continu, en ze worden niet zelden strenger.⁹⁴ Beleid en wetgeving lopen per definitie altijd achter bij de zogeheten moresprudentie die daarmee ontstaat. Normverschuiving heeft positieve kanten, zoals we hebben gezien in de *#metoo*-discussie, maar kan vervolgens ook weer doorslaan. Laten we de komende jaren daarom waken voor al te opportunistische moraalridderij en bij twijfel bestuurders en ambtenaren ook een tweede kans gunnen.

Referenties

Acker, J. (1990). Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender & society*, 4 (2), 139-158.

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66 (s1), 56-65.

Alford, John & O'Flynn, Janine (2012). *Rethinking public service delivery: Managing with external providers*. New York: Palgrave Macmillan.

Algemene Rekenkamer. (2010). *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Ashikali, T.S. (2018). *Leadership and Inclusiveness in Public Organizations*. The Hague: Dissertation.

Ashikali T.S. & Groeneveld S.M. (2015a). Diversity Management for All? An Empirical Analysis of Diversity Management Outcomes Across Groups, *Personnel Review* 44(5): 757-780.

Ashikali T.S. & Groeneveld S.M. (2015b). Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment. The role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration* 35(2): 146-168.

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Rescuing Public Management from Economic Individualism*. Washington: Georgetown University Press.

Brandesen, T. & Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: a conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review* 76(3): 427-35.

Bratton, D., & Candy, V. (2013). Federal Government Ethics: Social Media. *International Journal of Management & Information Systems*. 17 (3): 175.

Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (4): 685-712.

Britton, D. M. (2000). The epistemology of the gendered organization. *Gender and Society* 14(3): 418-434.

Brink, G. van den, & Jansen, T. (2016). *Ambtelijk Vakmanschap en Moreel Gezag*. Amersfoort: De Vrije Uitgevers.

Brown, A. J., Vandekerckhove, W., & Dreyfus, S. (2014). The Relationship between Transparency, Whistleblowing, and Public Trust. In: *Research Handbook on Transparency* (pp. 30–58). United Kingdom: Edward Elgar.

Caiden, G. E. (2001). Administrative reform. *Public Administration and Public Policy* 94: 655–668.

Davis, Michael (1996). “Some Paradoxes of Whistleblowing”. *Business & Professional Ethics Journal*, 15 (1): 3–19.

Dickinson, H., en Sullivan, H. (2014). *Imagining the 21st century public service workforce*. Melbourne: School of Government: University of Melbourne.

Dobbs, R., J. Manyika en J. Woetzel (2015). *No Ordinary Disruption. The Four Forces Breaking all the Trends*. New York: Public Affairs.

Ensher, E. A., Grant-Vallone, E. J., & Donaldson, S. I. (2001). Effects of perceived discrimination on job satisfaction, organizational commitment, organizational citizenship behavior, and grievances. *Human Resource Development Quarterly* 12(1), 53–72.

Gaiman, N. en Pratchett, T. (2006). *Good omens: The nice and accurate prophecies of Agnes Nutter, Witch*. New York: Harper Collins.

Gordon, J. (2015). The dawn of marketing’s new golden age. *McKinsey Quarterly*, February 2015. <http://www.mckinsey.com/business-functions/marketingand-sales/our-insights/the-dawn-of-marketings-new-golden-age>

Graaf, G., de. (2007). *Wat valt er over melden te melden?* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Graaf, G., de (2010). A report on reporting: Why peers report integrity and law violations in public organizations. *Public Administration Review* 70 (5): 767–779.

Graaf, G., de Van Doeveren, V., Reynaers, A. M., & Van der Wal, Z. (2011). Goed bestuur als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden. *Bestuurskunde* 20(2): 5–11.

Graaf, G. de, Lasthuizen, K., Bogers, T., Ter Schegget, B., & Strüwer, T. (2013). Een luisterend oor. *Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Graaf, G., de, Huberts, L.W.J.C. & Smulders, R. (2016). Coping with public value conflicts. *Administration and Society* 48 (9): 1101-1127.

