

Erasmus School of  
Social and  
Behavioural Sciences



# De schijnwerper op schemergebied

Naar een verruimd moreel mandaat  
in de dramademocratie

Arwin van Buuren

Daphne van Helden

# Woord van dank

Wij bedanken Gerard Riesthuis, Sanne Zoutendijk, Yvonne van Breugem, Alexandra Poeth en Nicolien Badura voor hun begeleiding vanuit de gemeente Rotterdam bij de totstandkoming van dit essay. Ook gaat onze dank uit naar burgemeester Aboutaleb, griffier Van Midden en (voormalig) gemeentesecretaris Sjerps voor hun bereidheid om hun gedachten over dit thema met ons te delen. Tot slot danken we Victor Bekkers, Bram Steijn en Geert Teisman voor hun feedback op een eerdere versie van dit essay.

Essay over publieke integriteit in opdracht van de gemeente Rotterdam.  
Vakgroep Bestuurskunde & Sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

**Erasmus School of  
Social and  
Behavioural Sciences**



**Gemeente Rotterdam**

## Colofon

De schijnwerper op schemergebied  
Prof.dr. M.W. van Buuren, mw. drs. D. van Helden  
Oktober 2018  
ISBN 978-90-75289-30-5

Oplage: 200  
Uitgave: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences | Erasmus  
Universiteit Rotterdam

Oprachtgever: Gemeente Rotterdam  
Vormgeving: [www.panart.nl](http://www.panart.nl)  
Drukwerk: De Bondt

# De schijnwerper op schemergebied

Naar een verruimd moreel mandaat  
in de dramademocratie

**Prof. dr. Arwin van Buuren, hoogleraar bestuurskunde**

**Drs. Daphne van Helden, bestuurskundig onderzoeker**



# Inhoudsopgave

<b>Woord van dank</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>6</b>
1.1 Het begrip integriteit .....	8
1.2 Vooruitblik .....	10
<b>2. Maatschappelijke ontwikkelingen</b> .....	<b>11</b>
2.1 Uitnodigend besturen in de energieke samenleving .....	11
2.2 Meervoudig organiseren in de netwerksamenleving .....	12
2.3 Krachtige ketensamenwerking in de participatiemaatschappij .....	13
2.4 Gezaghebbend besturen in een hyperdiverse samenleving .....	14
2.5 Eigentijds werkgeverschap in een dynamische arbeidsmarkt .....	16
2.6 Slimme sturing in een informatierijke context .....	17
2.7 Een kleine overheid in een assertieve samenleving .....	18
<b>3. Het veranderende decor van het integriteitsdebat</b> .....	<b>19</b>
3.1 Ontwikkelingen rondom het thema integriteit .....	19
3.2 Reflexen die daaruit voortvloeien .....	22
<b>4. Lijnen voor bezinning</b> .....	<b>24</b>
4.1 Op zoek naar houvast .....	24
4.2 De bedding voor integer handelen .....	25
4.3 Een situationele logica .....	26
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>30</b>

# 1. Inleiding

De integriteit van bestuurders en ambtenaren staat in de belangstelling. Alleen al in december 2017 haalden meerdere incidenten de landelijke pers. Een kleine selectie daaruit laat meteen de enorme variëteit zien rondom dit thema: het Scheveningse appartement dat Alexander Pechtold kreeg van een bevriende relatie wat niet gemeld was, de benoeming van wethouder Palmen in Brunssum die met de eigen gemeente een conflict uitvecht over een stuk grond, de mogelijke beïnvloeding door ambtenaren van onafhankelijk onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en een mogelijke schending van de regels door een VVD-kamerlid bij het verhuren van panden in Amsterdam. Ook was er aandacht voor het vonnis tegen politicus Jos van Rey wegens omkoping, stembusfraude en witwassen, de misstanden op de Oranjekazerne in Schaatsbergen en de mogelijke fraude rond de aanschaf van dienstauto's voor het ministerie van Defensie. En als uitsmijter mag wel het strafontslag van de oud-voorzitter van de Ondernemingsraad van de politie vanwege 'zeer ernstig plichtsverzuim' worden genoemd,

Dit lijkt het topje van de ijsberg. Alhoewel lang niet alle mistanden aan het licht komen en nepnieuws de publieke opinie in toenemende mate beïnvloedt, is het niet verwonderlijk dat het thema integriteit prominent op veel bestuurlijke agenda's staat. De grote decentralisaties, de groeiende rol voor maatschappelijk initiatief en de flexibiliteit die dat vergt van het lokaal bestuur, maar ook de toenemende verwevenheid tussen onder- en bovenwereld, het zijn allemaal ontwikkelingen die nieuwe situaties creëren waarbij een beroep wordt gedaan op het morele beoordelingsvermogen van de betrokken politicus, bestuurder of ambtenaar ten aanzien van publieke waarden. Dit betekent niet dat er een tekort is aan morele beoordelingsvermogen, maar wel dat er – dankzij tal van nieuwe ontwikkelingen – meer en nieuwe integriteitsrisico's op de loer liggen.

Zeker ook in de context van lokale overheden is het niet verrassend dat integriteit als thema speelt. Immers daar worden aan de lopende band beslissingen genomen die mensen heel direct raken. Daar zijn de relaties tussen bestuurders en ondernemers, tussen ambtenaren en burgers heel direct en dus de risico's op onoorbare handelingen navenant groot.

Tegelijk zijn er andere ontwikkelingen die bijdragen aan de belangstelling voor integriteit. De media zijn wel genoemd de decorbouwers van de publieke zaak (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003). Oude en nieuwe media lijken steeds kritischer verslag te doen van het functioneren van bestuurders en ambtenaren in de inquisitiedemocratie ('t Hart, 2001).

Voor een deel is de aandacht voor integriteit het logische gevolg van de bias in de media voor alles wat misgaat. Elke misstap van publieke ambtsdrager wordt door de media onder een vergrootglas gelegd. En niet zelden dragen de media in sterke mate bij aan het beeld dat integriteitsschendingen bewust worden gepleegd door mensen die niet deugen en dat bovendien barbertje moet hangen. De toegenomen aandacht zorgt dat er meer cases boven tafel komen, maar dat hoeft niet te betekenen dat er daadwerkelijk meer integriteitsschendingen zijn.

Ook de wijze waarop met deze misstappen wordt omgegaan, lijkt te veranderen. Steeds vaker wordt in het politieke spel de integriteitskaart getrokken als aanvalswapen. Openlijk wordt de confrontatie opgezocht waarbij ingespeeld wordt op onderbuikgevoelens bij burgers en de media. De integriteitsvraag wordt dan gesteld vanuit een politiek motief: door deze vraag te stellen wordt bewust geprobeerd een persoon in diskrediet te brengen of te beschadigen. We zouden dit de politisering van het integriteitsdebat kunnen noemen. Dan wordt de indruk gewekt dat een vermeende misstap van de ene publieke professional voor eigen politiek gewin door de ander aangegrepen wordt om een politiek steekspel te voeden.

Dit alles speelt zich af in een context waarin het vertrouwen van burgers in de overheid toch al niet groot is. De (over het algemeen gezonde) argwaan tegen gezagsdragers heeft de afgelopen jaren plaatsgemaakt voor onverholten wantrouwen jegens de overheid. Van de "corrupte bende" zoals ambtenaren en bestuurders soms weinig vleiend worden aangeduid, wordt al meestal weinig goeds verwacht en dan is elk bewijs dat in die richting wijst koren op de molen. De dreiging dat er een toenemende vermenging ontstaat tussen de onderwereld en de bovenwereld, waarbij criminelen zich ook posities verschaffen in gemeentebesturen, draagt hier niet positief aan bij. Zo dreigt een vicieuze cirkel: in een context van weinig vertrouwen in de overheid, is in toenemende mate sprake van integriteitsrisico's, groeit de aandacht voor mogelijke integriteitsschendingen sterk, wordt de omvang daarvan gemakkelijk uitvergroot en krijgen ze ook gemakkelijk een venijnig staartje in de politieke arena, wat het vertrouwen in het bestuur weer allesbehalve ten goede komt.

Integriteit wordt een issue op het moment dat er sprake is van integriteitsschendingen. Daarbij worden bepaalde waarden en normen genegeerd of geschonden wat zowel bewust, maar ook onbewust kan gebeuren. De hierboven genoemde voorbeelden bevatten uiteenlopende (mogelijke) integriteitsschendingen. Zo is er mogelijk sprake van corruptie (in de vorm van bevoordeling van een specifieke partij), fraude, het verkrijgen van dubieuze giften, en verspilling en wanprestatie. Maar dan zijn we er nog niet: ook het concept corruptie aan sich kent meerdere uitingsvormen. Zwart-wit denken doet dan ook geen recht aan de complexiteit van het thema integriteit. *Context matters*, en zeker bij dit thema.

In dit essay doen we een poging om rondom het thema publieke integriteit de belangrijkste recente en feitelijke ontwikkelingen te duiden. Daarbij is dit essay vooral agenderend van aard: het probeert deze ontwikkelingen en de dilemma's en vraagstukken die daaruit voortkomen te benoemen om daarmee het debat in Rotterdam over de vraag 'hoe verder met publieke integriteit' een stap verder te helpen.

