Normen, feiten en oordelen

Eisen aan bestuurlijk integriteitsonderzoek vanuit wetenschappelijk perspectief

Prof. mr. dr. Stavros Zouridis
Dr. Niels Karsten MA
Annet Verwijmeren LLB



1 december 2025
In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoud

1 Bestuurlijk integriteitsonderzoek ≠ wetenschappelijk onderzoek 2

2 Het normenkader: bestuurlijk integriteitsonderzoek als normatief onderzoek..... 5

2.1 Over het 'bestuurlijke' in 'bestuurlijke integriteit' 5

2.2 Over 'integriteit' in 'bestuurlijke integriteit' 7

2.3 Het normenkader voor bestuurlijk integriteitsonderzoek 8

2.4 Vindplaatsen voor integriteitsnormen voor politieke ambtsdragers..... 10

2.5 Typen integriteitsonderzoek en hun karakteristieken..... 13

3 Het feitencomplex: bestuurlijk integriteitsonderzoek als empirisch onderzoek 17

3.1 Generieke eisen..... 19

3.1.1 Impliciete onderzoekersbias tegengaan..... 20

3.1.2 Validiteit: worden de empirische uitspraken ook echt 'gemeten'? 22

3.1.3 Betrouwbaarheid: is de uitkomst van het onderzoek toevallig?..... 25

3.2 Typen werkelijkheidsaanspraken in empirisch onderzoek..... 28

4 De beoordeling: bestuurlijk integriteitsonderzoek als 'judicieel' onderzoek..... 31

4.1 Oriënteren..... 32

4.2 Interpreteren..... 33

4.3 Beantwoorden..... 35

5 Samengevat: handvatten voor integriteitsonderzoekers, opdrachtgevers en lezers 36

Verwijzingen..... 38

1 Bestuurlijk integriteitsonderzoek ≠ wetenschappelijk onderzoek

Achtergrond van het onderzoek
In samenwerking met het ministerie van I&W en de koepelorganisaties in het decentraal bestuur heeft het ministerie van BZK een traject opgezet om te komen tot kwaliteitseisen voor bestuurlijk integriteitsonderzoek. Gezien de aard van bestuurlijk integriteitsonderzoek (persoonsgericht, niet alleen beschrijvend maar ook toetsend, met vaak grote belangen voor de directe betrokkenen), heeft het ministerie van BZK ervoor gekozen om de kwaliteitseisen vanuit verschillende invalshoeken te inventariseren. Een van deze invalshoeken is die van de wetenschap. Voor de wetenschappelijke invalshoek heeft de minister de universiteiten van Nijmegen en Tilburg gevraagd een multidisciplinair onderzoek uit te voeren naar de vraag aan welke eisen integriteitsonderzoeken vanuit het wetenschappelijk perspectief zouden moeten voldoen om van een kwalitatief deugdelijk onderzoek te kunnen spreken. In het bijzonder is de minister geïnteresseerd in de bestuurskundige (Tilburgse universiteit) en staatsrechtelijke (Nijmeegse universiteit) invalshoeken. Op verzoek van de minister van BZK wordt in dit rapport geschetst of en zo ja welke kwaliteitseisen vanuit het perspectief van bestuurskundig wetenschappelijk onderzoek gesteld kunnen worden aan bestuurlijk integriteitsonderzoek.

Dé wetenschap en hét integriteitsonderzoek
Vooropgesteld zij dat het inventariseren van wetenschappelijke eisen aan onderzoek een hachelijke onderneming is, omdat er onder wetenschappers geen consensus bestaat over wat ‘wetenschappelijke eisen’ zijn. ‘Dé’ wetenschap staat tussen aanhalingstekens omdat in de wetenschapsfilosofie en de epistemologie of kentheorie fundamenteel debat is over het antwoord op de vraag wat ‘wetenschap’ is en of er zoiets als ‘dé’ wetenschap of zelfs ‘dé wetenschappen’ bestaat. Vanuit uiteenlopende wetenschapstheoretische posities worden soms diametraal tegenovergestelde methodologische eisen gesteld aan de manier waarop ‘wetenschappelijke’ kennis wordt geproduceerd.

Dat dit rapport betrekking heeft op integriteit maakt de exercitie nog ingewikkelder, omdat ‘integriteit’ een normatief concept is. Het begrip raakt aan morele waarden en normen over wat goed of fout is, wat acceptabel gedag is en wat niet. En daarover kan heel verschillend gedacht worden, mede afhankelijk van tijd en plaats (Bovens, 2006; Huberts & Van den Heuvel, 2001; Huberts, 2014). ‘Integriteit’ is geen empirisch, theoretisch of analytisch begrip maar een normerend begrip. Het gaat met andere woorden bij integriteit niet om een begrip dat naar een fenomeen verwijst, zoals het begrip ‘massa’ in de natuurkunde, maar om een begrip dat als toetssteen voor het beoordelen van situaties wordt gehanteerd. Integriteitsonderzoek is om deze reden van een andere aard dan klassiek wetenschappelijk onderzoek.

Belangrijk is verder om vooraf op te merken dat we in dit rapport wegblijven van de vraag wat integer is en wat niet, ofwel welk gedrag we van politieke ambtsdragers wel of niet moeten accepteren. We beperken ons tot de eisen die, vanuit wetenschappelijk perspectief gezien, gesteld kunnen worden aan integriteits*onderzoek*, juist gegeven het bijzondere karakter ervan. Dat dit rapport betrekking heeft ‘bestuurlijke integriteit’ draagt verder bij aan de ingewikkeldheid van de exercitie, omdat het een nogal onbepaald begrip is. Op wie de integriteit precies betrekking heeft, wat het begrip inhoudt en wat de reikwijdte ervan is, is niet eenduidig (zie o.a. Versteden, 2014; Karsten & Stumphius, 2023; Theunisse, 2024). Voor dit rapport beperken we ons tot de integriteit

van politieke ambtsdragers, ofwel volksvertegenwoordigers en uitvoerend bestuurders. Ambtenaren zijn buiten de reikwijdte van dit rapport gelaten omdat hun rechtspositie, en deels ook het normenkader waarbinnen zij opereren, wezenlijk anders is dan die van politieke ambtsdragers. Bovendien beperken we ons, op verzoek van de opdrachtgever, tot decentrale politieke ambtsdragers, ofwel tot gemeenten, provincies en waterschappen.

Een laatste beperking van de reikwijdte van dit rapport betreft de toespitsing op onderzoek. Het gaat in dit rapport niet om het proces rondom het bestuurlijk integriteitsonderzoek, zoals eventuele meldprotocollen, de melding, de afhandeling van de melding, de vraag of intern dan wel extern onderzoek moet worden uitgezet, of de vraag vanuit welke (wetenschappelijke) disciplines het beste onderzoek kan worden gedaan (bijvoorbeeld financiële recherche, advocatuur, organisatieadviseurs, managementconsultancy of accountancy). Het gaat uitsluitend om de eisen die vanuit wetenschappelijk perspectief aan de uitvoering van het integriteitsonderzoek kunnen worden gesteld (zie voor toelichting op een aantal van de andere vragen Zouridis & Van der Vorm, 2013).

Vragen voor dit rapport

Ondanks het hachelijk karakter van de exercitie om tot eisen vanuit 'het' wetenschappelijk perspectief te komen, wordt in deze rapportage een aanzet gegeven tot het formuleren van een aantal methodologische (wetenschappelijke) eisen aan bestuurlijk integriteitsonderzoek. Om deze voor betrokkenen hanteerbaar te maken, zijn de eisen telkens vertaald in praktische handvatten voor onderzoekers die (doorgaans in opdracht) de bestuurlijke integriteit van gezagsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen onderzoeken. Deze praktische handvatten kunnen ook worden gebruikt door opdrachtgevers en lezers van integriteitsonderzoeken (bijvoorbeeld journalisten en politici, maar ook geïnteresseerde burgers) om de kwaliteit van het onderzoek te beoordelen. De centrale vraag voor dit rapport is welke eisen vanuit wetenschappelijk perspectief gesteld kunnen worden aan bestuurlijk integriteitsonderzoek. Daarvoor zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is bestuurlijk integriteitsonderzoek en hoe is dit type onderzoek vanuit wetenschapstheoretisch perspectief te karakteriseren?
2. Welke eisen zijn aan de wetenschapstheorie en de methodologie te ontlenen voor bestuurlijk integriteitsonderzoek en welke concrete handvatten leveren deze eisen op voor bestuurlijk integriteitsonderzoekers?

Voor de beantwoording van deze vragen is kentheoretische en methodologische literatuur bestudeerd, evenals literatuur over (bestuurlijke) integriteit. Ook is gebruikgemaakt van een aantal beschikbare integriteitsrapporten over ambtsdragers in het decentraal bestuur, vanuit de verschillende disciplines die eerder zijn onderscheiden (zie Zouridis & Van der Vorm, 2013).

Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt verkend wat bestuurlijk integriteitsonderzoek voor type onderzoek is. Uit de analyse blijkt dat bestuurlijk integriteitsonderzoek geen wetenschappelijk onderzoek, maar normtoetsend onderzoek, waarbij handelingen of gedragingen aan de hand van een feitencomplex worden getoetst aan een normenkader. Integriteitsonderzoek heeft in die zin een 'judicieel' karakter. Dergelijk onderzoek bestaat uit drie hoofd-onderzoeksactiviteiten die met elkaar verband houden:

1. Het opstellen van een normenkader, dat de gehanteerde integriteitsnormen omvat waarmee het feitencomplex wordt geconfronteerd.
2. Het opstellen van een feitencomplex, dat op basis van empirisch onderzoek de feiten en omstandigheden vastlegt.
3. Het beoordelen, dat wil zeggen het op elkaar betrekken van het normenkader en de feiten. Bij oordelen wordt het feitencomplex systematisch geduid in het licht van het normenkader; gelijktijdig wordt het normenkader in het licht van het feitencomplex systematisch geïnterpreteerd.

Bij dit type onderzoek kunnen kwaliteitseisen worden geformuleerd voor elk van de drie hoofdonderdelen: het normenkader (hoofdstuk 2), het feitencomplex (hoofdstuk 3) en de beoordeling (hoofdstuk 4). In het slothoofdstuk brengen we de verschillende kwaliteitseisen en handvatten voor bestuurlijk integriteitsonderzoekers samen.

2 Het normenkader: bestuurlijk integriteitsonderzoek als normatief onderzoek

Het antwoord op de vraag wat bestuurlijk integriteitsonderzoek is en hoe het onderzoekmatig te typeren is, lijkt simpel. Bestuurlijk integriteitsonderzoek is onderzoek naar 'de integriteit' van 'het bestuur'. Dat klinkt als een open deur en is dat in zekere zin ook, maar tegelijk zijn beide begrippen niet eenvoudig af te bakenen en te hanteren. In de praktijk van het integriteitsonderzoek gaat het ook niet altijd goed. In dit hoofdstuk bespreken we de reikwijdte van bestuurlijk integriteitsonderzoek, waarbij we eerst ingaan op het begrip 'bestuurshandelen' en vervolgens op het integriteitsbegrip. Nadat we de (normatieve) kern van integriteitsonderzoek van praktische handvatten hebben voorzien, onderscheiden we verschillende typen bestuurlijk integriteitsonderzoek.

2.1 Over het 'bestuurlijke' in 'bestuurlijke integriteit'

De term 'bestuurlijke integriteit', zoals die in 2016 in de Gemeente- en Provinciewet werd verankerd, beoogt onderscheid te maken tussen het handelen van een politieke ambtsdrager als privépersoon aan de ene kant en zijn of haar handelen als politieke ambtsdrager aan de andere kant. Ook wordt hiermee het handelen van leden van bestuursorganen, zoals gemeenteraadsleden of gedeputeerden, afgebakend van het gedrag van ambtenaren van gemeenten en provincies. 'Bestuurlijke integriteit' ziet op het handelen van een politieke ambtsdrager in de functie van ambtsdrager en niet op diens handelen als bijvoorbeeld werknemer, weggebruiker, buurman, of ouder. Het moet gaan om 'bestuurshandelen' van de betrokken politieke ambtsdrager, of die nu volksvertegenwoordiger is of uitvoerend bestuurder. Of een bepaald optreden valt onder iemands bestuurlijke integriteit, hangt dus af van de rol van waaruit iemand handelt. Het gaat er daarbij om of iemand de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor een handeling, bijvoorbeeld als gemeenteraadslid of als gedeputeerde. Immers, zonder bestuurlijke verantwoordelijkheid, geen bestuurlijke aanspreekbaarheid. Of in het Engels, *no accountability without responsibility* (Mulgan, 2003). Dat is de stelregel (zie ook Commissie-Scheltema, 1993).

Veroorzaakt een wethouder bijvoorbeeld een verkeersongeluk nadat hij onder invloed van drugs achter het stuur kruipt, dan draagt hij daarvoor de volle morele, juridische en politieke verantwoordelijkheid, maar in principe niet de bestuurlijke: de wethouder handelt hier niet als wethouder maar als privépersoon. Dat wordt anders als de wethouder op het betreffende moment piketdienst had. Dan is hij er wel bestuurlijk op aanspreekbaar. En zo zijn er nog allerlei omstandigheden te bedenken die mede bepalen of sprake is van privéhandelen of bestuurshandelen. Integriteitsonderzoek naar iemands 'bestuurlijke integriteit' begint daarom, voor zover dat op dat moment al te bepalen is, altijd met de vraag of het handelen waarvan de integriteit wordt betwist, valt onder iemands bestuurshandelen. In ieder geval moet er voldoende aanleiding zijn om te veronderstellen dat er bestuurshandelen in het geding is. Zuiver privéhandelen valt buiten de reikwijdte van integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers.

Dit betekent overigens dat bestuurlijk integriteitsonderzoek gedragscodes voor politieke ambtsdragers die bepalen dat zij zich ook in privé integer moeten gedragen niet (zomaar) als vertrekpunt voor het normenkader kunnen nemen. Immers, ook politieke ambtsdragers hebben een grondwettelijk recht op een privéleven (art. 10 GW) en bestuurlijk integriteitsonderzoek kan alleen in beeld komen als er gerede twijfel bestaat over de integriteit van iemands bestuurshandelen.

Het lastige bij dit onderscheid is dat de grenzen tussen wat privéhandelen en wat bestuurshandelen is, lang niet altijd evident zijn en dat het onderscheid in de praktijk ook niet altijd makkelijk te maken is. Dat komt mede doordat de term 'bestuurlijke integriteit' in de wet niet verder wordt toegelicht of afgebakend, waardoor het een betrekkelijk diffuus en onbepaald begrip blijft (Versteden, 2014; Bovend'Eert, 2024; Karsten & Stumphius, 2024; Theunisse, 2024;). Het komt ook doordat de betrokkene juist tegelijk privépersoon én politieke ambtsdrager is. Als de burgemeester een woning koopt van een ambtenaar in zijn eigen gemeente, dan handelt de burgemeester als privépersoon maar hij is en blijft tegelijkertijd wel burgemeester. En dat kan integriteitsvragen oproepen: is het wel integer als een burgemeester dat doet? Een raadslid dat betrokken is bij het bestuur van een instelling die subsidie van de gemeente vraagt, of (mede-)eigenaar is van een bedrijf dat wordt ingehuurd door de gemeente, handelt tegelijkertijd als privépersoon en als raadslid. Hetzelfde geldt wanneer een gedeputeerde privékosten zakelijk declareert – dan raken bestuurshandelen en privéhandelen elkaar. Dat geldt ook wanneer een burgemeester haar huis in de gemeente verbouwt en daarbij afwijkt van de door de gemeente verleende vergunning of de plaatselijke monumentenverordening. Dat doet zij als privépersoon, maar tegelijk heeft ze een functionele relatie met de gemeente. Wat dan nog privéhandelen en wat bestuurshandelen is, is niet altijd gemakkelijk te bepalen. Dat hangt van de casus af, bijvoorbeeld of een wethouder haar positie als wethouder heeft gebruikt om de beslissingen van de gemeente te beïnvloeden. Ook al is de grens tussen bestuurshandelen en privéhandelen niet altijd even scherp, dat ontslaat integriteitsonderzoekers niet van de plicht om dat onderscheid zo goed mogelijk te blijven maken vanuit de vraag wat er wel en niet onder iemands bestuurlijke verantwoordelijkheid valt. Vaak zal het maken van dit onderscheid onderdeel zijn van het onderzoek, juist omdat het onderscheid niet altijd evident is en/of de feiten niet altijd meteen duidelijk zijn.

