

# “Onder de loep”

*Een onderzoek naar de inrichting van bestuurlijke integriteit*



**Auteur:** R.J. Dompeling

**Studentnummer:** 485780

**Studierichting:** Bestuurskunde (beleid & Politiek)  
Erasmus Universiteit Rotterdam

**Datum:** 13-08-2019

**Eerste lezer:** Prof.Dr. Van Buuren

**Tweede lezer:** Prof.Dr. Ing. Teisman



Gemeente Rotterdam



ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

## Inhoudsopgave

Lijst met figuren en tabellen.....	3
Voorwoord .....	4
Abstract .....	5
1. Inleiding.....	9
1.1 Achtergrond.....	9
2. Theoretisch kader .....	12
2.1 Integriteit .....	12
2.2 Integriteitszorg binnen publieke organisaties .....	14
2.3 Omgevingsfactoren van de bestuurlijke context .....	17
3. Methodologie.....	23
3.2 Conceptualisatie en operationalisatie .....	25
4. Analyse.....	30
4.1 De huidige inrichting bestuurlijke integriteit.....	30
4.2 Ervaren omgevingskarakteristieken en effecten.....	45
4.3 Omgevingskarakteristieken VS huidige inrichting.....	53
5. Resultaten .....	59
5.1 Creëren van ontwerpeisen .....	59
5.2 Verbeteringen aan de hand van de omgeving karakteristieken & ontwerpeisen.....	62
6 Beantwoording onderzoeksvraag .....	74
6.1 Aanbevelingen.....	76
7 Reflectie en discussie .....	79
Literatuurlijst:.....	81
Bijlagen .....	83

## Lijst met figuren en tabellen

<b>Figuur 1:</b> Verandering van integriteitsbeleid (van der Wal, 2018) .....	<b>14</b>
<b>Figuur 2:</b> Positieve feedback cyclus (Teisman et al., 2009).....	<b>19</b>
<b>Figuur 3:</b> Acht karakteristieken van ‘Good Governance (Verenigde Naties, 2008).....	<b>20</b>
<b>Figuur 4</b> Proces kwalitatief onderzoek (R.J. Dompeling, 2.....	<b>29</b>
<b>Figuur 5:</b> Verloop speerpunten bestuurlijke integriteit (R.J. Dompeling, 2019).....	<b>39</b>
<b>Figuur 6:</b> Lineair samenwerkingsverband integriteit (R.J. Dompeling, 2019).....	<b>44</b>
<b>Figuur 7:</b> Mogelijke routes bevordering integriteitsfocus (R.J. Dompeling, 2019).....	<b>46</b>
<b>Figuur 8:</b> Samenwerkingsverband integriteit driehoeksverhouding (R.J. Dompeling, 2019).....	<b>46</b>
<b>Figuur 9:</b> Leerpunten inrichting bestuurlijke integriteit andere gemeenten (R.J. Dompeling, 2019.....	<b>47</b>
<b>Figuur 10:</b> Ontwerpeisen/bouwstenen inrichting bestuurlijke integriteit (R.J. Dompeling, 2019).....	<b>56</b>
<b>Figuur 11:</b> Toets ontwerpeisen aan huidige inrichting (R.J. Dompeling, 2019.....	<b>62</b>
<b>Figuur 12:</b> Adaptief Integriteitsmodel bestuurlijke integriteit (R.J. Dompeling, 2019).....	<b>71</b>
<b>Figuur 13:</b> Ontwikkeling integriteit denken doormiddel van bouwstenen (R.J. Dompeling, 2019).....	<b>72</b>
<b>Figuur 14:</b> Dynamisch samenwerkingsverband bestuurlijke integriteit (R.J. Dompeling, 2019).....	<b>74</b>
<b>Figuur 15:</b> Clustering aanbevelingen rondom ontwerpeisen (R.J. Dompeling,2019).....	<b>85</b>
<b>Tabel 1:</b> The ethical qualities of organizations (Kaptein, 1998: 73-75: 2001:15).....	<b>10</b>
<b>Tabel 2:</b> Categorieën integriteitschendingen (overgenomen uit lasthuizen, 2008).....	<b>12</b>
<b>Tabel 3:</b> Drie mogelijke rollen van media bij verantwoording (gebaseerd op Jacobs & Schillemans,2016) ....	<b>22</b>
<b>Tabel 4:</b> Wettelijk kader bestuurlijke integriteit.....	<b>32</b>
<b>Tabel 5:</b> Ontstaan misfits met huidige omgeving (R.J.. Dompeling,2019).....	<b>57</b>

## Voorwoord

‘Kennis is macht maar kennis delen is kracht’ dit citaat spreekt tot mij doordat dit mijn levensfilosofie ondersteunt. Jezelf verrijken met kennis zorgt ervoor dat je bepaalde aspecten van het leven leert begrijpen, maar wil je jezelf verlichten zal je deze kennis moeten delen met anderen en luisteren naar hun visie/ want kennis spreekt en wijsheid luistert zoals Jimmy Hendriks ooit zei. Onderwijs in Nederland wordt vaak gezien als iets vanzelfsprekends terwijl dit meer een recht is dan een plicht en door jezelf te ontwikkelen en deze kennis te delen, draag je bij aan de ontwikkeling van anderen en van de wereld. Ondanks dat het afgelopen jaar, om privé redenen, niet altijd even makkelijk geweest is heb ik deze visie in het achterhoofd gehouden. Want hoe zwaar het proces soms kan zijn, zorgt dit ervoor dat je straks je bijdrage kan leveren aan de maatschappij, op jouw eigen manier. Het leven zal soms niet altijd makkelijk zijn, tegenslagen horen erbij maar als je je doel voor ogen houdt, zal het je altijd lukken.

Dit onderzoek is bedoeld om kennis te delen over het onderwerp bestuurlijke integriteit en focus te vragen voor ontwikkelingen op dit gebied. Graag wil ik een aantal mensen bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek.

Ten eerste wil ik mijn thesisbegeleider Prof.Dr. van Buuren bedanken voor zijn begeleiding, zijn geduld, wijsheid en humor; Arwin, naast de onwijze kennis die je bezit heb ik goede herinneringen aan onze afspraken die altijd leidde tot gelach en bruikbare feedback. Ik heb je ervaren als een kundige docent en een aardige betrokken man. Ten tweede wil ik mijn stagebegeleidster mevrouw Badura bedanken voor haar begeleiding en coaching; Nicolien, je hebt je hart op de juiste plaats en dankzij jouw ervaringen en de levenslessen die je hebt durven delen, heb je mij goed laten nadenken over verschillende onderwerpen en het begeleiden een persoonlijke kleur gegeven! Ten derde wil ik mijn tweede lezer Prof.Dr. Ing Teisman bedanken voor de snelle beschikbaarheid en het kritisch meelesen van mijn thesis, uw uiterst kundige en professionele inzichten hebben deze thesis tot een hoger niveau weten te brengen. Ten vierde wil ik alle respondenten bedanken voor hun verhaal, zonder jullie input, gastvrijheid en openhartigheid zou het onderzoek niet gelukt zijn. Daarnaast wil ik de gemeente Rotterdam bedanken voor haar openheid, faciliteiten en aardige betrokken collega’s, in het bijzonder; Niels bedankt voor onze sparringsmomenten en je hulp. Gijs, jij bedankt voor onze gedeelde ‘slechte’ ochtenden, lachmomenten en tafelvoetbal vetes. Last but not least wil ik mijn privé omgeving bedanken voor jullie steun en daarbij Mandy in het bijzonder. Jullie hebben de soms uitzichtloze en lastige situaties dragelijk gemaakt. Ondanks het gemis van drie belangrijke mensen bij deze afronding weet ik dat zij tijdens het proces aanwezig zijn geweest.

Blijf jezelf ontwikkelen, verlichten en verbazen, want kennis is macht maar kennis delen, dat is kracht!

Ik wens iedereen veel leesplezier!

## Abstract

Vanuit de maatschappij is er een groeiende verwachting dat bestuurders een morele voorbeeldfunctie horen in te nemen. Er wordt vanuit de maatschappij verwacht dat bestuurders menselijke aspecten bezitten, maar daarnaast weten wat ‘goed’ en ‘slecht’ is en zich vooral ‘goed’ gedragen. Niet alleen in functie maar ook binnen hun privéleven wordt deze houding van bestuurders verwacht. Lokale bestuurders staan dicht bij burgers. Hun beleid is direct voelbaar. Hierdoor neemt de focus op hun handelen toe. Het is voor gemeenten belangrijk wethouders te hebben die de gemeente en haar burgers op een integere manier vertegenwoordigen. Het niet volgens maatstaven handelen kan schadelijk zijn voor de organisatie. Toch lijkt dit vaak makkelijker gezegd dan gedaan. De aandacht voor integriteit binnen publieke organisaties is gegroeid. Ondanks de aandacht vanuit de maatschappij, de urgentie om dit goed te regelen en de bestuurlijke ambitie, zien we dat het lastig is om integriteit in de praktijk in te richten en verschilt de aanpak vaak van gemeente op gemeente. Ook ligt de focus vaak op ambtelijke integriteit en in mindere mate op bestuurlijke integriteit. Dit terwijl bestuurders veelal een morele voorbeeldfunctie genieten en het gezicht van de publieke organisatie zijn. Vanuit publieke organisaties is er aandacht voor het onderwerp en een urgentie om schendingen te voorkomen. De maatschappij heeft verwachtingen en bij het niet nakomen ervan kan het oordeel soms zwaar zijn en is de omgeving waarin bestuurders opereren bewegelijk en complex. Daarentegen is een publieke organisatie regelmatig geneigd om te structureren en simplificeren om het toetsbaar en handbaar te maken. Doordat integriteitschendingen van bestuurders vaak leiden tot schade aan de organisatie, de omgeving van bestuurders steeds dynamischer en complexer is en verwachtingen veranderen door de jaren heen, is het van belang om de omgeving te doorgronden en de inrichting te laten aansluiten zodat de schade beperkt blijft doordat de structuur mee kan bewegen met de omgeving. Steeds weer zien we een terugtrekkende beweging van burgers in de politiek, een verharding in de samenleving tegenover bestuurders en minder vertrouwen in het ambt. Het is daarom van belang dat burgers zien dat het voor bestuurders belangrijk is om zich integer te gedragen en dat hier stappen in gemaakt worden zonder dat de verwachtingen van de burgers tenietgedaan worden. Daarnaast neemt de rol van burgers in overheidsbeleid toe door de toename van participatie en zet dit op onderwerpen waar burgers het idee hebben niet gehoord te worden op scherp. Integriteit is een complex begrip dat vanuit verschillende invalshoeken bekeken kan worden. Er is geen eenduidigheid over het begrip. Er bestaat invulling uit de ethiek, psychologie, leiderschapstheorieën, bestuurskunde en bedrijfskunde. In de wetenschap ligt de focus van theorievorming vaak op bedrijven. De weinige theorievorming over de publieke sector richt zich vaak op ambtelijke en niet op bestuurlijke integriteit. In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

*‘Hoe sluit de inrichting van integriteit voor Rotterdamse bestuurders aan op de eisen die hun omgeving stelt en welke aanpassingen aan de inrichting reduceren de kans op integriteitschendingen?’*

De vraag bestaat uit drie deelvragen, die samen de vraag beantwoorden:

- 1. Hoe is de bestuurlijke integriteit ingericht bij Nederlandse gemeenten?*
- 2. Welke omgevingskarakteristieken leggen druk op de inrichting van bestuurlijke integriteit en welk effect hebben ze?*
- 3. Is de inrichting van bestuurlijke integriteit passend bij de eisen van de omgeving en welke aanpassingen zouden een betere fit met de eisen van de omgeving kunnen realiseren?*

In het theoretisch kader worden verschillende theorieën behandeld. Het eerste gedeelte richt zich op de duiding van integriteit en integriteitbeleid en het tweede gedeelte op de bestuurlijke omgeving. De uitkomst van het eerste gedeelte is dat integriteit bestaat uit twee richtingen: compliance-based beleid of value-based beleid. Het tweede gedeelte definieert de bestuurlijke omgeving als een complexe en dynamische omgeving waarin verschillende omgevingsfactoren (schakelen tussen systemen, opereren in netwerken, culturele ontwikkelingen en trend), omgevingseisen (responsief bestuur, behoorlijk bestuur, presterend bestuur en onkreukbaar bestuur), individuele karakteristieken/kwaliteiten bestuurder (vaardigheden en eigenschappen) en beïnvloeding van actoren (media, politieke klimaat en netwerk partners) leidt tot deze dynamiek en complexiteit en dus de omgevingskarakteristieken beschrijven waar bestuurders mee te maken krijgen.

Het kwalitatieve onderzoek is gedeeltelijk beschrijvend, verklarend en ontwerpend van aard. Er is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden om de data te verzamelen: deskresearch/literatuurstudie en veldonderzoek. De literatuurstudie bestaat uit het raadplegen en bestuderen van bestaande literatuur over het onderwerp en de

daaromheen liggende begrippen. Het verzamelen van de data bij het veldonderzoek bestaat uit het afnemen van 16 semigestructureerde interviews met bestuurders van lokale overheden, partijbesturen van lokaal actieve politieke partijen, griffie van gemeentelijke organisaties en ambtelijke ondersteuning met de portefeuille integriteit zoals de gemeentesecretaris of adviseurs/coördinatoren. De interviews zijn, gezien de gevoeligheid van het onderwerp, anoniem afgenomen en verwerkt. Om anonimiteit te garanderen zijn de gemeenten ingedeeld in gemeenten met meer dan 300.000 inwoners en minder dan 300.000 inwoners.

Bij de beantwoording van deelvraag één werd duidelijk dat de visie van het ministerie veranderd. Van compliance en wetgeving naar een gedragsmatige bewustwordingencampagne. Gemeenten kunnen zelfstandig hun visie op en invulling van bestuurlijke integriteit bepalen. Hierdoor zien we verschil in de inrichting van bestuurlijke integriteit bij gemeenten. Bij de meeste gemeenten uit de categorie >300.000 inwoners staat bestuurlijke integriteit in de kinderschoenen. Implementatie blijft echter lastig door de gebaande paden richting het aanbrenge van structuur in de organisatie en het klassieke samenwerkingsverband. De gemeente Rotterdam valt in de categorie >300.000 inwoners maar verschilt er wel van. Zoals hierboven is gesteld, houden de grotere gemeenten meer vast aan wet- en regelgeving. Hierin wordt minder rekening gehouden met gedrag en het stimuleren van regels. De gemeente Rotterdam heeft een combinatie van beiden. Er is al veel vastgelegd in regelgeving en procedures en ondanks dat er focus is op het up to dat houden van de al vastgelegde regelgeving, is een verschuiving waarneembaar naar gedrag en bewustzijn. De categorie <300.000 inwoners heeft wel een basis aan regelgeving en procedures vastgelegd maar gebruiken dit nu als kader om gedrag en bewustzijn te verbeteren. Ze hebben meer vastgelegd met de focus meer op het stimuleren van gedrag dan het naleven van regels. In de categorie >300.000 inwoners wordt de huidige manier van samenwerken gedefinieerd als een lineair samenwerkingsverband, ook voor de gemeente Rotterdam. De burgemeester spreekt met de gemeentesecretaris en de griffier maar deze overleggen niet met elkaar over een gezamenlijke visie ten aanzien van bestuurlijke integriteit. Er is een duidelijk verschil tussen grote gemeenten en de categorieën < 300.000. Daar zijn gemeenten meer in staat om de stap te zetten naar gedrag en bewustwording. In deze gemeenten werken de actoren aan de top samen aan bestuurlijke integriteit en hebben, in hun eigen orgaan, dezelfde visie op het onderwerp implementeren. Dit samenwerkingsverband is geduid als driehoeksverhouding waarbij de actoren samenwerken aan een eenduidige visie en samenwerking op het onderwerp.

Bij deelvraag 2 komt naar voren dat de omgeving verschillende karakteristieken bevat: 1. Schakelen tussen verschillende systemen; 2. Opereren in netwerken; 3. Basisvereisten van openbaar bestuur; 4. Culturele ontwikkelingen en trends; 5. Invloed van media (en anderen actoren) op openbaar bestuur; 6. Individuele vereisten publiekelijk leider. Deze karakteristieken worden samengevat in omgevingsfactoren, omgevingsvereisten, invloed van actoren en individuele vereisten. De onderliggende processen hebben bepaalde effecten op bestuurders. Door de focus op integriteit wordt integriteit gezien als een beoordeling van het functioneren en blijft de bestuurder hier liever van vandaan. Dit doordat de kans op politieke schade hierbij groot kan zijn. Dit wordt veroorzaakt door de focus van media en het politiseren van integriteit. Dit heeft als effect dat het vertrouwen onder betrokken actoren en bestuurders verminderd en het 'open' gesprek niet plaatsvindt door de angst om negatief beoordeeld te worden. Daarnaast vraagt de omgeving steeds meer aandacht. Hierbij moet een bestuurder schakelen tussen verschillende belangen, spelregels en investeren in verschillende relaties. Hierdoor worden acties onoverzichtelijker voor een bestuurder en neemt de onzekerheid in het eigen handelen af. Wanneer deze niet duidelijk kan overzien welke gevolgen dit kan hebben, neemt de onzekerheid toe. Hierdoor kiest de bestuurder voor onderwerpen die wel te overzien zijn en blijft hij weg van bijvoorbeeld integriteit. Integriteit is namelijk niet zwart-wit of zwart-wit te maken.

Deelvraag drie laat een aantal misfits zien, waarnaar verbeter mogelijkheden geopperd worden in hoofdstuk 5:

Omgevingskarakteristiek	Huidige inrichting	Misfits (effect)	Mogelijke bouwstenen
Netwerken	Weinig gebruik interne samenwerking voor gezamenlijke visie	Verminderd vertrouwen	Vertrouwen creëren tussen bestuurder en interne actoren zodat deze integriteit omarmen als een kans in plaats van een gevaar. Gelinkt zijn aan de dynamiek en gebruik maken van de interne complexiteit/structuur in het netwerk om zo aansluiting te zoeken voor een gedeelde visie op integriteit
Schakelen tussen systemen	geen actieve betrokkenheid bij netwerkfactoren in het systeem	Weinig draagvlak en geen overzicht	Verbinding maken tussen actoren, samenwerking stimuleren en aansluiting zoeken met extra kennis.
Responsief bestuur	geen actieve verbinding met visie van burgers over verwacht gedrag van bestuurder	vertraging in innovatie en niet aangesloten op de dynamiek	Peilen in de maatschappij wat leeft, hoe cultuur verandert en de visie over gedrag van bestuurder is en dit toepassen in de inrichting
Onkreukbaar bestuur	vooral gericht op compliance (goed/fout) en niet op ontwikkelen (leren van 'fouten')	taboe vorming rondom integriteit wat draagvlak en commitment verminderd.	Moet bedoeld zijn om gesprek op gang te krijgen en het taboe te doorbreken rondom integriteit
Focus van actoren op bestuurders	inrichting geeft bestuurder geen handvatten om zich weerbaar te maken voor deze focus	onzekerheid in handelen leidt tot foutieve inschattingen en wegblijven van gevoelige onderwerpen zoals integriteit door angst om schade op te lopen (gaat ook het open gesprek tegen)	Integriteit niet laten gaan om goed of fout maar om mogelijkheid tot ontwikkelen, weerbaarheid vergroten en handelingsbekwaam maken.
Individuele eigenschappen bestuurders	inrichting is universeel en niet individueel, daarnaast gericht op zenden van informatie/verwachtingen in plaats van laten pakken van eigen verantwoordelijkheid en gericht op ontwikkelen van gedrag en gebruik maken van bestaande eigenschappen	verminderde commitment met het proces en vergroot negatieve associatie met integriteit.	Integriteit niet laten gaan om goed of fout maar om mogelijkheid tot ontwikkelen, weerbaarheid vergroten en handelingsbekwaam maken. Bestuurder vanaf begin betrekken bij proces, deze zelf sturing laten geven en ondersteunen door duidelijkheid te geven

In hoofdstuk vijf worden de misfits en verbetermogelijkheden gecentreerd naar drie ontwerpeisen waar algemene en gerichte aanpassingen voorgesteld worden:

1. Netwerk versterkend door actief de verbinding te zoeken & kennis te genereren en delen.
2. Bedoel voor het creëren van gezamenlijke visie, vertrouwen en draagvlak;
3. Gericht op persoonlijke ontwikkeling.

Door te kijken naar een specifieke ontwerpeis en deze te verbinden met elkaar komen de volgende verbetervoorstellen naar voren:

#### Invulling ontwerpeis één: Visieontwikkeling en aansluiten bij veranderende visie/netwerk

Bij dynamische processen is experimenteren, aanpassen en veranderen nodig en past het vast terugkoppelen van de stand van zaken en harde doelstellingen, wat stabiele processen verwachten, niet. Het is dan van belang om aan te sluiten bij de omgeving door het versterken van individuele weerbaarheid door skills te ontwikkelen en te reflecteren op traits door actief de verbinding te maken met buiten (inwoners) en hun visie over gedrag van gemeentebestuurders. Op deze manier gebruik je de wetgeving en regelgeving als een kader waarbinnen de bestuurder de ruimte heeft en krijgt zich te ontwikkelen en fouten te maken. Uiteraard binnen de kaders van de wet. Het creëren van meer strafprocedures ten aanzien van wetgeving heeft geen zin omdat dit leidt tot een negatieve visie ten aanzien van integriteit en angst om tot ontwikkeling te komen. Het is dus belangrijk dat de ambtenaar bestuurlijke integriteit zich inzet om een vertrouwde omgeving te creëren voor bestuurders en deze vanaf het begin transparant te betrekken.

