

Ethiek en integriteitszorg

Mr. dr. C. Raat

Mr. dr. C. Raat
© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam,
1e druk januari 2022
ISBN: 9789492952684
NUR: 823
www.berghauserpont.nl



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Voorwoord

Voorwoord van de voorzitter van het Huis voor klokkenluiders

Het eerste hoofdstuk van dit boek formuleert het treffend: rechtsstatelijkheid is nooit een rustig bezit en is in de praktijk ook nooit simpel. Dat geldt voor het recht in het algemeen en zeker voor moraal en ethiek. Vrijheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid – rechtsstatelijkheid dus: we geven er in de maatschappij allemaal voortdurend invulling aan. Moraal, ethiek en integriteit leiden ons daarbij. En ook die zijn dus niet voor altijd en veranderen mee met de samenleving. Ons denken over belangrijke morele vraagstukken verandert, net als onze blik op integriteit. Bovendien lopen tussen de eindeloos veel verschillende groepen van mensen die onze maatschappij maken, opvattingen van moraliteit en integriteit uiteen.¹

Voor overheidsfunctionarissen, dienaren van de samenleving, geldt dit misschien nog wel sterker. Op hen rust een bijzondere verantwoordelijkheid. De rechtsverwerkelijking door onze overheden is een van de belangrijkste steunpilaren van het recht en een stimulans voor de rechtsbeleving door de burger. De overheidsjurist staat hierbij vooraan. Op hun inzichten over rechtsstatelijkheid, moraliteit, ethiek en integriteit wordt een groot en voortdurend beroep gedaan.

Daarom is het ook zo goed om in een rechtsstaat met deze onderwerpen bezig te zijn. Met ethiek, moraal en met integriteit is het immers als met een spier: alleen door oefening en gebruik wordt en blijft-ie sterk.² Dat geldt voor iedereen en zeker voor overheidsjuristen.

Hen beveel ik dit boek dan ook van harte aan!

Wilbert Tomesen, augustus 2021

Voorwoord van de auteur

Al vanaf mijn studietijd word ik geboeid door het gedrag van mensen in overheidsorganisaties. Ten opzichte van elkaar en ten opzichte van burgers. Tijdens mijn rechtenstudie leerde ik hier niet veel over; er zijn regels en beginselen en er zijn rechters die daaraan toetsen. En dan houdt de overheid zich daaraan. Tijdens mijn studie bestuurswetenschappen werd mij een realistischer beeld voorgeschoteld. Het idee van verantwoordelijkheid van en in organisaties, wat er daarbij mis kan gaan en het fenomeen klokkenluiden, waarover ik les kreeg van Marc Bovens, lieten mij niet los. Tijdens mijn werk in de praktijk bij diverse overheidsinstanties zag ik pas goed waar hij het over had: wat een verschillen! Waar de ene ambtenaar of bestuurder responsief en behoorlijk opereerde, probeerde de ander uit of hij buiten de lijntjes kon kleuren zonder dat iemand dat zag.

¹ Jonathan Haidt, *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*, 2013.

² Mark Carney, *Value(s), Building a better world for all*, 2021, p. 145.

Daar gaat het wat mij betreft over bij professionele integriteit: de omgang met je eigen positie en het diepe besef dat die geen privileges, maar plichten met zich meebrengt. Je hebt immers macht, ook als je dat zelf niet zo ervaart. Centraal in dit denken staat rechtsstatelijkheid, niet (alleen) als juridisch concept, maar als sociologisch en moreel begrip.

In mijn werk in het bestuursrecht – als ambtenaar, wetenschapper, auteur, gemachtigde van burgers, onderzoeker of commissielid – viel mij vaak op dat de meeste juristen weinig hebben met integriteit. Dat gaat over anderen, niet over hen. Want zij weten het al, zijn rationeel, objectief en handelen volgens de wet. Helaas is dat niet altijd waar, want meer kennis van het recht levert geen automatische naleving ervan op. Bovendien kan het recht ook heel onbehoorlijk worden ingezet. Met kennis van het recht en rechtsbeginselen alleen kom je er dus niet.

