

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/132192>

Please be advised that this information was generated on 2019-03-19 and may be subject to change.

TEN GELEIDE



INTEGRITEIT

– Marcel Wissenburg –

Politici, ondernemers, bankiers, bestuurders, wetenschappers, kleuterleiders: hun gedrag wordt aan talloze standaarden afgemeten, maar aan geen zo frequent en (in de media) luidruchtig, als integriteit. En er zijn ook weinig standaarden die zo fluïde zijn, zo lastig te vertalen in meetbaar gedrag. Eén ding is helder: voor een politieke theorie als het liberalisme, gebouwd op respect voor het individu, op individuele verantwoordelijkheid en op individuele vrijheid, is integriteit een kernwaarde. Het zou prettig zijn wanneer we niet alleen een intuïtief begrip van die kernwaarde hadden, al was het maar omdat we integriteit ook graag willen garanderen en stimuleren – niet op de tast maar zorgvuldig, consistent, goed, zeg maar: integer.

In dit nummer van *Liberaal Reveil* komt een aantal experts aan het woord die in zeer diverse contexten met integriteitsvraagstukken in aanraking komen. Positief gezegd: in dit nummer verhullen we niet hoe divers de interpretaties en toepassingsvelden van het begrip integriteit zijn. We gaan de werkelijkheid niet oversimplificeren. Negatief gezegd, we doen ook geen moeite te verhullen dat de vele verschijningsvormen van integriteit een op het eerste gezicht chaotisch speelveld opleveren.

Integriteit als deugd

Toch valt er orde in de chaos aan te brengen. Patrick Overeem biedt ons, in het eerste artikel van deze editie, daartoe een handreiking met een filosofische reflectie op het concept integriteit, dat hij graag in pure vorm, in essentie, los van concrete toepassingen en storende omgevingsfactoren, wil begrijpen. Integriteit, meldt hij, is altijd en per se consistentie van, betrouwbaarheid in, gedrag – maar het is ook meer dan dat alleen: een draaideurcrimineel is consistent en in zekere zin betrouwbaar, maar het is lastig hem daarom integer te noemen. Integriteit is ook onkreukbaar zijn en het moreel goede doen. Integriteit is nóg meer dan dit alles – zie verderop en zie Overeems artikel – maar voor het reisplan dat ik

in deze inleiding wil beschrijven, is dit even genoeg. Gedrag beoordelen en afmeten – bijvoorbeeld aan de standaard integriteit – doen we met behulp van ethieken, theorieën van het goede. Er bestaat een heel praktisch onderscheid tussen consequentialistische ethieken, die het goede afmeten aan, inderdaad, de consequenties van handelingen; deontologische ethieken, die het goede afmeten aan wat onze morele plicht is, wat de intrinsiek juiste handeling is; en deugdethiek, die het goede ziet als handelen vanuit een moreel juiste motivatie. Vanuit een consequentialistisch perspectief is integriteit niet zo interessant: voor de consequentialist moeten de baten gewoon de kosten overtreffen, en dat impliceert een zekere flexibiliteit. En de deugdethiek had tot nu toe weinig te melden over integriteit.

Traditioneel wordt integriteit dan ook vooral met deontologie geassocieerd, in het bijzonder met Immanuel Kants eis dat de regels die we volgen universaliseerbaar moeten zijn – dat ze voor iedereen altijd overal gelden. Maar hier raken we volgens Overeem gelijk ook de wortel van veel van onze hedendaagse problemen met integriteit: het wordt steeds meer verpakt in regels en regulering, het wordt daarmee geformaliseerd, geïnstrumentaliseerd. Niet alleen leidt dat tot overmatige controle, belangrijker is dat de inhoud verdwijnt, dat integriteit weg wordt gerelativeerd tot enkel het gedachteloos afvinken van routines overblijft. Vandaar dat Overeem ervoor pleit toch een deugdethisch perspectief op integriteit te ontwikkelen, een perspectief waarin integriteit een individuele attitude wordt, een weloverwogen gedragswijze. Integriteit kan dan worden begrepen (bovenop consistentie, betrouwbaarheid en onkreukbaarheid) als een handelen vanuit de gecombineerde deugden rechtvaardigheid, moed, gematigdheid en verstandigheid.