### Invulling ontwerpeis twee: Rolverdeling en samenwerking

Op basis van de verzamelde data raad ik aan te investeren in de samenwerking en deze samenwerking te intensiveren. Alle partijen hebben hun eigen organen en autonomie. Het is wel belangrijk om elkaar als gelijke sparringpartners te zien, elkaar niks op te leggen en samen constructief elkaar te versterken door een gezamenlijke visie en handelingsplan op te stellen. Het idee is dat elke actor zijn eigen rol en taak heeft binnen de organisatie van bestuurlijke integriteit. De rollen zijn verdeeld (zie uitwerking deelvraag). De driehoek zijn de radartjes die de machine draaiende houden met allemaal hun eigen taak maar het is cruciaal dat ze dezelfde kant opdraaien anders frustreren ze elkaar en werkt de machine niet of trager en blijven we in gebaande paden hangen.

### Invulling ontwerpeis drie: De risicoanalyse als beginpunt van persoonlijke ontwikkeling

Het is belangrijk de risicoanalyse extern te laten uitvoeren om op deze manier als driehoek afstand te kunnen nemen. De burgemeester kan zich dan richten op het bouwen van vertrouwen en bewustzijn in het college en de gemeentesecretaris kan zich opwerpen als eerste adviseur en aanspreekpunt bij vragen of problemen. Gebruik de risicoanalyse om het gesprek met de wethouders op gang te houden in plaats van als een beveiligingspoortje. Als de gemeente de stap wil zetten naar integriteitszorg 3.0 is de volgende conclusie van belang: gemeenten moeten op zoek naar een manier om de eigen verantwoordelijkheid en professionele ontwikkeling te organiseren. Denk daarbij aan bijvoorbeeld het ontwikkelen van een capaciteitentest die inzicht geeft in de status van de kandidaat op het gebied van integriteit, deugden, ondeugden en weerbaarheidsniveaus. Hiermee kan de kandidaat-wethouder tijdens de ambtsperiode aan de slag met een zelf samengesteld ontwikkeltraject waarbij eigen verantwoordelijkheid en professionele ontwikkeling voorop staan. Het is dan wel van belang dat er voldoende vertrouwen is binnen de organisatie en ruimte vanuit de maatschappij om te kunnen ontwikkelen en bewegen binnen de wettelijke kader zonder trail by media en maatschappij bij de kleinste (nog niet eens) misstap.

# 1. Inleiding

Vanuit de maatschappij is er een groeiende verwachting dat bestuurders een morele voorbeeldfunctie horen in te nemen. Er wordt vanuit de maatschappij verwacht dat bestuurders menselijke aspecten bezitten, maar daarnaast weten wat ‘goed’ en ‘slecht’ is en zich vooral ‘goed’ gedragen. Niet alleen in functie maar ook binnen hun privéleven wordt deze houding van bestuurders verwacht. Lokale bestuurders staan dicht bij burgers. Hun beleid is direct voelbaar. Hierdoor neemt de focus op hun handelen toe. Het is voor gemeenten belangrijk wethouders te hebben die de gemeente en haar burgers op een integere manier vertegenwoordigen. Het niet volgens maatstaven handelen kan schadelijk zijn voor de organisatie. Toch lijkt dit vaak makkelijker gezegd dan gedaan.

## *Leeswijzer*

In dit **hoofdstuk** kunt u lezen over het onderwerp dat in dit onderzoek centraal staat, welk doel dit onderzoek heeft en welke maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie het onderzoek heeft. In **hoofdstuk twee** staat het theoretisch kader. Paragraaf 2.1 en 2.2 duiden bestuurlijke integriteit vanuit beschikbare theorie. Aan het einde ervan staat een visuele weergave van het conceptueel model voor bestuurlijke integriteit. In paragraaf 2.3 beschrijft de bestuurlijke en publieke omgeving aan de hand van in de theorie beschikbare karakteristieken en vereisten. In het **derde hoofdstuk** staat de methodologie van het onderzoek centraal met uitleg over de wijze van onderzoek en de keuzes in methode en technieken van onderzoek. Paragraaf 3.1 bevat het operationaliseringsmodel dat inzicht geeft in de centrale concepten. In **hoofdstuk vier** wordt de data geanalyseerd met de bedoeling de beschrijvend en verklarende deelvragen te beantwoorden. In paragraaf 4.1 staat de inrichting van bestuurlijke integriteit centraal. Eerst wordt gekeken naar de wettelijke kaders, vervolgens naar nationale richtlijnen, naar de inrichting bij de gemeente Rotterdam en best practices van onderzochte gemeenten. Paragraaf 4.2 geeft antwoord op de vraag welke omgevingskarakteristieken ervaren worden door respondenten en welk effect dit heeft. In paragraaf 4.3 wordt de huidige inrichting uit 4.1 geconfronteerd met de omgevingskarakteristieken uit paragraaf 4.2 met het doel om misfits te duiden. In **hoofdstuk vijf** wordt de verzamelde data praktisch vertaald. In paragraaf 5.1 worden aan de hand van de misfits uit 4.3 bouwstenen geformuleerd die daarna via theoretisch indikking vertaald worden naar verzamel ontwerpeisen. In paragraaf 5.2 wordt gekeken hoe de inrichting aan de hand van de ontwerpeisen aangepast kan worden. Dit gebeurt in twee stappen, één: algemene verbeteringen, 2: specifieke verbeteringen voor Rotterdam. De verbeteringen zijn bedoeld om meer aansluiting te krijgen op de bestuurlijke omgeving via de ontwerpeisen. **Hoofdstuk zes** beantwoordt de onderzoeksvraag. **Hoofdstuk zeven** bevat aanbevelingen over de inrichting van bestuurlijke integriteit in de gemeente Rotterdam. In **hoofdstuk acht** staat een reflectie over het onderzoek en de wijze waarop het onderzoek verlopen is.

## 1.1 Achtergrond

### *Probleemdefiniëring van het onderzoek*

De politieke integriteitsindex van de Volkskrant bevat 52 integriteitsschendingen van bestuurders in 2018 (Volkskrant, 2019). De vraag rijst waar ze vandaan komen, welke schade ze aanrichten en of ze voorkomen hadden kunnen worden. In de afgelopen jaren zien we meer belangstelling voor integriteit in de publieke sector en in de maatschappij. Bestuurders liggen onder het vergrootglas van media en maatschappij waarbij mistappen, groot of klein, vaak leiden tot aftreden en/of schade voor de gemeentelijke organisatie. Zo schreef Binnenlands Bestuur, in een artikel van 2015, dat integriteit één van de grootste factoren is voor de val van een wethouder (Binnenlands Bestuur, 19 januari 2015). Ook de aandacht voor integriteit binnen publieke organisaties is gegroeid. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Remkes riep in de Staatscourant van 2005 op tot een verbetering van het integriteitsbeleid binnen publieke organisaties en vroeg om aandacht bij onderwijsinstellingen om publieke integriteit binnen educatie in te richten (Remkes, Staatscourant, 2005). Ondanks de aandacht vanuit de maatschappij, de urgentie om dit goed te regelen en de bestuurlijke ambitie, zien we dat het lastig is om integriteit in de praktijk in te richten en verschilt de aanpak vaak van gemeente op gemeente. Ook ligt de focus vaak op ambtelijke integriteit en in mindere mate op bestuurlijke integriteit. Dit terwijl bestuurders vaak een morele voorbeeldfunctie genieten en het gezicht van de publieke organisatie zijn. Vanuit publieke organisaties is er aandacht voor het onderwerp en een urgentie om schendingen te voorkomen. De maatschappij heeft verwachtingen en bij het niet nakomen ervan kan het oordeel soms zwaar zijn en is de omgeving waarin bestuurders opereren bewegelijk en complex. Daarentegen is vaak een publieke organisatie geneigd om te structureren en simplificeren om het toetsbaar en handbaar te maken. Doordat integriteitsschendingen van bestuurders vaak leiden tot schade aan de organisatie, de omgeving van bestuurders steeds dynamischer en complexer is en verwachtingen veranderen door de jaren heen, is het van

belang om de omgeving te doorgronden en de inrichting te laten aansluiten zodat de schade beperkt blijft doordat de structuur mee kan bewegen met de omgeving.

Hier wordt onderzoek gedaan naar de inrichting van bestuurlijke integriteit, welke karakteristieken in de omgeving invloed uitoefenen op deze inrichting en hoe karakteristieken uit de omgeving bijdragen aan een mogelijke verbetering van deze inrichting. We zien dat de omgeving van bestuurders verandert en complexer wordt wat de gestructureerde inrichting van bestuurlijke integriteit op scherp zet. Dit onderzoek wil advies te geven aan de ambtenaar bestuurlijke integriteit van de gemeente Rotterdam. Dit advies is bedoeld om tot een inrichting te komen die de verbinding aangaat met de omgeving en een positief effect heeft op de bestuurlijke integriteit van bestuurders binnen de gemeente Rotterdam.

#### *Relevantie van het onderzoek*

De genoemde voorbeeldfunctie van bestuurders raakt de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Steeds weer zien we een terugtrekkende beweging van burgers in de politiek, een verharding in de samenleving tegenover bestuurders en minder vertrouwen in het ambt. Het is daarom van belang dat burgers zien dat het voor bestuurders belangrijk is om zich integer te gedragen en dat hier stappen in gemaakt worden zonder dat de verwachtingen van de burgers teniet gedaan worden. Daarnaast neemt de rol van burgers in overheidsbeleid toe door de toename van participatie en zet dit op onderwerpen waar burgers het idee hebben niet gehoord te worden op scherp. In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan een advies om de bestuurlijke integriteit onder de aandacht te brengen en ervoor te zorgen dat alle betrokken actoren het voordeel inzien van goede integriteitszorg en hun rol en aandeel onderkennen.

Qua wetenschappelijk relevantie draagt dit onderzoek draagt aan de literatuur. Integriteit is een complex begrip dat vanuit verschillende invalshoeken bekeken kan worden. Er is geen eenduidigheid over het begrip. Er bestaat invulling uit de ethiek, psychologie, leiderschapstheorieën, bestuurskunde en bedrijfskunde. In de wetenschap ligt de focus van theorievorming vaak op bedrijven. De weinige theorievorming over de publieke sector richt zich vaak op ambtelijke, niet op bestuurlijke integriteit. Dit onderzoek richt zich op bestuurlijke integriteit. Omdat daarover niet veel wetenschappelijk is gepubliceerd, draagt dit onderzoek bij aan een vrijwel onbekend onderzoeksgebied. Het pakt zienswijzen en disciplines samen en tracht ze toepasbaar te maken voor publieke organisaties.

#### *Scope en doelstelling van het onderzoek*

Dit onderzoek richt zich op de lokale overheid. Lokale overheden zijn gemandateerd met het inrichten van bestuurlijke integriteit. Binnen dit mandaat is er geen eenduidigheid bij de wijze van inrichten, zijn er weinig tot geen nationale richtlijnen die voorschrijven of uitleg bieden en die passend zijn binnen de verschillende lokale uitvoering. Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de enige dwingende richtlijn het aanvragen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) Dit geeft echter geen volledig beeld van het gedrag achter de persoon maar geeft slechts strafbare feiten uit het verleden weer waardoor bewustwording over het onderwerp niet plaatsvindt. Ook is er geen duidelijkheid over de rolverdeling in het proces en verantwoordelijkheid voor integere kandidaten waardoor elke gemeente een andere invulling van integriteitszorg heeft. Vaak zien we in de inrichting van integriteitszorg, door het ongrijpbare begrip, dat overheden grijpen naar de juridisering van het proces waarbij al snel wordt gekozen voor de bekende aanpak dat bestaat uit regelgeving en repressieve maatregelen in plaats van een circulair proces gericht op gedrag en bewustzijn. Met politieke ambtsdragers of bestuurders, zoals deze aangemerkt worden in het onderzoek, worden (kandidaat) wethouders bedoeld. Omdat de onderzoeksgroep van politieke ambtsdragers binnen de lokale overheid te groot is en verschillende organen overstijgt, is de keuze gemaakt om dit onderzoek te richten op wethouders. Dit mede doordat de inrichting van bestuurlijke integriteit belegd is bij de ambtenaar bestuurlijke integriteit van de gemeente.

Een integriteitsaanpak, die zowel preventief als repressief is, integriteitsrisico's in kaart brengt en ze in de toekomst doet verminderen lijkt een lastige opgave, dit doordat de omgeving lastig aansluit bij de interne structurering van publieke organisaties. Ook bij de gemeente Rotterdam ontstaan vragen over de manier om 'bestuurlijke integriteit' in te richten. Er is weinig overzicht van ervaringen en praktijken bij andere gemeenten, de rollen en verantwoordelijkheden van actoren zijn onduidelijk. Ook is het lastig om ontwikkelingen en trends te volgen binnen de publieke context. Hierdoor is er geen verbinding met de omgeving en is er vertraging in aanpassingsvermogen van de organisatie. De gemeente Rotterdam is daardoor zoekende naar een visie over bestuurlijke integriteit die deze vraagstukken kan tackelen. Vaak wordt de oplossing gezocht binnen de bekende paden, regelgeving en procedures. Daardoor ontwikkeld de inrichting zich langzaam en maakt de organisatie gebruik van beperkte instrumenten.

Daarnaast wordt integriteit binnen de gemeente ervaren als een taboe waar bestuurders liever ver vandaan blijven. Dit om hun politieke vingers niet te branden in de angst uit te glijden over de bekende bananenschillen binnen de politieke en publieke context. De publieke context, het vergrootglas gericht op bestuurders en de verharde politieke omgeving van de Rotterdamse gemeenteraad, zorgen voor een sluier van wantrouwen. Deze factoren in combinatie met een interne zoektocht naar een visie op bestuurlijke integriteit die aansluiting heeft met de omgeving, zorgen ervoor dat de inrichting van bestuurlijke integriteit langzaam mee veranderd en hierdoor de kans op mistanden binnen het bestuur toeneemt, met gevolgen merkbaar in de stad.

### *Onderzoeksvragen*

Bij de gemeente Rotterdam rijst de vraag: *“Hoe de integriteit voor politieke ambtsdragers zo ingericht kan worden dat deze aansluit op de eisen die de omgeving van bestuurders stelt aan hun functioneren en de kans op integriteitschendingen tijdens de ambtsperiode reduceert?”* Het onderzoek moet leiden tot een advies over de inrichting van bestuurlijke integriteit aan de coördinator Bestuurlijke Integriteit van de gemeente Rotterdam. In dit voorstel wordt rekening gehouden met en aansluiting gezocht bij de complexe en dynamische omgeving waarin de gemeente zich bevindt. Afgeleid van de probleemdefinitie en doelen van onderzoek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd;

*“Hoe sluit de inrichting van integriteit voor Rotterdamse bestuurders aan bij de eisen die hun omgeving stelt en welke aanpassingen aan de inrichting reduceren de kans op integriteitschendingen?”*

De vraag bestaat uit drie deelvragen, die samen de vraag beantwoorden:

- 1. Hoe is de bestuurlijke integriteit ingericht bij Nederlandse gemeenten?*
- 2. Welke omgevingskarakteristieken leggen druk op de inrichting van bestuurlijke integriteit en welk effect hebben ze?*
- 3. Is de inrichting van bestuurlijke integriteit passend bij de eisen van de omgeving en welke aanpassingen zouden een betere fit met de eisen van de omgeving kunnen realiseren?*

### **Verklaring deelvragen**

*Door het ontwerpende karakter van het onderzoek is getracht te convergeren en divergeren bij de vormgeving van de deelvragen. De eerste deelvraag is bedoeld om de inrichting voor bestuurlijke integriteit te beschrijven de tweede deelvraag is bedoeld om de ervaren omgevingskarakteristieken te beschrijven en te kijken welke effect zij hebben op respondenten. Het is een combinatie van beschrijven en verklaren. De derde deelvraag is bedoeld om discrepantie tussen omgevingskarakteristieken en huidige inrichting te ontdekken en te verhelderen of en hoe het opheffen van een misfits de inrichting van bestuurlijke integriteit kan verbeteren.*

Met het antwoord op deelvraag 1 ontstaat inzicht in de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit. Eerst kijken we naar het nationale wettelijke kader en naar prominente hedendaagse nationale richtlijnen. Daarna wordt gekeken naar de huidige inrichting van integriteit bij de gemeente Rotterdam. Als laatste kijken we naar best practices van andere gemeenten Door de inrichting in kaart te brengen, kan deze tegen de omgevingskarakteristieken gehouden worden. Dit geeft inzicht in of en waar misfits ontstaan en mogelijke verbeteringen. Met het antwoord op de tweede deelvraag wordt duidelijk hoe diverse omgevingskarakteristieken ervaren worden en welk effect ze hebben op respondenten en bestuurders. In deelvraag drie worden de data van deelvraag één en deelvraag twee vergeleken om te kijken waar misfit ontstaan. De vergelijking heeft tot doel om mogelijke interventies/verbeteringen te vinden, die maken dat de inrichting van integriteit beter aansluit op de omgeving.

## 2. Theoretisch kader

Het theoretisch kader bevat de wetenschappelijke zienswijze op het onderwerp integriteit in een bestuurlijke context. In deze context spelen invloeden als complexiteit, inrichting van publieke organisaties, de publieke omgeving, invloed van media, het politieke proces en de relatie burger-bestuurder een rol. Eerst wordt ingegaan op het begrip integriteit, daarna op de eigenschappen van de bestuurlijke context. Steeds wordt in een conceptueel model visueel inzicht gegeven in de literatuur.

### 2.1 Integriteit

Integriteit wordt uit verschillende hoeken bekeken (Huberts & van den Heuvel, 1999) en vindt zijn theoretische fundament in de Ethiek. Deze leer stelt het moreel centraal. Integriteit bestaat uit interne processen en externe invloeden. Volgens Lasthuizen vindt integriteit haar oorsprong in de Latijnse term *integras*, dat intact, heel of harmonisch betekent (Lasthuizen, 2008). Van Wart koppelt hieraan de waarden eerlijkheid, betrouwbaarheid en rechtvaardigheid (van Wart, 2017). Deze vorm van integriteit kan naar normen en waarden vertaald worden. De normen en waarden zijn vaak de basis voor rechtssystemen. Huberts bevestigt deze visie en definieert integriteit als handelen in overeenkomst met gestelde morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels (Huberts & van der Heuvel, 2003). Van der Wal benoemt integriteit als heelheid, passendheid, professionele verantwoordelijkheid, bewust moreel reflecteren en handelen en exemplarisch, ideaal gedrag. Van der Wal (2018) sluit aan bij Huberts en benoemt integriteit als gedrag dat in overeenstemming is met de geldende morele waarden, normen en spelregels (van der Wal, 2018). Integriteit is zowel intern (persoonlijk) als extern (maatschappelijk). Intern gaat het over deugden, karaktertrekken en moreel oordeelsvermogen en extern over gedeelde normen en waarden in de maatschappij en hoe deze vorm krijgen/invloed uitoefenen op het morele oordeel van individuen.

#### *Interne proces van integriteit*

Moreel oordeelsvorming, besproken door Lasthuizen (gehaald uit: Butterfield, Trevino & Weaver, 2000; Rest, Narvaez, Bebeau & Thoma, 1999; Trevino & Weaver, 2003), kent vier sub-processen:

1. De morele gevoeligheid & bewustzijn: Dit gaat in op het herkennen van de situatie;
2. Het moreel oordeel: Dit gaat in op welke maatregel moreel juist is in de situatie;
3. De morele motivatie & intentie: Dit gaat in op of de keuze voor de actie/maatregel een morele basis heeft en het moreel karakter;
4. Het moreel karakter: definieert het doorzettingsvermogen de met de intentie moreel gedrag te tonen en te behouden (Lasthuizen, 2008). Morele oordeelvorming gaat om het besluiten welke vorm van actie in een bepaalde situatie moreel juist en fout is.

Rest, Thoma, Narvaez en Bebeau beschrijven oordeelsvorming volgt: "A Psychological construct that characterizes the proces by wich people determine (that) one course of action in a particular situation is morally right and another course of action is wrong" (Rest, Thoma, Narvaez en Bebeau, 1997:5). De vier sub-processen zijn nodig om morele en ethische besluiten te nemen. Musschenga onderscheidt integriteit in formele (1) en materiele zin(2). Bij formele integriteit verhoudt een individu zich tot zijn eigen opvattingen, waarden en idealen zonder zich bezig te houden met het toetsen aan de morele gedeelde waarde in de maatschappij (Musschenga, 2004). Materiele (maatschappelijke) integriteit gaat in op de sociaal maatschappelijk moreel gedeelde en geaccepteerde overtuigingen, principes en verwachtingen (Musschenga, 2004).

#### *Externe proces van integriteit*

Naast het interne proces stelt Maesschalck dat de morele oordeelvorming ook beïnvloed wordt door het morele klimaat van de organisatie, de omgeving of cultuur (Maesschalck, 2004:355). Kaptein heeft deze ethische omgeving/cultuur gevat in 7 kwaliteiten: Helderheid (1); consistent (2); sanctioneel (3); haalbaar (4); steun geveer (5); transparant (6) en open voor discussie (7) (Kaptein, 1998:73-75; 2001: 15). Voor verdere uitleg, zie tabel 1. Kaptein stelt dat integriteit onder andere gaat om het weten wat de functie inhoudt, wat de geschreven en ongeschreven regels zijn, welke gedragingen integer zijn en bewust zijn van handelen (Kaptein, 2013). Met deze visie legt Kaptein de verbinding tussen regelgeving, gedrag en handelen/leiden in een bestuurlijke, complexe en dynamische omgeving.

<i>Clarity</i>	The degree of which organizational expectations of employee moral conduct are accurate, concrete and complete: how clear is the organizational assets and treat each other as colleagues
<i>Consistency</i>	The degree to which organizational expectations of employee moral conduct are coherent, univocal, unambiguous and compatible: does management, as an important referent group for employees, exhibit the desired organizational values and norms?
<i>Sanctionability</i>	The degree to which negative or positive sanctions can be applied in connection with (un)ethical conduct: is unacceptable behavior punished and desired behavior rewarded?
<i>Achievability</i>	The degree to which responsibilities can be carried out, so that organizational expectations actually can be met in practice: are responsibilities and expectations achievable in terms of sufficient authority, time and means, knowledge and skills and information on the part of the employees?
<i>Supportability</i>	The degree to which employees experience support from coworkers for the proper use of organizational assets and the way they treat each other: does the organizational stimulate recognition by and among employees of the moral organizational expectations?
<i>Transparency</i>	The degree of which employees experience conduct and the consequences of their actions can be observed: does management know when an employee has behaved unacceptably and vice versa (vertical visibility) and do employees know when one of their own has behaved unacceptably (horizontal visibility)
<i>Discussability</i>	The degree to which meeting responsibilities is open for discussion: can (ethical) dilemmas (integrity) problems and criticism be talked about?