## 1.1 Het begrip integriteit

Integriteit is geen gemakkelijk begrip. Bovens (2006:65) beschrijft de rekbaarheid van integriteit: *'Integriteit is geen digitaal, maar een analoog concept'*. Een analoog signaal kan ontelbaar veel waarden aannemen; een digitaal signaal kent slechts een beperkt aantal waarden. Integriteit heeft betrekking op het handelen in overeenstemming met de geldende normen en waarden en samenhangende spelregels (Huberts, 2005). Karssing vult de definitie aan door te stellen dat integriteit niet enkel betrekking heeft om het maken en het uitvoeren van ethische beslissingen, maar dat ook het openlijk (willen) verantwoord worden van deze keuzes belangrijk is (Karssing, 2006).

Toegepast op het openbaar bestuur staat integriteit voor behoorlijk bestuur en goed ambtenaarschap: integere politici, bestuurders en ambtenaren vervullen hun taak en functie in overeenstemming met de professionele eisen die van hen worden verwacht (Karssing, 2004). Meer specifiek betekent dit dat de politicus, bestuurder en ambtenaar op zorgvuldige wijze moet omgaan met verkregen bevoegdheden, macht, middelen en verantwoordelijkheden passend bij de functie (Karssing, 2006). Als hij of zij dat niet doet, ontstaat er integriteitsschending: corruptie, fraude (diefstal), dubieuze giften (beloften), onverenigbare (neven)functies of bindingen, misbruik van de (gewelds)bevoegdheid, misbruik van de (toegang) tot informatie, ongewenste omgangsvormen of bejegening (discriminatie, intimidatie), verspilling of wanprestatie en misdragingen in de vrije tijd.

In dit verband kan verschil worden gemaakt tussen een smalle en een brede definitie van integriteit. De smalle definitie beperkt zich tot een gering aantal onderwerpen, ook wel de randverschijnselen van integriteit genoemd (Karssing, 2006). Onkreukbaarheid vormt hierbij het dominante criterium (Hogendoorn, 2007). De smalle definitie van integriteit beperkt zich tot een negatieve moraal: ze bestaat uit 'verkeersregels' die enkel aangeven wat mag en wat niet, maar daarbij wordt geen sturing gegeven (Karssing & Hoekstra, 2004). Deze 'harde' blik is voornamelijk toepasbaar op duidelijke vormen van integriteitsschendingen: fraude, corruptie of diefstal (Hogendoorn, 2007). Het schemergebied van situaties die niet vallen onder een wettelijke regel, valt in deze benadering buiten de boot. Dit schemergebied neemt toe in omvang, omdat dynamiek in de samenleving zorgt voor nieuwe situaties die niet aansluiten bij bestaande regels. De oplossing kan gevonden worden door een



breder definitie van integriteit te hanteren, waarbij ook de twijfelgevallen onder de loep genomen kunnen worden en waarbij gekeken kan worden naar de kwaliteit en de consequenties van gemaakte keuzen (Karssing, 2006). Ook Huberts (2005) benadrukt om niet enkel te kijken naar de smalle, legalistische opvatting van integriteit omdat wetgeving vaak (te) abstract en (te) interpretatiegevoelig geformuleerd is. Er wordt verwacht van publieke functionarissen dat men doet waarvoor men is aangesteld en handelt naar de geest van de wet en daar ook voor staat waarbij het essentieel is om kenmerken van de specifieke context te bekijken (Karssing, 2006).

Zeker bij een bredere benadering van integriteit, stuiten we snel op integriteitsdilemma's. De verschillende waarden die belangrijk worden geacht bij behoorlijk bestuur gaan niet altijd samen (zie schema met de 7 beginselen van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur). De meervoudigheid aan overheidstaken zorgt ook dat er meer waarden van belang zijn en de kans op botsingen groeit. Er is sprake van waardenpluralisme en elke situatie vraagt om een specifieke afweging tussen die waarden. Integriteitsdilemma's zijn situaties waarbij aanvaarde waarden en normen in het geding zijn en waarbij een keuze moet worden gemaakt uit meerdere alternatieven, terwijl voor elk van die alternatieven goede redenen te bedenken zijn (Karssing, 2006). Dilemma's kunnen uitmonden in integriteitsschendingen wanneer er in strijd met de aanvaarde normen, waarden en regels wordt gehandeld (De Graaf, Huberts & Smulders, 2013). Kenmerkend voor een integriteitsdilemma is dat, wat er ook zal gebeuren, er bepaalde waarden geschonden zullen worden (Maesschalck, 2013). Bij het oordelen of er sprake is van integriteitsschending wordt de maatstaf gevormd door onder andere de exacte aard van de daad, de context waarbinnen deze plaats vond en van de normen en waarden die in het geding zijn.

## **Zeven beginselen goed bestuur**

---

1. Openheid en integriteit
2. Participatie
3. Behoorlijke contacten met burgers
4. Doelgerichtheid en doelmatigheid
5. Legitimiteit
6. Lerend en zelfreinigend vermogen
7. Verantwoording

Dan rest nog de vraag of het nodig is om een onderscheid te maken tussen politiek-bestuurlijke integriteit en ambtelijke integriteit. Er zijn verschillen tussen deze twee groepen. Politici zijn er om te komen tot een gezaghebbende toedeling van waarden. Van ambtenaren wordt daarentegen verwacht dat zij neutraal en objectief beleid uitvoeren, hoewel zij natuurlijk ook hun discretionaire ruimte daarbij hebben. Het tweede verschil berust op de mogelijkheden om niet-integer gedrag (wettelijk) aan te pakken. Politici worden gekozen door de volksvertegenwoordiging en ambtenaren worden geworven. Van ambtenaren kan op het gebied van integriteit dan ook meer worden gevraagd omdat de vereisten ten aanzien van integriteit staan opgenomen in de wet. Voor politici geldt dit in veel mindere mate. Zij worden ook niet gekozen op basis van moreel hoogstaand gedrag, maar vaak op hele andere gronden. We spreken in dit essay over politici, bestuurders en ambtenaren gezamenlijk als publieke professionals. Waar nodig maken we onderscheid in politiek-bestuurlijke integriteit en ambtelijke integriteit.

## 1.2 Vooruitblik

In het volgende hoofdstuk presenteren we een aantal trends die we afleiden uit recente publicaties en gesprekken met deskundigen. Voor een deel baseren we ons op wat anderen reeds hebben onderkend. Voor een deel trekken we ontwikkelingen ook wat door. En voor een deel benoemen we trends die spelen in (de context van) het openbaar bestuur en die onze inziens gevolgen kunnen hebben voor het (denken over het) thema publieke integriteit.

In hoofdstuk 3 belichten we het thema publieke integriteit vanuit de context waarbinnen dit thema aandacht krijgt. In de inleiding hebben we daar al kort iets over gezegd. In dit hoofdstuk presenteren we ook een drietal reflexen die gemakkelijk optreden als de integriteit van publieke professionals in het gedrang dreigt te komen.

In hoofdstuk 4 trekken we een aantal lijnen die we destilleren uit het overzicht van trends en ontwikkelingen. Deze lijnen monden uit in een agenda rond publieke integriteit: issues en uitdagingen die om bezinning vragen. We sluiten dit hoofdstuk af met een pleidooi om werk te maken van een situationele logica bij het vormgeven aan (de governance van) integriteit.

## 2. Maatschappelijke ontwikkelingen

In 2014 brachten Van Veldhuisen & Snel de meest urgente integriteitsrisico's in het openbaar bestuur in kaart. Zij leidden die af uit maatschappelijke ontwikkelingen en trends, zoals geschetst door het Centraal Planbureau (CPB) en Sociaal Cultureel Planbureau in 2000. Ondertussen zijn we enkele jaren verder en heeft de samenleving niet stil gestaan. Sommige ontwikkelingen zijn nog steeds relevant, maar andere zijn gedateerd en er is ook sprake van een aantal nieuwe trends die urgent zijn voor integriteitsdilemma's. In dit hoofdstuk benoemen we zeven ontwikkelingen. We beschrijven de ontwikkeling, vervolgens kijken we naar de waarden die op het spel komen te staan door deze ontwikkeling en tot slot reflecteren we op de mogelijke uitdagingen en het snijvlak met publieke integriteit.

### 2.1 Uitnodigend besturen in de energieke samenleving

We leven in een energieke samenleving. Burgers, sociaal ondernemers en maatschappelijke organisaties ontwikkelen activiteiten in het publieke domein waarbij ze ruimte of ondersteuning van een overheid nodig hebben. Overheden proberen aan de ene kant dit soort initiatieven af te houden en te negeren, omdat ze bang zijn voor alle ingewikkelde complicaties die kunnen ontstaan als zij ermee in zee gaan. Aan de andere kant maken ze er dankbaar gebruik van en juichen ze deze ontwikkeling van harte toe. Of ontwikkelen ze zelfs vormen van uitnodigend bestuur waarbij 'spontaan' initiatief wordt uitgelokt en uitgedaagd.

Overheden spelen dus in steeds mindere mate een allesbepalende rol bij het organiseren van beleid en zijn steeds vaker aangewezen op hulp die geboden kan worden vanuit ondernemers en burgers. Burgers grijpen publieke problemen aan om dit op een ondernemende manier op te lossen. Dat kan gaan om burgers die energie willen opwekken via een eigen coöperatie of een eigen plantsoendienst in het leven roepen. Er zijn initiatieven waarbij enkel burgers betrokken zijn, maar ook valt er te denken aan vormen van maatschappelijk ondernemerschap waarbij er sprake is van (creatieve) samenwerkingsverbanden tussen burgers, overheden en/of markt. De resultaten van dit soort initiatieven kunnen zowel positief zijn (verbeterde dienstverlening of vruchtbare allianties), maar er worden ook vraagtekens geplaatst bij de werkwijze en resultaten van deze maatschappelijke avonturiers (WRR, 2014; van Montfort, 2015).