Corruptie en structuren

Die Gedanken sind Frei. Attitudes en motieven vallen niet zo makkelijk te observeren, laat staan te

controleren of sturen. Wie integriteit wil, wil dat waarschijnlijk toch aan observeerbaar gedrag koppelen. Zo komen we al snel op de meest bekende indicator van het ontbreken van integriteit: corruptie. In het tweede artikel bepleit Michel van Hulten, sinds vele jaren betrokken bij diverse onderzoeksgroepen en -projecten rond transparantie, corruptie en integriteit, dat corruptiebestrijding juist vraagt om heel andere instrumenten dan een beroep op individuele deugd. Heel simpel gezegd: een corrupt individu vervangen door een nog onbedorven ziel zal niets veranderen als de institutionele omgeving nog steeds tot corruptie verleidt, die rationeel maakt, of er zelfs toe dwingt. Het aanpakken van de structuren waarbinnen individuen moeten werken, het garanderen dat zij transparant, controleerbaar, eenduidig etc. zijn, is een noodzakelijke voorwaarde om integriteit mogelijk te maken.

Van Hulten gunt ons een blik achter de schermen van het wetenschappelijk onderzoek naar integriteit, corruptie en transparantie. Hij laat zien dat de sleutel tot corruptie in machtsverhoudingen ligt: corruptie gaat uiteindelijk namelijk steeds om machtsmisbruik voor particulier profijt. Oplossingen, stelt hij, moeten nauwkeurig worden afgestemd op de precieze machtsbronnen die de corrupte/integere organisaties en individuen hebben.

Minstens zo belangrijk als het correct identificeren van de relevante machtsbronnen is het confronteren en accepteren van de realiteit dat macht overal is en corruptie dus (potentieel) ook. Op dit punt signaleert Van Hulten in Nederland collectieve hypocrisie. Corruptie is overal, behalve 'natuurlijk' in Nederland – daar spreken we hooguit over fraude. In Nederlandse misdaadmonitors is corruptie niet eens een categorie. Corruptie is iets zuidelijks: het beheerst Afrika niet Europa, Zuid-Amerika niet Noord-Amerika; binnen Europa infecteert het het Katholieke Zuiden niet het Protestantse Noorden; en binnen Nederland... Integriteit is echt niet zeldzaam – 80% van de mensen is goudeerlijk, stelt Van Hulten – maar de blindheid voor corruptie was toch tot voor heel kort wel wijdverspreid; zelfs politieke partijen, de VVD niet uitgezonderd, wasten hun handen in onschuld.

Integriteit en structuren

Een mooie testcase voor het functioneren van controle op en door instituties vormen de woningcorporaties, die aan het begin van de jongste economische crisis in een weinig gunstig licht kwamen te staan

door een reeks van schandalen die één ding gemeen hadden: de betrokken corporaties waren zich gaan bezighouden met andere activiteiten dan sociale woningbouw. Sommige belegden in onveilige banken, andere in dubieuze bankproducten, weer andere gingen 'anders' en vooral luxer bouwen, enzovoort. Er werd, zo heet het, publiek geld verspild, over de balk gegooid en ondoelmatig besteed. En passant werd natuurlijk de integriteit van de leidinggeven- den in twijfel getrokken, meer nog wanneer bleek dat zij voor de publieke sector exorbitante salarissen en vertrekpremies ontvingen of zichzelf ongepast fê- teerden via secundaire arbeidsvoorwaarden.

In het derde artikel van onze *special* bespreekt Rudy de Jong de zaak van de woningcorporaties en 'het falende toezicht'. Faalde dat toezicht inderdaad en waar lag dat aan? De populaire perceptie is dat de corporaties hun werkterrein veel te ver uitbreidden, dus terug het hok in moeten (terug naar de kern- taak: sociale woningbouw), en dat die uitbreiding kon plaatsvinden door geringe en gebrekkige con- trole, dus de muilkorf moet om en de lijn strakker.