Graaf, G., de, Huberts, L.W.J.C. & Strüwer, T. (2018). Integrity Violations and Corruption in Western Public Governance: Empirical Evidence and Reflection from the Netherlands. *Public Integrity* 20, 2: 131-49.

Gratton, L. (2011). *The shift. The future of work is already here*. London: HarperCollins.

Heres, L. (2016). *Tonen van de Top. De Rol van Topambtenaren in het Integriteitsbeleid*. Den Haag: BIOS.

Heijne, B. (2016). *Onbehagen*. Amsterdam: Ambo/Anthos.

Heijne, B. (2018). *De Staat van Nederland. Een Pleidooi*. Amsterdam: Prometheus.

Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., Wal, Z. van der, & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het Lokaal Bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Den Haag: Lemma.

Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C., & Muller, E. (Red.). (2012). *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer.

Hoekstra, A. (2016). Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures. In A. Lawton, Z. van der Wal & L.W.J.C. Huberts (Red.). *Ethics in Public Policy and Management: A Research Companion*. London: Routledge.

Hoekstra A., & Dijk, M. van. (2016). *The Marriage of Heaven and Hell Integrity and Social Media in the Public Sector*. Den Haag: BIOS.

Hoffman, W. M., & Schwartz, M. S. (2015). The morality of whistleblowing: A commentary on Richard T. De George. *Journal of Business Ethics*, 127(4), 771.

Huberts, L. W. J. C. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda, In: *Jaarboek Integriteit 2015*. Talsma, J. & Karssing, E. (eds.). Den Haag: BIOS, p. 12-21.

Huberts, L.W.J.C. (2014). *The Integrity of Governance. What it is, what we know, and where to go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving. Wie de schoen past...* Inaugurele rede 23 februari 2005. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Huberts, L.W.J.C. (1992). *Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Huberts, L. W. J. C., van den Heuvel, J. H. J. & van der Wal, Z. (2016). Fraude en fraudebestrijding in Nederland. In: Van Almelo, A. E., Hoogenboom, A. B., Muller, E. R. & Pheijffer, M. (eds.). *Handboek Veiligheid 2016*: Wolters Kluwer, p. 185-222.

Kaptein, S.P. (2011). Towards Effective Codes: Testing the relationship with unethical behavior. *Journal of Business Ethics* 99 (2): 233-251.

Kaptein, S.P. (2013). *Dienaren van het Volk: Over de macht van integriteit*. Internet: Free E-book

Karssing, E., & Spoor, S. (2009). Integriteit 3.0. Naar een derde generatie integriteitsbeleid. In E. Karssing & M. Zweegers (Red.), *Jaarboek Integriteit 2010*, pp. 72-81. Den Haag: BIOS.

Kelly R. M., & Newman M. (2001). *The gendered bureaucracy. Women and Politics*. Taylor and Francis Online, 22(3), 1-33.

Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2018). *In Opspraak. Leren van Integriteitskwesities*. Den Haag: CAOP.

KPMG (2013). *Future State 2030*. London: KPMG.

Lambda Legal, & Deloitte Financial Advisory Services LLP. (2006). *2005 workplace fairness survey*. New York, NY: Lambda Legal.

Lang O. (2010). Welcome to a New Age of Whistleblowing: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-10774473>

Lasthuizen, K. (2008). *Leading to integrity. Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Lasthuizen, K., Huberts, L.W.J.C. & Heres, L. (2011). How to measure integrity violations. Towards a validated typology of unethical behavior. *Public Management Review*, 13 (3): 383-408.

Lewis, C.W. and Gilman S.C. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service. A Problem-Solving Guide*. London: Jossey-Bass, A Wiley Imprint.