Geen enkel initiatief is hetzelfde en blijft constant. Geen enkel initiatief past naadloos in gemeentelijke kaders, voorschriften, faciliteiten of agenda's. Dat betekent elke keer weer zoeken naar maatwerk en naar mogelijkheden om flexibel in te kunnen spelen op wat dergelijke initiatieven nodig hebben. Maatschappelijk initiatief vergroot de diversiteit aan verschijningsvormen van dienstverlening aan burgers. Dit kan geïnterpreteerd worden als willekeur (van Veldhuizen & Snel, 2014). De beweging van een terugtrekkende overheid kan slagen wanneer maatschappelijke initiatieven ruimte krijgen om publieke voorzieningen naar eigen waarden en inzicht te organiseren. Dat vereist een fundamentele verandering van de verhouding tussen overheid en samenleving (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013). Het vraagt om andere omgangsvormen maar ook om nieuwe vormen van ambtelijk ondernemerschap en een ontvankelijke organisatiecultuur.

De lijn waarop ambtelijk ondernemerschap balanceert, is echter dun. Niet zelden worden publieke taken en publieke financiering gecombineerd met private activiteiten en private financiering. De uitdaging ligt in het feit dat publieke organisaties moeten ondernemen zonder het publieke belang uit het oog te verliezen (Algemene Rekenkamer, 2012). De mogelijkheid is er om samen te werken met het bedrijfsleven en samenleving, maar overheidsorganisaties mogen niet de markt verstoren. Zij moeten de ruimte die zij hebben creatief benutten zonder de regels te overtreden. Zij moeten initiatief mogelijk maken, maar de regels niet schenden. Ze moeten maatwerk realiseren en tegelijkertijd rechtszekerheid en rechtsgelijkheid garanderen. Zo ontstaat een mijnenveld aan dilemma's die samenhangen met de kunst om te komen tot tweebenig bestuur: bestuur dat enerzijds rechtmatig is en voorziet in publieke goederen en diensten waar de politiek toe besloten heeft, en anderzijds responsief is en streeft naar complementariteit en partnerschap om de creatie van publieke waarde door anderen mogelijk te maken (Van Buuren, 2018). En het repertoire dat nodig is om soepel en gezaghebbend tussen die twee logica's te schakelen, staat – helaas – nog in de kinderschoenen. Zolang met deze vormen van ambtelijk ondernemerschap initiatieven tot stand worden gebracht die het goed doen in de publieke opinie en die geen concurrentie ondervinden van andere, conflicterende initiatieven, is er vaak weinig aan de hand. Maar zodra deze initiatieven gaan botsen of schuren kan elke slimmigheid worden neergezet als onzorgvuldig en onrechtmatig handelen.

## **2.2 Meervoudig organiseren in de netwerksamenleving**

Zoals hierboven al bleek, is het niet enkel de overheid die publieke waarde realiseert, maar ook de markt en de samenleving (associaties) creëren die waarde. De verdeling van taken binnen deze driehoek is dynamisch van aard, evenals de rol die de overheid hierbij vervult. De overheid doet vaak minder

(overigens zeker niet altijd) en de markt en samenleving pakken meer en andere taken op. Actoren zoeken elkaar op om te komen tot publieke waar-decreatie (van der Steen, Scherpenisse & van Twist, 2015). Deze dynamiek wordt zowel van boven (overheid trekt zich terug en daagt uit) als van onder (burgers en bedrijfsleven zien kansen) gevoed waarbij diverse waardenpa-tronen in het spel komen, die vroeg of laat met elkaar gaan botsen.

De samenwerking in de driehoek krijgt vorm in uiteenlopende interac-ties waarbij de overheid diverse rollen en sturingsmechanismen inzet. De diverse rollen en mechanismen worden zowel afzonderlijk, maar ook tegelijkertijd ingezet. Dat betekent concreet dat een overheid in haar relatie tot een stichting gelijktijdig kan optreden als subsidiegever, opdracht-gever, gesprekspartner en regelgever. Te denken valt aan ambtenaren die in situatie X samenwerken met een maatschappelijke organisatie op basis van gelijkwaardigheid als partners, maar in situatie Y te maken hebben met een hiërarchische, top-down relatie waar bij besluiten worden genomen over het wel of niet toekennen van een vergunning aan diezelfde maatschap-pelijke organisatie en ook nog eens in situatie Z zich verhouden tot elkaar als opdrachtgever en opdrachtnemer. Stel dat deze organisatie niet voldoet aan de eisen voor het verkrijgen van de vergunning in situatie Y, dan kan bij het afwijzen eveneens de samenwerking in situatie X op het spel komen te staan. Dit kan gemakkelijk leiden tot verlamming, maar ook tot ongewenste vermenging. In het eerste geval worden besluiten vermeden om de confron-tatie te vermijden. Betrokkenen willen geen lastige beslissingen meer nemen of durven kleine vergissingen niet op te biechten (Ellemers, 2017). Of er worden zaken toch mogelijk gemaakt om andere dossiers niet in gevaar te brengen. Een duidelijke functiescheiding is wellicht gewenst, maar is veelal makkelijker gezegd dan gedaan (van Veldhuizen & Snel, 2014).

Ook hier liggen integriteitsdilemma's op de loer. Zeker in meer complexe samenwerkingsprocessen liggen botsingen tussen verschillende overheids-rollen voor de hand en wordt er vaak het uiterste van publieke professionals gevraagd om een balans te vinden tussen strijdige waarden en opinies. Hechtere, vernieuwende vormen van publiek-private samenwerking kunnen gemakkelijk leiden tot botsingen tussen private waardeoriëntaties en publieke waardeoriëntaties. Hybridisering en samenwerking zijn onontkoombaar, maar leiden er ook toe dat de kracht van eenvoudige scheidslijnen meer en meer gemist gaat worden.

### **2.3 Krachtige ketensamenwerking in de participatiemaatschappij**

De decentralisaties in het sociale domein hebben bijgedragen aan een groei in omvang en diversiteit van het takenpakket van lokale overheden, maar ook

tot een enorme toename van het aantal ketens en netwerken waarin overheden samen met andere partijen publieke dienstverlening organiseren. De positie van ambtenaren verandert door deze omslag naar een meer horizontaal werkende overheid (van Berlo, Nijland & van Zaane, 2015). Ambtenaren vormen verbindingspersonen tussen de bestuurders en de organisatie enerzijds en partijen in de (lokale) samenleving anderzijds. Dit leidt tot meer verantwoordelijkheden voor ambtenaren en een afname van hun anonimiteit. Hun contact met burgers en ketenpartners wordt intenser. In de praktijk kan dit resulteren in diverse integriteitsvraagstukken waarbij de diverse rollen op gespannen voet met elkaar staan. Hierbij valt te denken aan situaties waarin publieke professionals kiezen voor een effectieve aanpak, waarbij de eigen taak wat ruimer wordt opgevat dan strikt genomen is afgesproken, om zo een schrijnend geval niet tussen wal en schip te laten vallen. Of voor een wat eenvoudiger werkwijze waarbij de regels rond verantwoording en transparantie wat losser worden gehanteerd om zo te zorgen dat de schakels van de keten soepel in elkaar vallen.

In ketens en netwerken ontmoeten publieke professionals uiteenlopende realiteiten. De realiteit van de keukentafel met cliënten is een heel andere dan die van de bestuurlijke overlegtafel met bestuurders en beleidsmakers of de onderhandelingstafel met aanbieders. Integriteitsdilemma's kunnen ontstaan op het moment dat deze verschillende realiteiten met elkaar in conflict komen. Welke regels gelden in welke situatie, waar liggen de grenzen en welke ruimte is er om hierin – op eigen houtje – te schakelen?

In ketens en netwerken kunnen ook nieuwe dilemma's ten aanzien van verantwoordelijkheid ontstaan. In hoeverre kunnen politici en ambtenaren verantwoordelijk worden gehouden voor activiteiten die uitgevoerd worden door andere partijen in de keten of het netwerk? Wat dient er te gebeuren wanneer een samenwerkingspartner zich niet houdt aan gemaakte afspraken en/of geprioriteerde waarden schendt? Wie kan er aangesproken worden als het eindresultaat niet volstaat? In hoeverre is een overheid afrekenbaar op een eindresultaat als dat voor een groot deel door het handelen van andere partijen wordt bepaald?