De Jong laat echter zien dat de problemen op heel andere plaatsen begonnen – zeker niet bij geld- zuchtige managers, noch bij corrupte of bijziende accountants. De problemen worden ten eerste veroorzaakt door onverstandig overheidsingrijpen: nadat de woningnood opgelost was, ontstond een markt met eigenlijk nog maar twee producten: goedkope sociale huurwoningen en dure koopwo- ningen. De steeds diepere kloof tussen beide werd gevormd door een vraag waar eigenlijk geen aanbod meer voor was: een particuliere huurmarkt. Zo'n omgeving verleidt en dwingt corporaties al snel tot expansie. Een tweede probleem heeft wel met controle te maken, maar niet met een tekort daar- aan. De woningcorporaties behoren tot de meest en breedst gecontroleerde instellingen van Nederland. Het probleem is dat die controle via twee wegen uitgeoefend kan en moet worden, en dat de balans tussen beide zoek was en weer zoek dreigt te raken. Waar de corporaties tot voor kort vooral werden ge- stuurd via *governance*, bestuur in overleg met finan- ciers, bewoners en stakeholders als partners, dreigt de balans nu door te slaan richting een strak dirige- rende overheid.

De Jong concludeert dat een flexibeler woning- markt aan de ene kant, en aan de andere kant een evenwicht tussen *input* en controle via *governance* én hiërarchie, de structurele aanleiding voor wangedrag en gebrek aan integriteit kunnen wegnemen.

Als er één beroepsgroep is die integriteit boven alles stelt, zijn het wetenschappers wel – maar enkele in de media breed uitgemeten fraudegevallen in recente jaren, en de persoonlijke ervaringen van onderzoekers met veranderende onderzoeksfinanciering en monitoring, hebben het zelfvertrouwen en de beroepstrots van academici een flinke knauw gegeven. In het vierde artikel bespreekt Arthur Rörsch de belangrijkste oorzaken van integriteitsschendingen in de wetenschap. Traditioneel, stelt Rörsch, heeft de wetenschap een zeer groot zelfreinigend vermogen – goede, integere wetenschap is immers het zo open mogelijk presenteren van toetsbare, reproduceerbare, ideeën, en het zo intensief en kritisch mogelijk toetsen van die claims. Integriteit is inderdaad de kern van het ethos van de wetenschapper, en dat vertaalt zich in goed functionerende controlestructuren zoals congressen en het reviewproces voor publicaties.

Wetenschappers maken de structuren waarbinnen ze werken echter niet alleen. De laatste decennia hebben enkele externe ontwikkelingen tot structurele veranderingen geleid die – net als in de woningmarkt – soms verleden tot niet-integer gedrag, en er soms zelfs toe dwingen. Ook in de wetenschap draait uiteindelijk alles om geld – in dit geval om de financieringsstructuur van wetenschappelijk onderzoek.

Ik geef nu even mijn eigen draai aan Rörsch's tekst – als geëngageerd wetenschapper kan ik niet anders – maar ik geloof dat ik de geest van zijn beoogd correct weergeef: de vrijheid van onderzoek, de motor van integere wetenschapsbeoefening, is verder en verder ingeperkt tot er nu vrijwel niets van over is. Wetenschappelijk onderzoek moet in toenemende mate in een onderzoeksprogramma (soms openlijk een collectief vijfjarenplan genoemd) passen, het moet in toenemende mate worden gefinancierd via competitie, in die competitie zijn steeds vaker niet-wetenschappelijke actoren betrokken, en aanvragers worden afgerekend op 'kwaliteit' en 'valorisatie'; om het allemaal nog erger te maken willen de meeste wetenschappers zelf ook nog eens oprecht aan de samenleving bijdragen.