Een bijkomende ingewikkeldheid, zeker bij uitvoerend bestuurders, is dat iemands persoonlijke integriteit afstraalt op zijn of haar bestuurlijke integriteit. Een wethouder die in beschonken toestand stennis schopt op een terras doet dat in principe als privépersoon maar is tegelijk wethouder. Toch vereist integriteitsonderzoek een zo scherp mogelijk onderscheid tussen privéhandelen en bestuurshandelen, waarbij prívehandelen iemand niet bestuurlijk mag worden aangerekend. Als dat onderscheid niet voorafgaand aan het onderzoek gemaakt kan worden, bijvoorbeeld omdat de feiten of de omstandigheden van het geval nog niet helemaal duidelijk zijn, dan moet in het onderzoeksrapport vermeld worden welke afbakening is aangebracht en welke keuzes daarbij op welke gronden door de onderzoekers zijn gemaakt. Het integriteitsonderzoek moet vervolgens, aan de hand van de feiten, vaststellen wat iemand als bestuurder kan worden aangerekend en wat als privéhandelen geldt.

Dat neemt vervolgens niet weg dat niet-integer gedrag als privépersoon een politieke ambtsdrager evengoed politiek kan worden aangerekend en gevolgen kan hebben voor iemands bestuurlijk of politiek functioneren. Los van de vraag of iemand bestuurlijk integer heeft gehandeld, geldt voor uitvoerend bestuurders de vertrouwensregel. Als de meerderheid in een volksvertegenwoordiging het vertrouwen verliest in een bestuurder, kan dat in bijvoorbeeld een motie worden uitgesproken. De volksvertegenwoordiging kan daaraan zo mogelijk ook verdere consequenties verbinden, bijvoorbeeld door een gedeputeerde te ontslaan of door te verklaren dat sprake is van een verstoorde verhouding tussen de commissaris van de Koning en de Provinciale Staten. Bestuurlijke integriteit kan daarvoor de aanleiding zijn, maar een bestuurder kan het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging ook om een andere reden verliezen, bijvoorbeeld financiële tegenvallers,

een uit de hand gelopen project of de weigering om een motie van de volksvertegenwoordiging uit te voeren. Omgekeerd hoeft niet-integer gedrag geen reden te zijn voor een volksvertegenwoordiging om het vertrouwen in een bestuurder te verliezen. De integriteitsvraag en de vertrouwensvraag zijn namelijk twee verschillende vragen. De volksvertegenwoordiging komt bij de vertrouwensvraag een grote vrijheid toe, waarbij een oordeel over de persoonlijke én bestuurlijke integriteit van een uitvoerend bestuurder onderdeel mag uitmaken van de overwegingen. Juist omdat het twee verschillende vragen zijn, kunnen integriteitsonderzoekers geen conclusies trekken over de vraag of een bestuurder al dan niet op een bestuurlijke positie kan blijven en evenmin over de 'persoonlijke integriteit' van een bestuurder. Het onderzoek moet zich beperken tot het bestuurlijk handelen. Het vertrouwensverdict is immers een politiek oordeel (Heres, 2023; zie ook Commissie-Scheltema, 1993), waarin integriteitsonderzoek niet mag treden. Integriteitsonderzoek komt tot een conclusie over de mate waarin het handelen van een (uitvoerend) bestuurder voldoet aan de geldende integriteitsnormen, niet over of de volksvertegenwoordiging nog vertrouwen zou moeten hebben in een uitvoerend bestuurder.

Sowieso is het oordeel over de politieke-bestuurlijke consequenties die aan niet-integer gedrag zouden moeten worden verbonden geen onderdeel van het integriteitsonderzoek. Integriteitsonderzoek beperkt zich tot het vaststellen van de feiten en toetst deze aan de gehanteerde integriteitsnorm(en), maar oordeelt niet over de ernst van de feiten of de passendheid van eventuele sancties en geeft daar ook geen advies over.

2.2 Over 'integriteit' in 'bestuurlijke integriteit'

Net zoals het 'bestuurlijke' niet altijd makkelijk af te bakenen is, is ook niet eenvoudig vast te stellen wat 'integriteit' betekent. In de meest algemene zin gaat het om handelen in overeenstemming met "de geldende morele waarden, normen en regels" (Huberts, 2015). Wat die waarden, normen en regels zijn, is echter niet altijd eenvoudig vast te stellen. Ze liggen namelijk lang niet altijd "voor het oprapen" (Huberts, 2014). 'Integriteit' heeft betrekking op "de morele kwaliteit van het handelen" (Huberts, 2014). Het integriteitsbegrip heeft dus betrekking op wat moreel als toelaatbaar wordt gezien, ofwel wat in de morele zin van het woord goed of fout is (Heres, 2023).

Belangrijk om te constateren is dat moraliteit zich onderscheidt van allerlei andere normen over wat gewenst en ongewenst gedrag is (Gert, 2025). Morele normen gaan, excessen buiten beschouwing gelaten, bijvoorbeeld niet over wat goed of fout beleid is. Dat is immers een politiek oordeel. Ze gaan ook niet over welke procedures er gevolgd moeten worden om tot besluitvorming te komen. Dat zijn eerder institutionele normen of organisatienormen. Morele normen gaan evenmin over hoe mensen met elkaar zouden moeten samenwerken of over welke bestuursstijl iemand zou moeten hanteren. De omgangsvormen in een gemeenteraad vallen dus niet onder het integriteitsbegrip, net zomin als de politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (zie ook paragraaf 2.5). Verschillen in bestuursstijl kunnen stevige wrijving veroorzaken, maar daar gaat 'integriteit' niet over. Ook de vraag welke bestuurscultuur gewenst of ongewenst is, is geen kwestie van integriteit. De leiderschapsstijl van een politieke ambtsdrager valt, grensoverschrijdend gedrag daargelaten, evenmin onder het integriteitsbegrip. Bestuurlijke processen, en dus ook de bestuurscultuur, behoren immers tot het domein van de politiek (Broeksteeg, 2018). De vraag bij integriteitsonderzoek kan daarom ook niet zijn of een bepaalde bestuurscultuur of leiderschapsstijl gewenst of ongewenst of effectief is, of dat collega's en/of medewerkers er tevreden over zijn.

Integriteitsonderzoek dient zich te beperken tot de vraag of er sprake is van niet-integer gedrag en ziet op concrete gedragingen.

Dit levert de volgende eisen op voor bestuurlijk integriteitsonderzoek:

- Bestuurlijk integriteitsonderzoek beperkt zich tot integriteitsvraagstukken, ofwel vraagstukken van morele aard.
- Bestuurlijk integriteitsonderzoek beperkt zich tot het bestuurshandelen van betrokkene(n) en vormt zich geen oordeel over zuiver privéhandelen. In het onderzoeksrapport wordt gehanteerde scheidslijn tussen bestuurshandelen en privéhandelen daarom expliciet verantwoord.
- Bestuurlijk integriteitsonderzoek vereist gerede twijfel over de integriteit van het bestuurlijk handelen van de betrokkene(n).
- Bestuurlijk integriteitsonderzoek geeft geen oordeel over de politieke-bestuurlijke gevolgen die aan niet-integer gedrag zouden moeten worden verbonden.

2.3 Het normenkader voor bestuurlijk integriteitsonderzoek

Welke integriteitsnormen gelden voor politieke ambtsdragers is niet altijd eenvoudig vast te stellen. Dat komt doordat het integriteitsbegrip zich op het complex grensvlak bevindt tussen moraliteit, politiek en het recht (De Ridder, 2014; Karsten & Stumphius, 2024; Demmke, Autioniemi & Lenner, 2025). In principe zijn de 'algemeen geldende' morele waarden en normen leidend (Heres, 2023), maar die liggen lang niet altijd vast. Al zijn er heel wat teksten over integriteitsnormen te vinden, van handboeken tot richtlijnen tot verhandelingen, er is geen gezaghebbend eenduidig handboek met dé integriteitsnormen waaraan politieke ambtsdragers zich moeten houden. Omdat het onderzoek moet vaststellen of er een integriteitsnorm geschonden is, vereist integriteitsonderzoek wel een concreet beoordelingskader aan de hand waarvan dat, zo objectief mogelijk, kan worden vastgesteld. Zo'n beoordelingskader bevat de normen waaraan het handelen van een politieke ambtsdrager wordt getoetst. Omdat dat niet zomaar voorhanden is, moet dat bij aanvang van integriteitsonderzoek worden opgesteld. Dat is geen sinecure, juist omdat het de relevante algemeen geldende waarden en normen moet bevatten, wat wil zeggen dat het normenkader niet de particuliere mening van de opdrachtgever van het integriteitsonderzoek mag weerspiegelen, de mening van de integriteitsonderzoeker zelf of de mening van een ander niet-relevant 'publiek' (Huberts, 2014; zie ook De Vries, 2023).

Integriteitsnormen moeten om te beginnen dus **morele waarden, normen en regels** uitdrukken (Huberts, 2014). Het moeten normen zijn over wat als acceptabel gedrag of niet-acceptabel gedrag wordt gezien in de morele zin van het woord. Ze gaan daarmee, zoals hiervoor besproken, dus niet over bijvoorbeeld beleidsinhoudelijk keuzes of besluitvormingsprocedures. Integriteitsnormen moeten betrekking hebben op de morele kwaliteit van het handelen, hoe lastig die soms ook te vangen is.

Bovendien moeten integriteitsnormen **algemeen geldende** morele waarden, normen en regels uitdrukken (Huberts, 2014; Heres, 2023). Dat wil zeggen dat het normen zijn die niet voor één persoon gelden, maar normen die gelden voor iedereen die in dezelfde positie zit. Bijvoorbeeld gemeenteraadsleden in het algemeen of gemeenteraadsleden van een bepaalde gemeente.

Bovendien zijn integriteitsnormen géén (particuliere) mening, niet van een onderzoeker en niet van een opdrachtgever of een ander publiek - het zijn geldende normen (zie ook De Vries, 2023). Niet zomaar elke integriteitsnorm mag dus als vertrekpunt dienen voor integriteitsonderzoek. Ofwel, *not anything goes*. Het normenkader dat in integriteitsonderzoek gehanteerd wordt, moet de relevante en contextspecifieke algemeen geldende morele waarden, normen en regels uitdrukken. Dat die niet altijd makkelijk voorhanden zijn en vaak ruimte laten voor interpretatie, ontslaat integriteitsonderzoekers niet van de plicht om bij de start van het onderzoek passende en heldere normen te formuleren. Naar analogie van rechtsregels kunnen we stellen dat integriteitsnormen prospectief, eenduidig en kenbaar moeten zijn (Raz, 1979:214).

Met **'prospectief'** wordt bedoeld dat integriteitsnormen beperkingen stellen aan toekomstig handelen en niet met terugwerkende kracht een handeling als niet-integer bestempelen. Ofwel, integriteitsnormen moeten uitdrukking geven aan de normen zoals die golden op het moment dat de betwiste handeling werd verricht. Integriteit heeft betrekking op de op dat moment geldende morele normen en regels en integriteitsonderzoek beoogt vast te stellen of het handelen van de betrokkene daarmee in overeenstemming is. Deze eis voorkomt onder meer dat betrokkene naar de geldende maatstaven integer heeft gehandeld maar met terugwerkende kracht van niet-integer handelen wordt beschuldigd.

In de tweede plaats moeten integriteitsnormen **'eenduidig'** zijn. Ofwel, integriteitsnormen moeten helder onderscheid maken tussen wat als integer gedrag wordt beschouwd en wat als niet-integer gedrag. Met deze eis wordt voorkomen dat te vage eisen worden gesteld aan het handelen van de betrokken politieke ambtsdrager, die dan dus niet weet wat hij concreet niet mag doen, bijvoorbeeld als het gaat om regels ten aanzien van declaraties. De normen moeten voldoende helder maken welke kosten wel gedeclareerd mogen worden en welke niet. Stellen ze daaraan geen heldere grenzen, dan kan een politieke ambtsdrager daar ook niet aan gehouden worden, omdat hij of zij niet kon weten waaraan hij of gehouden is. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat integriteitsonderzoek niet eenvoudigweg kan vertrekken vanuit de normen die in een gedragscode worden gesteld. Deze zijn namelijk nogal eens te vaag om concreet onderscheid te maken tussen wat als integer gedrag wordt beschouwd en wat als niet-integer gedrag (Addink, 2014; Bovend'Eert e.a., 2019; Huberts & Van den Heuvel, 2001; De Vries, 2023; Heres, 2023). Mocht dat het geval zijn, dan is het niet aan de integriteitsonderzoeker om de norm alsnog te concretiseren. Dat schaadt immers het principe van prospectiviteit. Het is wel aan de integriteitsonderzoeker om de onduidelijkheid te signaleren en de gevolgen daarvan voor de toetsing van het handelen goed te duiden. Dat geldt bijvoorbeeld als het gaat om ongewenste omgangsvormen, die regelmatig in gedragscodes worden genoemd maar soms niet of nauwelijks worden geconcretiseerd of geduid. De onderzoeker kan dan wel houvast zoeken in wettelijke normen ten aanzien van bijvoorbeeld discriminatie, bedreiging of seksuele intimidatie maar niet vertrekken vanuit het abstracte en onbepaalde begrip uit de gedragscode. Datzelfde geldt bijvoorbeeld wanneer de normen uit een gedragscode in strijd zijn met de wet. Zo kan de gedragscode voor gemeenteraadsleden eisen dat zij een VOG overleggen, terwijl dat in strijd is met de Kieswet (Karsten & Stumphius, 2024). Een integriteitsonderzoeker dient dat dan te benoemen en de 'hogere' norm als uitgangspunt te nemen. Voor betrokkene moet immers helder zijn aan welke nomen hij of zij zich concreet moet houden.

Ten derde moet de integriteitsnormen '**kenbaar'** zijn voor de betrokkene: een politieke ambtsdrager had redelijkerwijs op de hoogte moeten kunnen zijn van de eisen die aan hem of haar gesteld

worden. Dat betekent niet per se dat een politieke ambtsdrager die norm ook moet kennen. Van politieke ambtsdragers mag immers ook een redelijke inspanning verwacht worden om na te gaan wat er van hen verwacht wordt in een bepaald geval, bijvoorbeeld wanneer ze overwegen een nevenfunctie te gaan vervullen, wanneer ze een bepaalde beslissing nemen die mogelijkerwijs raakt aan hun eigen belang, of wanneer zij een declaratie indienen voor een vergoeding. Dat iemand de norm niet kent is op zich geen vergoelijking voor niet-integer gedrag. De ambtsdrager had er wel redelijkerwijs van op de hoogte geweest moeten kunnen zijn.

2.4 Vindplaatsen voor integriteitsnormen voor politieke ambtsdragers

Omdat integriteitsnormen de *geldende* morele waarden moeten uitdrukken en kenbaar moeten zijn voor de betrokkene, hebben ze een vindplaats nodig. Het mogen geen speciaal voor het onderzoek geconstrueerde normen zijn, hoogstens naar de omstandigheden van het geval vertaalde eisen die ook anderszins kenbaar en vindbaar zijn. Of wel, er moet sprake zijn van 'gepositiveerde' regels, dat wil zeggen: vastgelegde, kenbare en erkende integriteitsnormen.

Startpunt daarbij is het wettelijk kader, dat onder andere voor politieke ambtsdragers normen formuleert en die al dan niet strafbaar stelt, zoals fraude en corruptie. Daarnaast gelden er wettelijke regels ter voorkoming van belangenverstrengeling, waaronder het verbod op vooringenomenheid (art. 2:4 Awb) en regels ten aanzien van het (niet) meestemmen bij zaken die een rechtstreeks of middellijk belang betreffen (bijvoorbeeld art. 28 Gemw & PW), de geheimhoudingsplicht en diverse bepalingen ten aanzien van verboden handelingen, incompatibiliteiten en nevenfuncties, met bijbehorende jurisprudentie. Omdat ze voor alle politieke ambtsdragers gelden, kunnen dergelijke wettelijke bepalingen onverkort deel uitmaken van het beoordelingskader bij integriteitsonderzoek. Het oordeel bij strafbaar gedrag is uitsluitend voorbehouden aan de officier van justitie (voor vervolging) en de rechter (voor berechting). Heeft een politieke ambtsdrager een van de betreffende wettelijke regels overtreden, dan volgt daaruit een negatief integriteitsoordeel. Ook op andere terreinen kan bij integriteitsonderzoek worden geput uit wettelijke integriteitsnormen, bijvoorbeeld als het gaat om grensoverschrijdend gedrag in de vorm van discriminatie, bedreiging of seksuele intimidatie. Ook kan bij uitvoerend bestuurders in relatie tot ambtenaren aansluiting worden gezocht bij wetgeving ten aanzien van psychosociale arbeidsbelasting, bijvoorbeeld als het gaat om agressie en pesten. In de relatie tussen uitvoerend bestuurders en volksvertegenwoordigers en in de relatie tussen volksvertegenwoordigers is dat lastiger, omdat de wet daar minder grenzen aan stelt. Een gedragscode zal daarin dan voldoende concreet en helder moeten zijn.