Het afgelopen jaar is er van alles opgeschud na de toeslagenaffaire. Er wordt door juristen en rechters gereflecteerd op de eigen werkwijze, er wordt gekeken naar meer responsiviteit, evenredigheid, kwaliteit van wetgeving en vakmanschap in uitvoerende organisaties. Dat zijn prachtige ontwikkelingen, waarvoor juist (ook) een andere dan een juridische bril nodig is. Want waarom moet je integriteit willen? Hoe krijg je een nieuwe bestuurscultuur? Hoe zorg je voor échte responsiviteit? Op die vragen geven juristen nog geen antwoord.

Deze ontwikkelingen kunnen niet zonder ethiek en integriteit, en dat zijn niet primair juridische begrippen. Niet alleen kennis van de filosofische achtergrond, maar vooral van organisatie- en gedragswetenschap en het kunnen toepassen daarvan in de overheidspraktijk zijn onontbeerlijk. Vandaar dit boek voor overheidsjuristen. Het bevat de inzichten die ik in de afgelopen decennia heb opgedaan en onder meer heb verwerkt in boeken, artikelen, cursussen, annotaties, onderzoeken en adviezen, maar ook in digitale projecten rond beslishulpen en *nudges*.

Ik hoop dat de gevarieerde opzet van het boek aanzet tot nieuwsgierigheid bij juristen. Want wat is er nu interessanter dan leren over jezelf, je werk, je relatie met mensen en de wereld? En daarmee de integriteit van de overheid te kunnen bevorderen?

Caroline Raat, september 2021

Inhoud

Voorwoord	V
1 Inleiding: van moeten naar wat kan en hoort	1
1.1 Recht, moraal en integriteit	1
1.1.1 Overheidsjuristen hebben macht	1
1.1.2 Het belang van integriteit	3
1.1.3 Rechtsstatelijkheid als integriteit voor overheidsjuristen	4
1.2 Leeswijzer	4
1.2.1 Overzicht per hoofdstuk	4
1.2.2 Verantwoording	6
1.2.3 Voorkom integritisme	6
1.3 Wat iedereen moet weten over moraal en integriteit	7
2 Verkenning van ethiek	9
2.1 Moraal en ethiek	9
2.1.1 Een kwestie van behoren	9
2.1.2 Moraal	10
2.1.3 Ethiek	11
2.2 Begrippen	11
2.2.1 Waarden, principes en normen	11
2.2.2 Waarden	11
2.2.3 Beginselen	18
2.2.4 Stromingen in de ethiek	19
2.2.5 Overheidsethiek als moraal van macht	25
2.2.6 Samenvatting	31
3 Integriteit ontrafeld	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Integriteit in filosofie en organisatiekunde	33
3.2.1 Houding ten opzichte van moraal	33
3.2.2 Professionele integriteit en de overheidsjurist	34
3.2.3 Integriteit in de filosofie	35
3.2.4 Integriteit in de bestuurswetenschap	36
3.2.5 Publieke integriteit in internationale context	37
3.3 Integriteit in de (neuro)psychologie	38
3.3.1 Een realistische kijk	38
3.3.2 Persoonlijkheid en karakter	39
3.3.3 Morele weerbaarheid	40
3.3.4 Morele assertiviteit	42
3.3.5 Integriteitsonderzoek	42
3.3.6 Empathie: geen goede raadgever	43
3.3.7 Integriteit en situatie	44
3.3.8 Het snelle brein	45