**Tabel 1:** The ethical qualities of organizations (Kaptein, 1998: 73-75: 2001:15)

### *Basisbenaderingen Integriteit*

De ethiek onderscheid twee benaderingen van integriteit: de beginsel-gevolgen benadering en de deugd-ethische benadering. De beginsel-gevolg benadering heeft een focus op het creëren van regelgeving, procedures en voorschriften als het toezichthouden en sanctioneren bij overtredingen (Karssing & Hoekstra, 2004).

De deugdeethiek benadering gaat over het creëren van kwaliteit van leven en streven naar excellentie bij handelingen. Het zo goed mogelijk volbrengen van een handeling brengt in dit perspectief vreugde en geluk en draagt bij aan een integer persoon. Kaiser & Hommes stellen dat het individu een verbetering van kwaliteit van leven ervaart door zich in te zetten voor een doel en dat dit bijdraagt aan integer gedrag (Kaiser & Hommes, 2004: 305). De benadering gaat over individueel gedrag en de ontwikkeling van karaktertrekken om het doel te bereiken. Gedrag is te herleiden tot een aantal basisdeugden en ondeugden die de basis vormen voor stabiele karaktertrekken via opvoeding, vorming, spel, oefening en training (Hoekstra, 2006). Karssing (2000:8) stelt dat morele competenties te ontwikkelen zijn. Bij deugdeethiek gaat het om een combinatie van het volgen van persoonlijke alsmede de maatschappelijk waarden en principes. Er vindt afstemming plaats tussen het interne proces met de omgeving om goed te doen en goed gevonden te worden. Volgens Hoekstra is integriteit een mengsel van formele en materiële integriteit en bestaat deze uit persoonlijke en maatschappelijke basiswaarden. 'Iemand die zich slechts verhoudt tot zijn eigen waarde en principes is daarmee nog niet integer... Er is met andere woorden pas sprake van integer handelen als het handelen zowel in persoonlijke zin consistent, coherent en corresponderend is en tegelijkertijd ook aansluit bij de maatschappelijke (basis)waarden en normen' (Hoekstra, 2006, P39.). Deze benadering past in het moreel pluralisme, waar verschillende waardesystemen en standpunten naast elkaar bestaan. Doordat een deugd ontstaat door een combinatie van interne proces en externe beïnvloeding, kunnen de deugden optreden als katalysatoren en richtingaanwijzers voor integer gedrag (Hoekstra, 2016). In de deugdeethiek vormen klassieke deugden en ondeugden samen de basis voor integer handelen. Hoekstra (2006) noemt als ondeugden: traagheid, hoogmoed, wellust & gulzigheid, hebzucht en afgunst en torn en als deugden dapperheid, gerechtigheid, gematigdheid, morele verstandigheid, vertrouwen en bevlogenheid publiek belang.

### **Praktische toepassing**

*Vaak zien we dat handelingen die raken aan integriteit in de bestuurlijke context plaatsvinden in de grijze gebieden en niet een eenduidig antwoord als 'goed' en 'fout' bevatten. Dit is binnen het recht wel vereist. Het bestaan van verschillende waardesystemen en standpunten wordt moreel pluralisme genoemd en is belangrijk om te erkennen. De bestuurlijke context is waarde gedreven en integriteit speelt zich af in dit grijze gebied met verschillende en veranderende visie over bestuurders. Deze paragraaf leidt tot het inzicht dat er zowel een externe waarde benadering is die maatschappelijk leidt tot normen en regelgeving, alsmede een intern proces dat leidt tot een individueel waardesysteem en eraan gekoppelde deugden, karaktertrekken en visies. Deugden zijn te trainen door bewust om te gaan met de aanwezigheid ervan en matig aanwezige deugden centraal te stellen en zo de weerbaarheid te verhogen.*

## 2.2 Integriteitszorg binnen publieke organisaties

Hoe ontwikkelt integriteit zich binnen publieke organisaties. Van der Wal stelt dat integriteit van bestuurders en politici vaak onderdeel is van het politieke spel (van der Wal, 2018). Zowel het proces van voordracht en benoeming als incidenten worden door de omgeving vaak politiek gebruikt. Van der Wal noemt belangenverstrengeling, het lekken van informatie en misdragingen/ongewenst gedrag in privé-tijd als meest voorkomende integriteitsmel-dingen. Lasthuizen (2008) maakt, gebaseerd op Huberts et al., (2011) een lijst van voorkomende integriteitsschen-dingen (tabel 2). In de politieke integriteitsindex van de Volkskant bestaat de top drie uit misdragingen in de vrije tijd, belangenverstrengeling door nevenactiviteiten en het misbruiken of manipuleren van informatie.

<i>Corruptie: steekpenningen</i>	<b>Vragen, aanbiedingen en/of accepteren van steekpenningen</b>
<i>Corruptie: favoritisme of vriendendiensten</i>	Misbruik van gezag of positie om familie, vrienden en/of (politieke) partij te bevoordelen
<i>Fraude</i>	Persoonlijk gewin ten koste van organisatie, collega's en/of burgers op een andere wijze dan in de vorm van corruptie
<i>Belangenverstrengeling door middel van gunsten</i>	Verstrengeling van persoonlijk belang met belang van organisatie of maatschappij door aanvaarden van geschenken, diensten of beloften op een andere wijze dan in de vorm van steekpenningen
<i>Belangenverstrengeling door nevenactiviteiten</i>	Verstrengeling van persoonlijk belang met belang van organisatie of maatschappij ten gevolge van banen en/of activiteiten buiten de organisatie
<i>Machtsmisbruik</i>	Gebruik van ongeoorloofd of illegale middelen om (eventueel nobele) doelen van de organisatie te bereiken.
<i>Misbruik &amp; manipulatie van informatie</i>	Ongeoorloofd gebruik van (de toegang) tot informatie. Bijv. liegen, bedriegen, schending van vertrouwelijke en niet-toegestane afscherming van informatie
<i>Ongepast gedrag jegens collega's en burgers</i>	Gedragingen zoals discriminatie, intimidatie, ongewenste intimiteiten, tiranniseren, treiteren en roddelen.
<i>Verspilling &amp; misbruik van organisatiemiddelen</i>	Benutten organisatiemiddelen in strijd met interne regels en disfunctioneel gedrag
<i>Misdragingen in privé-tijd</i>	Gedragingen in de privé-tijd die schadelijk voor publiek vertrouwen in de organisatie zijn.

**Tabel 2:** Categorieën integriteitschendingen (overgenomen uit lasthuizen, 2008)

### *Modellen voor de inrichting van integriteit in publieke organisaties*

Hoekstra onderscheidt een compliance-based en een value-based model voor de inrichting van integriteit. Compliance gaat over het volgen van regels en procedures, vanuit een negatief mensbeeld. Dit model gaat er vanuit dat mensen niet te vertrouwen zijn en door straffen en belonen gestuurd moeten worden. Value-based gaat over het stimuleren van moreel gedrag vanuit een positief mensbeeld.

#### *Compliance-based model*

Controle, toezicht en bestraffing zijn nodig om mensen te sturen. Compliance wordt gebruikt in organisaties om richting te geven aan werknemers door het volgen van regelgeving en procedures (van Rijswijk, 2015).



#### *Value-based model*

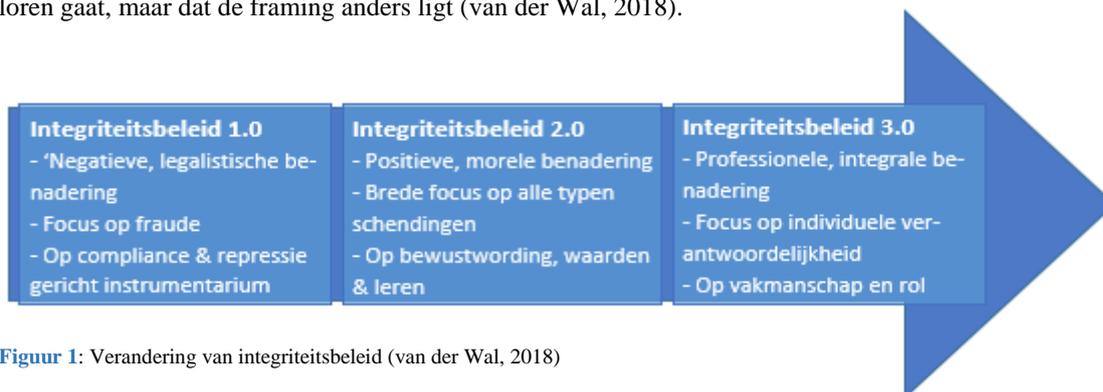
Via waarden en aspiraties stimuleert de omgeving moreel gedrag. Het gaat om gezamenlijk formuleren en verantwoordelijkheid nemen voor integer gedrag vanuit vertrouwen. Waarden en associaties sturen integer gedrag. Verondersteld wordt dat de menselijke aard impulsen bevat die moreel juist handelen stimuleren. Mensen zijn in de basis 'goed' (Hoekstra, 2006).



### Ontwikkeling Integriteit visie door de jaren heen

Van der Wal bespreekt drie ontwikkelingsfasen voor integriteit in de publieke context, gekoppeld aan drie vormen van integriteitsbeleid: Fase 1. Agendering en regulering (1992-2003), Fase 2. Bewustwording en ondersteuning (2003-2007) en Fase 3. Systemen, (re) organisatie en monitoring (2007-2018). In fase 1 legt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de aandacht op integriteit, komt met nota's over het onderwerp en publiceert regulerend instrumentarium zoals geschenkregelingen, regelingen omtrent nevenfuncties, financiële belangen en klokkenluidersregelingen (van der Wal, 2018). Volgens van der Wal ontwierp het Ministerie van BZK in fase 3 methodes en procedures om de overheidsorganisatie te auditen, deze fase is gericht op het compliance-based model waarin regelgeving en wetgeving centraal staan. In fase 2 vindt bewustwording plaats door een aantal integriteit kwesties, herziening van de Ambtenaren Wet in 2006 en er werden 13 integriteitsnormen opgesteld waaraan overheidsorganisaties zich moesten houden (van der Wal, 2018). In deze fase werden zowel dilemmatrainingen, integriteitsdagen en codes en waarde-statements gecreëerd die bijdragen aan bewustwording, deze fase is meer gericht op het eerdergenoemde value-based model waarin vertrouwen centraal staat.

Van der Wal beschrijft dat er op dit vlak een verschil begon te ontstaan tussen de integriteitsaanpak en -beleid van ambtenaren en bestuurders en benoemt deze als volgt: 'Dilemmatrainingen en integriteitsdagen alsmede de formulering van codes en waardenstatements namen een grote vlucht: een verschuiving richting 'integriteitsbeleid 2.0'. Het beleidsinstrumentarium voor en door politici en bestuurders bleef daarbij achter bij dat van ambtenaren. Zo verzuimde de Tweede Kamer meerdere malen voor zichzelf een gedragscode op te stellen. Pas recentelijk zijn ook formele verantwoordelijkheden voor integriteit belegd bij raadsgriffiers, commissarissen van de Koning en burgemeesters' (van der Wal, 2018). Fase 3 is vooral gericht op het aanscherpen en verbeteren van meldingssystemen en processen om, zoals van der Wal het noemt: 'de gebrekkige en gefragmenteerde implementatie van het integriteitsbeleid' te structureren (van der Wal, 2018, P. 25). De voornaamste ontwikkelingen zijn het opzetten van meldpunten en systemen om te monitoren of om melders te begeleiden. Van der Wal benadrukt dat, ondanks dat integriteitsbeleid verschuift van 1.0 naar 2.0 en 3.0, dit niet betekent dat de volledige focus verloren gaat, maar dat de framing anders ligt (van der Wal, 2018).



Figuur 1: Verandering van integriteitsbeleid (van der Wal, 2018)

### Moeilijkheden bij de huidige praktijk

In de praktijk blijkt integriteit lastig in te richten en verschillend belegd. Huberts en van der Graaf (2011) zien dat integriteit onderdeel is van het standaard vocabulaire van bestuurders, maar dat dit niet leidt tot duidelijkheid of overeenstemming over betekenis, dilemma's en aanpak van integriteitsbeleid. Bestuurders leven in een glazen huis waardoor elk handelen ter discussie gesteld kan worden. Hierdoor nemen bestuurders vaak afstand van onderwerpen die gepolitiseerd en gemediatiseerd zijn en dus gevaarlijk worden. Sinds integriteit op de politieke en publieke

### Praktische toepassing

*In het interne proces staat gedrag centraal. Gedrag leidt tot interne waarde creatie. Die leidt weer tot een visie op gewenste handelingen van individu of medegebruikers. Het gaat om het aannemen van deugden en handelingen die voortbouwen op de intern ontwikkelde waarden en principes die (minimaal) afwijken van wet en regelgeving die vastgesteld is via het externe proces in de maatschappij. Dit interne proces en de waarde associatie kan bijgestuurd worden door sturing op gedrag en ontwikkeling van het interne proces door karakterontwikkeling, ontwikkeling van deugd en reflectie. Deze vorm wordt value-based genoemd.*

*Het tweede proces gaat over bezieling van het externe proces. Het externe proces zorgt voor een gedeelde waarde associatie in de maatschappij, veroorzaakt door culturele waarden. De bezieling leidt tot normen in de maatschappij die als basis dienen voor wetgeving en procedures. Het handhaven van deze regels en procedures zorgt ervoor dat een individu gehouden wordt aan de normen van de maatschappij en cultuur. Deze vorm van inrichten wordt compliance genoemd.*

*Integriteit bevindt zich op het scheidingsvlak. De combinatie maakt de inrichting van integriteit dynamisch.*

agenda staat, groeien de regelgeving en procedures (Huberts et al., 2011). Dit versmalt echter het integriteitsbeleid. Problemen van integriteit bewegen zich snel richting regelgeving en straffen. Dit vergroot het taboe rondom integriteitschendingen in plaats van het een open debat gebaseerd op vertrouwen. We zien een stijging in bewustwordingencampagnes bij ambtelijke integriteit, maar niet voor bestuurlijke integriteit.

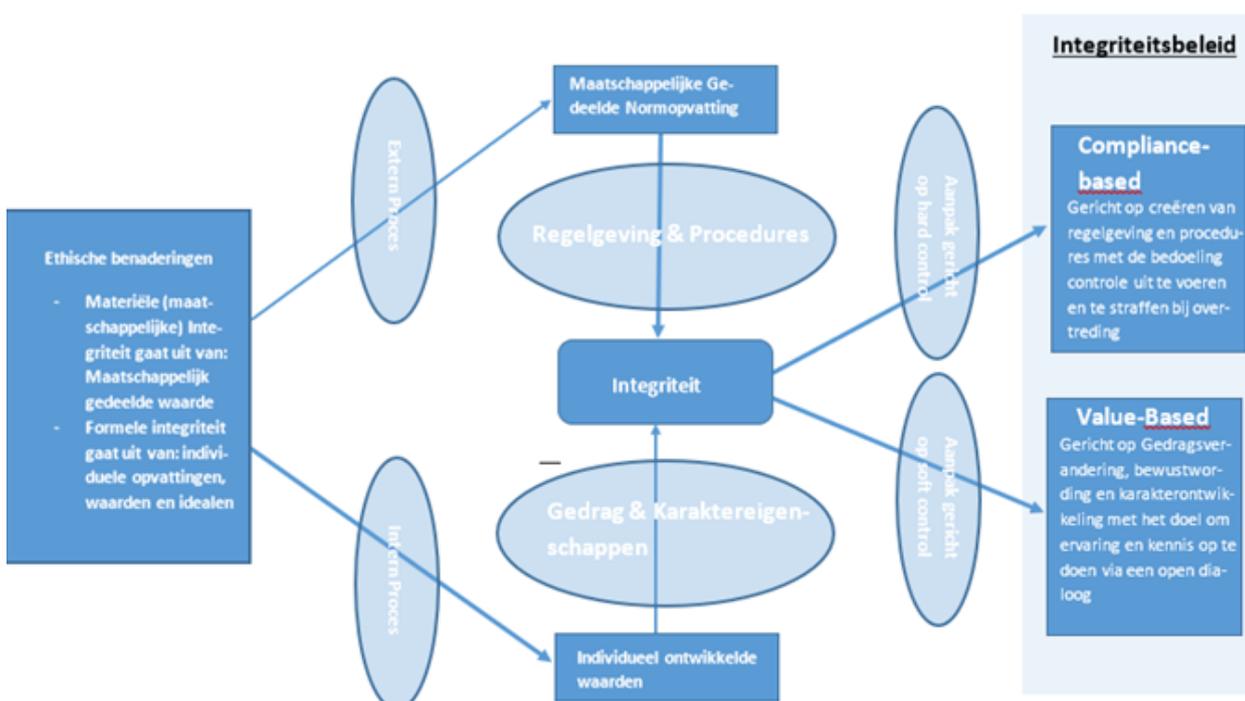
### 2.1.2 Slotsom: duiding integriteit

Integriteit is ambigu en lastig tastbaar te maken in de praktijk. Haar oorsprong ligt in de ethiek. Daar wordt onderscheid gemaakt tussen formele en materiële integriteit. Formele integriteit gaat over de individuele erkende overtuigingen, waarden, principes en verwachtingen, materiële integriteit over de sociaal maatschappelijk moreel gedeelde en geaccepteerde overtuigingen, principes en verwachtingen. Integriteit bestaat daarmee uit een intern en een extern proces met als uitkomst bepaalde individuele waarden en principes waar de individuele visie op de wereld op gebaseerd is en de maatschappelijk gedeelde waarden die uiteindelijk leiden tot normen, regels en procedures die in de maatschappij vastgelegd zijn.

In de ethiek leiden de twee zienswijzen tot twee benaderingen: de beginsel en-gevolg benadering (1) en de deugd-ethische benadering (2). De beginsel en- gevolg benadering is erop geënt de maatschappelijk gedeelde associaties en principes te vormen tot een werkende structuur van wetgeving, regels, normen en procedures. De deugd-ethische benadering kijkt naar de interne beweging van individuen en de externe waarde deling en is gericht op het creëren van kwaliteit van het leven en streven naar excellentie bij handelingen. Het zo goed mogelijk volbrengen van onze handeling brengt volgens dit perspectief vreugde en geluk en draagt bij aan een integer persoon. Het gaat dus om gedrag en betreft een combinatie van de interne bezieling en de externe vaststelling van gedeelde waarde om vervolgens deugde (goede gedragingen) en ondeugden (slechte gedragingen) eraan te koppelen.

De ethische benaderingen zien we terug in de inrichting van integriteitsbeleid. Soms is deze gericht op gedrag en soms op regelgeving en procedures. Wordt ingegaan op gedrag spreken we van *value-based* beleid. Beleid gericht op regelgeving en procedures is *compliance-based*. Waar *value-based* beleid gericht is op gedrag, bewustwording en transparant en open gesprek gaat *compliance-based* over het creëren van procedures en regelgeving waar controle en straffen onderdeel zijn van beleid. Steeds worden combinaties geprobeerd van bewustwording en regelgeving, met een nadruk op de laatste.

#### Samenvattingsmodel literatuur: Duiding van integriteitsbeleid



## 2.3 Omgevingsfactoren van de bestuurlijke context

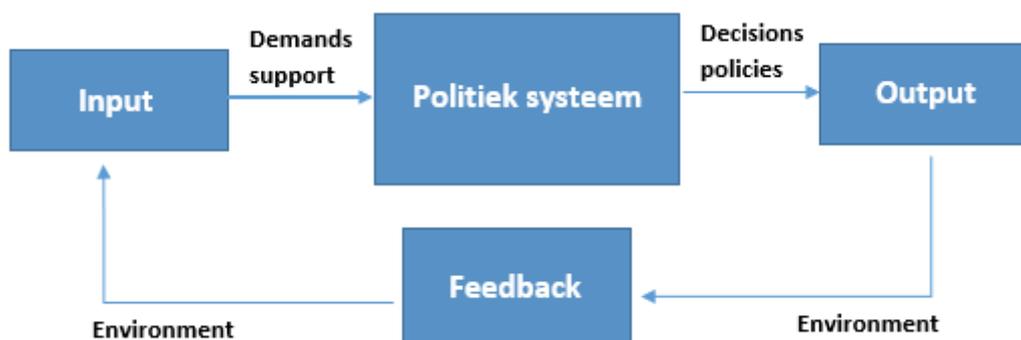
In publieke contexten bevinden zich factoren die een rol spelen bij integriteit voor bestuurders. Het gaat om de inrichting van overheden, complexiteit, media en de politieke focus. De inrichting heeft invloed op de governance van publieke organisaties. Governance staat voor de wijze van besturen en de inrichting van publieke organisaties. Publieke organisaties en governance processen bevinden zich in een omgeving die gedefinieerd kan worden als complex. Bovens, 't Hart en van Twist stellen dat de publieke context constant in beweging is en als dynamisch gezien kan worden (Bovens et al., 2004). De omgeving genereert een complex speelveld voor bestuurders. Door de jaren verandert de inrichting van openbaar bestuur en omgangsvormen met stakeholders en burgers. Participatie van burgers wordt belangrijk en niet alleen de overheid levert diensten aan burgers (Steenbruggen, 2016).