Dat wil overigens nog niet zeggen dat wettelijke integriteitsnormen zich wel altijd even eenduidig laten toepassen. De wetsgeschiedenis van en jurisprudentie over wat al dan niet geldt als een rechtstreeks of middellijk persoonlijk belang (art. 28 Gemw, art. 28 Provw, art. 38a Wschw) laat dat treffend zien. Het geldt evenzeer voor bepalingen die zien op de 'goede vervulling' van een ambt, zoals de bepaling dat een wethouder geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap (art. 41b Gemw). Dergelijke bepalingen laten behoorlijk wat ruimte voor interpretatie. Dat betekent nog niet dat dergelijke bepalingen meteen subjectief zijn of door de integriteitsonderzoeker naar believen mogen worden ingevuld, in hoofdstuk 4 gaan we daar nader op in. Het betekent wel dat de normen veelal nadere duiding vragen in het licht van de specifieke casus. En daarbij is de juridische interpretatie leidend, niet de politieke opvatting van de gemeenteraad of de persoonlijke opvatting van de integriteitsonderzoeker. Jurisprudentie biedt daarbij handvatten, die ook laten zien dat de rechter,

juist omdat het hier politieke ambtsdragers betreft, de beperkingen die aan het ambt gesteld worden nauw zal interpreteren. Ofwel, wettelijk gezien zal er niet al te snel sprake zijn van bijvoorbeeld belangenverstrengeling, omdat wat 'goed wethouderschap' is in hoge mate politiek bepaald is en daarbij het primaat van de politiek geldt en de rechter dus terughoudend zal toetsen.

Hanteren integriteitsonderzoekers een strikt juridische benadering van integriteit, zoals sommigen voorstaan (Bovend'Eert e.a., 2019; Bovend'Eert, 2024), dan zou integriteitsonderzoek zich tot dergelijke wettelijke normen moeten beperken. Integriteitsnormen slaan echter ook neer in andersoortige regels die als vindplaats kunnen dienen (De Ridder, 2014; Heres, 2023; Karsten & Stumphius, 2024). Daaronder vallen bijvoorbeeld de verordeningen rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers, die vaak regels stellen aan het declaratiegedrag van uitvoerend bestuurders. Ook de gedragscodes, zoals die verplicht worden opgesteld door de gemeenteraad, de Provinciale Staten en het algemeen bestuur van het waterschap, voor zowel volksvertegenwoordigers als uitvoerend bestuurders zijn daarbij een belangrijke bron. Deze gedragscodes bevatten vaak nadere integriteitsnormen, die bijvoorbeeld betrekking hebben op financiële belangen of het aannemen van geschenken. Ze kunnen ook een begrip als 'de schijn van belangenverstrengeling' nader concretiseren. Mits de bepalingen uit de gedragscode in overeenstemming zijn met het wettelijk kader, wat niet altijd het geval is (Heres, 2023), en mits voldoende eenduidig (wat evenmin altijd het geval is), kunnen ook deze onderdeel uitmaken van het beoordelingskader dat bij integriteitsonderzoek wordt gehanteerd. Datzelfde geldt voor beheersafspraken die met politieke ambtsdragers zijn gemaakt in het kader van hun integriteit, zoals dat vaak gebeurt op basis van een risicoanalyse integriteit. Respecteert iemand die afspraken niet, dan is dat grond voor een negatief integriteitsoordeel, ook al zijn deze niet juridisch afdwingbaar.

Zijn de normen uit een gedragscode naar het oordeel van de integriteitsonderzoeker onvoldoende eenduidig en zijn er geen andere kenbare 'gepositiveerde' normen die zien op de betwiste handeling van de betrokken politieke ambtsdrager, dan is het niet aan de onderzoeker om die alsnog te (re)construeren. Dat schaadt immers de principes van prospectiviteit en kenbaarheid. De onderzoeker moet dan al in een vroeg stadium concluderen dat geen sprake kan zijn van niet-integer gedrag omdat er geen eenduidige norm is. Hij of zij kan dan, als daar aanleiding toe is, bijvoorbeeld in het geval van bestuurlijk conflict, natuurlijk wel adviseren om bijvoorbeeld een prevalentieonderzoek of een (bestuurs)cultuuronderzoek te doen, in plaats van een persoonsgericht integriteitsonderzoek. Op het verschil tussen die typen onderzoek gaan we later in dit hoofdstuk in.

Dat verschillende integriteitsnormen verschillende grondslagen hebben, dwingt integriteitsonderzoekers verder om expliciet en helder aan te geven vanuit welke visie op integriteit zij vertrekken. Is die visie zuiver juridisch of meer politiek-bestuurlijk, of wellicht zelfs ethisch-moreel (zie o.a. Schlössels & Timmermans, 2014; Heres, 2023)? Integriteitsonderzoekers moeten zich daarbij ook rekenschap geven van de status van de gehanteerde integriteitsnormen en de mate van juridische en politieke afdwingbaarheid. Anders dan wettelijke bepalingen, heeft het niet naleven van de afspraken uit een gedragscode geen rechtsgevolgen en is het oordeel over de bestuurlijke gevolgen van schendingen van de bestuurlijke gedragscode uiteindelijk aan de volksvertegenwoordiging (Bovend'Eert, 2024; Karsten & Stumphius, 2024). Dat is anders bij de reguliere arbeidsrelaties binnen bijvoorbeeld de gemeentelijke organisatie, waar gedragscodes de status hebben van interne regeling waar een rechter het handelen van werkgever of werknemer in een gerechtelijke procedure aan kan toetsen (Heres, 2023). Integriteitsonderzoek kan het gedrag van

politieke ambtsdragers ten opzichte van elkaar en ten opzichte van ambtenaren daarom niet op dezelfde manier toetsen als dat in de arbeidsrechtelijke zin zou kunnen.

In het verlengde daarvan moeten integriteitsonderzoekers naar het handelen van politieke ambtsdragers zich rekenschap geven van het feit dat het relevante 'publiek' voor niet-wettelijk verankerde integriteitsnormen primair wordt gevormd door de volksvertegenwoordiging (zie Huberts, 2014) en niet door de samenleving in brede zin. Wat, buiten wettelijke bepalingen, wordt beschouwd als wel of niet integer gedrag van politieke ambtsdragers wordt uiteindelijk bepaald door 'de politiek' en wordt gevat in bijvoorbeeld verordeningen en gedragscodes (Huberts & Van den Heuvel, 2001; Karsten & Stumphius, 2025). Dat betekent dat de mening van de lokale bevolking of die van lokale media over het gedrag van politieke ambtsdragers en het al dan niet integer zijn daarvan niet leidend mag zijn bij de oordeelsvorming door de onderzoeker, laat staan de mening van de integriteitsonderzoeker zelf. Ofwel, wat 'men' ervan vindt is geen passende bron voor het normenkader voor bestuurlijk integriteitsonderzoek, dat gebaseerd moet zijn op gepositiveerde nomen. De volksvertegenwoordiging kan en mag de mening van de lokale bevolking of die van lokale media natuurlijk wel betrekken in haar eigen, politieke integriteitsoordeel en de besluitvorming over de politiek-bestuurlijke gevolgen die ze eventueel aan niet-integer gedrag verbindt, maar de mening van de lokale samenleving mag in integriteitsonderzoek geen rol te spelen in de vaststelling of er sprake is van niet-integer gedrag. Dat voorkomt niet dat een politieke ambtsdrager in de problemen kan komen op het moment dat de publieke moraal anders is dan de bestuurlijke (zie ook Huberts, 2014:82), het houdt wel de oordeelsvorming over de bestuurlijke integriteit door de onderzoeker zuiver. Het voorkomt bovendien dat politieke ambtsdragers worden beoordeeld en veroordeeld op basis van normen die zij zelf niet kenden of die onvoldoende gepositiveerd zijn, of wel onvoldoende vastgelegd en erkend.

Op basis van het voorgaande kunnen voor het opstellen van een normenkader voor bestuurlijk integriteitsonderzoek de volgende eisen worden geformuleerd:

- Integriteitsonderzoek moet een concreet beoordelingskader bevatten dat helder onderscheid maakt tussen wat als integer gedrag wordt beschouwd en wat niet-integer gedrag is.
- De gehanteerde normen moeten algemeen geldend zijn en geen particuliere mening van de opdrachtgever, de onderzoeker of iemand anders.
- De gehanteerde normen moeten hebben gegolden op het moment van de betwiste handeling, kenbaar zijn geweest voor de betrokkene en eenduidig zijn.
- Het normenkader moet putten uit gepositiveerde normen.
- De gehanteerde normen moeten passen bij gehanteerde visie op 'integriteit' en rekenschap geven van de mate van juridische en politieke afdwingbaarheid.

2.5 Typen integriteitsonderzoek en hun karakteristieken

In dit rapport beschouwen we bestuurlijk integriteitsonderzoek vanuit een wetenschappelijk perspectief. In het dagelijks taalgebruik verwijst de term 'integriteitsonderzoek' nogal eens naar wezenlijk verschillende typen onderzoek. Daarom bespreken we in deze paragraaf verschillende soorten integriteitsonderzoeken en hun karakteristieken in het licht van de generieke eisen die we in dit rapport behandelen. Welke eisen er vanuit wetenschappelijk perspectief aan integriteitsonderzoek gesteld kunnen worden, hangt namelijk mede samen met het type onderzoek. Elk type onderzoek heeft een ander doel. Dat heeft implicaties voor wat een passende onderzoeksmethodiek is en dus voor welke methodologische eisen er aan het onderzoek gesteld kunnen worden (zie o.a. Van Thiel, 2021; Olfers, 2025).

Een complicerende factor daarbij is dat er in de, sowieso al beperkt beschikbare, academische literatuur over (bestuurlijk) integriteitsonderzoek geen gangbare typologie van soorten integriteitsonderzoeken beschikbaar is. In de praktijk doen allerlei noemers de ronde, zoals 'integriteitsonderzoek', 'feitenonderzoek', 'forensisch onderzoek', 'rechercheonderzoek', 'cultuuronderzoek', enzovoort, zonder dat de precieze verschillen altijd even duidelijk zijn (zie ook Zouridis & Van der Vorm, 2013; Olfers, 2025). Hieronder doen we een aanzet voor zo'n typologie en bespreken we de belangrijkste karakteristieken van de verschillende soorten onderzoek in het licht van de generieke eisen die we in dit rapport behandelen. We categoriseren de onderzoeken daarbij naar het doel van het onderzoek. We onderscheiden in dit rapport drie soorten onderzoek: persoonsgericht onderzoek, prevalentieonderzoek en (bestuurs)cultuuronderzoek.

Persoonsgericht onderzoek

De term 'integriteitsonderzoek' verwijst in veel gevallen naar persoonsgericht onderzoek. Dat is onderzoek dat, in het kader van vermoedens van integriteitsschendingen, tot doel heeft om de relevante feiten en omstandigheden vast te stellen met betrekking tot het handelen of het gedrag van één of meer personen. Daarom wordt ook wel gesproken van 'feitenonderzoek'. Bij dit type onderzoek wordt, aan de hand van de verzamelde feiten, vastgesteld of betrokkenen hebben gehandeld in overeenstemming met de geldende integriteitsnormen. Het onderzoek is dus wel normtoetsend van aard, maar niet normerend of oordelend. Dat wil zeggen: het onderzoek bepaalt niet zelf wat de integriteitsnorm(en) zijn en trekt ook geen conclusies over de ernst van de feiten of de passendheid van mogelijke sancties. Dat zijn ook meteen twee van de belangrijkste eisen die aan feitenonderzoek gesteld kunnen worden: het onderzoek is niet normstellend én niet oordelend. Juist om die reden wordt gesproken van 'feitenonderzoek'. Het doel van het onderzoek is namelijk het verzamelen en verifiëren van feiten. Gebeurt dat in de context van (vermoedens van) strafbare feiten, zoals fraude en corruptie, dan wordt ook wel gesproken van 'rechercheonderzoek'.

Omdat feitenonderzoek persoonsgericht is, wat wil zeggen dat het feiten verzamelt en rapporteert over specifieke personen, is dit type onderzoek gebonden aan een aantal wettelijke voorwaarden. Zo is persoonsgericht onderzoek dat op commerciële basis door een externe partij wordt gedaan wettelijk vergunningplichtig (art. 2 Wpbr). De achterliggende redenen daarvoor zijn onder andere dat het onderzoek inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen en dat het onderzoek negatieve consequenties kan hebben voor betrokkenen, bijvoorbeeld in een strafzaak. Omdat dit juridische voorwaarden betreft en geen wetenschappelijke c.q. methodologische eisen, gaan we daar hier verder niet op in.

De ‘risicoanalyse integriteit’, zoals die vaak bij uitvoerend bestuurders en soms ook bij volksvertegenwoordigers wordt verricht voorafgaand aan hun benoeming, is géén persoonsgericht integriteitsonderzoek, ook al worden er persoonlijke gegevens verzameld rondom integriteit. Het doel van zo’n risicoanalyse is namelijk niet om vast te stellen of al dan niet sprake is van niet-integer gedrag, maar om de integriteitsrisico’s van een kandidaat in kaart te brengen en zo nodig aanbevelingen te doen voor beheersafspraken en -maatregelen. Wel kunnen de beheersafspraken en -maatregelen dienen als bron voor het normenkader van een integriteitsonderzoek, mochten er twijfels rijzen over de vraag of een politieke ambtsdrager zich eraan houdt.

Prevalentieonderzoek

Prevalentieonderzoek, of ook wel ‘incidentieonderzoek’, heeft tot doel om vast te stellen hoe vaak integriteitsschendingen, of bijvoorbeeld situaties van sociale onveiligheid, zich voordoen. Het doel daarvan is om een algemeen beeld te krijgen van hoe vaak dergelijk gedrag voorkomt. Prevalentieonderzoek is dus niet persoonsgericht: het gaat om het algemene beeld binnen een bepaalde populatie, bijvoorbeeld een provinciale organisatie, niet om specifieke personen. Prevalentieonderzoek is veelal beleidsgericht. Het monitort hoe vaak ongewenst gedrag voorkomt, welke patronen daarin te herkennen zijn en/of hoe zich dat door de tijd ontwikkelt, met als doel om preventieve maatregelen te verbeteren en de werking ervan te evalueren.

Belangrijke methodologische voorwaarden die aan prevalentieonderzoek gesteld kunnen worden en die anders zijn dan bij persoonsgericht onderzoek is dat de bevindingen representatief moeten zijn voor de hele populatie. Immers, het onderzoek moet het algemene beeld vaststellen en niet een toevallige of gebiasede uitsnede daarvan. Dat stelt eisen aan de steekproef die in het onderzoek wordt genomen en de generaliseerbaarheid van de bevindingen naar de hele populatie. De kenmerken van de steekproef moeten overeenkomen met de kenmerken van de hele populatie. Bij persoonsgericht onderzoek geldt die eis nadrukkelijk niet. Dat gaat immers juist om het specifieke handelen van één of meer personen. Met de eis van representativiteit wordt voorkomen dat de conclusies van het onderzoek worden vertekend door bijvoorbeeld de mening of ervaringen van specifieke personen of organisatieonderdelen. Om die reden wordt bij prevalentieonderzoek veelal gekozen voor kwantitatief onderzoek, wat een heel pakket aan specifieke methodologische eisen met zich meebrengt (zie o.a. Van Thiel, 2021). Een groot aantal van die eisen, zoals de eisen van validiteit en betrouwbaarheid, gaan ook voor andere typen integriteitsonderzoek en komen elders in dit rapport aan bod.

Een risico van prevalentieonderzoek is dat het niet-persoonsgericht wordt ingestoken maar in de praktijk wel persoonsgericht uitwerkt (zie ook Olfers, 2025). Dat kan bijvoorbeeld als binnen één team wordt gevraagd naar de ervaringen van medewerkers met hun leidinggevende. Dan is makkelijk te herleiden wie het betreft. Dat risico doet zich ook voor bij onderzoek naar politieke ambtsdragers: een burgemeester, CdK, dijkgraaf, wethouder, gedeputeerde of dagelijks bestuurder is al snel te identificeren. Dat moet bij prevalentieonderzoek worden voorkomen, bijvoorbeeld door het onderzoek niet te richten op een te klein deel van de organisatie. Is het risico op een persoonsgerichte uitwerking te groot, dan moeten andere (onderzoeks)middelen worden overwogen. Persoonsgericht onderzoek mag ook zeker niet het (impliciete) doel zijn van prevalentieonderzoek: het mag niet als excuus worden ingezet om in feite het gedrag van specifieke individuen te onderzoeken, omdat het dan persoonsgericht onderzoek wordt maar niet voldoet aan

de (wettelijke) eisen daarvoor. Het mag evenmin doelbewust worden ingezet als voorloper op een later in te stellen persoonsgericht onderzoek.