De weg naar de hel is geplaveid met goede voorbeelden: elk van deze ontwikkelingen heeft vanuit maatschappelijk perspectief absoluut zin en leek een ontwikkeling ten goede. Maar het eindresultaat is – zoals bij alle *utopian engineering*, om een term van Karl Popper te gebruiken – dat onvoorziene en ongewenste neveneffecten de positieve effecten ondergraven. Conditie die voor intersubjectieve kwaliteitsstoetsing en gecombineerde maatschappelijke

en wetenschappelijke relevantie moesten zorgen, blijken condities te zijn die niet-integer gedrag rationeel of zelfs onvermijdelijk maken. De financieringsstructuur van wetenschappelijk onderzoek selecteert op onderzoekers die de financier naar de mond spreken, op de belofte van maatschappelijk wenselijke waarheden en wetenschappelijk conservatisme (*normal science*). Het beoordelingsstelsel dwingt tot snelle, gegarandeerde resultaten oftewel haastwerk, ook in *peer review*, en het belooft brave, gestandaardiseerde vormen van verslaglegging. Gegeven deze context blijken wetenschappers vaak opmerkelijk naïef te blijven: ze zijn terecht trots wanneer hun onderzoek ook maatschappelijke betekenis wordt toegekend (de PR-afdelingen van universiteiten worden steeds professioneler) maar realiseren zich niet dat het concept 'maatschappelijke relevantie' vanuit politieke overtuigingen wordt ingevuld en als politiek instrument wordt gebruikt.

Vertrouwen is goed, controle beter?

In de woningsector en de wetenschap ontmoeten we twee maatschappelijke sferen waar structurele factoren, de institutionele randvoorwaarden waarbinnen individuen handelen, het schenden of opgeven van integriteit verleidelijk, rationeel en soms zelfs de enige optie maken. In beide sectoren worden integriteitsproblemen bij voorkeur aangepakt door nieuwe structuren te ontwerpen die meer, betere of gewoon andere controle beloven. Lenins adagium 'vertrouwen is goed, controle is beter' lijkt een onbetwistbaar geloofsartikel te zijn geworden. Maar helpt al die controle nou echt?

Onze vijfde bijdrage komt van Philip Wallage, die de nieren van de 'controle-industrie' proeft. Om vast een van de door hem aangehaalde observaties weg te geven: in 2006 was ten minste 14% van de totale Nederlandse beroepsbevolking werkzaam in de controle-industrie; maar net 1,34% van de bevolking was 'bekend bij justitie'. Wallage inventariseert het steeds kleurrijker scala aan controlevormen en -mechanismen, van de klassieke maar altijd populaire roep om 'strengere straffen', via zelfreiniging in het bedrijfsleven (daartoe aangezet door de steeds frequenter gevallen van ernstige reputatieschade in de ogen van het publiek) tot het zogeheten 'horizontaal toezicht'. En ook Wallage ziet onbedoelde neveneffecten van goedbedoelde innovaties: op steeds meer plaatsen zorgt de controle-industrie voor een verlamdende angstcultuur en de wildgroei van controlemechanismen resulteert in steeds groter willekeur in de aard en zwaarte

van toezicht én van straffen.

Onder de aanbevelingen die Wallage doet valt er een op omdat deze niet over weer andere, betere instituties gaat: Wallage wijst erop dat, uiteindelijk, integriteit vooral bloeit waar gedeelde waarden regeren. 'Dit vereist opvoeding, training, toezicht en waar nodig sancties aangevuld met leiderschap, verantwoording en dialoog', stelt hij – en daarmee is de cirkel rond, en zijn we terug bij integriteit als individuele deugd. Goede structuren vormen een noodzakelijke voorwaarde voor integriteit, maar een voldoende voorwaarde zijn ze niet. Uiteindelijk geeft de goede wil van het individu de doorslag.

Jan Kees Wiebenga is voorzitter van de recent ingestelde Landelijke Commissie Integriteit van de VVD. In een op persoonlijke titel geschreven artikel reflecteert hij allereerst op de context en voorgeschiedenis van deze commissie. De Nederlandse geschiedenis kent veel voorbeelden van niet-integer en dubieus handelen van politici en bestuurders – Wiebenga bespreekt een paar fraaie gevallen – en van institutionele mechanismen binnen de overheid die de integriteit moesten helpen bewaken. Politieke partijen zijn zich er pas heel recent actief voor gaan interesseren (waarschijnlijk vanwege de door Wallage ook al bij het bedrijfsleven opgemerkte toenemende reputatieschade). Partijen hebben nog veel te leren, want nog veel dilemma's op te lossen. Wat is in integriteitskwesaties zwart en wit en wat te doen met grijs? Moet één borrel teveel direct einde carrière betekenen? Twee, drie?