### *Ontstaan complexiteit & dynamiek in de bestuurlijke context*

Teisman, van Buuren, & Gerrits (2009) definiëren complexiteit vanuit non-lineair dynamisch (1); zelf organiserend vermogen (2) en co-evolutionair (3). Complexiteit bevat zowel orde als chaos. Orde is overzichtelijk en lineair en chaos is onoverzichtelijk en onherleidbaar zonder vaste uitkomsten. Complexiteit ontstaat door de hoeveelheid actoren die binnen het systeem bewegen met eigen invloeden en belangen. Non-lineariteit betekent dat een bepaalde incentive in het systeem niet steeds dezelfde uitkomsten genereert. In governance processen betekent dit dat er geen duidelijk begin en eindpunt te vinden is binnen deze systemen (Teisman et al., 2009). Verandering vindt constant plaats. Dit betekent dat actoren in het systeem constant in beweging blijven om te kunnen overleven en zichzelf organiseren rondom de veranderingen. Dit fenomeen wordt zelf organiserend vermogen genoemd. Actoren zijn op zoek naar momenten van orde en stabiliteit. Dit wordt equilibrium genoemd. Deze wordt vaak verstoort door momenten van verandering. Teisman et al. noemen drie bronnen van verandering: change events, multiplicity en emergentie. Systemen binnen complexiteit hebben een versterkende factor op elkaar. Dit betekent dat een systeem in beweging vervolgens een ander systeem, dat afhankelijk is van haar relatie met het veranderende systeem, ook de behoefte geeft mee te veranderen. Er ontstaat zo een zelfversterkend effect dat Teisman et al. coevolutie noemen (Teisman et al., 2009).

### *Schakelen tussen systemen*

Governance theorie heeft aandacht voor de verbintenis tussen systemen, zoals die tussen het ambtelijke, het politieke en het maatschappij systeem, die weer doorwerken in anderen systemen. Bovens et al. benadrukken dat verschillende contexten invloed hebben op beleid en besluitvorming. Deze contexten hebben invloed op de bestuurders en hun besluiten en dragen bij aan de complexiteit. Bovens benoemt de geografische (1), sociaal-culturele (2), economische (3), juridische (4), historische (5), politieke (6) en situationele context (7) (Bovens et al., 2004). Binnen de verschillende contexten zijn er actoren die invloed hebben op de complexiteit. Bovens et al. benoemen burgers, pressiegroepen, politieke partijen, (massa)media en externe adviseurs. Deze actoren zijn onderdeel van feedbackmechanismen in de systemen waardoor complexiteit toeneemt. De actoren zorgen voor input vanuit de omgeving op het politiek systeem. Vervolgens wordt er na beslissingen output gegenereerd die terug gaat naar de omgeving en er opnieuw feedback/outcomes wordt gegenereerd vanuit de omgeving. Dit is een permanente, cyclische wisselwerking waarbij als de steun toeneemt de eisen afnemen en vice versa (Bovens et al., 2004) Deze feedbackloop is zelfversterkend waardoor het speelveld steeds verandert en de context lastig vatbaar is (Teisman et al., 2009).



**Figuur 2:** Positieve feedback cyclus (Teisman et al., 2009)

### Opereren in netwerken

Naast de feedbackloops, verbindingen tussen systemen en veelvoud aan contexten en actoren, is de relatie tussen actoren belangrijk voor het duiden van complexiteit en dynamiek in de systemen. Sorensen omschrijft deze ‘netwerken’ als non-lineaire verbinding tussen op zichzelf opererende actoren met eigen belangen die (gedeeltelijk) vrij samenwerken tot een gezamenlijke uitkomst (Sorensen, 2006). *Governance networks* bestaan uit vijf onderdelen: een relatief stabiele horizontale verbinding van afhankelijke maar operationeel gezien autonome actoren (1); welke interacteren via onderhandelingen (2); die plaatsvinden in een regulatieve, normatieve, cognitieve of verbeeldend framework (3); waarbij ze zelfregulerend zijn binnen bepaalde grenzen die opgesteld zijn door externe actoren (4) en welke bijdragen aan het verkrijgen van publiek belang (5) (Sorensen, 2006).

### Culturele ontwikkelingen en trends

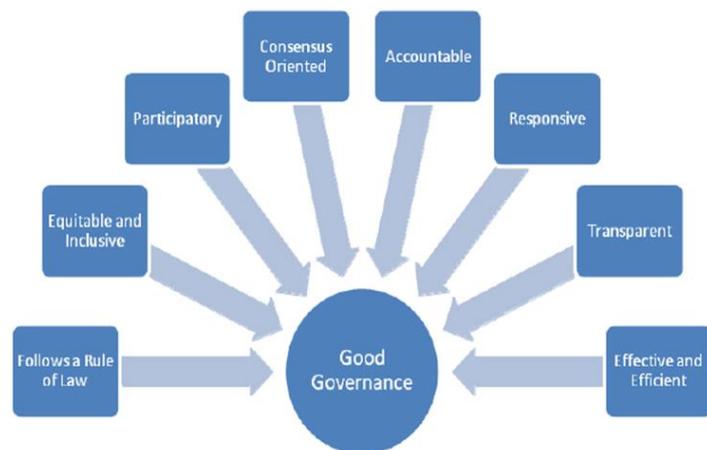
Naast deze onderdelen die van invloed zijn op de dynamiek in de omgeving van bestuurders, ziet Van der Wal ook andere trends die van invloed zijn op de dynamische wereld van bestuurlijke integriteit in de publieke context. Van der Wal benoemt de volgende trends: alles is verbonden, grootse verwachtingen, eeuwig jong, economische verknooptheid, meer met minder, meer van minder en verstrekkende verstedelijking (van der Wal, 2018). Van der Wal benadrukt de rol van technologie in de versnelde ontwikkelingen in de maatschappij en benoemt hierbij dat de scheidingslijn tussen privé en werk steeds dunner wordt. Juist omdat de laatste jaren integriteitsschendingen vooral plaatsvinden rondom de omgangsnormen en gedrag (vooral tijdens privé-tijd) is dit uiterst belangrijk stelt van der Wal (van der Wal, 2018). Ook Kaptein ziet de scheidingslijn tussen werk en privé steeds dunner worden en benadrukt in het artikel ‘outside-work behavior’ de verhouding tussen gedrag op de werkvloer en gedrag in privé-tijd (Kaptein, 2018).

#### 2.3.1 Eisen aan de inrichting van openbaar bestuur vanuit de omgeving

In deze paragraaf worden de inrichting van het openbaar bestuur en haar governance structuren besproken. Om te kunnen begrijpen waarom bestuurders bepaalde handelingen verrichten, is het belangrijk om te begrijpen in welke structuur zij moeten werken. Het openbaar bestuur wordt gedefinieerd door Bovens, ‘t Hart en van Twist als een geheel aan organisaties die activiteiten uitvoert die gericht zijn op het besturen van de maatschappij (Bovens et al., 2004). Ook stellen zij dat het hier gaat om een aanduiding met vele gezichten die ingebed is in verschillende organisaties. Lokaal bestuur is in verschillende lagen georganiseerd en wordt door de auteurs als gedecentraliseerde eenheidstaat gedefinieerd. De auteurs verklaren dat dit betekent dat er verschillende lagen van overheden bestaan die samen een eenheid vormen in het besturen van het land. Deze verschillende lagen worden in Nederland georganiseerd op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Het primaat ligt bij landelijke overheden maar provinciale en gemeentelijke lagen hebben een belangrijke stem. Zo is er bijvoorbeeld ook op verschillende beleidsterreinen autonomie (Bovens et al., 2004). Overheden proberen als openbaar bestuur sturing te geven aan de maatschappij. Dit doen ze door beslissingen te maken die omgezet worden tot wetgeving, regelgeving en beleid. Deze beslissingen zijn bindend voor deelnemers van de maatschappij en stellen dat inspanningen geleverd moeten worden door personen in de maatschappij (Bovens et al., 2004). Toch bestaat dit proces niet uit een eenrichtingsverkeer. Ook deelnemers in de maatschappij hebben verwachtingen van bestuurders/overheid en kunnen dit proces bijsturen in de vorm van verkiezingen.

#### Basisvoorwaarde voor de inrichting van het openbaar bestuur

In 2008 heeft de Verenigde Naties het ‘Good Governance-model’ ontwikkeld welke acht karakteristieken weergeven die staan voor goed bestuur, namelijk: participatory (1), consensus oriented (3), accountable (4), transparent (5), responsive (6), effective and efficient (7), equitable and inclusive (8) en follows rule of law (9) (UNESCAP, 2008). Deze karakteristieken geven de complexe invloeden weer die spelen in het speelveld van openbaar bestuur. Bovens vertaalt deze acht karakteristieken naar vier dimensies van goed bestuur: responsief bestuur, behoorlijk bestuur, presenterend bestuur en onkreukbaar bestuur (Bovens et al., 2004).



Figuur 3: Acht karakteristieken van ‘Good Governance (Verenigde Naties, 2008)

**Responsief bestuur** gaat volgens de auteur in op zowel de transparantie van het openbaar bestuur als de openheid voor publieke participatie. Het openbaar bestuur moet flexibel zijn en een balans vinden tussen het luisteren naar de wensen van de burgers en het sturen voor het algemeen belang. In sommige gevallen worden er randvoorwaarden gecreëerd voor participatie om zo controle en inspraak mogelijk te maken vanuit de maatschappij op het openbaar bestuur. Deze wisselwerking tussen maatschappij in het besluitvormingsproces via verkiezingen, publieke debatten, hoorzittingen, petitie's, demonstraties en bezwaarschriften (Bovens et al., 2004) maakt dat er verschillende invloeden een zowel voorschrijvende als controlerende werking hebben en er complexiteit ontstaat.

**Behoorlijk bestuur** gaat over de rechtmatigheid van bestuur. Overheidsoptreden moet een wettelijke grondslag hebben. Het openbaar bestuur heeft veel macht en dat betekent ook een verantwoordelijkheid in handelen. Bovens et al. stellen dat wet en recht goede toetsstenen zijn voor overheidshandelen omdat deze gebaseerd zijn op de heersende normen en waarden in de maatschappij gezien het feit dat burgers hun stem kunnen laten horen via verkiezingen en inspraak etc. (Bovens et al., 2004). Toch stelt Bovens dat er ook spanningen bestaan in het veld van rechtmatigheid waarin de overheden zich bewegen. Hij stelt dat het juridiseren van het openbaar bestuur kan leiden tot een claimcultuur die de overheid en bestuurders dwingt om risicomijdend te werken en formalistisch gedrag stimuleert waarbij niet altijd het belang van de burger voorop staat. Ook van Buuren sluit zich aan bij het idee dat er een steeds complexer samenspel ontstaat tussen overheid en maatschappij. Het opstellen van nieuwe regelgeving in de vorm van regels en normen draagt dan niet perse bij aan goed bestuur an sich. Dit kan leiden tot een regelreflex. Van Buuren bekrachtigt dit in het essay *'de schijnwerper op schemergebied'* en stelt dat de regels en normen vertaald moeten worden naar goede uitgangspunten en waarden zodat deze als richtlijnen kunnen dienen tijdens de complexe dilemma's die bestuurders tegenkomen (Van Buuren, 2018).

**Presterend bestuur** gaat over doeltreffendheid en doelmatigheid van besturen. Bij doeltreffendheid gaat het om het bereiken van vooraf opgestelde doelen. Doelmatigheid gaat om het efficiënt gebruik maken van beschikbare middelen. Het betreft dus het zo goed mogelijk bereiken van doelen met zo weinig mogelijk middelen. Er bestaan volgens Bovens et al. altijd meer problemen dan middelen. Het is daarom zaak dat overheden effectief en efficiënt omgaan met schaarse middelen.

**Onkreukbaar bestuur** gaat in op de beroepsethische normen van bestuurders. Deze beroepsethische normen zijn bedoeld om machtsmisbruik tegen te gaan, niet omkoopbaar te zijn en geen misbruik te maken van de machtspositie waarin bestuurders zich verkeren. Van Buuren stelt dat integer handelen vraagt om afwegingen en vraagt hierbij om een verruimd moreel mandaat voor bestuurders (Van Buuren, 2018). Van Buuren stelt het volgende: "Het feit dat integer handelen vraagt om afwegingen tussen uiteenlopende eisen en waarden en publieke professionals geconfronteerd worden met complexe situaties waarin veel gevraagd wordt van hun professionele oordeelsvermogen, vereist dat ze een moreel mandaat moeten krijgen. Dat mandaat moet qua reikwijdte gelijk zijn met de aard van de vraagstukken waarmee publieke professionals te maken krijgen. Complexe vraagstukken vereisen een ruimer moreel mandaat" (Van Buuren, 2018).

### Praktische toepassing

*Complexiteit ontstaat ook door de manier van inrichting van het openbaar bestuur. Deze inrichting verandert door de tijd heen en is afhankelijk van culturele/organisatorische veranderingen. In de huidige context zien we dat de verstandhouding tussen bestuurder en maatschappij ook veranderd is ten opzichte van een aantal jaar geleden en dat er steeds meer gevraagd wordt om burgers te betrekken. Andersom kan dit ook beredeneerd worden als dat niet alleen bestuurders burgers de ruimte geven om mee te denken maar bestuurders ook van burgers de ruimte krijgen om te kunnen besturen. Binnen governance moeten eisen gesteld aan goed bestuur ervoor zorgen dat bestuurders zich op een bepaalde wijze moeten gedragen. Dit vraagt een complex oordeelsvermogen van bestuurders. Dit oordeelsvermogen en de verhouding burger-bestuurder is cruciaal voor het inschatten van integriteitsdilemma's en de mogelijkheid om te handelen. Het trainen van deze skills kan bijdragen aan een verbetering van de persoonlijke integriteit en weerbaarheid naar de omgeving.*

### *Invloed van de media op de inrichting van het openbaar bestuur*

De media is een belangrijke institutie in de maatschappij, binnen de maatschappij vervult zij verschillende rollen die invloed uitoefenen op het handelen en denken van bestuurders en burgers. Schokker & Schillemans bespreken de rol van media binnen de publieke context, vooral ten aanzien van integriteitkwesities: *'Deze potentiële bananenschillen, en de wijze waarop deze al dan niet leiden tot het vertrek van een wethouder, worden niet zelden opgemerkt, aangewakkerd of versterkt door berichtgeving in de media'* (Schokker & Schillemans, 2016, P.51). Zij stellen dat de wetgeving rondom bestuurlijke integriteit mede door de media-aandacht is toegenomen en dat media traditioneel gezien kunnen worden als waakhond van de maatschappij waarbij kritisch bevragen van handelingen onderdeel is van deze taak (Schokker & Schillemans, 2016). Toch zien we een toenemende par-

ticiperende rol waarbij de media meer opzoek gaan naar drama dan onafhankelijke verslaglegging van mistanden. Klijn verklaart deze verschuiving door de commercialisering binnen de media en de bestaande medialogica (Klijn, 2016). Het accent in de media komt te liggen op gedramatiseerde, gepersonaliseerd, aandachttrekkende nieuwsitems waarbij de kritische rol verandert naar een actief opzoek gaande media naar scopes met nieuws waarde welke meer aanslaan als ze gevisualiseerd, gedramatiseerd en gepersonaliseerd zijn. Jacobs & Schillemans zien deze verandering ook en zeggen hier het volgende over: 'Bovendien is de berichtgeving geen neutrale spiegel van gebeurtenissen in de samenleving: juist doordat media (kunnen)berichten over politiek-bestuurlijke gebeurtenissen in een gemediatiseerde omgeving, wordt het verloop van die politiek-bestuurlijke gebeurtenissen ook beïnvloed' (Jacobs & Schillemans, 2016). Hierbij zien Jacobs & Schillemans ook een verandering van benaderen van media naar gezagsdragers, van spreekbuis van de zuil naar zelfbenoemde waakhond en de daarbij behorende vasthoudendheid. Dit zorgt voor een hardere relatie met enige afhankelijkheid (Jacobs & Schillemans, 2016).

### Praktische toepassing

*De media speelt een belangrijke rol in het speelveld waarin bestuurders zich bewegen. Tot de media behoren een aantal rollen die ze toe-eigenen of toegewezen krijgen waardoor bestuurders onder een vergrootglas komen te liggen. Hierdoor neemt de scheidslijn privé en ambt af en staan bestuurders en hun (privé) handelingen constant in de belangstelling. Daarnaast benadrukken Castenmiller, van Dam, Damen & Emans dat de grootste reden van aftreden van wethouders nog steeds politieke conflicten betreft (Castenmiller, van Dam, Damen & Emans, 2010). Hierbij spelen media een belangrijke rol bij het aanwakkeren en faciliteren van deze politieke conflicten. Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal & Steenberg stellen naar aanleiding van hun onderzoek dat in de ogen van gemeentesecretarissen en griffiers lokale media behoorlijke aandacht besteden aan integriteit en integriteitsbeleid en waarbij ruim de helft van de raadsleden zich laat leiden door berichten uit de media (Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal & Steenberg, 2010). Dit is een ontwikkeling waar bestuurders zich bewust van moeten zijn. Het is nodig dat zij bewust zijn van de versterkende rol van de media, de invloed op de opinie van burgers en een inschatting kunnen maken van hun handelen ten aanzien van integriteit.*

Jacobs & Schillemans stellen dat de veranderende rol van de media zorgt dat de media een controlerende functie krijgen die Keane de 'monitoringsdemocratie' noemt (Keane, 2009). Jacobs & Schillemans stellen dat de volksvertegenwoordiging het controleprimaat verloren heeft en er een verantwoordingsproces optreedt. Dit proces bestaat uit twee fases: (1) de consequentiefase en (2) de informatiefase (Jacobs & Schillemans, 2016). Jacobs & Schillemans noemen daarnaast drie rollen van media binnen deze publieke context en verantwoording: forum rol, trigger rol en versterker (Jacobs & Schillemans, 2016).

Rol	Beschrijving	Fase
Forum	Actieve rol van de media: zij doen kritisch verslag over een organisatie. Berichtgeving is gebaseerd op ofwel eigen onderzoek ofwel op informatie van anderen (die zelf geen verantwoordingsforum zijn)	Consequenties
Trigger	Passieve rol van de media: mediaberichtgeving veroorzaakt formele verantwoordingsprocessen	Informatiefase
Versterker	Actieve rol van de media: media doen verslag van formele verantwoordingsprocessen en versterken (mogelijk) haar effecten	consequenties

**Tabel 3:** Drie mogelijke rollen van media bij verantwoording (gebaseerd op Jacobs & Schillemans, 2016)

### Vereisten voor een publiek leider/bestuurder

Zoals hierboven benoemd, bestaat de publieke context uit een veranderlijk en complex samenspel van factoren en actoren die invloed uitoefen op bestuurders. Maar niet alleen externe factoren hebben invloed op de integriteit van bestuurders. Ook de eigen kennis en kunden dragen bij aan de weerbaarheid, het handelen en het bewustzijn van bestuurders binnen onbekende dilemma's. Leiderschap wordt gezien als een van de belangrijkste invloeden voor volgers om integer en ethisch te handelen stellen (Ciulla, 1998; Trevino, Hartman & Brown, 2000; Trevino & Nelson, 1999). Dit betekent dat wanneer leiders integriteit uitstralen, er een hogere kans bestaat dat de omgeving dat overneemt. Naast de uitstraling van een leider op zijn volgers is integriteit ook te beïnvloeden door karakteristieken en skills van de bestuurder zelf. Van Wart benoemt in de *leadership Action Cycle* leiderschapskarakteristieken die bestaan uit *traits* (eigenschappen) en *skills* (vaardigheden):

**Eigenschappen (traits):** van Wart stelt dat persoonlijke integriteit onderdeel is van eigenschappen (traits) en lastig te trainen is (Van Wart, 2017). Toch kan je eigenschappen verbeteren door ervaring op te doen. Interne Integriteit bestaat als een intern proces welke wel kan groeien door de jaren heen door ervaringen maar niet te trainen is op

zichzelf en wordt gezien als een eigenschap van een leider. Persoonlijke integriteit bestaat volgens Van Wart uit eerlijkheid, betrouwbaarheid en rechtvaardigheid. Hierbij betekent eerlijkheid het vertellen van de waarheid, betrouwbaarheid gaat om het nakomen van beloften, het transparant betekent het uitleggen van beslissingen en rechtvaardigheid gaat over het gelijk behandelen van individuen in gelijke situaties (Van Wart, 2017).

**Vaardigheden (Skills):** Vaardigheden gaan in op trainbare onderdelen van leiderschap, zoals: communicatieve skills, sociale skills, beïnvloeding skills, analytische skills, technische skills en continue leren (Van Wart, 2017). In tegenstelling tot de eigenschappen zijn skills volgens Van Wart wel te trainen. Van Wart benoemt drie manieren van ontwikkeling van deze skills binnen de *leadership action cycle*: self-study (1), experience (2) en education (3) (Van Wart, 2017).