## **2.4 Gezaghebbend besturen in een hyperdiverse samenleving**

Er is sprake van meer en meer diversiteit op het gebied van bijvoorbeeld geloofsovertuiging, afkomst en politieke denkbeelden binnen de politiek en ambtenarij. Diversiteit aan voorkeuren van burgers, ambtenaren en politici ontstaat door de individualisering, immigratie en internationalisering (van Veldhuizen & Snel, 2014). De opkomst van nieuwe (soms meer populistische) partijen is niet te missen in een stad als Rotterdam. Op lokaal niveau kunnen minderheidsgroepen zich eenvoudig organiseren en invloed uitoefenen

op politieke gewoonten en besluiten. De geprioriteerde waarden kunnen echter in strijd zijn met de algemeen aanvaardbare waarden. Oude en nieuwe vormen van cliëntelisme doen zich voor, waarbij groepen nieuwkomers hun contacten binnen het ambtelijke en bestuurlijke apparaat gemakkelijk zien als vooruitgeschoven posten. Culturele gewoonten en binding aan de eigen groep kunnen voeding geven aan nieuwe dilemma's voor politici en ambtenaren. Omgekeerd staan politieke partijen met een sterke oriëntatie op de gunst van de kiezer open voor de verleiding om deze gunst te kopen met welgevallige besluiten, waarbij vriendjespolitiek op de loer ligt. De Brexit en de verkiezing van Trump als president van Amerika in 2017 zijn ontwikkelingen die ook het openbaar bestuur in Nederland raken. Daarbij waaien trends die ontstaan in Amerika langzaam over naar Nederland (denk aan nieuwe vormen van cliëntelisme waarbij er extra aandacht is voor die wijken waar veel van de eigen kiezers wonen) (Kruiter en van der Zwaard, 2014).

Het politieke landschap versnipperd en er zijn meer zwevende kiezers (van Veldhuizen & Snel, 2014). De voorspelbare loyaliteiten van burgers aan politieke partijen zijn aan het verdampen. In de praktijk is als het ware het oude, afremmende schild weggefallen dat politieke partijen voorheen vormden. Lokale partijen krijgen meer speelruimte om van invloedrijke waarde te zijn. Enerzijds wordt het politici en burgers makkelijker gemaakt om de betrokkenheid en bereikbaarheid te verbeteren en het gesprek aan te gaan door bijvoorbeeld sociale media. Anderzijds wordt er ook meer verwacht van overheden en creëren de nieuwe omstandigheden meer situaties waarbij politici met integriteitsdilemma's kunnen worden geconfronteerd (van Veldhuizen & Snel, 2014). Het verkiezen van informaliteit in de relatie tussen kiezer en gekozenen kan een voedingsbodem vormen voor cliëntelisme en corruptie (Kruiter en van der Zwaard, 2014).

Een andere vorm van cliëntelisme heeft te maken met de financiering van politieke partijen. Daarover bestaat veel onduidelijkheid. En zeker partijen die geen openheid daarover willen geven, voeden het gevoel dat er sprake is van financiële banden die onwenselijk zijn. Die kunnen leiden tot ongewenste beïnvloeding. Of deze nu komt vanuit het buitenland, vanuit het bedrijfsleven of vanuit dubieuze organisaties: het kan ertoe leiden dat de uitkomsten van politieke besluitvorming onder verdenking komen te staan van sturing van partijen die daar feitelijk niets mee te maken hebben en dus de afweging van alle relevante belangen een extra, onzuivere dimensie krijgt.

De toenemende verscheidenheid in het politieke landschap en het aantreden van nieuwe politieke partijen kan ook nieuwe samenwerkingsdilemma's veroorzaken omdat er sprake kan zijn van tegenstrijdige waarden. De nieuwe maar ook bestaande partijen worstelen met de invulling van hun rol en hun positionering ten opzichte van hun electoraat. Politiek-ambtelijke

verhoudingen kunnen daarbij onder druk komen te staan, zeker als de politieke kleur van een coalitie sterk afwijkt van de persoonlijke voorkeuren van een ambtenaar.

Ook de samenleving wordt meer divers waarbij burgers uiteenlopende verwachtingen hebben. Toenemende diversiteit van burgers vraagt een andere communicatiestijl en maatwerk wat een beroep doet op discretionaire ruimte die ambtenaren tot hun beschikking hebben, maar ook om het vermogen om zich aan te passen aan verschillende publieken en doelgroepen.

Een laatste aspect van de hyperdiverse samenleving heeft van doen met de erosie van politieke partijen en hun kwetsbaarheid voor ongewenste inmenging van buitenaf. Politieke partijen hebben serieuze recruiteringsproblemen. Dit in combinatie met het feit dat de onderwereld steeds vaker lijkt te infiltreren in bestuursorganen, roept de vraag op of het risico niet groeit dat er politieke gezagsdragers worden gerecruteerd die niet te goeder trouw zijn.

## **2.5 Eigentijds werkgeverschap in een dynamische arbeidsmarkt**

Overheden werken meer en meer via flexibele arbeidscontracten, deeltijdcontracten en inhuur van medewerkers. Flexibilisering van het werk leidt ertoe dat mensen mobieler worden en elkaar minder vaak treffen op de werkvloer. Alhoewel allerlei ICT-innovaties mogelijkheden bieden om belemmeringen in natuurlijke communicatiewegen weg te nemen, levert deze nieuwe vorm van werken ook uitdagingen op voor de loyaliteit en saamhorigheid op de werkvloer. Van ambtenaren wordt ambtenaarschap "3.0" verwacht wat inhoudt dat zij kunnen omgaan met onder andere stevige agendadynamiek en politieke turbulentie, dat zij kunnen balanceren tussen rollen en interactief kunnen functioneren in de netwerksamenleving ('t Hart, 2012). Procesambtenaren gedijen bij deze nieuwe aanpak, maar voor vakambtenaren die hechten aan duidelijke kaders en hun toegevoegde waarde vooral ontlenen aan hun eigen vakinhoudelijke expertise is de improvisatiedemocratie een veel minder comfortabele werkomgeving. Er ontstaat een zoektocht naar de juiste balans in ambtelijke vrijheid. Enerzijds is er de noodzaak om ambtenaren professionele ruimte te bieden om maatwerk te kunnen leveren met het oog op de toegenomen diversiteit, maar teveel ruimte biedt mogelijkheden tot willekeur. Ambtenaren hebben daarbij te maken met twee soorten grenzen die zij moeten respecteren, namelijk de grenzen aan hun ambtelijke bevoegdheid vastgelegd bij wet en morele grenzen. Deze grenzen hoeven niet op dezelfde lijn te liggen. Noodzakelijk is het om het gesprek te blijven voeren om de verkregen speelruimte en de risico's die op de loer liggen op de werkvloer bespreekbaar te houden. De vraag is of de huidige arbeidsmarkt en inrichting van het werk dat niet moeilijker maakt. Sociale



controle en cohesie binnen werkplekken komt onder druk te staan met mogelijke integriteitsschendingen als gevolg.

Via eigentijds werkgeverschap wordt er binnen overheden getracht om op de dynamiek van de arbeidsmarkt in te spelen. Het Nieuwe Werken (HNW) is een welbekend concept binnen het huidige Rotterdamse HRM beleid. Er kleven zowel positieve kanten (o.a. toegenomen autonomie wat betreft werkzaamheden en vrije toegang tot informatie) aan als ook risico's aan deze wijze van werken (Peters, Kraan, & van Echtelt, 2013). Zo kunnen diverse leefwerelden (werk, gezin en privé) op gespannen voet met elkaar komen te staan en integriteitsdilemma's creëren. De roep om onkreukbare publieke professionals strekt zich ook uit tot hun handelen als privépersoon. Een uitdagende uitspraak van een politicus of ambtenaar in privé tijd wordt dan ook snel gelinkt aan het functioneren als politicus of ambtenaar. Als zo'n uitspraak ook nog eens via sociale media (Twitter, Facebook etc.) wordt vastgelegd kan deze nog lang de afzender blijven achtervolgen.

## 2.6 Slimme sturing in een informatierijke context

Waar enerzijds de mogelijkheden van sturing voor de lokale overheid lijken af te nemen, groeien ze tegelijkertijd ook. Dat komt door nieuwe mogelijkheden voor 'slimme sturing'. Bijvoorbeeld door het gebruik van big data. Of ook door nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten, waarbij je mensen 'stiekem' via nudging een duwtje in de gewenste richting kunt geven. De zoektocht naar evidence-based, of in ieder geval evidence-informed beleid, is aan een hernieuwde opmars bezig. Hetzelfde geldt voor inzichten in sturingsmogelijkheden. Ook daarbij gaan beleidsmakers maar al te gemakkelijk op zoek naar mogelijkheden om deze inzichten te vertalen in nieuwe instrumenten en aanpakken.

Daar komt nog iets bij. Er groeit een toenemende bereidheid om te experimenteren met beleid. Om maatregelen of interventies uit te proberen in de ene context en dat achterwege te laten in een andere. Dat experimenteren heeft soms ook een bijbedoeling. Sommige interventies passen niet in het reguliere systeem. Het is dan nodig om regels en voorschriften opzij te zetten en zo alsnog te kunnen realiseren wat men denkt dat wenselijk is. Dan krijgt iets het label van een experiment of pilot, feitelijk om regels (tijdelijk) te kunnen omzeilen.

Deze ontwikkeling genereert nieuwe dilemma's. Want in hoeverre mag je burgers 'stiekem' een duwtje in de door jou gewenste richting geven? En in hoeverre mag je inzichten die je kunt ontleen aan informatie die "toevallig" beschikbaar is en slim gecombineerd is, gebruiken om je beleid te optimaliseren? Tot hoever mag je gaan om experimenteeruimte te bieden aan innovatieve ideeën? Onder welke voorwaarden en op welke gronden mag worden

overgegaan tot het instellen van een regelluwe zone? En dan dat daadwerkelijk experimenteren met beleid. Is de ongelijke behandeling die daaruit voortvloeit altijd gerechtvaardigd? Is het te beargumenteren dat de 'controle-groep' de kansrijke interventie niet ontvangt en de experimentele groep wel?