Lowry, P. B., Zhang, D., Zhou, L., & Fu, X. (2010). Effects of culture, social presence, and group composition on trust in technology-supported decisionmaking groups. *Information Systems Journal* 20(3): 297-315.

Lozano E., Joyce A., Schiemann R., Ting A., & Yahyavi D. (2010). 'Wikileaks and Whistleblowing: Digital Information Leakage and its Impact on Society: <http://cs.stanford.edu/people/eroberts/cs201/projects/2010-11/WikiLeaks/online.html>

Lyons, S., Urick, M., Kuron, L., & Schweitzer, L. (2015). Generational Differences in the Workplace: There is Complexity beyond the Stereotypes. *Industrial and Organizational Psychology: perspectives on science and practice* 8 (3): 346–356

Mayer-Schönberger, V., & Cukier, K. (2013). *Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think*. Houghton: Mifflin Harcourt.

Messara L.C. (2014). Religious diversity at work: The perceptual effects of religious discrimination on employee engagement and commitment. *Contemporary Management Research*, 10(1), 59–80.

Menzel, D.C. (2012). *Ethics management for public administrators: Leading and building organizations of integrity*. Armonk: M. E. Sharpe.

Ministerie van BZK (2008). *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van BZK (2018a). *Integer horizontaal samenwerken in de context van ambtelijk vakmanschap: analyse en aanbevelingen*. Ongepubliceerde nota. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van BZK (2018b). *Integer horizontaal samenwerken in de context van ambtelijk vakmanschap: handvatten voor ambtenaren*. Ongepubliceerde nota. Den Haag: Ministerie van BZK.

Morris P. (2011). *Religious diversity in the workplace: Questions and concerns*, Auckland. New Zealand: Human Rights Commission.

Mulgan, R. (2014). *Making open government work*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.

Needham, C., & C. Mangan (2014). *The 21st Century Public Servant*. Birmingham: University of Birmingham.

Needham, C., & C. Mangan (2016). The 21st Century Public Servant. Working at three boundaries of public and private. *Public Money and Management* 36 (4): 265-272.

Ng, E., Lyons, S. T., & Schweitzer, L. (Eds.). (2012). *Managing the new workforce: International perspectives on the millennial generation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Niessen, R., & Karssing, E. (Red.) (2008). *Geroepen om het algemeen belang te dienen. Ambtenaren, integriteit en beroepstrots*. Den Haag: CAOP.

Ohm, P. (2010). Broken promises of privacy: Responding to the surprising failure of anonymization. *UCLA Law Review*, 57(6), 1701.

Penn, M. en E.K. Zalesny (2009). *Microtrends. The Small Forces behind Tomorrow's Big Changes*. New York: Twelve.

Porfon L. D. (2013). *Organisational System Gender Bias Within Canadian Public Sector Organisations*. Athabasca University, Master of Arts - Integrated Studies.

Rabin, J. (2003). *Encyclopedia of public administration and public policy*: Boca Raton: CRC Press.

Ramirez E. Brill J., Ohlhausen M. K., & McSweeney T. (2016). *Big Data: A Tool for Inclusion or Exclusion?* Understanding the Issues. FTC Report.

Rehg, M. T., Miceli, M. P., Near, J. P., & Van Scotter, J. R. (2008). Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relationships. *Organization Science* 19 (2): 221–240.

Reitman R. (2011). Will the Rise of WikiLeaks Competitors Make Whistleblowing Resistant to Censorship? <https://www.eff.org/deeplinks/2011/02/will-rise-wikileaks-competitors-make>

Riccucci, N. M. (2009). The pursuit of social equity in the federal government: A road less traveled? *Public Administration Review* 69(3): 373–382.

Riccucci, N. M. (2010). *Public administration: Traditions of inquiry and philosophies of knowledge*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Scassa, T. (2014). Privacy and Open Government. *Future Internet*, 6(2), 397–413.

SCP (2016). *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later*. Den Haag: SCP.

t' Hart, P. (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. De zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: VOM.