Volgens Kaptein gaat leiderschap niet alleen over het leiden van mensen in de juiste richting maar ook in het dienen. Kaptein noemt bestuurders/leiders dan ook dienaren van het volk, DV's afgekort (Kaptein, 2013). Kaptein stelt dat integriteit voor deze dienaren vaak gelinkt is aan de functie en het dus ook per functie verschilt wat kan leiden tot oneigenlijk gebruik of misbruik van de functie (Kaptein, 2013). Dit betekent echter ook dat de integriteit van dienaren anders is dan die van burgers. Kaptein bespreekt het volgende:

*'Dat de functie mede de gewenste integriteit bepaalt, betekent dat de integriteit voor een DV niet gelijk is aan de integriteit die geldt voor burgers. Men kan als burger dingen mogen doen, terwijl men dit als DV juist niet moet doen. Zo zijn burgers over het algemeen vrij om een tweede huis te hebben waar zij dat wensen, maar de nodige DV's zijn in opspraak geraakt toen bleek dat hun vakantiehuis stond in de gemeente waarmee de eigen gemeente een zusterrelatie had, in een park stond waarin een van hun ambtenaren aandelen had of zich in een land bevond waar de mensenrechten werden geschonden, corruptie veelvuldig voorkwam of er sprake was van een belastingparadijs. Daarom is het zaak dat DV's zich realiseren dat zij in functie niet louter een burger zijn. En dat het integer functioneren als burger geen garantie biedt voor het integer functioneren als DV' (Kaptein, 2013, P16).*

Hiermee stelt kaptein ook dat een dienaar van het volk een voorbeeldfunctie bekleedt richting de maatschappij. Dit zorgt ervoor dat er andere eisen zitten aan de functie van een bestuurder dan als individu in de maatschappij (Kaptein, 2013). Ook Van der Wal benadrukt dat publieke functionarissen minder vrijheid genieten dan burgers en stelt dat:

*'Als je op je privéaccount bepaalde standpunten verkondigt, doe je dat dan ook als functionaris? En schaad je dan de reputatie van de overheid? Ben je inderdaad echt 24/7 publieke functionaris, zoals steeds meer gedragscodes stellen, en wat betekent dat dan? Een publieke functionaris geniet dus net wat minder vrijheid van meningsuiting in zijn uitlatingen dan de doorsnee burger; een gegeven dat in discussies nog weleens over het hoofd wordt gezien. In de afgelopen jaren hebben we diverse gevallen gezien van publieke functionarissen die zich, al dan niet bedoeld en al dan niet onder hun eigen naam, op sociale media schuldig maakten aan het schaden van het aanzien van de overheid' (Van der Wal, 2018, P. 30).*

### Praktische toepassing

*In een bewegende samenleving met steeds uitdagender takenpakket voor bestuurders moet leiders om een goede relatie tussen leider en volger te behouden zich aanpassen aan de omgeving. Een leider heeft karaktertrekken en skills. Skills zijn aangeleerd en karaktertrekken aangeboren. Skills zijn te trainen en te ontwikkelen door zelfstudie, ervaring of educatie.*

*Het vermogen tot integer handelen, hangt af van karakter (aangeboren)s, maar kan wel opgevangen worden met een pakket aan (analytische) skills die helpen de situaties over integriteit in te schatten of lerend vermogen die bijdragen aan ontwikkeling en overdracht van kennis over dilemma's over integriteit. Uiteindelijk leidt dit tot het uitdragen van integriteit door bestuurders, wat volgens Van Wart leidt tot ethisch leiderschap waarbij een leider integriteit probeert mee te geven aan zijn volgers. Daarbij verschilt de situatie van bestuurder van die van burgers. Bestuurders moeten zich hiervan bewust zijn, het vergrootglas accepteren en hun functie begrijpt en daarnaar kan handelen.*

### 2.3.2 Slotsom: Integriteit binnen de bestuurlijke context

In deze paragraaf is gekeken welke karakteristieken van de omgeving invloed uitoefenen op bestuurders. De omgeving van bestuurders is complex en dynamisch, veroorzaakt door omgevingsfactoren zoals:

- **Schakelen tussen systemen:** Systemen bestaan uit verschillende actoren, belangen en visies. Daarnaast heeft elk systeem zijn eigen regels en dynamiek. Een bestuurder schakelt tussen de verschillende systemen om zijn werkzaamheden te kunnen doen en resultaat te boeken.
- **Opereren in netwerken:** Netwerken bestaan uit een bijna eindeloze hoeveelheid verbindingen waardoor er geen duidelijk begin en eindpunt is en acties niet te overzien zijn. Hierdoor is er onzekerheid en onduidelijkheid in de uitkomsten.

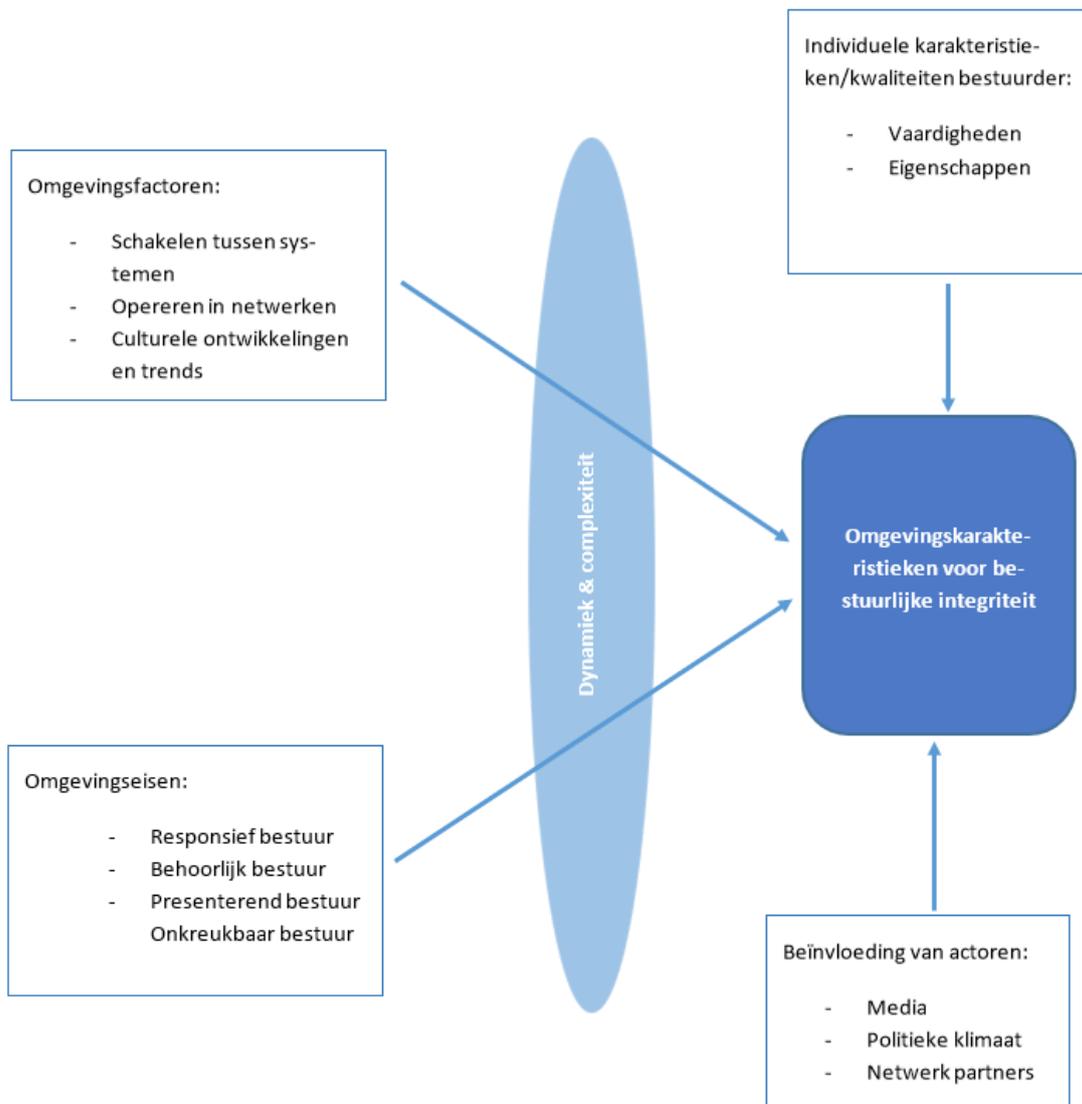
- **Culturele ontwikkelingen en trends:** Door ontwikkelingen en trends ontwikkelt een systeem. Dit vraagt om aanpassingsvermogen van een bestuurder.

Daarnaast zijn er omgevingsvereisten die vorm krijgen door gestelde basisvoorwaarde die verwerkt zijn in regelgeving/wetgeving en die invloed uitoefenen op de interne structurering van publieke organisaties zoals:

- **Responsief bestuur:** Is een wisselwerking tussen het luisteren naar de gewenste voorwaarde en verwachtingen uit de maatschappij en het sturen op het algemeen belang, belangrijk hierin is dit proces transparant vorm te geven.
- **Behoorlijk bestuur:** Gaat over het aan laten sluiten van wetgeving op de geldende normen en waarde in de maatschappij, belangrijk hierbij is de balans tussen juridiseren en niet juridiseren van processen.
- **Presterend bestuur:** de poverheid moet effectief en efficiënt werken, wat inhoudt dat de doelen kwalitatief voltooid moeten worden met zo min mogelijk middelen door schaarste.
- **Onkreukbaar bestuur:** Gaat over de ethische afwegingen die binnen publieke organisaties gemaakt moeten worden. Handelingen van publieke organisaties moet een ethisch motief hebben en niemand uitsluiten.

Doordat bestuurders schakelen tussen verschillende systemen hebben verschillende actoren invloed op de handelingen en afwegingen van de bestuurder. Hierdoor dragen ze bij aan complexiteit en dynamiek in het systeem. Denk hierbij aan media, politieke actoren en netwerkactoren. Als laatste beïnvloeden de eigenschappen en vaardigheden van bestuurders integriteit doordat deze een rol spelen bij het inschatten en afhandelen van situaties. De mate waarin de eigenschappen en vaardigheden ontwikkeld zijn hebben invloed in de weerbaarheid, bewustzijn en handelingsbekwaamheid bij integriteitskwesties.

#### CONCEPTUEEL MODEL 2: BEÏNVLOEDING EN ONTSTAAN VAN BESTUURLIJKE INTEGRITEIT



## 3. Methodologie

### 3.1 Duiding onderzoek

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Kwalitatief onderzoek wordt gekozen bij complexe en dynamisch onderzoeksvelden waar perceptie van de context van belang is. Het onderzoek is bedoeld om de ervaringen van respondenten en wensen te vertalen naar een verbetering passend binnen de omgeving waarbij ervan uitgegaan wordt dat er meer dan één werkelijkheid is. Het gaat niet om data van een groot aantal respondenten maar om de ervaringen van een kleinere groep. Door het kleinere aantal respondenten is het onderzoek minder valide dan kwantitatief onderzoek. Toch is hiervoor gekozen omdat de ervaringen van respondenten een belangrijke basis vormen voor de realisatie van het onderzoeksdoel.

#### *Onderzoeksmethode*

Het kwalitatieve onderzoek is gedeeltelijk beschrijvend, verklarend en ontwerpend van aard. De eerste deelvraag gaat over de omgeving waarin bestuurders bewegen en hoe de omgevingskarakteristieken invloed uitoefenen op de bestuurlijke integriteit. Het doel hiervan is het extraheren van ontwerpeisen vanuit de omgeving voor het advies. Deze deelvraag is dus verklarend omdat het inzicht geeft in de omgeving en dit vertaalt naar ontwerpeisen. De tweede deelvraag is beschrijvend en weergeeft de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit. De derde deelvraag is verklarend omdat het antwoord geeft vierde en tevens laatste deelvraag is ontwerpend/prescriptief omdat deze antwoord probeert te geven op aanpassingen voor de huidige inrichting die aansluit bij de omgeving. De onderzoeksvraag is prescriptief met het doel om een advies te ontwikkelen rondom de inrichting van bestuurlijke integriteit en of de huidige inrichting aansluit bij de omgeving.

#### *De onderzoekstechnieken/dataverzameling*

Er is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden om de data te verzamelen: deskresearch/literatuurstudie en veldonderzoek. Deze onderzoeksmethoden dragen bij aan het verzamelen van data voor de beantwoording van de onderzoeksvraag en deelvragen. Er is gekozen voor deze twee onderzoeksmethoden in verband met de complexiteit van het onderwerp en de politiek-bestuurlijke sensitiviteit voor respondenten in de onderzoek omgeving. Bij de beantwoording van alle deelvragen en de onderzoeksvraag is in meer en mindere mate gebruik gemaakt van deze twee onderzoeksmethoden om data te verzamelen. Op deze manier wordt een eenduidig en op de praktijk gebaseerd beeld gecreëerd.

De literatuurstudie bestaat uit het raadplegen en bestuderen van bestaande literatuur over het onderwerp en de daaromheen liggende begrippen. Zo wordt een eenduidige visie te gecreëerd over de omgevingsinvloeden en karakteristieken om deze daarna om te kunnen vormen tot ontwerpeisen. Daarnaast draagt het bestuderen van interne en externe beleidsdocumenten (die het onderwerp integriteit van bestuurders bevatten) bij aan zowel het in kaart brengen van de huidige visie over bestuurlijke integriteit als de huidige inrichting in de praktijk en best practices van andere gemeenten.

Het verzamelen van de data bij het veldonderzoek bestaat uit het afnemen van 16 semigestructureerde interviews met bestuurders van lokale overheden, partijbesturen van lokaal actieve politieke partijen, griffie van gemeentelijke organisaties en ambtelijke ondersteuning met de portefeuille integriteit zoals de gemeentesecretaris of adviseurs/coördinatoren. Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews om op deze manier de complexiteit van het onderwerp te omvatten en de vrijheid te geven aan respondenten om de wensen en behoeften, die van belang zijn voor het onderzoek, te ventileren. De semigestructureerde interviews geven gestructureerde antwoorden op deelvragen maar geven ook ruimte voor respondenten om knelpunten te benoemen die relevant kunnen zijn voor het onderzoek. Er is gekozen om de semigestructureerde interviews face-to-face af te nemen om tijdens het interview door te kunnen vragen op interessante antwoorden, de respondenten tijdens het interview te observeren en persoonlijk contact te leggen gezien de complexiteit en gevoeligheid van het onderwerp. De interviews worden voorbereid aan de hand van een topiclijst. Tijdens het interview is er ruimte om af te wijken van de leidraad.

### Data analyse

**Literatuuronderzoek:** Ter voorbereiding van het onderzoek zijn kernwoorden geëxtraheerd uit recente artikelen die raakvlakken hebben met (bestuurlijke) integriteit. De kernwoorden zijn de basis geweest voor een zoektocht in Google Scholar & online catalogussen. Ook zijn synoniemen of Engelse termen gezocht. Daarbij is gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode.

**Semigestructureerde interviews:** Bij semigestructureerde interviews wordt een topiclijst gebruikt met de mogelijkheid om af te wijken van de beschreven onderwerpen. De topics komen uit de literatuur en zijn deductief van aard. Het theoretisch kader vormt via de operationalisering, de basis voor de topiclijst. De kernelementen vormen een rode draad door het onderzoek. Van elk interview is een verslag gemaakt. De data wordt geanalyseerd om regelmatigheid te ontdekken, ervaringen te extraheren en te komen tot advies. Dit wordt gedaan via het coderen van belangrijke uitspraken. De codes zijn de kernelementen uit de topiclijst.

### Case & respondentselectie

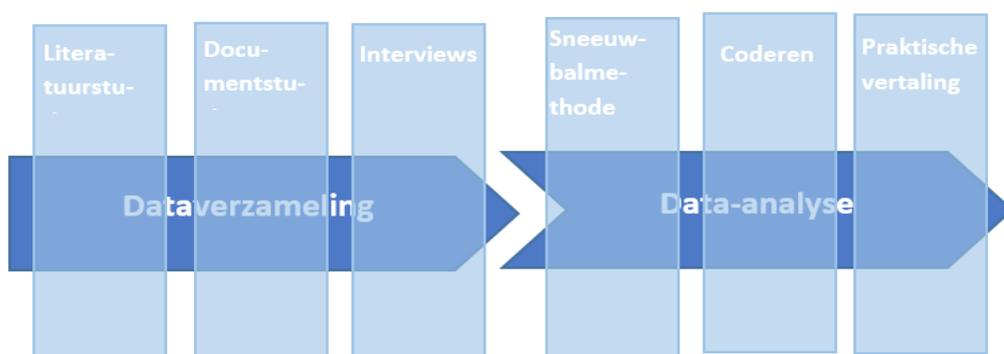
De dataverzameling vindt plaats via documenten en interviews. Om anonimiteit te garanderen zijn de gemeenten ingedeeld in gemeenten met meer dan 300.000 inwoners en minder dan 300.000 inwoners. Gesprekken zijn gevoerd met respondenten die antwoord kunnen geven op de onderzoeksvraag en deelvragen. Relevante organisaties zijn: het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijk relaties, Gemeente Rotterdam, <300.000 inwoners gemeente en > 300.000 inwoners gemeente. Binnen deze organisaties is gezocht naar portefeuillehouders of functionarissen die invloed hebben op de inrichting van bestuurlijke integriteit of erbij betrokken zijn: burgemeesters, griffiers, gemeentesecretarissen, politieke partijen en adviseurs (ambtenaren). Elke gemeente heeft de vrijheid om de bestuurlijke integriteit zelf in te richten. We vergelijken gemeenten groter en kleiner dan 300.000 inwoner.

### Validiteit

In het onderzoek is geprobeerd om de validiteit te handhaven. Door het begrip integriteit te definiëren is gestreefd naar begripsvaliditeit. Door de literatuur onderdeel te laten zijn van de operationalisering, de topiclijst en de interviews is gestreefd naar inhoudsvaliditeit. De interne validiteit is gewaarborgd door gebruik van twee onderzoeksinstrumenten: beleidsdocumentstudie/literatuurstudie en interviews. De interviews werken als extra controlemiddel voor de literatuur of beleidsdocumenten en gaan dieper in op de ervaren realiteit naast de geschreven realiteit. De externe validiteit is in kwalitatief onderzoek zwakker omdat het bedoeld is de onderliggende ervaringen te bespreken waardoor de generalisering afneemt. Ook zijn de respondenten anoniem wat de externe validiteit zwakker maakt. Toch is door het gebruik van twee onderzoeksinstrumenten de data extern valide.

### Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek gaat over of het onderzoek dezelfde resultaten geeft wanneer je het onderzoek opnieuw zou doen. In het onderzoek is geprobeerd om deze betrouwbaarheid zo vorm te geven dat het onderzoek een bepaalde herhaalbaarheid in zich heeft. Ondanks dat de respondenten anoniem zijn en niet te zien is welke respondent welke functie heeft door de gevoeligheid van het onderwerp is wel getracht om de aanpak en hoeveelheid respondenten te beschrijven en deze de interviews af te nemen aan de hand van een topiclijst. Ook de literatuur rondom het onderwerp is transparant en terug te vinden. Daarnaast is getracht om opmerkingen vanuit de interviews bij andere interviews voorbij te laten komen om dit te verifiëren als een generalisering of als een individuele ervaring. Op deze manier vindt er een test-hertest betrouwbaarheid voor. Ook is er getracht elke interview via hetzelfde protocol te laten verlopen, ondanks dat het semigestructureerd is en er van de vraagstelling afgeweken kan worden is de opbouw, verloop en einde wel hetzelfde zodat de intra beoordelaar betrouwbaarheid groter is doordat de omstandigheden meer en deels hetzelfde zijn. Bij het literatuur onderzoek is alleen gebruik gemaakt van wetenschappelijke bronnen en bij het beleidsdocumenten is gekeken naar openbare documenten zodat deze bijdrage aan de mogelijke herhaalbaarheid van het onderzoek.



Figuur 5 Proces kwalitatief onderzoek bestuurlijke integriteit (R.J. Dompeling, 2019)

### 3.2 Conceptualisatie en operationalisatie

Kernbegrip in dit onderzoek is 'bestuurlijke integriteit', gedefinieerd als *“De bereidheid en bekwaamheid tot inschatting en besluitvorming om in verschillende situaties eerlijk, rechtvaardig en betrouwbaar te handelen waarbij de afweging van handelen afhangt van een combinatie van een persoonsgebonden intern proces: dat bestaat uit gedrag/deugden, aangeboren karaktertrekken en trainbare skills en een extern proces: dat bestaat uit, door de maatschappij en organisatie opgelegde eisen, en verwachtingen en overeenstemming heeft met de geldende morele waarde, normen en spelregels.”* Daarnaast spelen de concepten publieke omgeving (2); openbaar bestuur (3); media (4) en publiek leiderschap (5) een belangrijke rol. De conceptualisering en operationalisering ervan zijn te vinden in het operationaliseringsschema.

Aan de hand van de data-analyse worden er diverse bouwstenen en ontwerpeisen geformuleerd. Voor de gemeente Rotterdam wordt gemeten in hoeverre de huidige inrichting van de bestuurlijke integriteit passend is. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een Likertschaal met de schalen: 1(zeer weinig); 2(wenig); 3(gemiddeld); 4(veel) en 5(zeer veel). Hoe lager de score, hoe meer de huidige inrichting niet passend is volgens de uit de omgeving gehaalde ontwerpeisen en bouwstenen.