Wiebenga laat verder zien dat partijen, naast de controlerende en straffende overheid, een substantiele en eigenstandige rol kunnen spelen in de bewaking van de integriteit van politici en bestuurders, in het bijzonder in de preventieve fase. Om Wiebenga's aanbeveling in Overeems terminologie te gieten: partijen kunnen én moeten hun politici helpen leren de deugd integriteit optimaal te ontwikkelen.

Integriteit en standvastigheid

Justus Lipsius' *De Constantia* (1583) is ooit in het Nederlands vertaald onder de onnavolgbaar mooie titel *Over standvastigheid bij algemene rampspoed*. Standvastigheid is precies wat nodig is bij het confronteren van de veelheid aan verschijningsvormen van (non-)integriteit, van domeinen, van methoden van aanpak, en van academische disciplines die zich ermee bezighouden. De selectie van artikelen die de redactie van *Liberaal Reveil* u nu aanbiedt, helpt ho-

pelijk wat greep op het fenomeen te krijgen.

Drie belangrijke lessen vallen wel veilig te trekken. De eerste les is dat integriteit een en-en-benadering vraagt: sturings- en controlemechanismen zijn onvoldoende, deugd en plichtsbefef ook – beide zijn nodig om integriteit mogelijk te maken. Ten tweede: er is geen universele formule of managementtovertruc om deze twee te mixen – hoe vervelend ook, de woningsector is niet de wetenschap is niet de politiek is niet de zorg. Een recept dat werkt voor de woningsector kan fataal zijn voor de wetenschap, en omgekeerd. Elke sector vraagt een eigen, zorgvuldig ontworpen, oplossing, gevoelig voor het type macht en machtsmisbruik dat we willen voorkomen. En ten derde, een Popperiaanse les die voor liberalen niet nieuw zal zijn maar altijd het herhalen waard blijft: alle maatschappelijke sturing heeft ongewenste neveneffecten. Hoe intensiever we pogen een praktijk te controleren, hoe sneller we de controle kwijtraken.

Het laatste woord over integriteit is dus nog lang niet gezegd. Sterker, veel is ongezegd gebleven. Daar is bijvoorbeeld de vraag hoe in een liberale samenleving, die individuele verantwoordelijkheid hoog in het vaandel heeft, integriteit geborgd wordt. Gelukkig publiceert de TeldersStichting zeer binnenkort een fraaie bundel over verantwoordelijkheid, waarin uitdagende antwoorden op die vraag worden geformuleerd.

Een tweede vraag die in deze *Liberaal Reveil* omzeild werd, is hoe om te gaan met integriteit die geen betrekking heeft op individuen maar op instituties zelf. Een van de belangrijkste instituties waarvan de integriteit vaak in twijfel wordt getrokken is het verkiezingsproces. Sinds kort buigen politicologen verenigd in het wereldwijde *Electoral Integrity Project* zich over dit vraagstuk. In Nederland vestigen de activiteiten van de Stichting Bescherming Burgerrechten de aandacht op het feit dat ook onze verkiezingen niet van nature integer verlopen (en ik beken ook mijn steentje te hebben bijgedragen).

En een laatste vraag die we uit de weg zijn gegaan is een puur ethische: is integriteit wel onverdeeld goed en universeel wenselijk? Met name in de politiek is dat nog geen uitgemaakte zaak – Machiavelli zou aanraden altijd integer te lijken maar het nooit te zijn: een politicus moet doen wat nodig is op aarde, niet wat wenselijk is in de wolken. Wie durft hier antwoord op te geven?

Prof. Dr. M.L.J. Wissenburg is lid van de redactie van Liberaal Reveil en van het curatorium van de Telders-Stichting. Daarnaast is hij hoogleraar Politieke Theorie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen, en voorzitter van de sectie Bestuurskunde en Politicologie inclusief CICAM aldaar.