(Bestuurs)cultuuronderzoek
Decentrale overheden laten ook regelmatig onderzoek doen naar de bestuurscultuur. Ook dat begrip laat zich niet eenvoudig definiëren, maar laat zich grofweg aanduiden als de manieren waarop algemeen bestuurders, dagelijks bestuurders en ambtenaren met elkaar en met 'de buitenwereld' omgaan en de daaraan ten grondslag liggende normen en waarden (Boogers et al., 2024). Niet zelden zijn integriteitskwesties de aanleiding voor zo'n onderzoek. Het doel van het onderzoek is dan om te achterhalen wat de oorzaak was van de kwestie omdat die bijvoorbeeld wordt gezocht in de politiek-bestuurlijke dynamiek. Zeker als integriteitskwesties vaker de kop op steken of de sociale veiligheid met enige regelmaat in het geding is, dan kan (bestuurs)cultuuronderzoek een nuttig instrument zijn (Boogers et al., 2024). De doelstelling van het onderzoek is dan vaak verklarend en ontwerpend: waar komen de integriteitskwesties vandaan en welke interventies zouden kunnen helpen om het risico erop te verkleinen?

Een belangrijk risico bij bestuurscultuuronderzoek is, net als bij prevalentieonderzoek, dat het onderzoek een verkapt persoonsgericht onderzoek wordt, bijvoorbeeld als het onderzoek zich richt op het handelen van één wethouder in meerdere dossiers. Het onderzoek is dan niet zozeer gericht op de bredere politiek-bestuurlijke cultuur maar in feite op één persoon. In zo'n geval past een persoonsgericht onderzoek beter.

Bestuurscultuuronderzoek vraagt daarnaast bijzondere aandacht voor het type werkelijkheidsuitspraken dat met het onderzoek wordt beoogd en dat in het onderzoeksrapport wordt gedaan (zie ook hoofdstuk 4). Naast een beschrijvende doelstelling (zo is de cultuur in waterschap X), heeft bestuurscultuuronderzoek vaak ook een verklarende doelstelling (dat komt door de factoren Y en Z). Zulke verklarende uitspraken zijn evenwel niet eenvoudig te onderbouwen vanwege het gebrek aan *counterfactuals*: het is niet eenvoudig vast te stellen of en hoe de situatie anders was gelopen als de betreffende factoren er niet waren geweest of als er andere mensen bij betrokken waren geweest. Verklarende uitspraken vragen om een robuuste onderbouwing die aanzienlijk meer omvat dan bijvoorbeeld de vermoedens van betrokkenen. En dat geldt zeker als het personen betreft (het komt door dijkgraaf A). In bestuurscultuuronderzoek is men nogal eens op zoek naar schuldigen, zonder dat er sprake hoeft te zijn van verwijtbare schuld en terwijl het risico op loer ligt dat zondebokken worden aangewezen.

Een belangrijk aandachtpunt bij bestuurscultuuronderzoek is daarnaast is dat er, niet-integer gedrag en grensoverschrijdend gedrag daargelaten, voor bestuurscultuur geen algemeen aanvaarde normen gelden. Hoe mensen zouden moeten samenwerken, wat de politiek-bestuurlijke mores zijn en welke bestuurscultuur daarbij past, is in hoge mate aan de politiek (zie onder meer Broeksteeg, 2018). Als raadsleden met elkaar overhoopliggen, of er spanning zit op de relatie tussen de Provinciale Staten en de gedeputeerden, dan kan bestuurscultuuronderzoek helpen om daar verbetering in aan te brengen. Een risico is evenwel dat de onderzoekers zelf, aan de hand van hun eigen normen, gaan bepalen wat een goede bestuurscultuur is en wat niet. Dat past bestuurscultuuronderzoek niet. De onderzoekers kunnen bijvoorbeeld wel eerst ophalen wat de door betrokkenen gewenste bestuurscultuur is, eventueel gevoed door een eerder opgestelde bestuursvisie of iets dergelijks, en dan de bestaande cultuur daarmee vergelijken. Maar een los oordeel dat sprake is van een 'slechte bestuurscultuur' is niet op z'n plaats. Een vechtcultuur, hoe disfunctioneel soms ook, is namelijk niet

inherent slechter dan een consensuscultuur (Boogers et al., 2024). En bovenal is een oordeel over de bestuurscultuur géén integriteitsoordeel. Immers, de vraag welke bestuurscultuur gewenst of ongewenst is, is geen kwestie van integriteit (zie ook hoofdstuk 2). Bestuurscultuuronderzoek mag daarom ook niet worden aangeduid als een integriteitsonderzoek.

Type onderzoek moet passen bij het signaal

Overkoepelend geldt dat het onderzoeksdoel en dus het type onderzoek moeten passen bij het signaal dat aanleiding vormt voor het onderzoek (Olfers, 2025). Heeft het signaal of de melding betrekking op één specifiek persoon, dan past persoonsgericht onderzoek beter. Gaat het om algemenere geluiden van sociale onveiligheid, dan past eerder een prevalentieonderzoek. Enzovoort. Verkennend vooronderzoek kan zo nodig een beter beeld geven van de aard van de signalen en het soort (integriteits)onderzoek dat daarbij past. Sowieso moeten het doen van een integriteitsonderzoek als zodanig, dat behoorlijk ingrijpend kan zijn, én de soort onderzoek altijd worden afgewogen tegen de beginselen van subsidiariteit proportionaliteit. Daarbij is ook relevant hoe serieus en verifieerbaar de initiële melding is (Huberts & Van den Heuvel, 2001). Maar omdat dat geen wetenschappelijke of methodologische eisen zijn, gaan we daar hier verder niet op in. De eis dat het onderzoek moet aansluiten op het signaal, is meer een eis voor opdrachtgevers dan voor onderzoekers. Een handvat voor onderzoekers is daarom: ga met de opdrachtgever voorafgaand aan de opdracht in gesprek over het type integriteitsonderzoek en motiveer waarom en hoe het gekozen type integriteitsonderzoek past bij het signaal. Uiteraard kunnen zowel prevalentieonderzoek als cultuuronderzoek wel signalen of meldingen opleveren die alsnog aanleiding kunnen geven voor een persoonsgericht onderzoek. Dat mag niet het doel zijn, maar kan er wel een opbrengst van zijn.

3 Het feitencomplex: bestuurlijk integriteitsonderzoek als empirisch onderzoek

De vraag in dit rapport is of en zo ja welke eisen aan bestuurlijk integriteitsonderzoek kunnen worden verbonden vanuit een wetenschappelijk perspectief. Naast de vragen wat de bestuurlijke integriteit is die wordt onderzocht en welke typen bestuurlijk integriteitsonderzoek te onderscheiden zijn (hoofdstuk 2), is het ook de vraag wat dan de 'wetenschap' is van waaruit eisen aan onderzoek gesteld kunnen worden, en wat 'wetenschappelijk onderzoek' precies is. In hoofdstuk 1 zijn drie componenten van bestuurlijk integriteitsonderzoek onderscheiden: het normenkader, de feiten en het oordelen. Voor dit hoofdstuk zijn de feiten en het feitenonderzoek het vertrekpunt. De vraag is of daaraan wetenschappelijke eisen kunnen worden gesteld en zo ja, welke.

'Wetenschappelijke' eisen?
In het algemeen is 'wetenschap' een verzamelbegrip is voor tal van praktijken, variërend van conceptuele of theoretiserende, dan wel 'metafysische' vragen (zoals ontologische vragen over wat nou eigenlijk een 'atoom' is, wat 'muziek' is, 'wat 'instituties' zijn, wat 'integriteit' is) tot *hard core* experimenten met meetinstrumenten in laboratoria. Deze praktijken hebben gemeenschappelijk dat 'kennis' wordt afgeleid van of gedestilleerd uit de 'ervaring'. Dat geldt voor de natuurwetenschappen maar ook voor de sociale wetenschappen (bijvoorbeeld Bohr, 1961; Chalmers, 1976). Het begrip ervaring mag breed worden opgevat en kan verwijzen naar een meting van de botsing van subatomaire deeltjes in een deeltjesversneller, maar ook naar het observeren van het winkelgedrag van consumenten of het beschrijven van de inrichting van de regering in een staat. Doorgaans ligt aan de 'ervaring' een of andere vorm van observatie ten grondslag. Iedere 'sensatie' of geregistreerde toestand dan wel verandering in een toestand kan als grondslag worden gebruikt voor de ervaring waarvan wetenschappelijke kennis wordt afgeleid.

Is dan iedere ervaring of iedere observatie 'wetenschappelijk', of kan van iedere observatie wetenschappelijke kennis worden afgeleid? In principe is het antwoord hierop 'ja'; iedere observatie, ervaring, sensatie of registratie kan worden gebruikt om wetenschappelijke kennis af te leiden. Dat wil niet zeggen dat iedere ervaring ook gelijk staat aan wetenschappelijke kennis. Om de status van 'wetenschappelijk' te krijgen, moeten deze ervaringen, observaties en registraties aan bepaalde eisen voldoen. Over dergelijke eisen spreken we, als we bestuurlijk integriteitsonderzoek vanuit een wetenschappelijk perspectief benaderen.

De 'werkelijkheidsaanspraak' in empirisch onderzoek
Wetenschappelijke kennis wordt dus afgeleid van de ervaring, al dan niet als observatie of geregistreerd feit. Doorgaans spreken we pas van wetenschappelijke kennis als **de sensaties, observaties of ervaringen op systematische wijze zijn verzameld en geanalyseerd vanuit een benadering of stelsel van hypothesen ('theorie') om daaruit patronen te destilleren in meer algemene zin ('natuur- of sociale wetten' in de zin van wetmatigheden)**. De verzamelnaam voor het op systematische wijze verzamelen en analyseren van observaties of ervaringen is 'empirisch onderzoek'. Ook bestuurlijk integriteitsonderzoek, in welke vorm dan ook, is als empirisch onderzoek te beschouwen (zie ook Erkens, 2025).

Dat wil niet zeggen dat bestuurlijk integriteitsonderzoek ook een wetenschappelijke claim of wetenschappelijke status ambieert. Bestuurlijk integriteitsonderzoek is geen wetenschappelijk onderzoek en – veelal – ook niet als zodanig bedoeld. Het majeure verschil met wetenschappelijk onderzoek is dat bestuurlijk integriteitsonderzoek niet theoriegedreven is. Bestuurlijk

integriteitsonderzoek beoogt geen theorie te toetsen of (verder) te ontwikkelen, maar beoogt vanuit een normenkader een feitencomplex te beoordelen. De eisen die aan het normenkader kunnen worden gesteld bespraken we in het vorige hoofdstuk (hoofdstuk 2), de eisen die aan de beoordeling kunnen worden gesteld bespreken we in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk gaat het om het 'feitencomplex'-onderdeel van bestuurlijk integriteitsonderzoek.

Tot een 'feitencomplex' komen in integriteitsonderzoek staat wetenschappelijk gelijk aan het doen van empirisch onderzoek (zie ook Erkens, 2025). Om wetenschappelijke kennis af te leiden van welk empirisch onderzoek dan ook, worden vanuit de kentheorie en vanuit de methodologie eisen aan het onderzoek gesteld. Empirisch onderzoek onderscheidt zich van (zuiver) theoretisch of conceptueel onderzoek maar ook van normatief onderzoek en ontwerpend onderzoek. Kenmerkend voor empirisch onderzoek is dat het een zogeheten 'werkelijkheidsaanspraak' omvat. Met andere woorden, empirisch onderzoek claimt een uitspraak te doen over een daadwerkelijk bestaande toestand. In de natuurwetenschappen betreft dit een 'fysische' toestand. Bijvoorbeeld: hoe verhoudt een zwaartekrachtveld zich tot de massa van een lichaam? Of: wat is het effect van oxytocine in het parasympatisch zenuwstelsel in het menselijk lichaam? In de sociale wetenschappen, waar integriteitsonderzoek deel van uitmaakt, gaat het om een 'sociale' toestand. Een voorbeeld van een bestuurskundige empirische vraag is of burgers een overheid meer vertrouwen naarmate deze beter presteert.

Werkelijkheidsaanspraken kunnen alleen waargemaakt worden als het onderzoek waarop ze gebaseerd zijn aan bepaalde condities voldoet. Daarin verschilt wetenschappelijk onderzoek van bijvoorbeeld (onderzoeks)journalistiek, waarin uitspraken van 'bronnen' (informanten) gepresenteerd kunnen worden als bewijs voor een bestaande toestand. Het is in de journalistiek gebruikelijk om met gebruik van aanhalingstekens quotes te presenteren als werkelijkheidsclaims of kennis, waarbij hoor en wederhoor als journalistieke code geldt om te voorkomen dat slechts een deel van het verhaal wordt belicht. In wetenschappelijk onderzoek kan deze praktijk geen wetenschappelijke kennis opleveren; er is immers niet aan de condities voor een 'werkelijkheidsaanspraak' voldaan. Wat respondenten in interviews of enquêtes aangeven kan uitsluitend als data over de betreffende respondent worden gebruikt (bijvoorbeeld hoe een respondent een situatie percipieert) en niet als bron voor een werkelijkheidsaanspraak of 'kennis' buiten de respondent.

Voor alle typen empirisch onderzoek gelden drie basale wetenschappelijke eisen:

1. Tegengaan van onderzoekersbias;
2. Validiteit;
3. Betrouwbaarheid.

Deze drie eisen monden uit in een aantal handvatten voor bestuurlijk integriteitsonderzoek als empirisch onderzoek.

3.1 Generieke eisen

Het gaat om het fenomeen, niet om de bijziendheid van de onderzoeker
Als onderzoek een werkelijkheidsaanspraak omvat, is sprake van empirisch onderzoek. Om als 'wetenschappelijk' te worden gekwalificeerd, moet een werkelijkheidsaanspraak in de sociale wetenschappen voldoen aan drie eisen. Om te beginnen gaat het om de eis om **het geobserveerde object zo veel mogelijk te scheiden van de observator**, ofwel de onafhankelijkheid van de onderzoeker van het onderzoeksobject (zie ook Huberts & Van den Heuvel, 2001). Om een fenomeen (zeg, de mate waarin wethouders zich aan belangenverstrengeling schuldig maken) te bestuderen is het nodig om de invloed van de observator of onderzoeker zoveel mogelijk te neutraliseren. Het gaat immers om de kennis van het fenomeen en niet om de kennis van de 'bijziendheid' van de onderzoeker. De onafhankelijkheid van de onderzoeker ten opzichte van de onderzochte personen, feiten en omstandigheden is daarom een belangrijke voorwaarde voor integriteitsonderzoek. En in het verlengde daarvan de onafhankelijkheid van de onderzoeker ten opzichte van de opdrachtgever als het gaat om hoe de onderzoeksvraag luidt, hoe het onderzoek wordt verricht en hoe de conclusies luiden (zie ook Raat, 2022; De Vries, 2023). Het voorkomen van 'onderzoekersbias' begint dus al bij de formulering van de onderzoeksvragen. Veelal is daarvoor het vertrekpunt de door de opdrachtgever geformuleerde opdracht. Dat zal soms, maar lang niet altijd, de neutrale vragen opleveren waarmee onderzoekersbias wordt voorkomen. Op ten minste drie manieren is het daarom van belang de opdracht en de daarin geformuleerde vragen te 'neutraliseren':

1. Onderzoeksvragen zijn gericht op het vaststellen van bestuurshandelen in het licht van de integriteitsnorm, onafhankelijk van het perspectief van de opdrachtgever of van de betrokkene. Vragen die al gestuurd zijn vanuit een bepaald 'actorperspectief' (bijvoorbeeld 'heeft een bestuurder voldoende rekening gehouden met de sociale veiligheid die in het college van B&W verwacht wordt?) moeten van dat perspectief ontdaan worden en op de norm worden gericht.
2. Ook moeten voorafgaande oordelen of beschuldigingen uit de onderzoeksvragen worden verwijderd. De vraag 'of de wethouder in redelijkheid' tot de betreffende gedraging had kunnen komen, is geen neutrale onderzoeksvraag. Evenmin is de vraag naar 'de beschadiging van de reputatie van of het vertrouwen in het gemeentebestuur' een neutrale vraag. De vraag of een bepaalde gedraging al dan niet strijdt met een norm is een neutrale vraag, de vraag 'waarom de burgemeester de integriteitsregels heeft overschreden' is geen neutrale vraag, net als de vraag 'hoe de burgemeester het zo ver heeft laten komen'. Laat staan dat begrippen als 'blunder', 'falen', 'onrechtmatigheid', 'fraude' of 'onethisch gedrag' reeds als beschuldiging in de vraagstelling terecht mogen komen.
3. Ten slotte horen eventuele rechtvaardigingen (vooraf) niet thuis in de onderzoeksvragen. Hoe belangrijk de context waarin bestuurlijk gedrag tot stand komt ook is als verklaring, het hoort niet vooraf thuis in de onderzoeksvragen. De vraag of de burgemeester 'gezien de gewoonte van eerdere burgemeesters' tot een specifiek declaratiegedrag kon komen of de vraag of de wethouder 'gezien de cultuur in het college' zich in deze bewoordingen in de richting van een collega-wethouder had moeten uitlaten, past niet in bestuurlijk integriteitsonderzoek. De context van gedrag kan er zeker toe doen, maar hoort thuis in de bevindingen en moet niet reeds in de onderzoeksvragen worden verwerkt (al dan niet als rechtvaardiging).