Begrip	Definitie	Concept	Theoretische onderbouwing	Indicator	Mogelijke vraagstelling	Voorbeeld van Resultaten
Integriteit	Een ambigu begrip dat vaak gedefinieerd wordt als handelen in overeenkomst met gestelde morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels (Huberts & van der Heuvel, 2003)	Formele integriteit (intern proces)	Bij formele integriteit verhoudt een individu zich tot zijn eigen opvattingen, waarden en idealen zonder zich bezig te houden met het toetsen aan de morele gedeelde waarde in de maatschappij (Musschenga, 2004). Dit vind gedeeltelijk plaats door moreel oordeelvorming wat bestaat uit 4 sub-processen: 1. De morele gevoeligheid & bewustzijn 2. Het moreel oordeel; 3. De morele motivatie & intentie; 4. Het moreel karakter (Lasthuizen, 2008).	Gedrag	Waaruit bestaat volgens u integer gedrag?	Integer gedrag gaat voor mij over het volgen van de afgesproken gedragingen, dat iemand eerlijk, betrouwbaar transparant is en geen kwaad in de zin heeft. Zich inzet voor anderen en geen mensen kwaad doet. Handeld zonder kwade intentie en zonder overtreden van de wet, hiermee gaat het om gedrag wat hij laat zien.
				Individuele waarden en opvattingen (intern)	Denkt u dat integer gedrag aangeboren of aangeleerd is? Kunt u dit onderbouwen?	Denk dat je door je eigenschappen en karakter wel gevoelig bent om situaties te begrijpen of in te schatten en dat je bepaalde gedragingen belangrijk vind of niet vind kunnen, maar je wordt ook erg gevormd door opvoeding en wat je meemaakt. Het is belangrijk dat jou individuele waarde wel in overeenstemming zijn met wat we hebben afgesproken in de maatschappij wat wel en niet kan, je kan bijvoorbeeld zelf overtuigd zijn dat je iedereen mag uitscheiden omdat je het belangrijk vind je gevoel te uiten maar dat is niet maatschappelijk geaccepteerd.
		Materiele integriteit (extern proces)	Maesschalck stelt dat de morele oordeelvorming (intern) ook beïnvloed wordt door het morele klimaat van de organisatie, de omgeving of cultuur (Maesschalck, 2004:355) Materiele (maatschappelijke) integriteit gaat in op de sociaal maatschappelijk moreel gedeelde en geaccepteerde overtuigingen, principes en verwachtingen (Musschenga, 2004). Actoren letten hierbij vooral op het de gedeelde maatschappelijke waarden. Deze worden vaak vertaald naar regelgeving, procedures en checkboxes en worden in wetgeving centraal gesteld.	Maatschappelijk gedeelde waarden en normen	Ziet u belangrijke veranderingen in de maatschappij die invloed hebben op (de visie op) integriteit? Denkt u dat de normen/waarden in de maatschappij de visie op integriteit beïnvloeden?	De maatschappelijk gedeelde waarde besloten geweest en geaccepteerd gedrag, als bestuurders moet je je diensbaar opstellen tegeover de wens van burgers. Dit betekent niet dat iemand niet zijn eigen waarde mag hebben maar als bestuurder gaan de maatschappelijk gedeelde waarde voor, dat weet je als je bestuurder bent, dan behoort je eigen gewin opzij te zetten voor maatschappelijk gewin en soms je anders gedragen dan dat je zelf zou doen, niets is meer prive dus ook in je prive moet je bevsut zijn dat je niet meer kan gedragen als normaal.
				Regelgeving	Wat voor een verband ziet u tussen het volgen van regels en integriteit / integer zijn?	Wanneer de discussie alleen gaat om wettelijkheid zien je gebeuren dat mensen al snel dicht slaan.wet en regelgeving wordt vaak direct vertaald naar beleid en is leidend in het proces omdat dit te vertalen valt. Regelgeving geeft structuur en is belangrijk dat het up to date is maar hierdoor is de stap naar gedrag lastig te maken als de focus daarop blijft liggen
Risico's (Integriteitschendingen)	Bewust van de kans X effect van handelen en weten welke handelingen een positief of negatief effect kunnen hebben draagt bij aan de doelgerichtheid en doelmatigheid. Toch stelt Bovens (2004) dat er ook spanningen bestaan in het veld van rechtmatigheid waarin de overheden zich bewegen. Hij stelt dat het juridiseren van het openbaar bestuur kan leiden tot een claimcultuur die de overheid en bestuurders dwingt om risicomijdend te werken en formalistisch gedrag stimuleert waarbij niet altijd het belang van de burger voorop staat, op het gebied van integriteit gaan de risico's om bijvoorbeeld informatie verstrekken, misdragingen of fraude (lasthuizen, 2008)	Goed/fout beredeneren	Stelling: iemand die een integriteitsschending heeft begaan is daaropvolgend per definitie fout. Licht dit toe	regelgeving is van belang maar vaak gaat dit over zwart wit, terwijl integriteitkwesties zich afspeelen in het grijze gebied. Binnen publieke organisaties proberen we vaak situaties te gieten in zwart wit zodat het begrijpelijk is, dat zorgt er bij integriteit voor dat er een negatief gevoel ontstaat over integriteit omdat je hierin weinig ruimte hebt om je te ontwikkelen of te praten wat anders moet als er maar twee opties zijn		
		Risicoanalyse	Op welke wijze gebruikt u de risicoanalyse voor bestuurlijke integriteit? Welk effect verwacht u te bereiken met het doen van een risicoanalyse? Op welke wijze kan een risicanalyse bijdrage aan het verbeteren van bestuurlijke integriteit volgens u?	De risicoanalyse gaat vooral gaat over het behalen van de wettelijke vereisten en het juridische checken van onverbreigbare functies. Daarnaast staat de risicoanalyse niet centraal het gesprek als uitgangspunt of kader maar als richtlijn. Als de risicoanalyse uitgevoerd wordt door een extern bureau en dat het rapport dan onderdeel is voor de benoeming kunnen betrokken actoren zich richten op hun werkzaamheden en onafhankelijke houding aannemen. Het juridiseren van de risicoanalyse is niet bevorderlijk voor het creëren van een gesprek rondom dit onderwerp maar vlak het af waardoor de houding omtrent integriteit vervalt in het oude patroon van inrichten aan de hand van hard controls.		
Integriteitsbeleid	De verschillende soorten beleidsmogelijkheid en bedoel om de integriteit in de organisatie te verbeteren, beïnvloed door visies over de achtergrond van integriteit en met verschillende instrumenten om het doel te bereiken	Value-Based	Value-based legt nadruk op waarden en aspiraties waarbij de omgeving moreel gedrag stimuleert. Het gaat niet om oplegging van regels en procedures maar om gezamenlijk formuleren en verantwoordelijkheid nemen voor integer gedrag waarbij vertrouwen een belangrijk aspect bedraagt. Waarden en associaties sturen hierdoor aan op integer gedrag. Vanuit een positief mensbeeld wordt verondersteld dat de menselijke aard van origine impulsen bevat die moreel juist handelen stimuleert en mensen dus in de basis 'goed' zijn (Hoekstra, 2006). Bij de deugdeethiek benadering gaat het over het creëren van kwaliteit van het leven en streven naar excellentie bij handelingen. Het zo goed mogelijk volbrengen van onze handeling brengt volgens dit perspectief vreugde en geluk en draagt daardoor bij aan een integer persoon. Kaiser & Hommes stellen dat, in dit perspectief, het individu in zulke mate een verbetering van kwaliteit van leven ervaart door zich in te zetten voor een doel, dat dit bijdraagt aan integer gedrag in het dagelijks leven (Kaiser & Hommes, 2004: 305) Deze benadering gaat over gedrag van een individu die zich op een bepaalde wijze gedraagt (deugde) en karaktertrekken ontwikkelt om het doel te bereiken (Hoekstra, 2006). Dit sluit aan bij integriteit denken 2.0/3.0	Gericht op gedrag (deugden)	Zijn deugden volgens u belangrijk om te bezitten als bestuurder? Welke deugden zijn dit?	Tuurlijk worden er fouten gemaakt maar volgens mij moet je dan niet iemand afstraffen wanneer deze fout per ongeluk is begaan maar moet je kijken waar je als organisatie diegene beter had kunne helpen om deze fout niet te begaan. Het gaat vo.gensmij veel meer om ontwikkelen van een modus waarbij je kan ontwikkelen tot zodat je bekwaam bent om je integer te gedragen, niet iedereen is even in staat om elke situatie te overzien, daar kunnen wij als organisatie in helpen.
				Vertrouwen	Hoe u aan tegen iemand vrijlaten in zijn werkwijze op basis van vertrouwen? Hoe is dit vormgegeven binnen uw organisatie?	Via samenwerking tussen de kernactoren binnen de organisatie wordt er ruimte gemaakt voor innovatie. Deze samenwerking verzorgt een vertrouwen tussen deze actoren, vertrouwen is dus belangrijk in het creëren van samenwerking en urgentie voor integriteit, dit betekend wel dat je mensen de ruimte geeft om dit te doen, iets wat in een politieke context soms lastig te bereiken is, vertrouwen is een belangrijke factor omdat dit ervoor zorgt dat het gesprek over integriteit kan plaatsvinden, zeker omdat dit als een taboe ervaren wordt is er vertrouwen nodig, dit is nieta ltijd aanwezig doordat integriteit een taboe onderwerp ien fouten leiden tot schade, hierdoor neemt vertrouwen af
				Aspiraties	In hoeverre draagt integer gedrag bij aan een toename van persoonlijk geluk? Stelling: een bestuurder tracht zich integer te gedragen omdat hij zich dienstbaar wil opstellen aan de maatschappij?	Het is van belang dat een bestuurder zich beseft dat zijn positie een voorbeeld functie heeft en dat hij zijn werk en gedragingen doet om bij te dragen aan de maatschappij, dat betekend ook dat je als bestuurder in situaties komt die lastig zijn of dat je bepaalde dingen moet laten die andere bugrers wel mogen, een bestuurder moet eigenlijk zich steeds afvragen of hij, ook in prive, dit als voorbeeldfunctie wel kan doen, ookal is het niet fout kan het wel gek overkomen omdat hij nou eenmaal een voorbeeld functie heeft. Deze diensbaarheid moet een bestuurder voldoening geven en geluk op dat moment.
				Karakterontwikkeling	Bestaan er volgens u instrumenten om integer gedrag te stimuleren? Zo ja, zijn er instrumenten die u gebruikt binnen uw organisatie? Bestaan er volgens u instrumenten om integer gedrag te stimuleren? Zo ja, zijn er instrumenten die u gebruikt binnen uw organisatie?	Ja binnen onze organisatie gebeurd dat ook, je kan bijvoorbeeld dilemmatariningen geven om ervaring op te doen. Je zou mensen weerbaar kunnen maken door risico's inzichtelijk te maken of media trainingen etc. Het gaat er volgensmij vooral om dat je ervoor zort dat er draagvlak is bij de bestuurder om zich ook echt te conformeren en te ontwikkelen richting geaccepteerd en gevestigd gedrag, daar moeten dingen voor gelaten worden en dat kan alleen als diegene dat zelf ook wilt.
				Controle & toezicht gericht	Zijn er instrumenten die controles uitvoeren op integriteit? Kunt u een instrument beschrijven? Welke gedachte zit daar achter? Vind u het nodig dat er toezicht wordt uitgevoerd op het handelen?	de risicoanalyse geeft inzicht in risico's en daarin maken we behelidsmaatregelen. Controle doet we bijvoorbeeld door te kijken of declaraties klopen en er geen datalekken ontstaan etc. ik denk dat het wel van belang is om te controleren, fouten zijn snel gemaakt en daar kom je achter als je bekijkt wat er gebeurd.
				Compliance-Based	Compliance-based staan voor controle, toezicht en bestraffing als middel om mensen te sturen. Compliance wordt gebruikt in organi-saties om richting te geven aan werknemers en gericht is op volgen en laten volgen van regelgeving en procedures binnen de organi-satie (van Rijswijk, 2015). Compliance based model vindt haar oorsprong in de beginsel- gevolg benadering. Deze benadering heeft een sterke focus op het creëren van structuur en regelgeving om integriteitsvraagstukken aan te pakken. Hierbij gaat het zowel om het creëren van regelgeving, procedures en voorschriften als het toezichthouden en sanctioneren bij overtredingen (Karssing & Hoekstra, 2004). Dit sluit aan bij integriteit denken 1.0	Regelgeving centraal
Structuur en regelgeving als instrument voor integriteit	Welke rol speelt regelgeving binnen uw organisatie op gebied van integriteit?	Regelgeving zorgt er voor dat er kader zijn die structuur bieden voor de inrichting, binnen onze organisatie beeldt dit een kader voor acties en handelingen. Het sluit wel anderen dingen uit maar dan is het wel begrijpbaar en vattelijk				
	Sanctioneren als instrument	Hoe kijkt u aan tegen het koppelen van sancties op dit handelen? Vinden er sancties plaats binnen uw organisatie? Op welke manier?	Als mensen de regels overtreden hoort er volgensmij wel een gevolg aan te zitten, regels zijn er om kaders te stellen en binnen de organisatie moet je dat wel handhaven. We sanctioneren vind vaak plaats in de gemeenteraad maar ook via flinke gesprekken in het college.			

Begrip	Definitie	Concept	Theoretische onderbouwing	Indicator	Mogelijke vraagstelling	Voorbeeld van Resultaten
		Omgevingsfactoren	Bovens, 't Hart en van Twist de publieke context die constant in beweging is en als dynamisch gezien kan worden (Bovens et al., 2004). De dynamische omgeving genereert een complex speelveld voor bestuurders. Deze complexiteit en dynamiek wordt veroorzaakt door een drie factoren: 1. Schakelen tussen systemen Governance theorie heeft aandacht voor de verbintenissen tussen systemen, zoals die tussen het ambtelijke, het politieke en het maatschappij systeem, die weer doorwerken in anderen systemen. Bovens et al. benadrukken dat verschillende contexten invloed hebben op beleid, gedrag en besluitvorming 2. Operen in netwerken; Sorensen omschrijft deze 'netwerken' als non-lineaire verbinding tussen op zichzelf opererende actoren met eigen belangen die (gedeeltelijk) vrij samenwerken tot een gezamenlijke uitkomst (Sorensen, 2006) 3. culturele ontwikkelingen en trends; Van der Wal (2018) benoemt trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de dynamische wereld van bestuurlijke integriteit in de publieke context. Hij stelt dat deze ontwikkelingen een andere aanpak verwachten en je als overheid je moet kunnen aanpassen.	Onverzichtelijkheid (complexiteit & Dynamiek)	Op welke manier wordt complexiteit binnen uw organisatie ervaren op gebied van bestuurlijke integriteit? Op welke manier ziet u een positief effect van complexiteit binnen deze inrichting?	Naast dat de verschillende systemen hun eigen spelregels en omgangsvormen kennen hebben ze ook hun eigen belangen die ze zullen verdedigen en proberen te bereiken, dit samen met de hoeveelheid aan actoren maakt het voor een bestuurder complex en lastig te zien welke effecten de beslissingen hebben, zo kan het zijn dat een kleine gedraging grote gevolgen heeft omdat deze verkeerd opgevat worden of deze in de huidige ontwikkelingen niet meer kan en groot uitgemeten wordt in de media. Daarnaast draagt deze onverzichtelijkheid bij aan het feit dat bestuurders zich focussen op onderwerpen die wel overzichtelijk zijn omdat daar de kans op falen en schade lager is.
				Veelheid aan actoren (netwerken)	Ziet u een mogelijkheid van integriteit en waarom? Op welke manierervaart u netwerken binnen uw organisatie? Welk effect heeft dit op integriteit?	Het is belangrijk een gezamenlijke visie te creëren om samen deze stappen te zetten en zich open te stellen voor het gesprek in plaats van terug te vallen op de hard controls. Je maakt gebruik van actoren in je eigen Organisatie. De verbinding met de buitenwereld wordt bij integriteit niet gemaakt, dit komt omdat het lastig is om de veranderende waarde te organiseren in een organisatie waar structuur veelal de manier van werken is.
				Wisselende belangen (Schakelen tussen systemen)	Hoe gaat een bestuurder om met het schakelen tussen verschillende systemen? Heeft de aanwezigheid van verschillende belangen effect op bestuurlijke integriteit? hoe?	Zo kan het samenwerken van bepaalde uitnodigingen leiden tot de overtreden van regels binnen de eigen organisatie of scheve gezichten in de maatschappij maar draagt in verschillende systemen met belangen en risico's het is aan de bestuurder om deze af te wegen en de juiste beslissing te maken, maar het bemoeilijkt zeker wel de beslissingen en soms geberud het dat een bestuurder zich volgens die regels niet juist gedragen
				Doorvertaling van veranderingen in organisatie (ontwikkelingen)	Ziet u belangrijke veranderingen in de maatschappij die invloed hebben op (de visie op) integriteit?	Er is op dit moment geen manier om ontwikkelingen van het gebied van integriteit te volgen, we proberen de ontwikkelingen bij de houden maar de vaan van de dag is vaak sterk voelbaar waardoor deze verbinding is.
				Effect van omgeving in beleid/gedrag	Op welke manier kunnen ontwikkelingen in de maatschappij bijdragen aan een integriteitsproces?	Het komt wel voor dat er ad hoc ontwikkelingen zijn waar je als bestuurder aandacht aan moet besteden, hierdoor loopt de agenda vol. Daarvoor is het onwils belangrijk dat er duidelijkheid is in de verschillende rollen, handelingen maar ook dat je elkaar weet te vinden en er vertrouwen is.
De omgevingskarakteristieken van publieke organisaties Een complex, vloeibare en veranderlijke omgeving welke beïnvloed wordt door een verscheidenheid aan actoren, belangen en waarde waarin ambtsdragers zich bewegen en de maatschappij proberen te dienen waar bestuurders mee te maken krijgen en waar ze in werken. Deze karakteristieken hebben invloed op hun handelen, gedrag en beslissingsvermogen	Omgevingseisen	Overheden proberen sturing te geven door wetgeving, regelgeving en beleid. Deze beslissingen zijn bindend voor deelnemers. Dit proces werkt twee kanten op en heeft de maatschappij ook vereisten aan openbaar bestuur Bovens vertaalt deze eisen in vier vereisten: 1. Responsief bestuur; Gaat over transparantie van het openbaar bestuur als openheid voor publieke participatie, ze moet flexibel zijn en een balans vinden tussen het luisteren naar wensen van de burgers en het sturen voor het algemeen belang 2. Behoorlijk bestuur; Overheidsop treden moet een wettelijke grondslag hebben 3. Presenterend bestuur; gaat over doeltreffendheid en doelmatigheid van besturen. 4. Onkreukbaar bestuur; gaat over beroepsethische normen van bestuurders. Deze beroepsethische normen zijn bedoeld om machtsmisbruik tegen te gaan.	Participatie & transparantie (responsief bestuur)	Is er verbinding met burgers op het gebied van integriteit? Zou de verbinding met burgers voor een positief effect kunnen zorgen?	Met de veranderende visie in de maatschappij over samenwerken met actoren, ook burgers, wordt alles complex maar een bestuurder moet zich beseffen dat die complexiteit ook veel kennis bij zich draagt waar een bestuurder toegang tot heeft. Een bestuurder kan niet alles zelf tevoorschijn brengen en het netwerk kan bijdrage aan kennis, we zien participatie op veel gebieden in de organisatie maar bij integriteit is deze rol lastig vast te leggen, wel is het interessant om te kijken wat er speelt en wat de verwachtingen zijn zodat je van tevoren de wethouders aangeeft waar ze bevust zijn.	
			Rol wetgeving bij inrichting (behoorlijk bestuur)	Hoe ziet u de rol van nationale richtlijnen op het gebied van de inrichting van integriteit? Behoren de gestelde richtlijnen altijd gevolgd te worden? Is wetgeving volgens u een leidraad of meer een kader?	Integriteit wordt altijd gezien als iets wat voor de volle 100% geregeld moet zijn tevoorschijn te brengen en het netwerk kan bijdrage aan kennis, we zien participatie op veel gebieden in de organisatie maar bij integriteit is deze rol lastig vast te leggen, wel is het interessant om te kijken wat er speelt en wat de verwachtingen zijn zodat je van tevoren de wethouders aangeeft waar ze bevust zijn.	
			Doelmatigheid & doeltreffendheid (presenterend bestuur)	Gaat doelmatig en doeltreffend werken voor interger gedrag?	De overheid behoort mee te veranderen met de visie van de maatschappij, welke veranderingen zij hebben van de overheid en hoe de verstandhouding moet zijn is dus ook bewegelijk. Dit maakt het niet altijd even makkelijk omdat er geen goede manier is om deze veranderingen vroegtijdig te meten en loop je vaak als overheid achter de feiten aan. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn een kader waarin je moet opereren, dit betekend dat wanneer je kan uitleggen waarom je dat niet redt omdat je bepaalde dingen belangrijker vindt je wel interger gedraagt en transparant bent.	
			Beroepsethische normen & gewenste gedragingen (onkreukbaar bestuur)	Wat is volgens u de verwachting vanuit de maatschappij wanneer u kijkt naar gewenste gedragingen van bestuurders?	Het is belangrijk dat bestuurders zich gedragen en dit uitdragen naar de maatschappij, hoe kunnen we verachten dat burgers zich gedragen als bestuurders dat ze zelf niet doen, maar omdat die verwachte gedragingen in de maatschappij zo snel veranderen en spelregels aangepast moeten worden moet de maatschappij ook de bestuurder de ruimte geven om te luisteren, zich aan te passen en fouten te maken.	
			Effect van media op integriteit/organisatie	Denkt u dat de focus van de media op het gebied van integriteit invloed heeft op hoe bestuurders zich gedragen? Welk effect heeft dit volgens u?	De media speelt een belangrijke rol in het voorzien van informatie naar de maatschappij, door ontwikkelingen is er 24/7 informatie aan nieuws en moet ze dat nieuws ergens vandaan krijgen, ze willen zelf de eerste zijn met melden. Dit betekent dat de media constant opzoek is naar nieuws en elke beweging van bestuurders onder een vergrootglas liggen om nieuws te maken, dit heeft als effect dat bestuurder bang zijn om een fout te maken en schade op te lopen. Hierdoor blijven ze weg van onderwerpen als integriteit vanuit angst om negatieve te krijgen. Toch zorgt de focus van media ook voor mogelijkheid tot aanpassing van het huidige doordat er ineens belangstelling is voor het huidige verloop en de gemaakte fouten, er worden ineens meer mensen bij betrokken wat zorgt voor urgentie	
	Beïnvloedende actoren	Complexiteit bestaat uit veelheid aan actoren die invloed uitoefenen en dynamiek generen. Belangrijke actoren zijn bijvoorbeeld de media. Schokker & Schillemans (2016) stellen dat door de media aandacht de hoeveelheid wetgeving rondom integriteit gegroeid is en dat zij een belangrijke rol hebben als waakhond. Klijn (2016) Ziet een verandering in omgang met bestuurders en ziet dat de media meer gedramatiseerd en gepersonaliseerd nieuws deelt in plaats feitelijk weergeven van nieuws. Jacobs en Schillemans (2018) zien drie verschillende rollen voor media: 1. Forum rol; 2. Trigger rol; 3. versterkende rol. Hierin erkennen ze een veranderende rol van de media als objectieve waakhond naar iets actiever betrokken rol. Daarnaast stelt Bovens (2004) dat publieke organisaties te maken hebben met politieke klimaten waarbij burgers door verkiezingen invloed uitoefenen op de richting van de organisatie. Binnen dat politiek klimaat spelen verschillende belangen die invloed uitoefenen op elkaar. Sorensen (2006) stelt over governance networks dat autonomen netwerkactoren interacteren via onderhandelingen en gedeeltelijk zelfregulerend zijn waardoor ze invloed uitoefenen op uitkomsten en gedrag.	Invoelr actoren netwerk op integriteit en gedrag	Spelen netwerkactoren een rol bij bestuurlijke integriteit. Heeft dit een positief/negatief effect? Hoe?	Eik systeem heeft een laag aan complexiteit doordat er een veelheid aan actoren zijn die invloed uitoefenen op de onderliggende verstandhouding	
			Rol media bij integriteit inrichting	Wat voor een rol ziet u weggelegd voor de media op het gebied van integriteit? Kunt u dit onderbouwen?	De media is veel meer onderdeel van het systeem tegenwoordig. Vroeger was er een andere verstandhouding tussen media en een bestuurder terwijl ze nu zelf een andere rol pakken en veel meer opzoek gaan naar 'nieuws' er bovenop zitten voordat de feiten bekend zijn.	
			effect politiek debat op integriteit	Hoe verhoudt integriteit van bestuurders zich tot de politieke context en is dat volgens u een wenselijk proces? Op welke manier dragen partijen bij aan het leveren van integeren kandidaten?	Doordat veel mistanden direct uitgespeeld worden in de politieke arena is de ruimte om fouten te maken nihil, het heeft direct politieke gevolgen, hierdoor neemt het vertrouwen af en is samenwerking op dit gebied lastig omdat ze bang zijn voor de schade die de openheid kan bieden politiek	
			Integere eigenschappen bestuurder	Is integriteit aangeboren of aangeleerd? Welke eigenschappen is als staangeboren eigenschap om situaties in te schatten of hebben een radar voor politiek gevoeligheden of gewenst gedrag. Daarnaast zal de ene sneller in staat zijn bepaalde waarde overboord te gooien of slecht gedrag te vertonen dan anderen die van anture integer gedrag belangrijk vinden. Toch is het ook wel te ontkennen door ervaring en trainingen om weerbaar om te gaan met situaties.	Integriteit is denk ik een samenkomst van beide, sommige bestuurders zijn makkelijker in staangeboren eigenschap om situaties in te schatten of hebben een radar voor politiek gevoeligheden of gewenst gedrag. Daarnaast zal de ene sneller in staat zijn bepaalde waarde overboord te gooien of slecht gedrag te vertonen dan anderen die van anture integer gedrag belangrijk vinden. Toch is het ook wel te ontkennen door ervaring en trainingen om weerbaar om te gaan met situaties.	
			Effect vaardigheden bestuurder op integriteit	In hoeverre spelen de mate van overbaarheid, handelsbekwaamheid en bewustzijn van bestuurders een rol in het verbeteren van bestuurlijke integriteit?	de ene bestuurder heeft al veel meegemaakt en kan bepaald situaties inschatten of weet welke handelingen welke impact hebben. Daarnaast kennen ze door ervaring dan al belangrijke om-gangsvormen of relaties waardoor ze zelfverzekerder een situatie herkennen en er naar handelen	
Eigene kennis en kunde dragen bij aan de weerbaarheid, het handelen en het bewustzijn van bestuurders binnen onbekende dilemma's. Daarnaast wordt leiderschap gezien als een van de belangrijkste invloeden voor volgens om integer en ethisch te handelen (Giulla, 1998; Trevino, Hartman & Brown, 2000; Trevino & Nelson, 1999). Van Wart benoemt in de leadership Action Cycle leiderschapskarakteristieken die bestaan uit traits (eigenschappen) en skills (vaardigheden). Traits zijn aangeboren eigenschappen die groeien kunnen door ervaring, volgens Van Wart bestaat binnen deze eigenschappen persoonlijke integriteit uit eerlijkheid, betrouwbaarheid en rechtvaardigheid. Skills gaan in op trainbare onderdelen van leiderschap, zoals: communicatieve skills, sociale skills, beïnvloeding skills, analytische skills, technische skills en continue leren (Van Wart, 2017). Deze zijn trainbaar door self-study (1), experience (2) en education (3) (Van Wart, 2017).	Individuele kwaliteiten bestuurder	Effect zelfstudie & onderwijs op integriteit en gedrag (leiderschap Ontwikkeling)	Effect zelfstudie & onderwijs op integriteit en gedrag (leiderschap Ontwikkeling)	Is integriteit volgens u te ontwikkelen en zo ja op welke manier? Zijn er in uw organisatie instrumenten die integriteit bevorderen door de focus op ontwikkeling te leggen, zo ja welke?	het aanbieden van trainingen, om de persoonlijke integriteit van de bestuurder te verbeteren positief zal zijn voor de integriteit. Dit omdat deze ten eerste niet stilstaan bij integriteit maar ontwikkelen en verrijken de kennis van de bestuurder te geven voor weerbaarheid om handelsbekwaamheid in situaties waardoor de bestuurder sneller een goede inschatting kan maken.	
			Ethisch leiderschap	Welk effect heeft het uitdragen van integer gedrag in de organisatie? Stelling: Een wethouder die zich integer gedraagt zorgt voor een positief effect op gedrag in de organisatie?	Bestuurders en top van de organisatie hebben door hun positie maar de ook door hun uitstraling een belangrijke invloed op burgers, collega's of netwerkpartners. als een bestuurder of top van de organisatie een onderwerp aandacht geeft gaat de omgeving daarin mee. Een bestuurder heeft dus een belangrijke taak juist voorbeeld gedrag te laten zien en uit te dragen dat integriteit belangrijk is.	