3.3.9	Integer oordelen.....	45
3.4	Integriteit van en in organisaties.....	46
3.4.1	Bedorven organisaties.....	46
3.4.2	Bedorven leiders.....	46
3.4.3	Dirty Dozen.....	48
3.4.4	Van bedorven leiders naar organisaties.....	48
3.4.5	Dirty Dozen voor organisaties.....	49
3.4.6	Voedingsbodem voor integriteit.....	50
3.4.7	Bright Dozen.....	50
3.5	Zorg voor integere mensen.....	51
3.6	Samenvatting.....	53
4	Organisatie van integriteit.....	55
4.1	Inleiding.....	55
4.2	Kwaliteitszorg en integriteit.....	56
4.2.1	Compliance, controlling en audit.....	56
4.2.2	Risicomanagement.....	57
4.2.3	Integriteitsmanagement en -systemen.....	60
4.2.4	Integrity by design.....	60
4.3	Ethisch leiderschap.....	61
4.3.1	Hoge verwachtingen.....	61
4.3.2	Weerbarstige realiteit.....	62
4.3.3	Een situationele benadering van ethisch leiderschap.....	63
4.3.4	Integriteitszorg en juristen als ethisch leiders.....	64
4.4	Optimaal beslissen.....	64
4.4.1	Bias- en ruisonderdrukking.....	64
4.4.2	Respect-expertise.....	65
4.4.3	Denkstijlen.....	66
4.4.4	Gestructureerd Beslissen en beraad.....	66
4.4.6	De gulden middenweg tussen controle, routine en loslaten.....	70
4.5	HR / bestuur.....	71
4.5.1	Personeel en integriteit.....	71
4.5.2	Bestuur en integriteit.....	73
4.6	Opleiding en training.....	74
4.6.1	Een realistische kijk.....	74
4.6.2	Overheidsjuristen willen graag ook uitleg.....	76
4.6.3	Vind een passende opleiding.....	76
4.7	Nudges.....	78
4.8	Samenvatting.....	78
5	Juridische aspecten.....	81
5.1	Algemeen bestuursrecht.....	81
5.1.1	Awb als handleiding voor goed overheidshandelen.....	81
5.1.2	Artikel 2:4 Awb.....	82
5.1.3	Behoorlijkheid en ombudsprudentie.....	85
5.2	Ambtenarenwet.....	88
5.2.1	Integriteit publieke sector 'te belangrijk voor het BW'.....	88

5.2.2	Verplichtingen van de overheidswerkgever	89
5.2.3	Ambtseed, nevenwerkzaamheden, financiële belangen	90
5.2.4	Goed ambtenaarschap	91
5.3	Gedragcodes	93
5.3.1	Codes in soorten	93
5.3.2	Aannemen van geschenken en diensten	95
5.3.3	Een bottom-upcode	95
5.4	De rollen van de jurist	96
5.4.1	(Bestuurlijk) Juridisch adviseur	96
5.4.2	Uitvoeringsjurist	97
5.4.3	Medewerker bezwaar / secretaris bezwaarcommissie	98
5.4.4	Procesjurist / advocaat	99
5.4.5	Ambtenaar, zelfstandig jurist / advocaat	101
5.5	Samenvatting	102
6	Integriteit per rechtsgebied	105
6.1	Schendingen in soorten	105
6.1.1	Typologie van Huberts	105
6.1.2	Rechtsstatelijkheid en machtsmisbruik	106
6.2	Integriteit en strafrecht	107
6.2.1	Nadruk op verband met psychologische integriteit	107
6.2.2	Fraude	108
6.2.3	Corruptie	109
6.2.4	Handel in invloed en netwerkcorruptie	111
6.2.5	Arbeidsrecht en strafrecht	114
6.3	Ondermijning	115
6.3.1	Doordringing van de bovenwereld	115
6.3.2	Bibob-instrumentarium	115
6.3.3	Voorkomen banden met georganiseerde criminaliteit	117
6.4	Ongewenst gedrag	117
6.5	Overige schendingen	120
6.5.1	Misbruik van macht	120
6.5.2	Schending van ambtelijke regels	121
6.6	Recht en integriteit	122
6.6.1	Een functioneel rechtsgebied	122
6.6.2	De sociologische rechtsstaat	123
6.6.3	Zoek de integere overheidsjurist	124
6.7	Samenvatting	124
7	Informatiemacht, openheid en moed	127
7.1	Inleiding	127
7.2	Openbaarheid van bestuur	128
7.2.1	Open overheid in de wet	128
7.2.2	Informatievrijheid	129
7.2.3	Transparantie	129
7.2.4	Zes functies en drie beginselen van openbaarheid	130
7.2.5	Privacy en vertrouwelijkheid	132