De mogelijkheden om de invloed van de onderzoeker te neutraliseren verschillen overigens per wetenschapsgebied. Vanaf de opkomst van de 'positivistische' sociale wetenschappen halverwege de negentiende eeuw gelden de natuurwetenschappen voor de meeste wetenschappers als 'rolmodel', waarbij de invloed van de observator verwaarloosbaar is. Het observeren van de bewegingen van hemellichamen beïnvloedt immers niet de bewegingen van dezelfde hemellichamen. Op de subatomaire schaal lopen op dit punt de natuurwetenschappen vast, want daarvoor geldt dat de waarneming zelf wel degelijk de energie en/of het momentum van (subatomaire) deeltjes beïnvloedt. In de kwantumtheorie kunnen de waarneming en het waargenomen object dan ook alleen in samenhang worden beschreven. Het 'fenomeen' is in de kwantummechanica dan ook veranderd; het 'fenomeen' dat wordt beschreven is daarin 'de combinatie van waarneming en waargenomen object' en niet meer 'uitsluitend het waargenomen object' (zie Bohr 1961).

De sociale wetenschappen zijn op dit punt per definitie problematisch, want het stellen van vragen aan respondenten bij een psychologisch experiment en zelfs het delen van de conclusies uit wetenschappelijk onderzoek kunnen op hun beurt de sociale praktijk die wordt onderzocht beïnvloeden (en bijvoorbeeld een 'self-fulfilling' of 'self-denying prophecy' veroorzaken). Onder wetenschappers levert dit dan ook stevige debatten op, waarbij de 'positivistische' stromingen streven naar minimaliseren van de onderzoekersinvloed en de 'interpretatieve' onderzoekers deze invloed juist toelaten en erop reflecteren om zo dieper inzicht in de onderzochte sociale praktijk te krijgen. Voor beide stromingen geldt de eis wel dat waar sprake is van invloed van de onderzoeker/observator deze zo veel mogelijk transparant en expliciet moeten worden gemaakt in de rapportage.

3.1.1 Impliciete onderzoekersbias tegengaan

Onderzoekersbias is in de sociale wetenschappen onvermijdelijk, hoe 'streng' de eisen ook worden geformuleerd. Daar waar onderzoek een 'werkelijkheidsaanspraak' nastreeft, is het van belang om goed te kunnen plaatsen wat de 'werkelijkheid' beschrijft en wat daarvan gestuurd is door de 'bijziendheid' van de onderzoeker, hoe geniaal die ook is. Voor empirisch onderzoek is het daarom van belang dat impliciete en/of onbewuste onderzoekersbias zo veel mogelijk wordt tegengegaan, teneinde zo dicht mogelijk bij de beschreven 'werkelijkheid' te blijven (zie ook Erkens, 205). Deze eis kan als volgt worden vertaald naar vijf praktische handvatten voor bestuurlijk integriteitsonderzoek.

Praktische handvatten om onderzoekersbias tegen te gaan:

1. Blijf dicht bij observaties. In de beschrijving moet zo dicht mogelijk worden gebleven bij wat daadwerkelijk geobserveerd is. Ook moet de beschrijving een zo volledig mogelijk overzicht geven van wat in het onderzoek daadwerkelijk geobserveerd is. Dus niet 'de schijn van belangenverstrengeling is door deze wethouder niet voorkomen', maar 'deze wethouder maakte van toen tot toen deel uit van het bestuur van de instelling die toen en toen om subsidie verzocht en de wethouder was op deze en deze manier betrokken bij de besluitvorming over de subsidie'.

2. Bouw tegenspraak voor de onderzoekers of het onderzoeksteam in gedurende het hele onderzoeksproces om blinde vlekken, 'gaten' in het feitencomplex en

impliciete veronderstellingen of vanzelfsprekendheden van de onderzoekers op het spoor te komen. Vraag collega-onderzoekers of deskundigen om de vraagstelling, de onderzoeksaanpak en de analyse ‘tegen’ te lezen en aan te geven wat zij zien als blinde vlekken of dode hoeken, ‘gaten’ in het feitencomplex en impliciete veronderstellingen in de tekst. Bijvoorbeeld: de vraag of het relevant is dat de echtgenoot of een broer van de burgemeester bestuurslid is bij een instelling die in opspraak is geraakt, kan verschillend worden beantwoord. Om onbewuste vanzelfsprekendheden te voorkomen, is het van belang tegenspraak te organiseren. Dat begint al met de vraagstelling voor het onderzoek (die te vaak wordt gestuurd door de opdrachtgever, dus daar is al tegenspraak nodig) maar gaat door tot en met het onderzoeksrapport (zie ook De Vries, 2023).

3. Verantwoord hoor en wederhoor van de direct betrokkenen, om te beginnen de opdrachtgever en de bestuurder waarvan het gedrag wordt onderzocht. Hoewel bestuurlijk integriteitsonderzoek, bijvoorbeeld financiële recherche, soms helemaal beperkt kan blijven tot gedocumenteerde feiten, gaat het bij veel integriteitsonderzoek om percepties. Denk bijvoorbeeld aan een burgemeester die ‘schreeuwt’ tegen een gemeentesecretaris, die zich op zijn beurt daardoor sociaal onveilig voelt. Of de burgemeester daadwerkelijk heeft geschreeuwd, kan in het onderzoek veelal niet (meer) worden vastgesteld. Er was bijvoorbeeld geen geluidsmeting van zijn stem, die vervolgens aan de hand van een geluidsschaal uitmondt in een observatie (tot zoveel decibel is sprake van fluisteren, van zoveel tot zoveel decibel is sprake van spreken, boven zoveel decibel is sprake van schreeuwen). De enige manier om het ‘schreeuwen’ dan vast te stellen is aan de hand van percepties van betrokkenen en eventuele omstanders, waarop grondig is doorgevraagd. Door gebruik te maken van hoor en wederhoor komen verschillende percepties aan de oppervlakte en daarmee wordt voorkomen dat de onderzoeker met diens bijziendheid bepaalt wat in dit geval schreeuwen is en dus of er in deze situatie van ‘schreeuwen’ sprake is geweest.

4. Verantwoord en motiveer volledig hoe data zijn verzameld, geanalyseerd en gepresenteerd. Onderzoekersbias doet zich voor gedurende het gehele onderzoek van vraagstelling tot het schrijven van het onderzoeksrapport. Cruciaal is dat de dataverzameling, -analyse en -presentatie volledig worden verantwoord. Waarom is gekozen voor deze onderzoeksvragen, hoe zijn de onderzoeksvragen ‘geneutraliseerd’, hoe zijn welke data verzameld, hoe zijn de data geanalyseerd en hoe is de analyse vertaald naar een presentatie? Dit handvat geldt zowel voor de meer complexe onderzoeken naar bijvoorbeeld een ‘angstcultuur’ als voor de meer eenvoudige onderzoeken naar de vraag of de declaraties van de gedeputeerde conform de regels zijn. Neem een onderzoek naar omstreden declaraties voor reis- en verblijfkosten van een gedeputeerde. Of declaratiegedrag van andere gedeputeerden dan wordt meegenomen, hoe ver het onderzoek teruggaat in de tijd, of veranderingen in regelgeving of richtlijnen worden meegenomen en zo ja, hoe ver terug in de tijd, of er een verband wordt gelegd met het declaratiegedrag van de commissaris van de Koning dan wel de ambtelijke

top, of hierover discussies zijn geweest en zo ja in welk gremium, zijn allemaal keuzes in de verzameling van data. Verantwoord en motiveer deze keuzes zo veel als mogelijk in het onderzoeksrapport, zodat de lezer zo precies mogelijk weet wat er wel en niet in een rapportage staat en waarom dat er (niet) staat.

5. Gebruik neutrale formuleringen die de schijn van contaminatie voorkomen en scheid feiten, normen en oordelen. Wat hiervoor is gesteld voor het neutraliseren van onderzoeksvragen, geldt ook voor uitspraken. Contaminerende uitspraken, waarbij normen, feiten en/of oordelen worden samengetrokken, liggen bij bestuurlijk integriteitsonderzoek voortdurend op de loer. Neem het voorbeeld weer van de schreeuwende burgemeester. Deze kan als volgt in het rapport worden beschreven: 'met het toeschreeuwen van de gemeentesecretaris creëerde de burgemeester een sociaal onveilige situatie voor de gemeentesecretaris'. Nog los van de vraag naar de feitelijkheid (is al dan niet geschreeuwd?) worden in deze uitspraak de feiten (de toonhoogte en het geluidsvolume van de stem) samengetrokken met normen (wat zijn de intenties van burgemeester en gemeentesecretaris) en oordelen (in dit geval een oordeel over de causaliteit, zonder alternatieve verklaringen – is de gemeentesecretaris overgevoelig? – te toetsen en zonder de context mee te nemen). Door neutrale formuleringen te gebruiken en feiten, normen en oordelen expliciet te scheiden wordt zo veel mogelijk contaminatie voorkomen. In het geval van de 'schreeuwende' burgemeester kan bijvoorbeeld een reconstructie van het gesprek met de gemeentesecretaris worden gemaakt en kunnen de percepties van beide betrokkenen als perceptie over de toon van het gesprek worden toegevoegd.

3.1.2 Validiteit: worden de empirische uitspraken ook echt 'gemeten'?

Kernvraag bij validiteit is of wat in het empirisch onderzoek wordt 'gemeten' of vastgesteld hetzelfde is als de onderzoekers beogen vast te stellen. Validiteit kan betrekking hebben op begrippen, die zodanig omschreven moeten worden dat ze observeerbaar of 'meetbaar' worden (wetenschappelijk onderzoek spreekt hierbij van 'operationalisering'). Integriteit 'meten' is niet direct mogelijk, maar kan bijvoorbeeld wel door te meten of en in hoeverre iemand zich naar de regels heeft gedragen die voor de situatie gelden. De operationalisering moet 'valide' zijn, ofwel meten/vaststellen wat wordt beoogd.

Toegepast op bestuurlijk integriteitsonderzoek valt aan tal van begrippen te denken. Bijvoorbeeld een begrip als 'angstcultuur' of 'sociale veiligheid'. Om een 'angstcultuur' of 'sociale veiligheid' te claimen als werkelijkheidsaanspraak, moet wat daadwerkelijk gemeten of vastgesteld wordt in het onderzoek het begrip 'angstcultuur' of het begrip 'sociale veiligheid' dekken. Dat kan op een subjectieve manier, bijvoorbeeld door respondenten te vragen of ze een sociaal veilige omgeving ervaren. Het kan ook op een objectieve manier. Bijvoorbeeld: vindt er waarneembare sanctionering plaats van mensen die zich uitspreken, bijvoorbeeld door sociale uitsluiting of door het snoeren van de mond? In bestuurlijk integriteitsonderzoek zijn er tal van begrippen die aan de eis van validiteit moeten voldoen. Denk bijvoorbeeld aan een 'onveilige bestuursstijl', de 'schijn van belangenverstrengeling' of het 'op professionele wijze' invullen van een bestuurlijke rol, maar ook aan 'grensoverschrijdend gedrag'. Als voor dergelijke begrippen niet helder is hoe ze zijn vastgesteld

met observaties, is het onderzoek niet valide. Is grensoverschrijdend gedrag bijvoorbeeld gemeten als intentie of gedrag, of vanuit houding, gedrag of perceptie? Met behulp van welk meetinstrument, observatiekader of observatieschema, dan wel onderzoeksprotocol is dit gemeten?

Validiteit borgen

Ook voor het borgen van validiteit in bestuurlijk integriteitsonderzoek kunnen enkele praktische handvatten worden geformuleerd. Het is goed om daarbij in acht te nemen dat honderd procent validiteit niet bestaat. Er moeten dus altijd keuzes worden gemaakt en het gaat erom deze keuzes goed te beargumenteren. Daarvoor kunnen de volgende vijf praktische handvatten dienen.

Praktische handvatten om validiteit te borgen:

1. Voeg begripsdefinities toe op basis van in het veld heersende omschrijvingen van begrippen in het integriteitsdiscours. Gedragscodes en normenkaders gebruiken doorgaans abstracte begrippen, die in operationele – waarneembare – omschrijvingen moeten worden vertaald. Hoewel het helemaal één op één dekken van begrippen en observaties onmogelijk is, is het wel mogelijk de afstand ertussen te verkleinen door begripsdefinities op te nemen. Met begripsdefinities moet duidelijk worden wat wel en wat niet onder een begrip wordt geschaard en hoe een begrip moet worden geïnterpreteerd. Bij bestuurlijk integriteitsonderzoek moeten dus alle niet direct observeerbare begrippen (bijna alle begrippen dus) omschreven worden met heldere definities, bij voorkeur gangbare omschrijvingen in het veld van integriteitsonderzoekers (dus onder professionele gebruikers gangbare omschrijvingen). Dat geldt zeker voor de normen die worden toegepast (zie hoofdstuk 2, inclusief vindplaatsen voor deze normen en de interpretatie ervan), maar ook voor de 'empirische' kwalificaties. Wat wordt bijvoorbeeld wel en niet verstaan onder een 'aanbestedingsprocedure'? Zelfs bij heel praktische begrippen, zoals of een 'gesprek' heeft plaatsgevonden, is het soms nodig om heel expliciet te zijn over wat er precies mee wordt bedoeld.

2. Expliciteer de benadering van bestuurlijke integriteit. Integriteit, zo bleek al in hoofdstuk 2, kan vanuit verschillende perspectieven (juridisch, moreel, politiek, enzovoort) worden benaderd. Belangrijk is om zo expliciet mogelijk aan te geven vanuit welke benadering het onderzoek uit gaat.

3. Kies zoveel als mogelijk voor operationaliseerbare begrippen. Niet alleen begripsdefinities zijn van belang bij bestuurlijk integriteitsonderzoek, het gaat er ook om te kiezen voor begrippen die zo veel mogelijk operationeel zijn, dus met observaties en feiten vast te stellen (Huberts & Van den Heuvel, 2001). Dubbelzinnige en vage begrippen moeten zoveel mogelijk worden vermeden bij bestuurlijk integriteitsonderzoek, zelfs bij goede omschrijvingen. Begrippen als 'angstcultuur', 'onveiligheid', 'een onveilige bestuursstijl' maar ook begrippen als 'integriteit' en 'goed wethouderschap' zijn onvoldoende operationeel. Blijf als integriteitsonderzoeker zoveel mogelijk bij begrippen die heel dicht bij concrete waarnemingen van gedrag liggen, dus 'bestuurders onderbreken elkaar

voortdurend' in plaats van 'een vechtcultuur', 'medewerkers wordt door hun leidinggevende nooit gevraagd naar hun mening' in plaats van 'een directieve bestuursstijl'.