### 3.2.1 Hypothesen

Hier wordt een aantal hypothesen geformuleerd, die aangeven welke relaties hoe worden onderzocht. Deze hypothesen zijn geformuleerd op basis van de verschillende deelvragen.

#### *Inrichting bestuurlijke integriteit*

De eerste deelvraag richt zich op de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit. Het theoretisch kader laat zien dat er diverse richtlijnen en kaders ontwikkeld zijn rondom de inrichting van integriteit. Het is interessant om te bekijken of de grotere gemeenten en de kleinere gemeenten deze richtlijnen op dezelfde manier gebruiken. Het theoretisch kader laat zien dat er zowel intern als extern gefocust kan worden. Doordat de grotere gemeenten op grote mate van omvang verschillen van de kleinere gemeenten, wordt verwacht dat de grotere gemeenten ook meer intern gefocust zijn op regels en wetgeving. Hierop volgend lijkt het logisch dat de kleinere gemeenten meer extern gefocust zijn en meer in het integriteitsdenken 2.0 zitten. Op basis van het theoretisch kader worden de volgende hypothesen geformuleerd:

H1a: zowel de categorie >300.000 inwoners per gemeente als de <300.000 gemeenten baseren hun inrichting bestuurlijke integriteit op de richtlijnen ontwikkeld door het ministerie van BZK.

H1b: de categorie >300.000 gemeenten zijn meer intern gefocust op wet en regelgeving en hebben hierdoor meer regels vastgelegd rondom de inrichting van bestuurlijke integratie dan de gemeenten in de categorie <300.000 inwoners per gemeenten.

H1c: gemeenten uit de categorie <300.000 inwoners per gemeente zijn meer gericht op integriteitsdenken 2.0 (gedrag/value-based denken) dan gemeenten uit de categorie >300.000 inwoners per gemeente.

H1d: de huidige inrichting van de gemeente Rotterdam is vooral intern gefocust (wet en regelgeving) dan extern gefocust (omgevingseisen/vereisten/karakteristieken).

De hypothesen worden vastgesteld op basis van de deskresearch en interviews. Om te kijken of een gemeente meer intern of extern gefocust is, wordt gekeken naar in hoeverre de gemeente vasthoudt aan de intern gebruikte/ingestelde wet- en regelgeving en in hoeverre rekening wordt gehouden met de omgevingseisen.

#### *De karakteristieken van de omgeving*

De tweede deelvraag richt zich op de karakteristieken in de huidige omgeving waarin gemeentebestuurders opereren. Het theoretisch kader stelt dat de omgeving uit diverse karakteristieken bestaan. Twee belangrijke karakteristieken zijn de maatschappij en media. Vanwege de invloed die de media hebben, wordt gesteld dat dit positief werkt op de (inrichting van) bestuurlijke integriteit. Ook beschrijft het theoretisch kader dat de omgeving complex en dynamisch is. Er wordt verwacht dat dit een negatief effect heeft op de uitvoering van de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit. Dit omdat de inrichting lastig vorm te geven kan zijn door de complexiteit. Binnen dit onderdeel zijn de volgende hypothesen geformuleerd:

H2a: complexiteit en dynamiek uit de omgeving hebben een negatieve invloed op de uitvoering van de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit binnen de gemeente Rotterdam.

H2b: een toenemende focus in de maatschappij en media op integriteit hebben een positief effect op (de inrichting van) bestuurlijke integriteit.

H2c: het gebruik van de risicoanalyse in de richting van bestuurlijke integriteit heeft een positief effect op het voeren van een open gesprek over integriteit door de ambtsperiode heen.

De hypothesen worden vastgesteld op basis van de deskresearch en interviews. Om de complexiteit en dynamiek te toetsen wordt via interview vragen de focus gelegd op welke positieve & negatieve ervaringen binnen de huidige inrichting en waardoor deze ontstaan. Door daarna door te vragen naar de onderliggende effecten en mogelijke verbeteringen kunnen de antwoorden gelinkt worden aan de kennis opgedaan uit de literatuurstudie. Omdat het een semigestructureerd interview betreft worden de vragen aangepast zodat er getoetst wordt of aspecten van de theoretische concepten uit het theoretisch kader ervaren worden. Op deze manier zijn de antwoorden te linken aan theoretische onderbouwing en is het effect van deze theoretische concepten meetbaar gemaakt. De toenemende focus van de maatschappij en media wordt vooral getoetst via interviews. Er worden vragen gesteld die gaan over

wat voor een rol de media en maatschappij hebben binnen de organisatie, hoe de persoon er zelf over denkt en of het de denk- en handelwijze van de persoon beïnvloedt.

#### *De passendheid van bestuurlijke integriteit*

De derde deelvraag richt zich op in hoeverre de inrichting van bestuurlijke integriteit op dit moment toereikend en passend is. Het theoretisch kader beschrijft de verschillende vormen van integriteitsbeleid en de inhoud van deze soorten beleid. Op basis hiervan zijn de volgende hypothesen geformuleerd:

H3a: de omgeving bevat karakteristieken waarbij de inrichting van bestuurlijke integriteit met focus op gedrag en ontwikkeling (2.0/3.0) beter aansluiten bij de omgeving dan regelgeving en procedure (1.0).

H3b: hoe groter de ontwikkeling naar een integriteitsbeleid 3.0 is, hoe minder negatieve effecten vanuit de omgeving voortkomen.

Het toetsen van de hypothesen vindt plaats door middel van de gekozen onderzoeksinstrumenten. Om vast te stellen in welke fase de gemeente van het integriteitsbeleid zit wordt gekeken of er wordt voldaan aan de kenmerken vastgesteld door van der Wal (2018). Het operationaliseringsschema toont interviewvragen die de indicatoren meetbaar maken. Daarnaast bevat het schema ook quotes om deze metingen te onderbouwen. De uitwerking van de effecten van de fase in integriteitsbeleid worden gemeten door in de interviews te focussen op de vraag welke verbeteringen zouden helpen om de, uit hypothese 2 gehaalde, complexiteit en (negatieve) effecten te verbeteren of beter bij aan te sluiten. Door de antwoorden te plaatsen in een van de fase (gericht op juridiseren, gericht op gedrag of gericht op professionele ontwikkeling) kan er gekeken worden of de groei in fasen leidt tot een betere aansluiting met de omgeving en daardoor de inrichting van bestuurlijke integriteit verbeterd. Deze exercitie is bedoeld om respondenten zelf te laten nadenken en te komen met mogelijke verbeteringen bij de eerdergenoemde ervaringen. Dit geeft de mogelijkheid ze in een later stadium te plaatsen, via coderen, in het operationaliseringsschema.

## 4. Analyse

Dit hoofdstuk kijkt naar de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit. Door middel van deskresearch wordt gekeken naar het aanwezige kader waarop deze inrichting is gebaseerd, de landelijke richtlijnen vanuit het ministerie van BZK en de huidige inrichting binnen de gemeente Rotterdam. Hierop volgend is de analyse te vinden over hoe de inrichting binnen de andere onderzochte categoriegemeenten is georganiseerd en wat de leerpunten/wensen hiervan zijn. Het laatste onderdeel van dit hoofdstuk kijkt naar de huidige omgeving waarin bestuurders werken. Dit gebeurt door de opgehaalde data uit de interviews te analyseren en te vergelijken met de karakteristieken genoemd in het theoretisch kader. De bedoeling hiervan is het achterhalen van ervaringen met deze karakteristieken en welke onderliggende processen daaraan te grondslag liggen. Ook wordt gekeken welke effecten zij hebben.

### 4.1 de huidige inrichting bestuurlijke integriteit

Deze paragraaf bespreekt allereerst het wettelijke kader over de invulling van bestuurlijke integriteit en de beschikbare richtlijnen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hierbij staat de analyse van de handreiking integriteitscan politieke ambtsdragers centraal. Vervolgens wordt de inrichting van bestuurlijke integriteit in gemeenten boven 300.000 inwoners belicht. Hierbij wordt de casusgemeente uitgelicht. Daarna wordt de invulling van bestuurlijke integriteit van de gemeentelijke organisaties binnen de categorie <300.000 inwoners bekeken.

#### 4.1.1 Wettelijke Kaders

In de gemeentewet is een aantal wetsartikelen opgenomen die invulling geven aan de verschillende rollen bij de inrichting van bestuurlijke integriteit en de benoeming van kandidaat-wethouders (zie tabel 4). De gemeenteraad heeft volgens deze wettelijke kaders een controlerende rol en is actief betrokken bij de benoeming en installering van het College (met uitzondering van de voorzitter). Binnen Rotterdam is een geloofsbrievencommissie belast met het toetsen van de wettelijke vereisten voor kandidaat-wethouders. Voorafgaande aan de toetsing en de voordracht van het advies aan de gemeenteraad doet de gemeente, in opdracht van de burgemeester, een risicoanalyse voor kandidaat-wethouders om het risico op integriteitschendingen te minimaliseren. Een belangrijk onderdeel van de bestuurlijke integriteit is de risicoanalyse die uitgevoerd wordt voorafgaand aan de installatie van de wethouder. De analyse is bedoeld om de gemeenteraad te adviseren over mogelijke risico's bij individuele kandidaten en kan op verschillende manieren ingericht worden.

<i>Grondslag</i>	<i>Wat</i>	<i>Wie besluit</i>	<i>Aanvullende opm.</i>
<i>Art. 10, 36a en 41a Gemeentewet</i>	<b>Benoembaarheidsvereisten</b> wethouder <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingezetene in de gemeente.</li> <li>• 18 jaar of ouder zijn.</li> <li>• Niet van kiesrecht uitgesloten</li> </ul>	Gemeenteraad	
<i>Art. 36a lid 3, 36b en 46 Gemeentewet</i>	Voor leden van de Gemeenteraad uitgesloten functies/werkzaamheden.	Burgemeester en Gemeenteraad	Wethouder die in strijd met art. 36a, 36b en 46 handelt, kan worden geschorst door de raad.
<i>Art. 41a Gemeentewet</i>	Afleggen eed (verklaring of belofte) door wethouders.	Gemeenteraad	
<i>Art. 35 Gemeentewet</i>	Benoeming wethouders (m.u.v. de voorzitter).	Gemeenteraad	
<i>Art. 41b Gemeentewet</i>	Wethouders vervullen geen nevenfuncties waarvan uitoefening ongewenst is i.r.t. functie college van B&W	Gemeenteraad	
<i>Art. 41c Gemeentewet</i>	Vaststellen gedragscode wethouders.	Gemeenteraad	

**Tabel 4:** Wettelijk kader bestuurlijke integriteit

#### 4.1.2 Integriteitsrichtlijnen vanuit het Ministerie

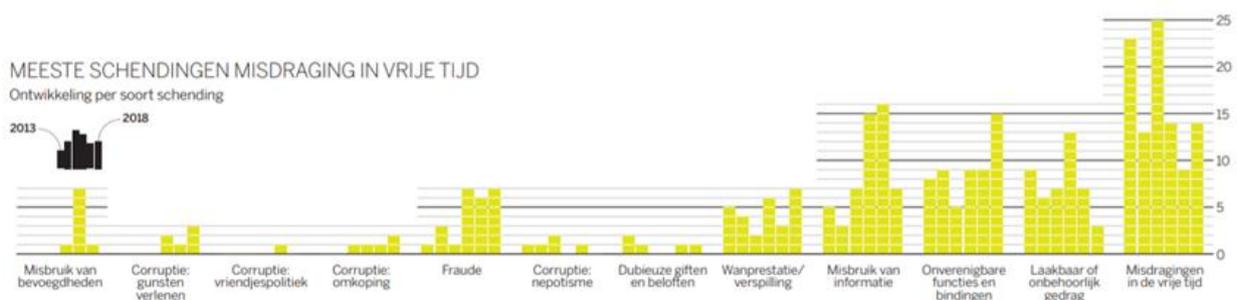
De afgelopen jaren heeft BZK de wetgeving aangepast en handvatten en handelingsperspectieven voor gemeenten en betrokken actoren ontwikkeld. Zeger van der Wal bespreekt in *'integriteit 2025'* integriteitsbeleid 1.0, 2.0 en 3.0. Integriteitsbeleid 1.0 is een legalistische benadering met focus op fraude en corruptie en op compliance en repressieve maatregelen. De nadruk ligt op wetgeving en richtlijnen voor onderzoek na (vermoedelijke) schending. Integriteitsbeleid 2.0 is een morele benadering met focus op alle schendingen waarbij bewustwording, waarden en leren centraal staan. Het gaat om dilemmasessies, trainingen en gesprekken. Integriteitsbeleid 3.0 is een professionele integrale benadering met de focus op de individuele verantwoordelijkheid, vakmanschap en rolinvulling.

Van der Wal benadrukt dat in de omslag van model 1 naar 2 het integriteitsbeleid van politieke ambtsdragers is gaan achterlopen op die van ambtenaren (Van der Wal, 2018). In veel gevallen missen publieke organisaties een gedragscode en de juridische basis om de stap naar bewustwording te maken. Dit komt mede doordat integriteit een niet vatbaar begrip betreft waardoor er gekozen wordt om het vatbaar te maken in procedures en regelgeving. De stap zetten naar bewustwording en een andere benadering vraagt het loslaten van deze structuren en dat is minder ordelijk en lastiger te controleren waardoor er weerstand optreedt. Om de stap te zetten naar de tweede fase geeft van der Wal aan dat het vertrouwen onderling bij betrokken actoren de lijm moet vormen. Dit baseert van der Wal op het value-based model dat ethisch gedrag nastreeft vanuit vertrouwen en een positief mensbeeld.

#### *Veranderende landelijke tendens*

Bij het ministerie zien we een verandering in zienswijze op bestuurlijke integriteit. Eerst werd gekeken naar inbedding in wet en regelgeving (zoals aanpassing van de gemeentewet). Nu worden er handvatten en handreikingen gecreëerd om gemeenten te bewegen de stap te zetten naar een op gedrag gerichte sturing. De tijd van 'een beetje integer bestaat niet' lijkt voorbij. Steeds meer wordt ingezien dat integriteit geen zwart wit, goed of fout kwestie is en crucialer en gevoeliger is voor politieke ambtsdragers. Dit vraagt een andere aanpak dan de juridische. Het ministerie slaat met de nieuw uitgegeven *handleiding basisscan* een nieuwe weg in en pleit voor een inzet waarbij bewustwording en het gesprek belangrijk onderdeel zijn. Ook in de maatschappij zien we een stijgende focus op integriteit en gedrag van bestuurders. Steeds meer wordt integriteit onderdeel van nieuwsberichten of politieke debatten. Zo worden bijvoorbeeld oude uitspraken via sociale media naar boven gehaald en binnen de kortste keren groot uitgemeten in de media en in de gemeenteraad. Een voorbeeld hiervan is de politieke integriteitsindex van de Volkskrant. Hierin wordt inzichtelijk gemaakt welke partijen integriteitschendingen hebben begaan, welke integriteitschendingen het zijn en hoeveel. In de onderstaande figuur is weergegeven hoeveel schendingen er vanaf 2013 tot 2018 hebben plaatsgevonden en welke dat waren. Er valt uit te concluderen dat de meeste schendingen plaatsvinden binnen de categorie 'misdragingen in de vrije tijd'. Verder de meeste schendingen gaan over gedrag.

*"Tegenwoordig wordt er zelf gekeken naar tweets van 10 jaar geleden, als bestuurder is er weinig privé maar de focus op bestuurders zorgt er ook voor dat bestuurders wegblijven van bepaalde onderwerpen omdat deze gevoelig zijn of verkeerd opgevat worden, bestuurders zijn zelf dus ook hyper gefocust op fouten maken, terwijl fouten maken soms alleen maar helpt in ontwikkelen"* – Respondent E



Ondanks dat er, door te kijken naar berichtgeving over integriteitschendingen van bestuurders, opgemerkt kan worden dat er sinds 2013 een stijgende focus is op integriteit in de maatschappij en mediaberichtgeving (bijvoorbeeld de politieke integriteitsindex), is er vanuit documentstudie niet met zekerheid te zeggen dat de ontwikkeling in integriteit denken zich zo ontwikkeld heeft omdat er een grotere focus is ontstaan. Wel delen respondenten dat gemeenten zich vaak pas zijn gaan bezighouden met de inrichting van bestuurlijke integriteit nadat er zich een

schending heeft voorgedaan die zowel politiek als publiekelijke in de aandacht is gekomen binnen hun eigen gemeente. Daarover meer in de volgende paragraaf.

*“Dit betekent dat de media constant opzoek is naar nieuws en elke beweging van bestuurders onder een vergrootglas liggen om nieuws te maken. dit heeft als effect dat bestuurder bang zijn om een fout te maken en schade op te lopen. Hierdoor blijven ze weg van onderwerpen als integriteit vanuit angst om negativiteit te krijgen. Toch zorgt de focus van media ook voor mogelijkheid tot aanpassing van het huidige doordat er ineens belangstelling is voor het huidige verloop en de gemaakte fouten. er worden ineens meer mensen bij betrokken wat zorgt voor urgentie – Respondent F”*

De kortstondige focus en aandacht verzorgt dus een urgentie die ervoor zorgt dat de aandacht op de inrichting gevestigd wordt en er aanpassingen komen. Toch is de veranderingen in de tendens niet met zekerheid te verklaren. Wel zorgt de specifiek gerichte focus bij een incident voor urgentie tot innovatie.