De zoektocht naar nieuwe verantwoordingsmechanismen op deze terreinen is in volle gang. Maar ook hier is de uitdaging om de vernieuwing niet te frustreren door het veilige midden als leidraad te nemen en anderzijds excessen te voorkomen en te garanderen dat uitgelegd kan worden welke keuzen gemaakt zijn.

## **2.7 Een kleine overheid in een assertieve samenleving**

Als het aan een groot deel van het publiek ligt, moet de overheid steeds meer doen voor steeds minder. De ergste druk om te bezuinigen mag dan voorbij zijn. Toch is er nog steeds een sterke roep om waar mogelijk minder middelen te spenderen aan het overheidsapparaat.

Daar staat tegenover dat de samenleving steeds veeleisender wordt en ook steeds beter in staat is om haar eisen stevig te articuleren. Burgers willen waar voor hun geld. En, wat evenzeer aandacht verdient, zij zijn zelfs in een toenemend aantal gevallen bereid hun woorden kracht bij te zetten. De (dreiging van) agressie tegen publieke professionals neemt toe.

Ambtenaren en bestuurders moeten in dit spanningsveld opereren. En dat roept gemakkelijk situaties op waarin het maar moet zoals het kan, omdat het niet kan zoals het moet. Juist daar waar er weinig 'slack' in een overheidsorganisatie is, neemt de noodzaak toe om regels te omzeilen of creatief toe te passen zodat toch tegemoet gekomen kan worden aan een assertieve burger die voor een hoop amok kan zorgen als hij zijn zin niet krijgt.

De assertieve samenleving heeft ook een politieke pendant. Ook in de politiek en het bestuur moet vaak snel en stevig worden gescoord. Er is haast bij colleges en raden. Haast gaat gepaard met scoringsdrift. Dat zet druk op de voorbereiding, uitwerking en uitvoering van publieke besluiten. Dat kan de zorgvuldigheid ervan in gevaar brengen. Dit terwijl de ruimte om fouten te mogen maken vaak klein is. En het aantal regels waaraan voldaan moet worden, vaak groot.

De metafoor van de kat in het nauw dringt zich onwillekeurig op. Weinig speelruimte, hoge druk en het resultaat is dat de publieke professional zich in allerlei bochten moet wringen om de opdrachtgevers en afnemers van beleid en publieke dienstverlening tevreden te houden.

# 3. Het veranderende decor van het integriteitsdebat

De in het vorige hoofdstuk geschetste trends, kunnen niet begrepen worden zonder ook de context te onderkennen waarin deze trends zich voordoen. Deze context heeft naar onze mening een drietal tendensen die een evenwichtig omgaan met het thema integriteit er niet eenvoudiger op wordt. In dit hoofdstuk duiden we deze tendensen. Als gevolg van deze contextuele ontwikkelingen schiet het openbaar bestuur gemakkelijk in een aantal weinig productieve reflexen als het gaat om de wijze waarop met het thema integriteit wordt omgegaan. Deze reflexen bespreken we in de tweede helft van dit hoofdstuk.

## 3.1 Ontwikkelingen rondom het thema integriteit

### Afnemend vertrouwen in en tussen instituties

Allereerst constateren we een afnemend vertrouwen in de politiek. De (gezonde) argwaan waarmee het gedrag van gezagsdragers normaliter door burgers wordt gadeslagen, is in veel gevallen doorgeslagen in onverholen wantrouwen en cynisme. Het vertrouwen in de instituties van de rechtstaat, de democratie en de bureaucratie is sterk geërodeerd.

Daarbij is het gezag wat een publieke professional ontleent aan zijn of haar vakinhoudelijke kennis steeds minder vanzelfsprekend. We leven in tijden van fact-free politics. Ervaringskennis, hoe subjectief en fragmentarisch ook, wordt gemakkelijk gelijkgeschakeld aan wetenschappelijke kennis die ten grondslag ligt aan beleidsoverwegingen. De autoriteit die een publieke professional had om gezaghebbend keuzen te maken, kalft af.

Samenhangend hiermee wordt steeds minder vaak uitgegaan van de goede intenties van de publieke professional en worden zaken die vragen oproepen eerder verondersteld te kwader trouw te zijn. De default optie als het gaat om het morele oordeel over bestuurders en ambtenaren is steeds vaker negatief dan positief.

De toenemende mondigheid van burgers en de roep om controle over het openbaar bestuur leiden tot een verandering in de relatie tussen politiek en electoraat. 't Hart (2012) stelt dat de sorry-democratie plaats maakt voor een inquisitiedemocratie. Het controle-ethos draait overuren en alle waakhonden (oude en nieuwe media, Rekenkamers, Ombudsmannen etc.) zijn ijverig

aan het werk. Werk dat wanneer het doorslaat het openbaar bestuur kan verlammen.

Er is een cultuur ontstaan waarin het normaal lijkt te worden om op politici en ambtenaren af te geven. *Bureaucracy bashing* is niet alleen onder veel burgers een populair tijdverdrijf. Ook bestuurders en politici maken zich er met regelmaat schuldig aan. Het vertrouwen tussen bestuur en ambtenarij staat als gevolg daarvan onder druk. Ambtenaren voelen zich in de kou gezet als bestuurders hun problemen op het conto van hun ambtenaren schuiven. Het hitteschild wat zij vaak nodig hebben om onpartijdig en loyaal hun werk te kunnen doen, ontbreekt dan. Andersom voelen bestuurders zich soms onmachtig tegenover een professioneel, gesloten ambtenarenkorps en proberen ze met behulp van regels en procedures hun grip op de uitvoerende macht te vergroten.

### **Groeiende rol van (nieuwe) media**

De rol van de media groeit en de toon van het debat polariseert. Het gedrag van publieke professionals ligt onder een vergrootglas. De schijnwerpers staan voortdurend aan. De medialogica versimpelt en verengt het debat. Deze versimpeling leidt ook gemakkelijk tot een verenging van het debat. Iemand is goed of fout. Media spelen een belangrijke rol in het agenderen van het onderwerp integriteit. Het dalend vertrouwen in de overheid verscherpt deze blik. De ontwikkeling van de moderne massamedia maakt het mogelijk om het politiek-bestuurlijke proces indringender te volgen (van Veldhuizen & Snel, 2014). De medialogica versimpelt en verengt het debat.

Het handelen van een overheid is per definitie waarden geladen. Een overheid moet daadkrachtig en effectief zijn. Ze moet daarbij draagvlak en legitimiteit borgen. En dat alles moet ook nog eens rechtmatig en integer gebeuren. In die driehoek treden onvermijdelijk dilemma's op, waarbij een keuze voor het ene nadelig uitpakt voor het ander. Deze dilemma's raken in de beeldvorming naar buiten toe vaak gemakkelijk buiten beeld. Deze versimpeling leidt ook gemakkelijk tot een verenging van het debat. Iemand is goed of fout. Velen volgen daarbij de stelling van Len Dales: "een beetje integer bestaat niet". Pogingen om grijstinten in het debat aan te brengen en de nuance op te zoeken, worden al snel gezien als zaken toe te dekken en te verdoezelen.

Nieuwe (social) media geven hun eigen accent aan de wijze waarop integriteit van publieke professionals wordt belicht. Burgers kunnen via social media overheden dwingen om transparanter te zijn en om verantwoording af te leggen (bijvoorbeeld door het indienen van een digitaal WOB-verzoek). De drempel tussen politici, ambtenaren en burgers wordt verlaagd. Het mobilisatiepotentieel van sociale media is hoog. Via social media kunnen vragen, twijfels en verdachtmakingen razendsnel op grote schaal wijdverbreid worden.

De organisatie van deze vaak relatief onzichtbaar tegenstem manifesteert zich als een strategische verrassing. En de gebruikers bepalen de content van sociale media (Hoekstra & van Dijk, 2016). Deze nieuwe vorm van communicatie is onvoorspelbaar en de wijze van framing die plaats vindt is vaak moeilijk beïnvloedbaar (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2011). Als iets eenmaal via social media wordt uitvergroot, is er vaak geen houden meer aan.

Politici en ambtenaren beheersen de digitale middelen vaak nog maar zeer beperkt ('t Hart & van der Steen, 2012). Impulsieve acties van politici/ambtenaren die hun ongenoegen uiten via social media kunnen gemakkelijk uitgroeien tot integriteitskwesties. Het is immers vrij lastig om content die eenmaal geplaatst is op social media te veranderen (bijvoorbeeld wanneer een communicatieadviseur van de gemeente via social media kritische statements plaats bij de uitspraken van een politieke partij).

Natuurlijk zijn publieke ambtsdragers ook burger. Maar het gebruik van social media draagt wel bij aan de vervaging van de grens tussen werk en privéleven (Hoekstra & van Dijk, 2016). Publieke ambtsdragers worden meer zichtbaar door social media. Daarbij wordt de privésituatie van politici en ambtenaren meer en meer bekend bij het publiek. Verklaringen van politici of ambtenaren in de privésfeer kunnen al snel worden geïnterpreteerd als een visie van de organisatie die zij vertegenwoordigen. Het is de vraag in hoeverre politici en ambtenaren op een correcte wijze gebruik kunnen maken van social media zonder dat dit gevaren met zich mee brengt voor hun mate van integriteit.