7.2.6	Beginselen van gegevensverwerking.....	133
7.2.7	Voorzorgbeginsel: ontweten is onmogelijk.....	134
7.3	Waarheid	135
7.3.1	Een ethisch overheidsideaal.....	135
7.3.2	Idealen als ethische categorie.....	136
7.3.3	Waarheid door gegevens	137
7.3.4	Overheid is geen waarheidsvinder of -maker	138
7.3.5	Waarheid over gegevens	138
7.4	Grootmoedigheid.....	140
7.4.1	Een ideaal tegen kleingeestigheid	140
7.4.2	De defensieve overheid.....	141
7.4.3	De bovenmenselijke overheid.....	142
7.4.4	Grootmoedigheid voor overheidsjuristen.....	143
7.5	Openheid.....	143
7.6	Samenvatting	145
8	Responsiviteit, maatwerk en informele aanpak	147
8.1	Inleiding.....	147
8.2	Responsief overheidsrecht	149
8.2.1	Rechtsociologische wortels.....	149
8.2.2	Bestuursrechtelijke benadering.....	151
8.3	Maatwerk.....	154
8.3.1	Maatwerk in Wmo en Awb	154
8.3.2	Beleidsregels voor responsiviteit en maatwerk	156
8.3.3	Ingebakken risico's.....	157
8.3.4	Streetlevel-leiders.....	158
8.4	Informele aanpak.....	160
8.4.1	Prettig contact.....	160
8.4.2	Risico's.....	161
8.4.3	Structuur en leiderschap	162
8.5	Vakmanschap en professionalisering.....	164
8.6	Mogelijke integriteitsproblemen	165
8.6.1	Oordelen.....	165
8.6.2	Oordeel later, niet of goed	165
8.7	Nogmaals ons zoogdieren- en reptielenbrein.....	166
8.7.1	Integer oordelen is uitstellen.....	166
8.7.2	En ons slimme onbewuste dan?.....	167
8.7.3	Sociologische duiding	168
8.7.4	Particularisme.....	168
8.8	Integriteit als evenwichtskunst.....	171
8.9	Samenvatting	171
9	Melden van misstanden en inbreuken	173
9.1	Inleiding.....	173
9.2	Melden vraagt niet om helden	174
9.3	Overheidsjuristen	175
9.3.1	Overheidsjurist als melder.....	175

9.3.2	Overheidsjurist als Tom Poes?	176
9.3.3	Overheidsjurist tegen melder?	178
9.4	De Wet bescherming klokkenluiders	181
9.4.1	Achtergrond	181
9.4.2	Begrippen	182
9.4.3	De meldprocedure	185
9.5	Externe meldprocedure	191
9.6	Openbaar maken	191
9.7	Samenvatting	192
10	Integriteitsonderzoek	195
10.1	Inleiding	195
10.2	Waarheidsvinding	197
10.2.1	Onderzoek is een vak	197
10.2.2	Onderzoek door juristen	198
10.2.3	Intern onderzoek	200
10.2.4	De rol van HR / personeelszaken	201
10.2.5	Extern onderzoeksbureau	202
10.3	Audit	205
10.4	Cultuuronderzoek	206
10.5	Incidentenonderzoek	209
10.5.1	Geef houvast	209
10.5.2	De opvolgingsfunctionaris	210
10.5.3	De overheidsjurist als ‘opvolgingsfunctionaris’	210
10.5.4	Juridische aspecten van onderzoek	210
10.5.5	Voorbeeldregeling integriteitsonderzoek	211
10.5.6	Selectie en individueel onderzoek	214
10.6	Samenvatting	216
	Trefwoordenregister	219
	Literatuur	229