Tene, O., & Polonetsky, J. (2013). Judged by the tin man: Individual rights in the age of big data. *Journal on Telecommunications and High Technology Law* 11(2): 351–368.

Transgender Law Center (2016). *Know your Rights: Transgender People at Work*. Oakland: Transgender Law Center

Triana M. D., Garcia M. F., & Colella A. (2010). Managing diversity: How organisational efforts to support diversity moderate the effects of perceived racial discrimination on affective commitment. *Personnel Psychology* 63(4): 817–843.

USBO. (2008). *Evaluatie Klokkenluidersregelingen Publieke Sector*. Utrecht: USBO.

Van der Steen, M. (2016). *Tijdig bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Den Haag: NSOB.

Van Noort, W., Groeneveld, S., Hoek, M. van der, Schalk, J., & J. Voet van der (Eds). (2018). *Publiek Management*. Bussum: Coutinho.

Vielmetter, G., en Sell, Y. (2014). *Leadership 2030: the six megatrends you need to understand to lead your company into the future*. AMACOM Div. American Management Association.

Wal, Z. van der. (2017a). *De 21e-eeuwse Overheidsmanager. Een reis door tijd, plaats en context*. Inaugurele rede. Den Haag: CAOP.

Wal, Z. van der. (2017b). *The 21st Century Public Manager*. London: Palgrave Macmillan.

Wal, Z. van der. (2017c). Bestuurders liggen wel erg onder een vergrootglas. *Blik op BZK* 12, 16-05-2017. E-zine ministerie van BZK. <https://magazines.rijksoverheid.nl/bzk/blikopbzk/2017/12/integriteit>.

Wal, Z. van der. (2017d). Integriteit: de schijnwerpers staan aan. Interview *Magazine Universiteit Leiden*, 12-04-2017. <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2017/04/integriteit-de-schijnwerpers-staan-aan>.

Wal, Z. van der (2017e). Vijfentwintig jaar integriteit en integriteitsbeleid: Van 'Dales' tot Rutte II. In: Uijlenbroek, J. (Red.) *Staat van de Ambtelijke Dienst 2017. De motiverende overheid anno 2017*. Den Haag: CAOP, 61-73.

Williams, C. L., C. Muller, & K. Kilanski (2012). *Gendered Organizations in the New Economy*. *Gend Soc.* 26 (4): 549–573.

Wilkins, V. M. (2006). A mixed bag: The Supreme Court's ruling on the ADEA and disparate impact. *Review of Public Personnel Administration* 26: 269–274

Wilkins, V. M., & Williams, B. N. (2008). Black or blue: Racial profiling and representative bureaucracy. *Public Administration Review* 68 (4): 654–664.