### **Afnemende consensus en stijgende eisen ten aanzien van integriteit**

De consensus over wat wel en niet integer is neemt af en het begrip integriteit is aan inflatie onderhevig. Wat voor de één een schending van integriteit is, valt voor de ander in de categorie van ambtelijke of politieke behendigheid. De casus Moorlag laat zien dat wat de één regelontduiking noemt, voor de ander een vorm van behartigenswaardig sociaal ondernemerschap is. En wat voor de één een vorm van belangenverstrengeling is, geldt voor de ander als een indicator van maatschappelijke binding. Bovens (2006) constateert dat het begrip integriteit aan inflatie onderhevig is. Gemakkelijk wordt iets als plichtsverzuim als een integriteitskwestie bestempeld. De lat lijkt alleen maar hoger te komen te liggen. Wat vroeger als goed burgerschap werd gezien (zoals het bekleden van nevenfuncties in verenigingen of maatschappelijke organisaties) is heden ten dage al snel een integriteitsissue.

Doordat er meer over integriteitsschendingen wordt gesproken, lijkt het alsof schendingen vaker optreden, terwijl daar geen sprake van hoeft te zijn. Er is in dit geval sprake van een paradoxaal verband, alsdus Huberts (2005). Er bestaat de neiging om de betekenis van het begrip integriteit flink op te rekken waarvoor Huberts de term *integritisme* heeft geïntroduceerd.

## 3.2 Reflexen die daaruit voortvloeien

Als gevolg van deze ontwikkelingen schiet het openbaar bestuur gemakkelijk in een aantal weinig productieve reflexen als het thema integriteit de aandacht vraagt.

### De oordeelreflex

Als er aandacht is voor integriteit is dat meestal omdat er 'iets aan de hand is'. En de medialogica rondom dit thema heeft vaak als grondtoon 'waar rook is, is vuur'. Dat leidt gemakkelijk tot een houding dat 'barbertje moet hangen'. In gepolitiseerde omgevingen met snel te mobiliseren media-aandacht kan een vermeende integriteitsschending gemakkelijk als troefkaart worden getrokken. Dan is het een makkelijk instrument in het politieke steekspel. We zien enerzijds dat er alle reden is om te pleiten voor een scherpere afbakening van het begrip, waarbij niet elke kwestie van fatsoen tot een integriteitsschending wordt veroordeeld. Dat risico zien we allereerst en maakt het gesprek vaak onnodig beladen. De druk op publieke professionals om het toneel te verlaten op het moment dat de publieke opinie haar oordeel heeft geveld, is groot en vaak nauwelijks te weerstaan. Dit staat het open, veilige gesprek over integriteit enorm in de weg. Terwijl dit gesprek juist zo hard nodig is om op een evenwichtige en zuivere wijze met integriteit om te gaan. Tegelijkertijd is er het ook nodig om het debat over integriteit in een bredere context te plaatsen en na te denken over de waarden waaraan het handelen van publieke professionals moet voldoen, los even van de vraag of schending van die waarden direct het stempel van een integriteitsschending moet krijgen.

### De regelreflex

Een andere reflex die gemakkelijk optreedt, is de reflex om meer vast te leggen, te codificeren. Het risico dat daarmee samenhangt is doelverschuiving. Omdat het lastig is om in concrete situaties integriteitsschendingen te detecteren, wordt de toevlucht genomen tot het opstellen van codes en regels waar bestuurders en ambtenaren zich aan moeten committeren. We zien dit bijvoorbeeld in extreme vorm rond fraudegevoelige zaken als aanbestedingen, transacties van grond en vastgoed en de verstrekking van subsidies of uitkeringen.

Zo ontstaat de situatie dat op papier alles op orde is, maar dat er voor de praktijk weinig oog is. Deze regels vernauwen de speelruimte van de professional en leiden gemakkelijk tot verstarring. Dit verhoudt zich niet tot de roep om als professional te doen wat nodig is in een specifieke situatie, met ruimte voor maatwerk en flexibiliteit.

Bij een ingewikkeld vraagstuk als integriteit is vaak de reflex om dit stevig te "beleggen". Het risico dat hiermee samenhangt zouden we kunnen typeren

als 'verantwoordelijkheid belegd, vraagstuk verweesd'. Elk cluster binnen de gemeente Rotterdam heeft functionarissen benoemd die zich met het thema bezig moeten houden. Elk cluster kent daarbij een drietrap aan parttime integriteitsfuncties: een portefeuillehouder integriteit, een concerncoördinator en een of meerdere vertrouwenspersonen. Op centraal niveau zijn daarbij drie coördinerende rollen voor het gehele concern verankerd. Maar niet zelden blijft op deze wijze het vraagstuk zelf verweesd achter. Want iedereen die integriteit niet in zijn portefeuille heeft, gaat ervan uit dat anderen zich daarover buigen.

### **De verkrampingsreflex**

Het feit dat integriteit steeds vaker onder het vergrootglas komt te liggen, kan gemakkelijk leiden tot verkramping. Dat wordt nog versterkt door het feit dat integriteit ook regelmatig als troefkaart in de politiek-bestuurlijke arena wordt ingezet. Verkramping leidt tot risicomijding en een sterke fixatie op datgene wat is voorgeschreven. En juist dat gedrag is bij de aanpak van complexe, ingewikkelde vraagstukken niet de bedoeling. Het staat ook op gespannen voet met de roep om professionele ruimte en om ambtelijk ondernemerschap. Er ontstaat oplopende spanning tussen de noodzaak om professionele ruimte te geven aan bestuurders en ambtenaren in de wetenschap dat als die ruimte genomen wordt, dit heel gemakkelijk verkeerd uitgelegd kan worden en kan leiden tot een verdere aantasting van het vertrouwen in het openbaar bestuur. "Een volledig integere overheid is uiteindelijk een inflexibele, inefficiënte en daarmee ook een inhumane overheid" (Bovens, 2006: 73). In dit verband is het opvallend hoe vaak ertoe opgeroepen wordt om 'de schijn des kwaads' te vermijden. De vraag is of dat altijd kan en of het niet veel productiever is om duidelijk te maken dat er tussen 'schijn' en 'zijn' een wereld van verschil ligt en dat veel dingen die mogelijk de schijn des kwaads tegen hebben, wel degelijk deugen.

# 4. Lijnen voor bezinning

We gaan in deze schets voorbij aan lijnen die al wel vaker zijn benoemd rondom het thema integriteit. Velen hebben aandacht gevraagd voor de noodzaak van meer beleid (regels, voorzieningen) en meer bewustzijn en het ontwikkelen van een mentaliteit, een moreel kompas. Anderen hebben gevraagd voor proactief en repressief handelen: voor het creëren van een klimaat of cultuur waarin het normaal is om elkaar aan te spreken op (fout) gedrag en voor meer zichtbare sancties op schendingen.

Deze vragen laten we in dit essay rusten. We benoemen in dit essay een drietal denklijnen die ons inziens het denken en het debat over integriteit kunnen voeden. Allereerst gaat het om de vraag wat eigenlijk de Rotterdamse standaard van behoorlijk bestuur zou moeten zijn en welke accenten het lokaal bestuur van de Maasstad zelf wil plaatsen om houvast te geven aan de professional die de publieke zaak in deze grote stad dient. Daarnaast gaat het om de vraag welke bedding er nodig is om integer handelen te faciliteren. Of met andere woorden: op welke wijze goed bestuur kan bijdragen aan behoorlijk bestuur. Tot slot gaat het om de vraag hoe het moreel mandaat van deze professional verruimd kan worden, terwijl gelijktijdig het vermogen tot zelfregulering wordt vergroot en de open dialoog over de uitoefening van dit mandaat wordt georganiseerd.

Deze denklijnen vloeien logisch voort uit het kerndilemma wat in dit essay is blootgelegd. Dat kerndilemma zit in de botsing tussen de noodzaak om meer ambtelijk ondernemerschap en professionele vrijheid te organiseren vanwege de complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken, en de neiging om publieke professionals steeds meer te binden aan regels en voorschriften in een poging daarmee publieke integriteit te organiseren. Een gezonde omgang met dit dilemma is gebaat bij een veilige omgeving waarin kwetsbaarheid wordt gewaardeerd. Juist de groeiende hoogspanning waaronder de publieke professional haar of zijn werk moet doen draagt bij aan het tegenovergestelde.

## 4.1 Op zoek naar houvast

Het klinkt misschien gemakzuchtig, een oproep tot nadere bezinning op het thema integriteit. Toch doen we die oproep. We hebben in bovenstaande tekst gezien dat het denken over integriteit aan verandering onderhevig is en dat de waarden die verbonden zijn aan het handelen van publieke professionals meer divers worden en vaker met elkaar botsen. De urgentie om zich af te vragen wat nu (nog) wel en niet (meer) bestempeld kan worden als behoorlijk bestuur is dan ook hoog. En de vraag is gerechtvaardigd wat de Rotterdamse standaard voor behoorlijk bestuur is. Het lijkt er veel op dat in



de kakofonie van tegenstrijdige waarden te weinig (gezaghebbend) keuzen worden gemaakt en prioriteiten worden geformuleerd. Dat creëert handlingsverlegenheid, onzekerheid en in het slechtste geval ook angst. In die situatie kan publieke integriteit onbedoeld en onbewust in het gedrang komen.