4. Contextualiseer 'hear say'. In bestuurlijk integriteitsonderzoek wordt veelvuldig gebruik gemaakt van interviews als instrument voor dataverzameling. Integriteitsonderzoekers moeten beducht zijn voor twee risico's die verbonden zijn aan het gebruik van interviews om data te verzamelen. **Het eerste risico is dat wat respondenten zeggen als feiten worden beschouwd of daarmee gelijk worden gesteld, al dan niet na ze met feiten te vermengen.** Met interviews worden uitsluitend percepties van respondenten verzameld. Het enige feit dat daaruit kan worden gedestilleerd, is dat een respondent dit heeft gerapporteerd. Een perceptie kan daarom uitsluitend als perceptie worden gehanteerd in onderzoek; nooit als feit. Als naar feiten wordt verwezen in een interview, moeten de feiten los daarvan separaat worden onderzocht om tot een uitspraak over feitelijkheid te komen. Gebeurt dat niet, dan blijft het een perceptie die ook alleen als zodanig kan worden gebruikt. **Het tweede risico is dat begrippen uit interviews worden overgenomen en worden losgemaakt uit de interviewcontext, bijvoorbeeld door ze te vergelijken.** Zo kunnen vier respondenten een begrip als 'angstcultuur' gebruiken in de relatie tot het college van burgemeester en wethouders, maar daar vier verschillende dingen mee bedoelen. Deze begrippen 'nominalistisch' gebruiken door te veronderstellen dat als vier respondenten spreken van een 'angstcultuur' deze percepties wel geaggregeerd mogen worden (als vier van de vijf wethouders spreken van een angstcultuur in het college van burgemeester en wethouders moet er wel een zijn, toch?), is methodologisch onverantwoord. Zorg er daarom voor dat bij ieder begrip dat een respondent in een interview gebruikt doorgevraagd wordt naar wat ermee wordt bedoeld en daarbij zo veel mogelijk naar feitelijke situaties te vragen waarop het begrip van toepassing is. In het onderzoek kan dan de feitelijke situatie in kaart worden gebracht, waarna met de feitelijke situatie kan worden gewerkt in plaats van met de kwalificatie daarvan door de respondent. Hiermee wordt de informatie uit interviews zo veel mogelijk gecontextualiseerd. Dat hoeft niet meteen de anonimiteit te doorbreken van de respondent. Contextualiseren kan zowel door de contexten te schetsen waarin een of meer respondenten spreken van bijvoorbeeld 'angstcultuur', maar de meest voor de hand liggende contextualisering is toch afzien van abstracte en vage, niet operationele (waarneembare) begrippen en de beschrijving te richten op de feitelijke situaties die met behulp van de percepties in interviews zo goed mogelijk kunnen worden gereconstrueerd.

5. Houd begrippen constant. Een laatste handvat om de validiteit van het bestuurlijk integriteitsonderzoek te borgen is het constant houden van begrippen. Hieraan wordt met begripsdefinities en het beschrijven van feitelijke situaties in plaats van abstracte en vage begrippen al enigszins tegemoetgekomen. Belangrijk is ook dat een begrip gedurende het hele onderzoeksproces en in de gehele rapportage op dezelfde manier wordt gebruikt. Een begrip als 'belangenverstrengeling', of een begrip als 'transparant handelen' is makkelijk van stal te halen voor allerlei concrete

observaties, maar dan is het risico dat de betekenis ervan iedere keer weer een beetje verschuift. Van inleiding tot conclusies mag het niet zo zijn dat 'belangenverstrengeling' in het onderzoeksrapport telkens een iets andere betekenis krijgt, ofwel omdat verschillende situaties er onder worden geschoven - dan weer een combinatie van bestuurlijke posities, dan weer concrete handelingen, dan weer iets wat door de bestuurder gezegd wordt dat op belangenverstrengeling kan wijzen. Het constant houden van de begrippen is dus een van de manieren om de validiteit te borgen in en van het onderzoek.

3.1.3 Betrouwbaarheid: is de uitkomst van het onderzoek toevallig?

Bij betrouwbaarheid gaat het om het voorkomen van toevalligheid van de uitkomsten van empirisch onderzoek. Een lukrake meting levert lukrake kennis op, dus 'metingen' moeten zo veel mogelijk worden ingekaderd om de status van de kennis die meting oplevert goed te kunnen plaatsen. Neem weer het voorbeeld van 'angstcultuur'. Als in een gemeentelijke organisatie, of in een gemeentebestuur, een 'angstcultuur' wordt waargenomen op basis van een gesprek met een medewerker of een gemeenteraadslid en deze geeft aan dat sprake is van een 'angstcultuur', is het de vraag wat nu precies is gemeten. Is met dit gesprek 'de cultuur' gemeten? Of is deze medewerker net geïnterviewd na een functioneringsgesprek waarin de leidinggevende aangaf de betreffende medewerker niet voor promotie voor te dragen, en is dus mogelijk alleen de frustratie van de medewerker gemeten? Is een altijd al angstig raadslid gesproken dat net na een 'maiden speech' stevig weerwoord heeft gekregen van de wethouder? Of is sprake van een uiterst dominant raadslid dat gehard na jaren van stevige debatten aangeeft dat van een 'angstcultuur' in zijn ogen 'zeker geen sprake is'. Vanuit wetenschappelijk perspectief gaat het erom dat in het empirisch onderzoek een betrouwbare meting wordt gedaan. Wordt bij een raadsvergadering geobserveerd waarbij drie moties van wantrouwen tegen een wethouder worden ingediend, dan levert dat een andere observatie op dan wanneer een inhoudelijk debat over de voorjaarsnota/perspectiefnota wordt geobserveerd. Van deze 'toevallige' observaties kan niet zomaar wetenschappelijke kennis worden afgeleid, vanuit de wetenschappelijke eis van betrouwbaarheid.

Betrouwbaarheid borgen

Ook betrouwbaarheid is te vertalen naar kwaliteitseisen voor bestuurlijk integriteitsonderzoek. Bij betrouwbaarheid gaat het erom dat een 'meting' of een vastgestelde toestand dan wel beweging niet een toevallige uitkomst is. Ook voor betrouwbaarheid geldt dat 'honderd procent betrouwbaar' niet te verwezenlijken is. Dat heeft te maken met het ontbreken van een ideale laboratoriumsituatie; het uitschakelen of controleren van de hele omgeving is simpelweg geen optie, ook niet in bestuurlijk integriteitsonderzoek. Wel kunnen bestuurlijk integriteitsonderzoekers zo goed mogelijk proberen de betrouwbaarheid te borgen. Daarvoor kunnen de volgende handvatten worden geformuleerd.

Praktische handvatten om betrouwbaarheid te borgen:

1. Maak de dataverzameling en data-analyse navolgbaar of zelfs herhaalbaar (daarmee wordt, zoals hiervoor geschetst, ook onderzoekersbias tegengegaan). Is gekozen voor interviews, prima, maar waarom? En met wie, en waarom met deze respondenten? Wat is hen precies gevraagd? Als gekozen is voor documentanalyse, welke documenten zijn verzameld? Wat was precies de

afbakening voor het wel of niet meenemen van documenten in de analyse? Waar en voor welke tijdsperiode zijn documenten gezocht, op welk onderwerp is gezocht, van welke instanties zijn documenten verzameld, welke status moesten documenten hebben om ze mee te nemen (zijn bijvoorbeeld conceptversies ook meegenomen?) en van welke documenten is besloten ze niet mee te nemen? Welke systematiek voor dataverzameling is gehanteerd en hoe is deze verbonden met de vraagstelling? Hetzelfde geldt voor de analyse? Is de dataset begrensd zodat duidelijk is wat wel en wat niet is geanalyseerd? Welke systematiek is gebruikt bij het analyseren van de data (bijvoorbeeld reconstructie van feitelijke gebeurtenissen in de tijd, of een thematische analyse van het materiaal)?

2. Zorg voor directe aansluiting van de data op de vraagstelling. Een betrouwbaar onderzoek is een onderzoek waarin met de data de onderzoeksvragen daadwerkelijk en robuust kunnen worden beantwoord en dat geen andere vragen beantwoordt dan de onderzoeksvragen. Het handvat dat hieruit volgt is dat er geen of zo weinig mogelijk speelruimte is tussen de onderzoeksvragen, de data die worden opgevoerd als bewijs of antwoord op deze vragen en de conclusies. Om te beginnen is het daarvoor van belang dat onderzoekbare vragen worden gesteld. Te 'grote' vragen (bijvoorbeeld: 'handelt het gemeentebestuur onzorgvuldig?'), vragen met een 'te groot bereik' (bijvoorbeeld: 'heeft het college van burgemeester en wethouders zich schuldig gemaakt aan belangenverstrengeling') of vragen die uitgaan van te veel assumpties (bijvoorbeeld: 'had het gemeentebestuur de schijn van belangenverstrengeling kunnen voorkomen?') kunnen veelal niet met de verzamelde en geanalyseerde data worden beantwoord. De bestuurlijke integriteitsonderzoeken zijn doorgaans relatief 'klein' in de zin van beschikbare onderzoekscapaciteit en doorlooptijd. Er is geen tijd om een grote vraag te onderzoeken en doorgaans zijn er ook te weinig middelen voor. Goed bestuurlijk integriteitsonderzoek start dus niet alleen met een geneutraliseerde vraagstelling (dus zonder beschuldiging of suggestie van fouten of falen), maar vooral ook met een beantwoordbare vraagstelling. Als toetsvraag voor onderzoekers kan de vraag worden gehanteerd of met de data een sluitend en eensluidend antwoord op alle onderzoeksvragen kan worden gegeven. Kan dat niet, dan ligt aanscherping van de vraagstelling of de onderzoeksvragen het meest voor de hand.

3. Maak zowel een analysekader als een observatiekader. Om tot een betrouwbaar onderzoek te komen, is zowel een analysekader als een observatiekader van belang. Ten eerste het analysekader. In het analysekader wordt uitgeschreven langs welke inhoudelijke lijnen de analyse plaatsvindt. Neem bijvoorbeeld de schijn van belangenverstrengeling[1]. Daarvan kan sprake zijn bij vermenging van

[1] In dit rapport wordt zo nu en dan over de 'schijn van belangenverstrengeling' gesproken omdat dit begrip nogal eens figureert in gedragscodes, bestuurlijk integriteitsonderzoek en het debat daarover. Gezien hoofdstuk 2, waarin we tot de conclusie komen dat het belangrijk is dat normen eenduidig moeten, en de eis uit dit hoofdstuk dat gedragingen meetbaar en objectiveerbaar moeten zijn, ligt het niet voor de hand de

posities (waardoor de schijn van belangenverstrengeling wordt gewekt), bij een vermenging van belangen (bijvoorbeeld financiële belangen) of bij de vermenging van uitingen of besluiten (door twee zaken die niets met elkaar te maken hebben in verband te brengen, bijvoorbeeld een subsidie en een vergunning). Een uitgeschreven analysekader zorgt ervoor dat in het onderzoek vervolgens systematisch kan worden nagelopen of sprake is van de schijn van belangenverstrengeling en wel op welk(e) punt(en). Daarnaast is een observatiekader van belang. Daarin is de systematiek uitgeschreven waarmee observaties worden verzameld en geordend. Neem het voorbeeld van de schijn van belangenverstrengeling en de drie elementen uit het analysekader. In een observatiekader zouden dan over een periode per bestuurder de verschillende posities die deze bekleedt bijeen worden gebracht, maar ook de belangen worden 'gemeten'/vastgesteld gedurende deze periode en de besluiten die al dan niet op de schijn van belangenverstrengeling kunnen wijzen. Zowel het analysekader als het observatiekader horen thuis in het rapport, waarbij het observatiekader al dan niet ingevuld is met feitelijke observaties of data. Zo kunnen lezers controleren of wat is waargenomen ook daadwerkelijk (een patroon van) de schijn van belangenverstrengeling laat zien. Het expliciet opnemen van een (al dan niet gevuld) observatiekader is ook van belang om het achterhouden van data (al dan niet bewust) tegen te gaan en een zo volledig mogelijk feitencomplex in het rapport te presenteren.

4. Contextualiseer observaties en data. Ook in het kader van de betrouwbaarheid, dus niet alleen voor validiteit, is het contextualiseren van observaties en data van belang. Zo kunnen lezers controleren of ze op basis van het gepresenteerd bewijs tot dezelfde conclusies en bevindingen komen. Soms wordt dit handvat ook wel opgevat als het opnemen van een referentiekader. Als bijvoorbeeld het hele college van burgemeester en wethouders de dienstauto van de gemeente nogal makkelijk gebruikt voor ritten in het weekend die op de grens van zakelijk en privé zitten, is het isoleren van het gedrag van een wethouder die onder vuur ligt riskant vanuit het oogpunt van betrouwbaarheid. De conclusie kan zonder referentiekader dan zijn: 'niet-integer gedrag'. Terwijl het opnemen van het referentiekader ten minste leidt tot de conclusie: 'gedrag is niet ongebruikelijk in deze context'. Of, afhankelijk van de vraagstelling: 'voor het gehele college geldt niet integer gedrag', dan wel 'de normen ten aanzien van het gebruik van de dienstauto zijn onvoldoende helder'. Soms wordt voor het contextualiseren van de data beperkt of begrensd door de belofte van anonimiteit aan respondenten of informanten, dan wel de privacy van betrokkenen. In dat geval kan bijvoorbeeld het samenbrengen van data uit verschillende interviews of het eerst constateren van een patroon en dat patroon als zodanig contextualiseren zowel de anonimiteit borgen als de betrouwbaarheid versterken.

'schijn van belangenverstrengeling' in het normenkader op te nemen. In plaats daarvan kan worden aangesloten bij de wettelijke bepalingen ten aanzien van vooringenomenheid (art. 2:4 Awb).

5. Laat de direct betrokkenen de data en de bevindingen verifiëren. Bij de verzameling en de presentatie van data worden door de onderzoekers tal van keuzes gemaakt. Deels zijn deze keuzes door de vraagstelling gedreven (welke data zijn nodig voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen?), maar het gaat ook om pragmatische keuzes ('we kunnen niet iedereen interviewen') of keuzes van de organisatie ('deze informatie geven we wel en deze niet') dan wel betrokkenen bij de kwestie (die niet alle informatie - willen - delen dan wel geïnterviewd willen worden). Deze keuzes worden deels bewust gemaakt (vandaar het eerdere handvat om de keuzes expliciet te maken), deels onbewust (vandaar het eerdere handvat om tegenspraak te organiseren). Het product dat wordt opgeleverd is een feitenrelaas of een feitenreconstructie. De betrouwbaarheid hiervan kan onder meer worden geborgd door deze voor te leggen aan de betrokkenen, die het relaas of de reconstructie kunnen verifiëren op volledigheid en accuraatheid. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier niet om commentaar op de onderzoeksvragen, de aanpak van het onderzoek of de interpretatie van normen, maar uitsluitend om een 'feitencheck'.

3.2 Typen werkelijkheidsaanspraken in empirisch onderzoek

Bij al deze handvatten geldt dat ze van toepassing zijn op empirisch onderzoek, dus iedere 'werkelijkheidsaanspraak' (de claim 'zo zit het'). Voor sommige uitspraken of conclusies is deze set van handvatten toereikend. Dat geldt niet voor alle uitspraken of conclusies uit onderzoek. Er zijn immers verschillende typen 'werkelijkheidsaanspraken' die in integriteitsonderzoek voorkomen. De uitspraak dat 'verschillende collegeleden zich schuldig maken aan grensoverschrijdend gedrag' verschilt bijvoorbeeld van de uitspraak dat 'door het grensoverschrijdend gedrag van verschillende collegeleden een angstcultuur is gecreëerd'. Beide uitspraken verschillen weer van de uitspraak 'dat het in deze gemeente soms nodig is de stem te verheffen omdat anders nooit een besluit wordt genomen'. Kortom, voor iedere uitspraak gelden de drie eisen (tegengaan van onderzoekersbias, validiteit en betrouwbaarheid), maar niet voor iedere uitspraak zijn deze eigen genoeg om van wetenschappelijke conclusies te spreken. Zo zijn er wetenschappelijke kwaliteitseisen voor verschillende typen werkelijkheidsaanspraken:

a) **Beschrijvende werkelijkheidsaanspraken**: beschrijvende werkelijkheidsaanspraken claimen een beschrijving te geven van een toestand of een verandering. Met andere woorden: dit is de huidige situatie, dit is er op dat moment gebeurd en/of dit is er in de loop van de tijd veranderd. De beschrijving kan enkelvoudig zijn, bijvoorbeeld de situatie in één gemeente, of vergelijkend/comparatief. Voor beide beschrijvende aanspraken geldt naast de genoemde eisen dat het onderzoek (1) accuraat, dus precies moet zijn en (2) volledig, dus niet een selectieve uitsnede moet zijn en (3) gecontextualiseerd, dus precies in de omschrijving van omstandigheden moet zijn. Voor vergelijkende beschrijvende uitspraken geldt bovendien dat wat wordt vergeleken ook vergelijkbaar moet zijn (en niet bijvoorbeeld de individu als analyse-eenheid in de ene casus en de organisatie als analyse-eenheid in de andere casus moet hanteren).

b) **Verklarende werkelijkheidsaanspraken**: bij verklarende, dus per definitie causale aanspraken, hoe ook geformuleerd (A leidt tot B, A beïnvloedt B, B is veroorzaakt door A, A

heeft dit effect op B, enzovoort), zijn vanuit wetenschappelijk perspectief drie aanvullende eisen relevant om causaliteit vast te stellen: (1) er moet sprake zijn van samenloop of correlatie tussen A en B, (2) A moet vooraf gaan aan B en (3) verstorende factoren, interactie-effecten en alternatieve verklaringen moeten methodisch worden uitgesloten (bijvoorbeeld door te controleren voor bepaalde variabelen). Een voorbeeld. In een bestuurlijk integriteitsonderzoek wordt geconstateerd dat de angstcultuur door het gedrag van de burgemeester wordt veroorzaakt. Dat kan alleen 'wetenschappelijk' als (1) daadwerkelijk een verband is waargenomen tussen gedrag van de burgemeester en de (angst)cultuur), als (2) het gedrag van de burgemeester vooraf is gegaan aan de angstcultuur (en de angstcultuur niet al bestond voordat de burgemeester aantrad) en (3) andere verklaringen voor de angstcultuur (het gedrag van wethouders, extreme politieke druk van een politieke partij, enzovoort) zijn onderzocht en uitgesloten. Omdat dit hele hoge eisen zijn, kan in bestuurlijk integriteitsonderzoek in vrijwel alle gevallen beter worden afgezien van causale uitspraken. Onderzoekers doen er dan ook goed aan het conceptrapport grondig te screenen op de aanwezigheid van causale uitspraken of suggesties. Die kunnen vrijwel nooit methodologisch worden verantwoord in bestuurlijk integriteitsonderzoek.

c) **Interpreterende werkelijkheidsaanspraken**: interpreterende uitspraken worden in integriteitsonderzoeken ook gedaan en het wetenschappelijk interpreteren brengt specifieke kwaliteitseisen met zich mee. Waar verklaren zoekt naar oorzaken voor een sociale toestand ('een masculiene cultuur draagt bij aan seksueel grensoverschrijdend gedrag') gaat het bij interpreteren om het reconstrueren van sociale motieven of sociale patronen. De 'aartsvader' van het interpretatief onderzoek, Max Weber, gebruikte voor de interpretatie zogeheten ideaaltypen ('religie', 'bureaucratie'), maar dat betreft theoriegedreven wetenschappelijk onderzoek. Als integriteitsonderzoek uitmondt in interpreterende werkelijkheidsaanspraken, gaat het er in ieder geval om dat (1) de interpretatie op transparante wijze plaatsvindt en als zodanig wordt verantwoord (bijvoorbeeld: wat wordt door deze respondent of respondentgroep als 'grensoverschrijdend' gedrag geïnterpreteerd, vanuit welk (referentie)kader?) en (2) de interpretatie maximaal aansluit op de motieven en (referentie)kaders zoals deze ook bij de betrokkenen leven (dus: wat beschouwt een respondent of betrokkene precies als 'grensoverschrijdend' en welk (referentie)kader hanteert een respondent of betrokkene hierbij?).