Eindnoten

- ¹ Van Noort e.a., 2018.
- ² 't Hart, 2014; Van der Wal, 2017a, b.
- ³ Ibid.
- ⁴ Zie Dickinson en Sullivan, 2014; Dobbs, Manyika en Woetzel, 2015; Gratton, 2011; KPMG, 2013; Needham en Mangan, 2014, 2016; SCP, 2016; Vielmetter en Sell, 2014; 't Hart, 2014.
- ⁵ Gaiman, 2006; Penn en Zalesny, 2009.
- ⁶ Huberts, 2012, 2014, 2015.
- ⁷ Huberts, 2012, 2014, 2015.
- ⁸ Huberts, 2015: 14.
- ⁹ Kerkhoff en Overeem, 2018.
- ¹⁰ Huberts, 2005, 2015; Lasthuizen, 2008; Lasthuizen, Huberts en Heres, 2012.
- ¹¹ www.transparency.org
- ¹² Kerkhoff en Overeem, 2018.
- ¹³ Overigens laat onderzoek zien dat er best eens een verband zou kunnen bestaan tussen bezuinigingen – en reorganisaties en de bijbehorende onzekerheid en afnemende arbeidsmotivatie – en een toename van het aantal integriteitsschendingen (Hoekstra, 2016).
- ¹⁴ Van der Wal, 2017b.
- ¹⁵ Kerkhoff en Overeem, 2018.
- ¹⁶ De toekomstige trends worden in latere delen van het essay overigens wel voor beide groepen van belang geacht en ook als zodanig besproken
- ¹⁷ Dit overzicht is deels gebaseerd op een hoofdstuk over integriteitsontwikkelingen tijdens Rutte II in Staat van de Ambtelijke Dienst (STAD) 2017, een gezamenlijke publicatie van het CAOP en ministerie van BZK.
- ¹⁸ Vrij Nederland, 2017.
- ¹⁹ Zie ook Van der Wal, 2017b.
- ²⁰ Hans Marijnissen, Trouw, 27 maart 2017.
- ²¹ Een deel van deze tekst verscheen eerder in Van der Wal, 2017e.
- ²² Rob de Lange en Siem Eikelenboom, Financiële Dagblad, 12 april 2016.
- ²³ Eenzelfde beeld kwam naar voren uit een serie studies onder alle Nederlandse gemeenten van de Vrije Universiteit in 1999, 2003 en 2009: er was geen sprake van een duidelijke stijging van het aantal gevallen en het merendeel van de geconstateerde schendingen had te maken met omgangsvormen.
- ²⁴ Zie Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal en Steenbergen, 2010.
- ²⁵ Zie: Huberts, 1992, en ook: Van der Wal, 2017b.
- ²⁶ Hoekstra e.a., 2016.
- ²⁷ Karssing en Spoor, 2010.
- ²⁸ Karssing en Spoor, 2010.

- ²⁹ Zie ook Huberts, 2007.
- ³⁰ Zie Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal en Steenbergen, 2010.
- ³¹ Zie o.a. Algemene Rekenkamer, 2010; BIOS, 2010; BZK, 2008; De Graaf, 2007; De Graaf e.a., 2013; USBO, 2008, Van den Heuvel e.a., 2010.
- ³² <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/10/19/crisis-in-huis-voor-klokkenluiders-13583268-a1578008>; <https://www.accountant.nl/nieuws/2017/12/huis-voor-klokkenluiders-moet-alleen-advies-geven/>
- ³³ Karssing en Spoor, 2010.
- ³⁴ Bratton en Ceny, 2013: 177; Lewis en Gilman, 2005: 91.
- ³⁵ De Graaf, Huberts en Strüwer 2018; Huberts 2014; Huberts, Van den Heuvel en Van der Wal 2016.
- ³⁶ Hoekstra en Van Dijk, 2016; Van der Wal, 2017a, b.
- ³⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/14/pvda-statenlid-stapt-op-vanwege-tweet-over-pvv-a2755127>; <https://www.ad.nl/binnenlen/pvda-voorzitter-katwijk-weg-na-doodswens-aan-wilders-afe06002/>
- ³⁸ <https://joop.bnnvara.nl/nieuws/pvv-raadslid-wil-bren-in-azc-blussen-met-benzine>
- ³⁹ <https://www.at5.nl/artikelen/186149/nieuw-vvd-kamerlid-direct-onder-vuur-om-tweet-over-sylvana-simons>; <https://www.trouw.nl/home/vvd-kamerlid-zegt-sorry-voor-kwetsende-tweet-afag7fda/>
- ⁴⁰ <https://www.trouw.nl/home/sweder-van-wijnbergen-sprekt-iets-te-vrijmoedig-ac8e0045/>
- ⁴¹ Lewis en Gilman, 2005: 91.
- ⁴² Hoekstra en Van Dijk, 2016: 6.
- ⁴³ Kaptein, 2011, 2013
- ⁴⁴ Niessen en Karssing, 2008.
- ⁴⁵ Tegelijkertijd valt het op dat Parlementariërs zichzelf nauwelijks beperkingen opleggen. Integendeel, discussies op sociale media worden steeds feller; feiten worden soms verdraaid en er is in 2018 door meerdere lijsttrekkers van Nederlandse politieke partijen openlijk gebruik gemaakt van gemanipuleerde foto's en teksten van tegenstanders, en dus van fake news.
- ⁴⁶ Hoekstra en Van Dijk, 2016: 5.
- ⁴⁷ Hoekstra en Van Dijk, 2016: 5.
- ⁴⁸ Zie bijvoorbeeld: <https://www.trouw.nl/samenleving/franse-werknemer-krijgt-recht-op-offline-zijn-na-werktijd-a208235e/>; <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/02/werkdruk-asscher-wil-recht-op-onbereikbaarheid-6511592-a1544083> en <https://nos.nl/artikel/2259211-pvda-wil-wettelijk-recht-op-onbereikbaarheid.html>.
- ⁴⁹ [http://www.eupan.eu/files/repository/20160219150114_Survey_-_Managing_a_diverse_public_administration_\(Final_Version\)_-_EUPAN_-_Luxembourgish_Presidency_2015.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/20160219150114_Survey_-_Managing_a_diverse_public_administration_(Final_Version)_-_EUPAN_-_Luxembourgish_Presidency_2015.pdf)
- ⁵⁰ Porfon, 2013: 21
- ⁵¹ Britton, 2000: 430; Kelly en Newman, 2001: 20; Williams et al., 2014: 53; Acker, 1990.
- ⁵² Lambda en Deloitte, 2006; Legal Transgender Law Center, 2009.