De in dit essay geschetste ontwikkelingen plaatsen het handelen van publieke professionals onder stevige druk. Anderen hebben al eerder aandacht gevraagd voor het feit dat de klassieke beginselen van behoorlijk bestuur (denk aan een beginsel als rechtsgelijkheid) plaats maken voor nieuwe beginselen die passen bij het veranderende samenspel tussen overheid en samenleving (denk aan het recht op verschil waarbij 'ieder het zijne' krijgt). Deze doordenking en de vertaling ervan naar de Rotterdamse context (die immers een andere is dan van een kleine plattelandsgemeente) vraagt moed, maar is nodig. De praktijk creëert een uitdaging om temidden van de kakofonie aan waarden een richtinggevend kader voor behoorlijk bestuur te vinden. Dat impliceert ook het maken van keuzen en daar achter durven te gaan staan.

*De bezinning op wat de Rotterdamse standaard is voor integer handelen als bestuurder en ambtenaar verdient een impuls. Niet om tot een nieuw telefoonboek van regels en normen te komen, maar wel om te komen tot een set van heldere uitgangspunten en waarden, die betrokkenen helpt om te handelen in de vele dilemma's die zij tegen kunnen komen.*

## **4.2 De bedding voor integer handelen**

Vaak wordt integriteit gezien als een bouwsteen voor goed bestuur. En dat is natuurlijk waar. Integriteit leidt, samen met tal van andere aspecten tot goed bestuur. Tegelijkertijd is het omgekeerde ook waar. Goed bestuur is evengoed een bouwsteen, een noodzakelijke voorwaarde voor integer handelen. We hebben in dit essay genoeg ontwikkelingen in (de context van) het openbaar bestuur voorbij zien komen die de integriteit van publieke professionals onder druk zetten. We noemden bijvoorbeeld de sterke focus op (snelle) prestaties, een aanhoudende druk om publieke uitgaven te verminderen, de vaak voorkomende reflex om nieuwe, striktere regels af te kondigen en de eisen aan verantwoording en verslaglegging op te schroeven. Het paradoxale effect ervan is dat – terwijl de roep om meer integriteit toeneemt – de kans op missers toeneemt.

Kortom, er moet tijd en ruimte zijn om zorgvuldig te kunnen handelen. Er moet ook erkenning zijn voor het feit dat de systeemrealiteit van de regels vrijwel nooit aansluit bij de leefwereld van de echte mensen. Dat publieke professionals daartussen schakelen is een kwaliteit die ontwikkeld en gewaardeerd moeten worden. Er moet wat 'slack' zijn om soms eens een *peer review* te organiseren. Of om een lastige casus in de groep te gooien.

Goed bestuur betekent ook bescheidenheid van bestuurders en politici. Niet alles wat kan, moet ook. En niet alles wat burgers wensen, hoeft morgen geregeld te zijn. Het vraagt om betrokkenheid en nabijheid van managers, zodat ze de werksituatie van hun mensen kennen en snappen. En dus ook weten waar hun mensen mee geconfronteerd worden en tegen aanlopen. Goed bestuur betekent ook investeren in het sociaal kapitaal tussen de verschillende instituties van en rondom het lokaal bestuur: de bureaucratie, de politiek, het bestuur, de controleurs van de macht en de media.

*Integer handelen is makkelijker in een organisatie die lekker in haar vel zit. Waarin mensen vertrouwen ervaren en niet onder (te) hoge druk staan. Waarin ze de tijd kunnen nemen voor bezinning. En waarin de professional ruimte en waardering krijgt om zich te bewijzen. Door te investeren in de kwaliteit van het lokaal bestuur, van de onderlinge relaties tussen haar onderdelen, van de mensen die er werken en de omstandigheden waaronder zij werken, groeit de bedding waarin integer gedrag kan gedijen. En omgekeerd: door deze kwaliteit uit te hollen, kalft deze bedding af en neemt de kans op (onbedoeld en onbewust) niet-integer handelen toe.*

### **4.3 Een situationele logica**

Er is sprake van een breed pallet aan grijstinten wat betreft integer en niet-integer handelen. Een volwassen omgaan met integriteit vraagt om het hanteren van een situationele logica. De publieke zaak wordt gediend in sterk verschillende, snel veranderende situaties. Dat betekent dat er behoefte ontstaat aan meer situationele benadering van integriteit, die niet zozeer vertrekt vanuit vaststaande standaarden, maar veel meer in gezamenlijkheid met gevoel voor de specifieke situatie wordt geformuleerd en geherdefinieerd. Die situationele benadering kent verschillende aspecten. Geen enkele situatie is hetzelfde. En natuurlijk zijn sommige situaties makkelijker te veralgemeniseren dan anderen, maar tegelijkertijd is de uniciteit van elke integriteitsafweging een basaal vertrekpunt voor het nadenken over hoe om te gaan met integriteit. Daarbij komt dat elke situatie haar eigen samenstel en samenspel van waarden kent. En dus zal in elke situatie beoordeeld moeten worden welke weging aan welke waarde wordt toegekend en hoe dit gemotiveerd kan worden. Een beetje integer kan wel degelijk!

Het hanteren van een situationele logica stelt onzes inziens drie eisen aan de omgang met integriteit. Die eisen zijn:

- a) Een verruimd moreel mandaat;
- b) Contextspecifieke mechanismen voor zelfregulering en vormen van systeemtoezicht;
- c) Het organiseren van dialoog en verantwoording over de gemaakte keuzen.

### **Een verruimd moreel mandaat**

Het feit dat integer handelen vraagt om afwegingen tussen uiteenlopende eisen en waarden en publieke professionals geconfronteerd worden met complexe situaties waarin veel gevraagd wordt van hun professionele oordeelsvermogen, vereist dat ze een moreel mandaat moeten krijgen. Dat mandaat moet qua reikwijdte gelijke tred houden met de aard van de vraagstukken waarmee publieke professionals te maken krijgen. Complexe vraagstukken vereisen een ruimer moreel mandaat.

Bij het formuleren van dit moreel mandaat is het van belang dat erkend wordt dat er altijd sprake is van strijdige waarden in de context van het openbaar bestuur. En dus zijn die situaties zeldzaam waarin alle relevante waarden voor 100 % worden gediend. Soms prevaleert het belang van de relatie en geldt het adagium 'weest niet al te rechtvaardig'. Soms is wat maatwerk nodig om iets in beweging te krijgen wat anders nooit verder zou komen. En op andere momenten past gestrengheid en moet de mantel der liefde diep in de kast worden opgeborgen. Daarbij moet worden voorkomen dat de best jonglerende bestuurder of ambtenaar uiteindelijk met de eer van de meest integere bestuurder of ambtenaar gaat strijken. Jongleren kan niet de bedoeling zijn. Maar balanceren is onontkoombaar. Balanceren betekent dat er altijd wordt gezocht naar een manier om recht te doen aan waarden die nooit allemaal tegelijkertijd volledig gehonoreerd kunnen worden. Door de ruimte te expliciteren die er is om afwegingen te maken tussen waarden, wordt het moreel mandaat ruimer dan dat het nu vaak is. Dat past ook bij de wens om de publieke professional ruimte te geven en ondernemerschap te stimuleren.

Het omschrijven van het moreel mandaat voor publieke professionals is gebaat bij eenvoudige vuistregels. In zijn nieuwjaarstoespraak voor de medewerkers stelde burgemeester Aboutaleb met zoveel woorden: "De bal op de lijn is in. Bij twijfel prevaleert het belang van de burger en niet van de overheid. En als je iemand het voordeel van de twijfel gunt, ben je daar open en transparant over". Dat soort vuistregels zien er in de situatie van een complexe herstructureringsopgave natuurlijk totaal anders uit.

Maar de essentie is eenvoudig. Maak het zo simpel als mogelijk is, gelet op de aard van de opgave. In een situatie waarin verschillende publieke rollen kunnen botsen, kunnen dat bijvoorbeeld heldere 'voorrangsregels' zijn.

*Het lokaal bestuur moet werken maken van een verruimd moreel mandaat voor haar publieke professionals. Dat mandaat is geholpen bij eenvoudige vuistregels, maar kan alleen goed functioneren als de mandaathouder in volstrekte openheid verantwoording kan en wil afleggen hoe dit mandaat is gebruikt.*

### **Contextspecifieke mechanismen voor zelfregulering en vormen van systeemtoezicht**

Een verruimd moreel mandaat vraagt om versterking van het zelfregulerend vermogen van deelsystemen in het lokaal bestuur en het ontwikkelen van vormen van systeemtoezicht om te volgen of dit vermogen voldoende is ontwikkeld en wordt aangewend. Deelsystemen in de politiek zijn bijvoorbeeld de fracties, het college van B&W, het presidium of een raadscommissie. Deelsystemen in de ambtelijke organisatie kunnen project- of werkgroepen zijn, teams of units. Dat zelfregulerend vermogen bestaat uit checks en balances waardoor publieke professionals bewust gemaakt worden voor mogelijke dilemma's en uitglijders en deze ook bespreekbaar worden gemaakt. Wat de specifieke mechanismen zijn, is per context verschillend en afhankelijk van de aard van het deelsysteem waarin ze worden ingezet. Voor een bouwteam is het misschien een vast agendapunt tijdens de wekelijkse teambespreking. Voor een team handhavers kan het een vorm van intervisie zijn. Maar ook een keten of netwerk kan een relevant deelsysteem zijn waarbinnen gezocht wordt naar bruikbare mechanismen voor zelfregulering.