Dit levert nog enkele praktische handvatten op voor bestuurlijk integriteitsonderzoek:

1. Zorg ervoor dat in het onderzoek en in de rapportage de eisen die het type werkelijkheidsaanspraak dat van toepassing is worden verantwoord. In een bestuurlijk integriteitsonderzoek zullen verschillende typen werkelijkheidsaanspraken door elkaar lopen. Een gemiddeld rapport bevat talloze beschrijvende werkelijkheidsaanspraken ('zo is het gegaan', 'dit is gebeurd', 'dit zijn de feiten'), maar ook causale uitspraken sluipen snel in een analyse ('dit is een gevolg van…', 'deze feiten hebben de situatie op deze manier beïnvloed') en zonder een interpreterende uitspraak ('dit wijst op belangenverstrengeling', 'de bestuurder heeft zich aan grensoverschrijdend gedrag schuldig gemaakt') zijn conclusies simpelweg onmogelijk (zie ook hoofdstuk 4, over de beoordeling). Let

er als integriteitsonderzoeker op dat iedere werkelijkheidsaanspraak ook op de daarvoor bestemde wijze (zoals hiervoor beschreven is) wordt onderbouwd met bewijs.

2. Blijf zo veel als mogelijk bij beschrijvende werkelijkheidsaanspraken die met feiten worden onderbouwd. Lees meermalen het conceptrapport door op causale claims, die in bestuurlijk integriteitsonderzoek bijna per definitie niet kunnen worden waargemaakt (welk bestuurlijk integriteitsonderzoek formuleert en toetst rivaliserende hypothesen bij causale claims, of welk bestuurlijk integriteitsonderzoek pelt modererende en mediërende variabelen af om de precieze causale claim te isoleren?), en verwijder deze. Let er bij alle interpreterende werkelijkheidsaanspraken op of aan de hiervoor beschreven eisen wordt voldaan. Omdat bij de interpreterende aanspraken altijd ook sprake is van oordelen, gaan we in het volgende hoofdstuk in op kwaliteitseisen aan oordelen.

4 De beoordeling: bestuurlijk integriteitsonderzoek als 'judicieel' onderzoek

Als 'normatief' onderzoek ontkomt bestuurlijk integriteitsonderzoek niet aan het vellen van oordelen. Is in dit feitencomplex wel of geen sprake van belangenverstrengeling? Heeft de bestuurder zich met zijn of haar gedrag wel of niet schuldig gemaakt aan grensoverschrijdend gedrag? Zijn met de declaraties van deze bestuurder wel of geen regels geschonden? Het doel van bestuurlijk integriteitsonderzoek is immers om dergelijke vragen te beantwoorden. En alleen het feitencomplex kan logisch gezien niet volstaan om vragen als deze te beantwoorden (Huberts & Van den Heuvel, 2001). Er komen immers ook normen bij kijken. De kwaliteitseisen aan normen zijn in hoofdstuk 2 behandeld. Uit dat hoofdstuk is gebleken dat normen in bestuurlijk integriteitsonderzoek niet alleen kenbaar moeten zijn maar ook eenduidig.

Als normatief onderzoek moet bestuurlijk integriteitsonderzoek een normatieve conclusie mogelijk maken. De conclusie van bestuurlijk integriteitsonderzoek is dat een bepaalde situatie wel of niet strijdt met het normenkader dat is opgesteld. Bestuurlijk integriteitsonderzoek komt dus tot de conclusie dat wel of niet sprake is van integer gedrag. De ernst van de mogelijke schending en de passendheid van eventuele sancties vallen buiten het bereik van bestuurlijk integriteitsonderzoek en mogen geen onderdeel uitmaken van de onderzoeksvraag.

Een normatieve conclusie kan alleen worden getrokken als feiten worden geconfronteerd met de normen. Dit vergt, naast het opstellen van een normenkader en een feitencomplex, nog een derde type activiteiten, namelijk: oordelen. Soms zijn de normen en feiten zo helder dat het vellen van een oordeel een 'appeltje-eitje' kwestie is. De regels zijn duidelijk over reis- en verblijfkosten naar en in het buitenland, toch is een hogere declaratie ingediend en goedgekeurd na druk op de financiële administratie door de burgemeester. Toch is dat lang niet altijd het geval. Zelfs bij eenduidige normen moet het feitencomplex van een context worden voorzien. En nogal eens blijkt dat juist de context ook normoverschrijdend gedrag begrijpelijk maakt. Denk aan een burgemeester die door een raadslid jarenlang verbaal wordt aangevallen en een keer uit zijn slof schiet tijdens een raadsvergadering, waarna deze van grensoverschrijdend gedrag of een angstcultuur wordt beschuldigd en een integriteitsonderzoek volgt. Om het gedrag van de burgemeester te beoordelen, moet het worden ingebed in de context van een jarenlange relatie tussen deze burgemeester en het betreffende raadslid. Het isoleren van het gedrag van de burgemeester op één moment en dit toetsen aan de norm doet onvoldoende recht aan de complexiteit van het oordeel dat in deze situatie wordt verwacht om van integriteitsschending te spreken.

Alleen al om de noodzaak van contextualisering, moet over de feiten geoordeeld worden in het licht van de normen. De laatste vraag voor dit rapport is dan ook of vanuit wetenschap perspectief ook aan het oordelen kwaliteitseisen kunnen worden gesteld. Daarvoor kunnen we leentjebuur spelen bij een wetenschappelijke discipline die zich al eeuwenlang bezighoudt met oordelen: de rechtsgeleerdheid. Het oordelen in bestuurlijk integriteitsonderzoek lijkt namelijk als activiteit sterk op het oordelen door de rechter, wat ook wel wordt geduid als 'rechtsvinding'. De rechter komt tot besluiten door gelijktijdig de norm te interpreteren en de feiten te kwalificeren, waarbij deze analytische activiteiten ook nog eens onderling op elkaar betrokken zijn. En hoewel de positie van een integriteitsonderzoeker anders is, met name omdat die niet veroordeelt en straft, is het proces van oordeelsvorming vergelijkbaar. In beide gevallen wordt het handelen van betrokken(en) op basis van een feitencomplex getoetst aan een normenkader. Door bestuurlijk integriteitsonderzoek als

‘judicieel’ onderzoek (onderzoek als dat van een rechter) te benaderen, komen we in dit hoofdstuk op het spoor van kwaliteitseisen die specifiek op het oordelen betrekking hebben.

Rechtsvinding: oriënteren, interpreteren en beantwoorden
Het gelijktijdig interpreteren van normen en kwalificeren van feiten wordt dus wel ‘rechtsvinding’ genoemd. Het proces van rechtsvinding is te ordenen aan de hand van drie typen activiteiten:

1. Oriënteren: het systematisch in kaart brengen van het soort geschil dat beantwoord moeten worden in het integriteitsonderzoek.
2. Interpreteren: het interpreteren van normen en situaties.
3. Beantwoorden: het op methodologisch verantwoorde wijze beantwoorden van vragen die gesteld zijn in het integriteitsonderzoek.

4.1 Oriënteren
Oriënteren begint bij de rechter met het identificeren van geschilpunten. In een juridisch geding gaat het immers om de punten waarover partijen het met elkaar oneens zijn. Ook bij integriteitsonderzoek doet zich een dergelijk geschilpunt voor, doorgaans als onbeantwoorde vraag (heeft de betrokkene zich aan niet-integer bestuurshandelen schuldig gemaakt?). Geschilpunten kunnen betrekking hebben op verschillende typen kwesties of ‘statussen’:

a) **De conjecturele status**: bij geschillen die gaan om de conjecturele status gaat het om een betwisting met betrekking tot de feiten. De feiten worden in de juridische oordeelsvorming altijd in een chronologische volgorde behandeld (Quantilianus, 2021:354). Het gaat er bij rechtsvinding om de feiten op een rij te zetten en vervolgens de betwiste feiten grondig te behandelen aan de hand van de posities over deze feiten van de verschillende partijen. Een eis voor een goede beoordeling is dan ook dat geschilpunten expliciet worden benoemd en worden onderzocht, waarna een conclusie volgt over de betwiste feiten. Zo kan een wethouder die beschuldigd wordt van betrokkenheid bij de besluitvorming over een vergunning voor een bedrijf van een neef van mening verschillen over wat nou precies zijn betrokkenheid bij de besluitvorming is geweest. Hij zegt dat hij zich heeft verschoond en onttrokken aan de besluitvorming, maar de burgemeester zegt dat hij daaraan voorafgaand wel aan de discussie in het college heeft deelgenomen en daarom betrokken was. Dan moet dit geschil in het rapport benoemd worden en wordt teruggegrepen op de feiten die beide posities staven, waarna in het rapport een conclusie wordt getrokken over de feiten.

b) **De definitiestatus**: bij de definitiestatus gaat het om een geschil over de vraag of de feiten voldoen aan de definitie in de (juridische, maar in ieder geval gepositiveerde) norm. Het gaat voornamelijk om formulering van klasse, soort en andere onderscheidende aspecten (Quantilianus, 2021:365). Bij de definitiestatus hebben we het meer over de letter van de wet, zodra het noodzakelijk is de definities aan te vullen met de intentie of het systeem van de wet (Quantilianus, 2021:366). Is bijvoorbeeld wel of niet voldaan aan de omschrijving van valsheid in geschrifte in artikel 225 Wetboek van strafrecht bij het gebruiken van diens handtekening zonder medeweten van de burgemeester.

c) **De hoedanigheidsstatus**: bij de hoedanigheidsstatus is het voornamelijk belangrijk hoe iets is gebeurd of de kwaliteit ervan (Quintilianus, 2021:371). De hoedanigheidsstatus wordt

daartoe soms wel de rechtmatigheidsstatus genoemd (Quintilianus, 2021:158). De hoedanigheidsstatus kent twee verschillende vormen. In het eerste geval beziet de hoedanigheidsvraag op of iets redelijk is, het is een enkelvoudige moreel-ethische beoordeling van een overweging of actie. In het tweede geval is de hoedanigheidsstatus vergelijkend, het gaat dan om een keuze tussen verschillende opties waarbij er overwegingen zijn over welke keuze de beste zou zijn (Quintilianus, 2021:371). De tweede variant zal in de praktijk bij integriteitsonderzoek minder vaak voorkomen. Als er meerdere valide opties zijn waartussen kan worden gekozen, dan gaat het om een keuze van invulling van beslissingsruimte in plaats van een doen of nalaten dat normoverschrijdend is.

d) **De wettelijke status:** de wettelijke status heeft betrekking op de wet maar wordt feitelijk ingekleurd door de andere drie statussen. Partijen kunnen geschillen hebben over de feiten met betrekking tot de wet of de procedure, welke wet er dient te worden toegepast en in welke hoedanigheid de wet over iets oordeelt. In veel gevallen vormt de wet de kern van de definitiestatus omdat de wet in definitie afbakent of iets onder het recht valt of niet (Quintilianus, 2021:158). De vraag over hoe de letter van de wet staat ten overstaan van de geest of het systeem van een wet is een vraag over de hoedanigheid van de wet (Quintilianus, 2021:165). Zo kunnen uiteenlopende regelingen net iets andere eisen stellen aan vergoedingen voor gedeputeerden; de vraag is dan welke regeling moet worden toegepast. Maar ook kan het dus hierbij gaan om vragen met betrekking wat voor soort norm toepasselijk is en wat een redelijke afweging is in het kader van die norm.

Het oordelen start dus met het in kaart brengen van de geschilpunten en het logisch ordenen van waar de geschilpunten betrekking op hebben. Uit het geheel van keuzes ontstaat dan een compleet overzicht dat het vertrekpunt voor de volgende fase is. Zijn er geen geschilpunten over de feiten, de hoedanigheid of de definities, dan kan direct overgegaan worden op de volgende fase in het oordelen: interpreteren.

4.2 Interpreteren

Bij het proces van interpreteren worden de normen uit het opgestelde normenkader geïnterpreteerd in het licht van de feiten. Voor interpretatie zijn verschillende technieken beschikbaar. De kernvraag bij interpretatie is hoe de integriteitsnorm in dit specifieke geval moet worden opgevat. In hoeverre is in deze casus sprake van bijvoorbeeld (de schijn van) belangenverstrengeling? Met verschillende technieken kan de norm ten aanzien van belangenverstrengeling worden geïnterpreteerd in het licht van een specifieke casus, bijvoorbeeld een wethouder die meestemt over een collegebesluit ten aanzien van een omgevingsvergunning voor een instelling waarvan hij tot voor kort bestuurder was.

Concreet zijn de volgende interpretatietechnieken beschikbaar:

a) **Grammaticale interpretatie**: bij grammaticale interpretatie wordt de interpretatie verantwoord aan de hand van hoe de tekst in normale spreektaal wordt opgevat of in juridisch-technische taal wordt opgevat (Kloosterhuis & Bluijs, 2022:246). Denk bijvoorbeeld aan wat geldt als seksueel grensoverschrijdend gedrag van een bestuurder ten opzichte van een ambtenaar.

b) **Systematische (of beter: systemische) interpretatie**: bij systematische interpretatie wordt de bepaling geïnterpreteerd vanuit de context die zij als wettelijke bepaling heeft in de wet en het rechtssysteem (Kloosterhuis & Bluijs, 2022:247). Zo kan een casus waarin belangenverstrengeling wordt beoordeeld, bouwen op de interpretatie van het systeem achter de norm van belangenverstrengeling. Uit het achterliggend systeem voor belangenverstrengeling zoals dat in de wet is omschreven en toegelicht in de memorie van toelichting en de parlementaire geschiedenis, wordt dan in dit geval bepaald of daar al dan niet sprake van is.

c) **Teleologische interpretatie**: bij teleologische interpretatie is de ratio achter de regelgeving de leidraad voor interpretatie. Hierbij is de oriëntatie niet geworteld in de wetshistorie of het systeem. Het gaat erom wat er rationeel gezien kan worden als het doel van de regeling (Kloosterhuis & Bluijs, 2022:251-252). Daarbij kunnen bijvoorbeeld rechtsbeginselen worden toegepast om het doel dat verbonden kan worden aan de wet in het vizier te krijgen. Ook wanneer het logisch als rechtsgevolg van een handeling mag worden beschouwd, wordt van teleologische interpretatie gesproken (Scholten, 1974:118). Zo kan aan de hand van het achterliggend doel dat het voorkomen van belangenverstrengeling probeert te bereiken (het door elkaar lopen van het publieke belang en het privébelang van een bestuurder) worden geïnterpreteerd of daar in het specifieke geval van een burgemeester bij een horecavergunning van een bevriende relatie sprake is.

d) **Dynamisch-evolutieve interpretatie***:* bij dynamisch-evolutieve interpretatie wordt een rechtsnorm op een nieuwe manier toegepast op basis van ontwikkelingen in het denken over het recht die hebben plaatsgevonden. Men verwijst met deze interpretatie niet terug naar de wil van de wetgever, de objectieve betekenis van de wet of het doel en het systeem van de wet (Pontier, 1988:38). Het lijkt in die zin op een anticiperende interpretatie omdat het speculeert over de toekomstige opvattingen omtrent het recht, alleen is die verandering niet expliciet ingegeven door de wetgever.