- ⁵³ Ng et al., 2012; Lyons et al., 2015; Van der Wal, 2017b.
- ⁵⁴ Ashikali, 2018; Ashikali en Groeneveld, 2015a, b; OECD, 2016: 8, 10; Riccucci, 2002, 2009; Wilkins, 2006, 2008.
- ⁵⁵ Caiden, 2001; De Graaf, 2010; Lewis en Gilman, 2005: 238-239.
- ⁵⁶ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/melders-misstanden-bij-defensie-voelen-zich-niet-veilig-blijkt-uit-onderzoek-b2cd4bc4/>
- ⁵⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/11/24/medewerkers-politie-maken-zwartboek-discriminatie-14215030-a1582552>
- ⁵⁸ Ibid.
- ⁵⁹ Lewis en Gilman, 2005: 2403; Rabin, 2003: 347; Van der Wal, 2017a.
- ⁶⁰ Amnesty International, 2012.
- ⁶¹ Messara, 2014: 64; Ensher e.a., 2001: 56–57; Triana e.a., 2010.
- ⁶² Menzel, 2012.
- ⁶³ Messara, 2014: 61.
- ⁶⁴ Zie bijvoorbeeld ook Heijne, 2016, 2017.
- ⁶⁵ Morris, 2011.
- ⁶⁶ Commonwealth of Australia, 2001; www.publicsector.wa.gov.au.
- ⁶⁷ Van der Wal, 2016.
- ⁶⁸ <https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html>
- ⁶⁹ Gordon, 2015: 6; Mayer-Schönberger en Cukier, 2013; Tene en Polonetsky, 2013.
- ⁷⁰ Ramirez et al., 2016: 5–6; Gordon, 2015.
- ⁷¹ Ohm, 2010: 1704; Scassa, 2014: 398
- ⁷² Zie ook bijvoorbeeld Bozeman, 2007; De Graaf, 2016; Van der Wal e.a., 2011.
- ⁷³ Mulgan, 2014.
- ⁷⁴ <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/4/10/17222062/mark-zuckerberg-testimony-graham-facebook-regulations>
- ⁷⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/21/nederlandse-cybersecurity-agenda-nederland-digitaal-veilig>
- ⁷⁶ <https://www.theguardian.com/technology/2016/feb/22/tim-cook-apple-refusal-unlock-iphone-fbi-civil-liberties>
- ⁷⁷ <https://www.nytimes.com/2018/05/04/books/review/automating-inequality-virginia-eubanks.html>
- ⁷⁸ Zie Brown e.a., 2014: 31; 't Hart, 2014; Van der Wal, 2017a.
- ⁷⁹ Brewer en Selden, 2000; De Graaf, 2010, 2016; Miceli et al., 2008.
- ⁸⁰ Davis, 1996; Hoffman en Schwartz, 2015; Lowry et al., 2013.
- ⁸¹ Reitman, 2011.