Het gaat hier veelal om 'integrity' strategieën die gericht zijn op het vergroten van de alertheid van ambtenaren en bestuurders voor daadwerkelijke schendingen van integriteit. Deze doen recht aan het 'relatieve, plaats- en tijdgebonden karakter van integriteitsvraagstukken' (Bovens, 2006: 73). De "governance" van integriteit moet zodanig ingericht worden dat deze past bij de kenmerken van de specifieke praktijk waarin het handelen van publieke professionals plaatsvindt. Systeemtoezicht op dit soort praktijken is erop gericht om te bezien of deze strategieën niet alleen aanwezig zijn maar ook worden ingezet om dit zelfregulerend vermogen vorm en inhoud te geven.

*Elk deelsysteem binnen het lokaal bestuur kent eigen integriteitsdilemma's en moet haar integriteitszorg op een eigen, passende wijze gestalte geven. Toezicht daarop moet zich richten op de vraag of deze zorg daadwerkelijk is ingericht en functioneert.*

## Het organiseren van dialoog en verantwoording

In het verlengde van het voorgaande is het nodig om integriteit te benaderen als een kwestie van doorgaande dialoog in plaats van een eenmalig gedefinieerd kader. Niet dat beleid en regels er niet toe doen zouden. Verre van dat. Maar wel omdat integriteit niet te reduceren valt tot een eenmaal vastgesteld kader, met bijbehorende maatstaven en voorschriften. De betekenis die integriteit krijgt, is ook afhankelijk van wat betrokkenen in een bepaalde situatie van belang achten en de afweging die zij maken tussen de diverse waarden waaraan hun handelen moet voldoen.

Als er iets uitgelegd moet kunnen worden en als het gesprek belangrijker wordt dan de voorschriften, dan moet er ook ruimte zijn om iemand uit te laten spreken en een veilige context zijn waarbinnen dit gesprek gevoerd kan worden zonder dat de dreiging boven het gesprek hangt dat “barbertje moet hangen”. De dialoog over integriteit vraagt om luwte en om tolerantie, om een gezonde afstand tot de polarisatie die op het politieke toneel zo gemakkelijk wordt aangebracht. En natuurlijk geldt dat sancties op integriteitsschendingen erbij horen. Maar daar begint het – als het goed is – niet mee.

Transparantie over de afweging die gemaakt moet worden tussen botsende waarden is dus van groot belang. Zonder transparantie kan geen dialoog ontstaan en kan geen verantwoording plaatsvinden. En tegelijkertijd is die transparantie begrensd. Er is zoveel transparantie gewenst als nodig is om verantwoording en dialoog mogelijk te maken. Maar meer transparantie kan er juist toe leiden dat de angst ontstaat dat afrekenmechanismen in werking treden, waardoor mensen zich niet meer kwetsbaar durven opstellen.

*Leren omgaan met integriteitsdilemma's vraagt om luwte voor dialoog, om wederzijds respect en openheid maar ook om oprechte interesse en transparantie. Een dialoog richt zich op reflecteren, leren en verbeteren.*

De gekozen denkrichtingen hangen met elkaar samen. De discussie rond een verruimd moreel mandaat, waarbij ruimte is voor zelfregulering en voor een lerende dialoog, kan niet gevoerd worden als er in de kakofonie van waarden niet een aantal richtinggevende piketpaaltjes worden geslagen en er een gedeeld gevoel ontstaat over wat de standaard is in Rotterdam. En tegelijkertijd kunnen deze zelfregulering en dialoog niet tot wasdom komen in een organisatie die op haar tenen loopt. Dat wil niet zeggen dat het een hoeft te wachten op het ander. Maar het betekent wel dat er werk aan de winkel is.

# Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2012). **Publieke organisaties en private activiteiten**. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2012/06/20/publieke-organisaties-en-private-activiteiten>
- Bovens, M. A. P. (2006). Het ongelijk van Ien Dales; over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid. *Bestuurskunde*, 15(1), 64-74.
- De Graaf, G., Huberts, L., Smulders, R. (2013). **Publieke waarden van goed bestuur in de praktijk**. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Ellemers, N. (2017). Ethisch klimaat op het werk: Op zoek naar het nieuwe normaal. *De Psycholoog*, (6), 10.
- Huberts, L. (2005). **Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...** Oratie 23 februari. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hoekstra, A., van Dijk, M. (2016). **The Marriage of Heaven and Hell. Integrity & Social Media in the Public Sector**. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).
- Hogendoorn, R. A. (2007). Beleving van integriteit. *Tijdschrift voor HRM*, 10 (1), 73-85.
- Karssing, E.D. (2006). **Integriteit in de beroepspraktijk (Management & Ethiek)**. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Karssing, E.D. (2004). **Morele competentie in organisaties (Management & Ethiek)**. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Karssing, E.D. & A. Hoekstra (2004). Integriteitsbeleid als evenwichtskunst. *Bestuurswetenschappen* 58 (3), 167-192.
- Kruiter, A.J. en van der Zwaard, W. (2014). **Dat is onze zaak. Over eigenaarschap in het publieke domein**. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Maesschalck, J. (2013). Integriteit en integriteitsbeleid. In: Hondeghem A., Van Dooren W., De Rynck F., Verschuere B., Op de Beeck S. (Eds.) **Handboek bestuurskunde**. (pp. 395-421). Brugge: Van den Broele.
- Peters, P., Kraan, K., van Echtelt, P. (2013). Floreren onder condities van Het Nieuwe Werken: minder burn-out, meer toewijding? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 3 (29), 304-321.

- 't Hart, P. (2001). **Verbroken verbindingen: over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie.** Amsterdam: De Balie.
- t Hart, P. (2012). De politieke leider: De balans tussen bouwen, hervormen en conserveren. In J. Boonstra (Eds.), **De Leiderschapsbox** (pp. 17-33).
- 't Hart, P., Van der Steen, M. (2012). Politiek-ambtelijke verhoudingen in de 2.0-wereld. **Boom Bestuurskunde** (1).
- Van Berlo, D., Nijland, L., & Van Zaane, M. (2015). Staat van de ambtelijke dienst 2015. **De overheid in tijden van verandering.** Geraadpleegd van <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1>
- Van Buuren, M.W. (2018). **Uitnodigend bestuur.** Het organiseren van ruimte voor initiatief. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam. Geraadpleegd van <http://hdl.handle.net/1765/111106>
- Van Montfort, C. (2015). Geloofwaardigheid van maatschappelijke ondernemingen. In: van den Brink, G., Soepaman, S. (red.) **Naar een geloofwaardiger bestuur.** (Hoofdstuk 10). Den Haag: Boom/Lemma.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). **Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren.** Den Haag: NSOB.
- Van Veldhuisen, A., & Snel, D. (2014). **Integriteit in ontwikkeling: implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur.**
- Wijffes, H. B. M., Vos, C., van Vree, F. & Bardoel, J. (2003). **Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek.** Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- WRR. (2014). **Op maat voor later. Nieuwe initiatieven op het snijvlak van wonen, zorg en pensioenen.** Amsterdam: Amsterdam University Press.

# De schijnwerper op schemergebied

Naar een verruimd moreel mandaat in de dramademocratie

Rondom het vraagstuk van publieke integriteit lijkt sprake van een ingewikkelde spanning. Waar enerzijds het belang van integer handelen door publieke professionals steeds vaker wordt benadrukt, lijken de omstandigheden waarbinnen dat moet gebeuren dit steeds lastiger te maken. Publieke professionals opereren in een veeleisende omgeving. Ze worden bijvoorbeeld geconfronteerd met assertieve burgers die zelf initiatieven ontplooiën of die met veel vertoon hun recht opeisen. Ze worstelen met complexe afhankelijkheidsrelaties in ketens en netwerken, met een hyperdiverse samenleving en met de groeiende impact van nieuwe media en nieuwe technologie.

In deze omgeving stapelen de dilemma's en vraagstukken rond het thema integriteit zich op. De wijze waarop in politiek en media vervolgens wordt omgegaan met mogelijke integriteitsissues, leidt gemakkelijk tot verkramping. En deze verkramping is uiteindelijk contraproductief. Daarom moeten we op zoek naar andere manieren om met het thema integriteit in het publieke domein om te gaan.

Dit essay mondt uit in een pleidooi voor een meer situationele logica in het omgaan met integriteit. Daarbij is het noodzakelijk dat er ruimte is voor dialoog en dat de mogelijkheden voor zelfregulering worden benut, in combinatie met passende vormen van systeemtoezicht.

Arwin van Buuren is bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de vakgroep bestuurskunde / sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam. Daphne van Helden is als junioronderzoeker aan dezelfde vakgroep verbonden. Zij schreven dit essay op verzoek van de gemeente Rotterdam.

**Erasmus University Rotterdam (EUR)**

**Erasmus School of Social and  
Behavioural Sciences (ESSB)**

Burgemeester Oudlaan 50

3062 PA Rotterdam, The Netherlands

[www.eur.nl/essb](http://www.eur.nl/essb)



**Gemeente Rotterdam**