   Het toepassen van een dynamisch-evolutieve opvatting is niet zonder risico's. Een dynamisch-evolutieve interpretatie kan leiden tot een toepassing die zo ver afstaat van de realistische verwachtingen dat het de rechtszekerheid ondermijnt. Omdat deze niet volwaardig geworteld is in de rechtspraktijk kan er ook de schijn van subjectiviteit ontstaan (Pontier, 1988:38).

   Desalniettemin wordt een dynamisch-evolutieve interpretatie in de praktijk in het recht af en toe gebruikt voor het invullen van relatief open normen zoals grondrechten vanuit het EVRM. Bij klimaatzaken die zich voordoen bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens wordt bijvoorbeeld voorgesorteerd op wat er gaat gebeuren en tot wat voor normschending dat leidt of kan leiden (Hirsch Ballin, 2024:113). Omdat integriteitsnormen niet statisch zijn (zo zijn normen ten aanzien van sociaal onveilige situaties de afgelopen jaren behoorlijk aangescherpt), is dynamisch-evolutieve interpretatie ook bij bestuurlijk integriteitsonderzoek denkbaar. Zo is de wettelijke norm ten aanzien van belangenverstrengeling in de Gemeentewet de afgelopen decennia niet veranderd, maar deze wordt wel strikter geïnterpreteerd en toegepast dan in bijvoorbeeld de jaren tachtig van de vorige eeuw. Daarbij moet gewaakt worden voor wat in hoofdstuk 2 is gesteld, namelijk dat het bij

toetsing aan normen wel moet gaan om breed gedeelde normen en niet om particuliere opvattingen van de integriteitsonderzoeker. Integriteitsonderzoekers moeten daarom het dynamisch-evolutief interpreteren van de normen uit hun normenkader zo veel als mogelijk vermijden.

4.3 Beantwoorden

Na het oriënteren en interpreteren volgt bij oordelen de fase van het beantwoorden of het trekken van conclusies uit het oordeelsvormend proces. Niet alleen de methodologie van het onderzoek en de interpretatie van het onderzoek dient aan methodologische eisen te voldoen. Het antwoord zelf heeft ook een aantal eisen waaraan het moet voldoen (Van Dijck, Snel & Van Golen, 2023).

1. Het oordeel moet antwoord geven op de onderzoeksvraag, inclusief de onderliggende geschillen, en niet buiten de onderzoeksvraag treden.
2. De redenering moet deugdelijk en geldig (*sound and valid*) zijn, wat wil zeggen dat de conclusie logisch moet volgen uit de onderbouwing en die onderbouwing gebaseerd moet zijn op het feitencomplex en de gehanteerde interpretatie van de norm.
3. Controleerbaarheid: het dient ten alle tijden duidelijk te zijn waar het oordeel op gebaseerd is.
4. Geloofwaardig: interpretaties en generaliseringen dienen duidelijk onderbouwd te zijn aan de hand van de feiten. Er dienen geen stellingen te worden ingenomen die niet verifieerbaar zijn.
5. Analytische diepgang: het is noodzakelijk dat het bronmateriaal kritisch wordt aangehaald en onderzocht. Het is niet de bedoeling dat er slechts een omschrijving of samenvatting is van de gehanteerde bronnen.
6. Leesbaarheid: het antwoord op de onderzoeksvraag dient helder, niet-ambigue en leesbaar geformuleerd te zijn.

5 Samengevat: handvatten voor integriteitsonderzoekers, opdrachtgevers en lezers

Bestuurlijk integriteitsonderzoek is geen wetenschappelijk onderzoek. Omgekeerd kunnen van (kwaliteits)eisen voor wetenschappelijk onderzoek wel standaarden en handvatten worden afgeleid voor bestuurlijk integriteitsonderzoekers. In dit rapport is een aantal van dergelijke handvatten geformuleerd, waar opdrachtgevers voor bestuurlijk integriteitsonderzoekers, de onderzoekers zelf en ook andere betrokkenen en lezers van bestuurlijk integriteitsonderzoek gebruik van kunnen maken.

Integriteitsonderzoek, zo is in dit rapport gesteld, is een vorm van 'normatief-toetsend' onderzoek. Als vorm van normatief-toetsend onderzoek omvat bestuurlijk integriteitsonderzoek drie activiteiten:

1. Het opstellen van een normenkader;
2. Het vervaardigen van een feitencomplex;
3. Het toepassen van het normatief kader op het feitencomplex en het gelijktijdig interpreteren van het feitencomplex in het licht van het normatief kader, ofwel oordelen.

Voor elk van deze drie activiteiten is in dit rapport een aantal (kwaliteits)eisen geformuleerd vanuit het wetenschappelijk perspectief. Deze zijn uitgewerkt in handvatten voor bestuurlijk integriteitsonderzoek. In het algemeen gelden de volgende beperkingen bij het uitvoeren van bestuurlijk integriteitsonderzoek:

- Bestuurlijk integriteitsonderzoek beperkt zich tot integriteitsvraagstukken, ofwel vraagstukken van morele aard.
- Bestuurlijk integriteitsonderzoek beperkt zich tot het bestuurshandelen van betrokkene(n) en vormt zich geen oordeel over zuiver privéhandelen. In het onderzoeksrapport wordt de keuzes ten aanzien van de gehanteerde scheidslijn tussen bestuurshandelen en privéhandelen daarom expliciet verantwoord.
- Bestuurlijk integriteitsonderzoek vereist gerede twijfel over de integriteit van het bestuurlijk handelen van de betrokkene(n).
- Bestuurlijk integriteitsonderzoek geeft geen oordeel over de politieke-bestuurlijke gevolgen die aan niet-integer gedrag zouden moeten worden verbonden.

Vervolgens gaat het om de normen ten aanzien van integriteit. Daarvoor zijn de volgende eisen opgesteld:

- Integriteitsonderzoek moet een concreet beoordelingskader bevatten dat helder onderscheid maakt tussen wat als integer gedrag wordt beschouwd en wat niet-integer gedrag is.
- De gehanteerde normen moeten algemeen geldend zijn en geen particuliere mening van de opdrachtgever, de onderzoeker of iemand anders.
- De gehanteerde normen moeten hebben gegolden op het moment van de betwiste handeling, kenbaar zijn geweest voor de betrokkene en eenduidig zijn.
- Het normenkader moet daarom putten uit gepositiveerde normen.
- De gehanteerde normen moeten passen bij de gehanteerde visie op 'integriteit' en rekenschap geven van de mate van juridische en politieke afdwingbaarheid.

Voor het empirisch onderzoek zijn drie hoofdeisen geformuleerd en van concrete handvatten voor bestuurlijk integriteitsonderzoek voorzien:

1. Het tegengaan van impliciete onderzoekersbias, onder meer door zo dicht mogelijk bij de feitelijke observaties te blijven, tegenspraak te organiseren, het gehele onderzoeksproces en detail te verantwoorden en de betrokkenen conceptrapporten te laten lezen. Ook stelt het voorkomen van onderzoekersbias eisen aan het formuleren van de onderzoeksvragen, onafhankelijk van de opdracht en de opdrachtgever. Onderzoeksvragen moeten daartoe worden 'geneutraliseerd' door eventuele actorperspectieven, beschuldigingen en rechtvaardigingen te verwijderen.
2. Het borgen van validiteit, door altijd begripsdefinities toe te voegen, de benadering van integriteit in het rapport te expliciteren, begrippen operationeel te maken zodat ze concreet geobserveerd kunnen worden, 'hear say' altijd te contextualiseren en begrippen constant te houden gedurende het hele onderzoek.
3. Het borgen van betrouwbaarheid, door de dataverzameling en -analyse en detail te verantwoorden in het onderzoeksrapport, door een nauwe aansluiting aan te brengen tussen onderzoeksvragen en data, door een analysekader én een observatiekader te gebruiken en op te nemen in het rapport, door observaties en data zo veel mogelijk te contextualiseren en door grondig en kritisch bevindingen te verifiëren bij de betrokkenen.

Ook voor oordelen zijn uit de rechtswetenschap (kwaliteits)eisen gedestilleerd. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

1. Helder moet worden geformuleerd wat de te beoordelen kwestie is (of: kwesties zijn). Dat kan gaan om het toepassen van een norm op een feitencomplex (is sprake van normschendend gedrag of niet?) maar ook om geschilpunten (de wethouder zegt dat zijn gedrag wel integer is, een andere betrokkene spreekt van een integriteitsschending).
2. Expliciet moet worden gemaakt langs welke lijn de norm is geïnterpreteerd. Zowel de gebruikte interpretatietechniek (grammaticaal, teleologisch, systemisch) als de precieze interpretatie zelf (grammaticaal is belangenverstrengeling om deze en deze reden als volgt geïnterpreteerd voor deze casus) moeten navolgbaar zijn gepresenteerd in het rapport.
3. De oordelen die uit het proces voortkomen moeten nauwkeurig en accuraat, controleerbaar en leesbaar in het rapport opgenomen worden.

Bestuurlijk integriteitsonderzoek is, zo is in dit rapport op verschillende plekken betoogd, geen wetenschappelijk onderzoek. Dat wil niet zeggen dat de wetenschap niets te melden heeft over bestuurlijk integriteitsonderzoek. Bij wetenschappelijke eisen staat namelijk iets belangrijkers op het spel, en dat is de zorgvuldigheid waarmee waarheidsvinding plaatsvindt. Het is in het belang van alle betrokkenen bij bestuurlijk integriteitsonderzoek, onderzoekers incluis, om de zorgvuldigheid van dit onderzoek te maximaliseren. Dat komt uiteindelijk de geloofwaardigheid van dit type onderzoek ten goede, en alleen als het geloofwaardig is kan bestuurlijk integriteitsonderzoek bijdragen aan een integer en dus kwalitatief hoogwaardig openbaar bestuur. Uiteindelijk is het de kwaliteit van het bestuur die bij integriteit op het spel staat; daar kan niet zorgvuldig genoeg mee worden omgesprongen.

Verwijzingen

Addink, G.H. (2014). De toetsing van integriteitsschendingen getoetst: een onderzoek naar het bestuurlijk-juridisch toetsingskader bij onderzoeken naar integriteitsschendingen in de publieke sector. In S.C. Loeffen, S.A.J. Munneke, A.R. Neerhof & A.E. Schilder (red.), *Integriteit in politiek en bestuur: de (on)mogelijkheden van het recht* (pp. 115-149). Wolf Legal Publishers.

Bohr, N. (1961). *Atomic theory and the description of nature*. Cambridge University Press.

Boogers, M., Verhagen, O., Zuydam, S. van, & Van Meijeren, J. (2024). Beelden van bestuurscultuur: bestuursculturen in gemeenten en provincies onderzocht. *Bestuurswetenschappen*, *78*(2), 40-56.

Bovend'Eert, P. (2024). *Handhaving van integriteitsregels in het parlement en de regering*. Wolters Kluwer.

Bovend'Eert, P., Broeksteeg, H., De Cloe, D. & Doeleman, W. (2019). *Toezicht op integriteit van wethouders*. Wolf Legal Publishers.

Bovens, M.A.P. (2006). Het ongelijk van Dales: over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid. *Bestuurskunde*, 15(1), 64-74.

Broeksteeg, J.L.W. (2018). *Interveniëren in gemeenten met aanhoudende bestuurlijke problemen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Chalmers, A.F. (1976). *What is this thing called science?* Hackett Publishing.

Demmke, C., Autioniemi, J., & Lenner, F. (2025). The end of the world as we know it – public ethics in times of de-standardization and individualization. *Public Management Review*, 27(7), 1741-1763.

Dijck, G. van, Snel, M. & Golen, T. van (2023). *Methoden van rechtswetenschappelijk onderzoek*. Boom juridisch.

Erkens, F. (2025). Integriteitsonderzoeken. *Expertise en Recht,* 4, 88-97.

Gert, J. (2025). *The definition of morality*. Stanford Encyclopedia of Philosophy. https://plato.stanford.edu/entries/morality-definition/

Heres, L. (2023). *Collectief moreel vakmanschap: over de integriteit van het lokaal bestuur*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hirsch Ballin, E.M.H. (2024). *Methoden en perspectieven van rechtswetenschap*. Boom.

Huberts, L.W.J.C. (2014). Van bestuurlijke integriteit naar de kwaliteit van het publieke domein 2020: uitweg of valkuil. In CAOP (red.) *Alles voor het publiek domein* (pp. 80-85). CAOP.

Huberts, L.W.J.C. (2015). Integriteit anno 2015: pijnpunten op de agenda. In J. Talsma, & E. Karssing (red.), *Jaarboek Integriteit 2015* (pp. 12-21). BIOS.

Huberts, L.W.J.C., & Heuvel, J.H.J. van den (2001). Management van integriteitsaffaires. *Nederlands Juristenblad*, *76*(25), 1151-1156.

Karsten, N., & Stumphius, E.I.A. (2024). Bestuurlijke integriteit: manoeuvreren tussen recht en politiek. In B. van der Vorm (red.), *Bestuursstrafrechtpleging* (pp. 273-285). Boom Juridisch.

Karsten, N., & Stumphius, E.I.A. (2025). Screenen ter bevordering van de bestuurlijke integriteit. In E.G. van 't Zand, M.G.W.M.F. Brok, E.R. Manunza, E.R. Muller, & M. Visser (red.), *Screenen: organisatie en vormen van screening in Nederland* (pp. 89-108). Wolters Kluwer.

Kloosterhuis, H. & Bluijs, I. (2022). *Juridische methoden: casusoplossen, jurisprudentie analyseren en argumenteren.* Boom Juridisch.

Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Palgrave MacMillan.

Olfers, M. (2025). *De 'tooverkring' van het onderzoeksspel [Veermanlezing]*. Huis voor Klokkenluiders.

Pontier, J.A. (1988). *Rechtsvinding*. Ars Aequi Libri.

Quintilianus (2021). *De opleiding tot redenaar*. Historische Uitgeverij.

Raat, C. (2022). *Ethiek en integriteitszorg: handboek voor de overheidsjurist*. Berghauser Pont Publishing.

Raz, J. (1979). *The authority of law: essays on law and morality*. Clarendon Press

Ridder, J. de (2014). Bestuurlijke integriteit: tussen formele regels en sociale nomen. In S.C. Loeffen, S.A.J. Munneke, A.R. Neerhof & A.E. Schilder (red.), *Integriteit in politiek en bestuur: de (on)mogelijkheden van het recht* (pp. 45-66). Wolf Legal Publishers.

Schlössels, R.J.N. & Timmermans, L.J.M. (2014). Integriteit, bestuur en recht: enige systematiserende en rechtsvergelijkende beschouwingen. In S.C. Loeffen, S.A.J. Munneke, A.R. Neerhof & A.E. Schilder (red.*), Integriteit in politiek en bestuur: de (on)mogelijkheden van het recht* (pp. 9-35). Wolf Legal Publishers.

Scholten, P. (1974). *Assers algemeen deel.* Tjeenk Willink.

Theunisse, M.H.W.C.M. (2024). Handhaving van integriteitsnormen voor ministers en staatssecretarissen door een externe autoriteit. In: J.L.W. Broeksteeg; M.L. van Emmerik, M.A.D.W. de Jong (red.), *Rechter & politiek* (pp. 119-204). Wolters Kluwer.

Thiel, S. van (2021). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho.

Versteden, C.J.N. (2014). De nieuwe bepalingen in Gemeentewet en Provinciewet inzake de zorg voor bestuurlijke integriteit: een zorgplicht tevens zorgelijke plicht? *De Gemeentestem*, 40(7403), 39-46.

Vries, M. de (2023). Kapot: hoe vilein is de deugindustrie? Blauwburgwal

Zouridis, S., & Vorm, B. van der (2013). *Omwille van geloofwaardigheid: een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland*. Tilburg University.