-
- ⁸² Joyce e.a., 2010.
- ⁸³ Lang, 2010.
- ⁸⁴ Brown e.a., 2014.
- ⁸⁵ Agranoff 2010; Alford en ‘O Flynn 2012.
- ⁸⁶ Zie ‘t Hart, 2014; Van der Wal, 2017a.
- ⁸⁷ Brandsen en Honingh 2016.
- ⁸⁸ De beleidsontwikkeling krijgt overigens momenteel een flinke impuls door het Interdepartementaal Platform Integriteitsmanagement (IPIM), waaraan integriteitsfunctionarissen van diverse (semi)publieke organisaties deelnemen, geïnitieerd door het ministerie van BZK, waarvan eind 2018 een eerste publicatie het licht ziet in Publiek Denken. De auteur van dit essay is zelf ook een deelnemer van het eerste uur.
- ⁸⁹ Ministerie van BZK. (2018). Integer horizontaal samenwerken in de context van ambtelijk vakmanschap: analyse en aanbevelingen. Den Haag: ministerie van BZK.
- ⁹⁰ Zie ook Kerkhoff en Overeem, 2018.
- ⁹¹ Kerkhoff en Overeem, 2018: 108.
- ⁹² Heres 2014, 2016.
- ⁹³ <https://www.weforum.org/agenda/2018/10/could-robot-government-lead-better-current-politicians-ai/>
- ⁹⁴ Kerkhoff en Overeem, 2018.

Biografie

Welke typen integriteitskwesties gaan in de nabije toekomst de agenda bepalen en wat zijn de implicaties voor ambtenaren en bestuurders? Dit essay bespreekt de betekenis van recente ontwikkelingen in de omgeving van het openbaar bestuur – zoals technologisering, individualisering en horizontalisering – voor integriteit en integriteitsmanagement. Het is tevens een pleidooi voor alert en moedig leiderschap en een minder verkrampt integriteitsdebat vanuit de gedachte dat meer



beleid en regels niet altijd effectief zijn in een tijdperk van verandering.

Prof. dr. Zeger van der Wal (1977) is Ien Dales Hoogleraar aan de Universiteit Leiden en het CAOP. Hij is daarnaast werkzaam als zelfstandig bestuurskundig adviseur en gasthoogleraar in Australië, China en Singapore. Zeger is een veelgevraagd internationaal spreker, onderzoeker en trainer op het terrein van publiek leiderschap, goed bestuur en integriteitsmanagement. Er verschenen meer dan 100 publicaties van zijn hand in vaktijdschriften, boeken en kranten. Zeger heeft diverse onderzoeks- en onderwijsprijzen op zijn naam staan. Zijn adviesportfolio omvat meer dan 50 opdrachten in 20 landen.

Voor meer informatie, zie:
www.zegervanderwal.com/nl



ISBN 978-94-90171-21-6

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: CAOP

Fotografie: Shutterstock

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak en druk: G3M

© 2018 CAOP, Den Haag

CAOP

BEZOEKADRES Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag
POSTADRES Postbus 556, 2501 CN Den Haag
TELEFOON 070 - 376 57 65
INTERNET www.caop.nl
E-MAIL info@caop.nl

INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: l.spaans@caop.nl

vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-21-6



9 789490 171216 >