#### *Nieuwe instrumenten*

Uit het interview met de respondent van het ministerie van BZK, de verschillende handreikingen en kamerbrieven valt te concluderen dat het ministerie de visie over integriteit bijstelt en de stap maakt naar integriteit gericht op bewustwording en gedrag. In de handreiking basisscan integriteit pleit het ministerie voor een doorlopend proces waarin gesprek, trainingen en gedragsmatigheden centraal staan.

*“De afgelopen jaren zie je dat de richtlijnen en handelingskaders veranderd zijn. Gedrag en bewustzijn wordt steeds belangrijker omdat de omgeving dat vraagt – Respondent A”*

In een kamerbrief van 19 maart 2018 benadrukt de minister van BZK het belang van bestuurlijke integriteit. De focus van het ministerie verplaatst zich richting screening, bewustwording en creëren van stabiliteit in gemeenteraden en college. Ook in een brief van de minister aan gemeenteraden en burgemeesters van 19 maart 2018 wordt het belang voor integriteit nogmaals bevestigd, worden partijen aangeraden om gebruik te maken van de handreiking integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen door hun verantwoordelijkheid voor integere kandidaten op de kieslijst en wordt de belangrijkheid van screening van kandidaat-wethouders benoemd door deze te koppelen aan een vijftal punten:

- 1.** De primaire verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige kandidaatstelling ligt bij de lokale politieke partij (die kandidaten voordraagt), de gemeenteraad (bij de collegevorming) én de kandidaat samen;
- 2.** De risicoanalyse integriteit dient vooraf transparant te zijn. Wil de raad de burgemeester hier een specifieke rol toebedelen dan dient dit geregeld te worden. De gemeenteraad dient (bijvoorbeeld in het reglement van orde van de gemeenteraad) de burgemeester expliciet de mogelijkheid te geven om een risicoanalyse voor kandidaat-wethouders te verrichten ten behoeve van de gemeenteraad;
- 3.** Een risicoanalyse richt zich primair op bewustwording bij de kandidaat en diens partij. De risicoanalyse gebeurt vanuit een positieve grondhouding; er zijn immers geen signalen die aanleiding geven tot een integriteitsonderzoek. De risicoanalyse faciliteert het gesprek tussen kandidaat, politieke partij of gemeenteraad(commissie)en toekomstige collega's uit het college, maar de rapportage geeft geen eindoordeel over de benoembaarheid van een kandidaat;
- 4.** Een risicoanalyse wordt in principe verricht op basis van vrijwilligheid en vereist daarom toestemming van de kandidaat-wethouder. De kandidaat dient zich voorafgaand aan diens (openbare) kandidaatstelling bewust te zijn dat, aan welke normen (b.v. gedragscode) en op welke wijze zij of hij wordt getoetst en aan wie de uitkomsten beschikbaar worden gesteld. Het is aan de politieke partij, de gemeenteraad (commissie) en de burgemeester om kandidaat-wethouders daarover tijdig en adequaat te informeren;
- 5.** Bij de risicoanalyse voor de kandidaat-wethouder dient zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met de privacy van de betreffende kandidaat. De informatie die wordt gevraagd dient proportioneel te zijn in verhouding tot het belang dat daarmee gediend wordt.

#### *Handreiking integriteitscan politieke ambtsdragers*

Na deze kamerbrieven en brief aan de gemeenteraden en burgemeester heeft het ministerie opdracht gegeven om onderzoek te doen voor het creëren van een handreiking voor een integriteitscan voor politieke ambtsdragers. Dit omdat er verschillende vormen van invulling zijn ontstaan. Voorbeelden hiervan zijn het zelf afnemen van een

screening/integriteitscan, het laten afnemen door extern bureau of niet afnemen van een screening/integriteitscan. In de bijlagen (bijlage 1) is de checklist integriteitsanalyse bijgevoegd.

De handreiking is in maart 2019 uitgekomen en benadrukt dat de integriteitscan onderdeel is van een groter proces en als basis dient om bewustwording van de kandidaat op het gebied van integriteit te stimuleren. Deze fasen bestaan uit afspreken, informeren, uitvoeren en borgen. Afspreken vindt plaats voor de verkiezingen en gaat over het bespreekbaar maken van de rollen en verantwoordelijkheden. Denk hierbij aan gesprekken met partijen over integriteit als basis voor de kieslijst, welke vorm van risicoanalyse plaats gaat vinden en welke werkwijze je aanhangt. Informeren gaat over hoe je omgaat met de verkregen informatie, welke timing je aanhangt en hoe je dat communiceert. Uitvoeren gaat over het repressieve gedeelte waarin de risicoanalyse plaatsvindt, hoe lang de procedure kan duren, hoe je omgaat met het delen van de verkregen informatie en de eindrapportage en benoeming door de geloofsbrievencommissie. Borgen gaat over opvolgen van de uitkomsten, evaluatie en de risicoanalyse onderdeel laten worden van het integratiebeleid. Deze laatste fase is bedoeld om de risicoanalyse te gebruiken in de gehele ambtsperiode als onderdeel van de bewustwording.

Wettelijk kader handreiking  
De handreiking is gebaseerd op een aantal wettelijke bepalingen:

- De benoembaarheidsvereisten Art. 36a/art. 10 Art. 35b/art. 10 Art. 31
- De onverenigbare betrekkingen Art. 36b Art. 35c Art. 31
- De verboden handelingen Art. 41c/art.15 Art. 40c/ art. 15 Art. 33
- De nevenfuncties Art. 41b Art. 40b Art. 44a

#### *Risicogebieden bij de integriteitscan*

Deze wettelijke bepalingen vormen de basis van de toetsbaarheid en het handelingsperspectief voor de geloofsbrievencommissie en voor de integriteitsscan. Het ministerie van BZK heeft deze bepalingen vervolgens vertaald naar een aantal risicogebieden:

##### 1. de financiële/functionele aspecten

- Financiële belangen en aandelenportefeuille;
- Juridische belangen, zoals subsidie- of opdrachtrelaties met het openbaar bestuur;
- Eigendom van vastgoed of gronden;
- Schulden en betalingsrisico's (hiertoe wordt o.a. een BKR-uittreksel opgevraagd);
- Omgaan met vertrouwelijke informatie;
- Bevoegdheden als bestuurder op basis van portefeuille en impact daarvan.

##### 2. de persoonlijke aspecten

- Juistheid en volledigheid CV;
- Strafrechtelijke en relevante juridische uitspraken uit het verleden, lopende juridische procedures;
- Lidmaatschappen, bijvoorbeeld van verenigingen binnen de gemeente;
- Nevenfuncties en -activiteiten;
- Het netwerk van de kandidaat, inclusief directe familieleden;
- Opleiding;
- Arbeidsverleden, en eventuele onregelmatigheden die hierin plaatsvonden;
- Verlofregeling of terugkeergarantie bij de huidige of een vorige werkgever;
- Gedrag op sociale media, ook in het benaderen van inwoners en andere bestuurders;
- Bestuurlijke ervaring.

Deze risicogebieden kunnen volgens de handreiking op drie verschillende manier gedekt worden. Dit houdt in dat er via drie verschillende routes een integriteitsscan uitgevoerd kan worden, namelijk via een extern bureau (1); via de voorzitter van het bestuursorgaan (2) en via een commissie (3).

Tijdens de risicoanalyse wordt er gekeken naar drie onderdelen: informatie welke de kandidaat zelf aanlevert zoals het Curriculum Vitae, Verklaring omtrent het gedrag (VOG), BKR-verklaring en een ingevulde vragenlijst (om risicogebieden te duiden). Het tweede onderdeel zijn de externe informatiebronnen zoals openbare bronnenonderzoek en referenties. Het laatste analyseonderdeel is het gesprek. Hierin staan de geanalyseerde bronnen centraal in

het gesprek. In de handleiding staat het volgende vermeld over de risicoanalyse: ‘uiteindelijk draait de risicoanalyse om een goed gesprek, gebaseerd op zorgvuldig onderzoek’. Zie voor voorbeeldvragen van het gesprek bijlage 2.

### Route 1. Extern bureau

#### Voordelen

- 1 De uitvoering van het onderzoek geschiedt door speciaal daarvoor opgeleide onderzoekers;
- 2 Het onderzoek vindt plaats buiten de politieke sfeer;
- 3 Betrokkenen in de gemeente (die tijdens de bestuursperiode in een andere relatie staan tot de wethouder) hoeven niet in de rol van onderzoeker te treden;
- 4 In de toch al drukke periode tot aan de benoeming neemt het bureau de burgemeester werk uit handen.

#### Nadelen

- 5 Het laten uitvoeren van de risicoanalyses door een extern bureau brengt kosten met zich mee;
- 6 Hoewel het onderzoek tot een rapportage leidt, beschikt de opdrachtgever van de integriteitsanalyse over minder informatie dan wanneer hij het onderzoek zelf uitvoert.

### Route 2. Voorzitter bestuursorgaan (burgemeester)

#### Voordelen

- 12 De voorzitter neemt direct een stevige positie in op het thema integriteit;
- 13 De voorzitter weet precies wat wel en niet besproken is in de risicoanalyse en kan daarop teruggrijpen tijdens de bestuursperiode;
- 14 De gemeente, provincie, het waterschap of openbaar lichaam maakt geen extra kosten voor het onderzoek.

#### Nadelen

- 15 De voorzitter is geen gespecialiseerde onderzoeker of adviseur;
- 16 De voorzitter spreekt de kandidaten aan het begin van de samenwerking in het college in een bijna toetsende, beoordelende setting, terwijl hij vervolgens met ze moet samenwerken. Dat maakt de voorzitter kwetsbaar.

### Route 3. Een commissie

#### Voordelen

- 7 Het primair verantwoordelijke bestuursorgaan blijft ‘in control’ tijdens het benoemingstraject van de kandidaten;
- 8 De gemeente maakt minder extra kosten voor het onderzoek (kosten extern bureau blijven).

#### Nadelen

- 9 Net als de voorzitter van het bestuursorgaan is de commissie -in tegenstelling tot een extern bureau- niet gespecialiseerd in dergelijke analyses;
- 10 Het komt vaak voor dat de commissieleden de kandidaten al kennen. Het risico bestaat daarmee dat zij de kandidaten niet objectief en onafhankelijk beoordelen;
- 11 De risicoanalyse kan als politiek middel ingezet worden.

(De commissie geloofsbrieven of integriteitscommissie krijgt vaak de rapportage van de risicoanalyse die door een extern bureau wordt uitgevoerd. Er zijn ook gemeenten waarin de Commissie bij wijze van risicoanalyse, in het gesprek dat zij met de kandidaten voert, aandacht besteedt aan integriteit)

### Inrichting van het proces

Het is volgens de handleiding van belang om het proces van de risicoanalyse zo duidelijk en transparant mogelijk in te richten. Dit houdt in dat het proces van tevoren besproken is en dat de procestappen duidelijk zijn zonder verassingen. Omdat er na de bekendmaking van kandidaten weinig tijd is en het proces in een stroomversnelling gaat waar verschillende actoren invloed uitoefenen, is het belangrijk dat er van tevoren met de verschillende actoren duidelijkheid is over het tijdspad en dat de actoren zich scharen achter het doel van de analyse. Deze verbinding tussen actoren en de duidelijkheid over doel en tijdspad zullen ruim voor de verkiezingen besproken en vastgelegd moeten worden. Hierbij is draagvlak tussen de betrokken actoren van belang. Denk hierbij aan actoren zoals de gemeentesecretaris, griffier, burgemeester en gemeenteraad. Door de stroomversnelling die intreedt na de bekendmaking van kandidaten, kan het handig zijn om een aanspreekpunt in te richten voor de kandidaat voor het stellen van vragen. Uit interviews volgen drie opties om aanspreekpunten in te richten: de gemeentesecretaris is vanuit de rol van eerste adviseur van het aankomende college het aanspreekpunt(1); de burgemeester als bevorderaar van integriteit in het college is aanspreekpunt en dient vertrouwen te creëren bij aankomende collegeleden (2) en de ambtelijke organisatie is aanspreekpunt (adviseur/ambtenaar integriteit) (3).

### Rol burgemeester

De rol van de burgemeester (voorzitter gemeenteraad) kan volgens de handreiking op drie manieren ingevuld worden: ten eerste de wettelijke zorgplicht (accent ligt dan op de verantwoordelijkheid van de rol van burgemeester voor integriteit, het doel van de risicoanalyse is dan ook het verkrijgen van inzichten in integriteitsrisico's), ten tweede de rol van de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad (de risicoanalyse is dan bedoeld als hulpmiddel voor dit orgaan om de kandidaat-bestuurder te benoemen, schorsen of ontslaan. Het doel is dan vooral het informeren van de gemeenteraad) en als laatste de rol van burgemeester als voorzitter van het college (de nadruk ligt op het vormen van een team dat tijdens de bestuursperiode niet in de problemen komt op het gebied van integriteit). In dat geval is het doel vooral zicht hebben op de risico's en het borgen van het uitvoeren van de beheersmaatregelen.

### *Resultaten van de risicoanalyse*

De resultaten van de risicoanalyse bevatten gevoelige informatie die raken aan het privéleven van de kandidaat. Om daarmee zorgvuldig om te gaan zijn er twee opties: het volledige rapport wordt gedeeld als vertrouwelijk document met de kandidaat en de opdrachtgever (de burgemeester). De geloofsbrievencommissie ontvangt de conclusies met beheersmaatregelen als geheim stuk of de kandidaat ontvangt het volledige rapport en de opdrachtgever (burgemeester) ontvangt samen met de geloofsbrievencommissie een conclusie met beheersmaatregelen als geheim document. De informatiedeling over de inhoud van de documenten ligt volledig bij de kandidaat zelf. Dit betekent dat er naast een terugkoppeling van of conclusie en beheersmaatregelen aan geloofsbrieven en opdrachtgever of volledige document met opdrachtgever, de kandidaat de enige is die zelf kan beslissen om de informatie te delen met derden. Dit zou kunnen betekenen dat de kandidaat de inhoud van het document kan delen met zijn politieke partij. Dit is aan de kandidaat zelf om deze beslissing te nemen.

Uit interviews met burgemeesters blijken sommigen optie twee te hanteren om zo ver mogelijk van het proces af te zitten, een onafhankelijke houding te kunnen aannemen en het gesprek te kunnen voeren. De handleiding ondersteunt de strekking om de risicoanalyse te gebruiken als beginpunt van het gesprek over integriteit in het college en ondersteunt het feit dat de burgermeester, vanuit zijn rol, het gesprek aangaat met de kandidaat over gedrag. In de handleiding staat dat de risicoanalyse zowel de organisatie als de kandidaat inzichten kan geven over gedrag en verwachtingen. Door het gesprek rond de resultaten van de risicoanalyse te organiseren ontstaat er een open gesprek dat doorloopt tijdens de ambtsperiode. De handleiding prefereert ook dat het proces rondom bestuurlijke integriteit doorloopt na de risicoanalyse en niet stopt na de screening.

### *Borgen*

Wanneer uit de risicoanalyse blijkt dat er risico's bestaan rondom een kandidaat kunnen er, volgens de handleiding, een aantal beheersmaatregelen opgesteld worden die de risico's per individuele kandidaat verminderen of wegnemen. Sommige beheersmaatregelen kunnen in een kort tijdsbestek gemaakt worden, andere kosten meer tijd. De uitvoering van de beheersmaatregelen ligt bij de kandidaat zelf. Toch is het handig om dit te borgen. Hier kan de burgemeester een belangrijke rol in spelen. Daarnaast is het van belang om de kandidaat bij te staan met advies en hulp wanneer hij/zij dit verlangt. Hierin kan de ambtenaar belast met bestuurlijke integriteit een rol spelen. Naast dat de risicoanalyse centraal moet staan in het gesprek, stellen zowel de handleiding als respondenten dat er enige vorm van opvolging moet voortkomen na de risicoanalyse en dit onderdeel moeten worden van een doorlopend integratiebeleid. Deze borging zou plaats kunnen vinden door het organiseren van interviews, dilemmatrainingen, gezamenlijk opstellen van een gedragscode en het actualiseren van een integriteitbeleid. Door de risicoanalyse niet te zien als toegangspoort maar als beginpunt van een doorlopend ontwikkeltraject gefocust op gedrag en professionaliteit, wordt de risicoanalyse gekoppeld aan de stappen die van der Wal benoemd. Op deze manier is de risicoanalyse niet bedoeld om 'goed' of 'fout' gedrag te toetsen en gericht op compliance maar op ontwikkeling en values. Hierdoor ontstaat commitment bij de kandidaten voor het proces in plaats van het idee dat zij getoetst wordt.

*“De risicoanalyse moet niet alleen maar een poortje zijn waar je doorheen gaat en dat als die niet gaat piepen je losgelaten wordt/ het moet onderdeel zijn van een proces door de ambtsperiode heen waar gedrag en persoonlijke ontwikkeling centraal staan – Respondent E”*

#### 4.1.3 beleidsplan ambtelijke en bestuurlijke integriteit Rotterdam 2016 – 2020

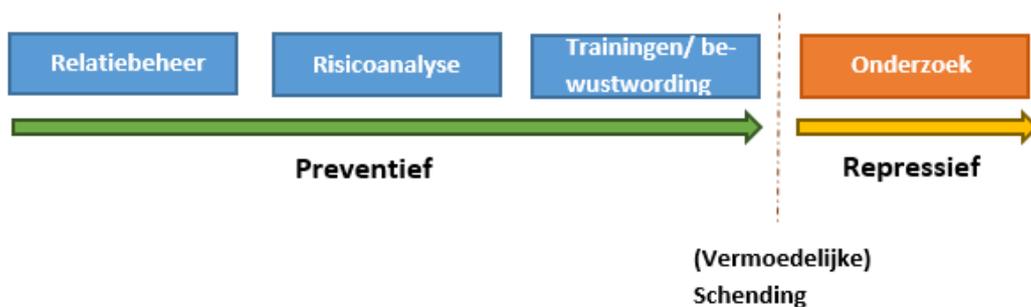
Voor de gemeente Rotterdam is integriteit belangrijk. Binnen de organisatie zijn de ambtelijke integriteit en bestuurlijke integriteit ingericht. Bij ambtelijke integriteit stuurt de coördinator ambtelijke integriteit een groep aan die onderzoek doet naar integriteitschendingen, functionarissen integriteit bij afdelingen en via de coördinator vertrouwenspersonen de vertrouwenspersonen binnen de organisatie. Bij de ambtelijke integriteit zien we een scala aan maatregelen die preventief en repressief plaats kunnen vinden.

Bij bestuurlijke integriteit is de coördinator bestuurlijke integriteit de integriteitsadviseur van de burgemeester en het ambtelijk aanspreekpunt van de gemeentesecretaris. Deze coördinator is verantwoordelijk voor het jaarplan bestuurlijke integriteit, organiseert trainingen en is meldpunt voor signalen van schendingen. De gemeente benoemt in de beleidsdocumenten de bestuurlijke integriteit van belang omdat de stad erop moet kunnen vertrouwen dat bestuurders integer met die bevoegdheden omgaan en dat zij voorafgaande aan het aanvaarden van het ambt, afhankelijk van het ambt, in meer of mindere mate op integriteitrisico's zijn getoetst. De gemeente is op zoek naar

een fit met de omgeving om bestuurlijke integriteit dynamischer en meer duurzaam in te richten. De omgevingsvereisten vragen om verbinding tussen extern (de omgevingskarakteristieken) en intern (de inrichting/structuur van de organisatie). Toch zien we in de beleidsdocumenten dat de meest gebruikte instrumenten gebaseerd zijn op het creëren of naleven van interne procedures, gedragsregels en regelgeving, waardoor een misfit sneller ontstaat. Binnen de gemeente Rotterdam wordt geprobeerd om preventief en repressief de bestuurlijke integriteit in te richten en bewustwording te creëren. Er zijn drie speerpunten opgesteld:

1. **Regelgeving: goed, blijvend op orde en uitvoerbaar;**
2. **Bewustwordingscampagne Integriteit;**
3. **Blik naar buiten.**

Deze speerpunten sluiten aan bij de visie van de gemeente Rotterdam dat integriteit meer is dan alleen het volgen van regelgeving. Het gaat om gedrag en onderliggende waarden en normen. De gemeente noemt integriteit onderdeel van de professionaliteit van ambtenaren en bestuurders waarbij integriteit is vastgelegd in diverse wet en regelgeving, aanvullende (gemeentelijke) procedures en afspraken. De gemeente spreekt haar ambitie uit dat in 2020 integriteit daadwerkelijk onderdeel uitmaakt van de organisatie en professionaliteit van ambtenaren en politieke ambtsdragers.



**Figuur 6:** Verloop speerpunten bestuurlijke integriteit Rotterdam (R.J. Dompeling, 2019)

De procedure voor kandidaat-wethouders van de gemeente bestaat uit processtappen die preventieve en repressieve maatregelen bevatten. Uit de analyse van beleidstukken blijkt dat de burgemeester in contact staat met partijen om integriteit van kandidaten onder de aandacht te krijgen. Vervolgens kan hij zo de partijen aanspreken op de verantwoordelijkheid voor kandidaten op de kieslijst. De coördinator bestuurlijke integriteit zoekt de verbinding met partners uit de stad op het gebied van integriteit. Daarnaast vindt er voor kandidaat-wethouders een risicoanalyse plaats welke bedoeld is om het risico op integriteitschendingen te verminderen of tegen te gaan. Na de installering van de wethouder is er tijdens de uitvoering aandacht voor bestuurlijke integriteit via trainingen om bewustwording te creëren voor gedrag

#### *Rolverdeling binnen de gemeente Rotterdam*

Bij de inrichting van bestuurlijke integriteit en de procedures kunnen verschillende rollen onderscheiden worden die invloed hebben op de invulling van het proces. Dit zijn:

- 1 **Burgemeester;**
- 2 **Gemeentesecretaris;**
- 3 **Coördinator bestuurlijke integriteit (adviseur);**
- 4 **Griffier;**
- 5 **Gemeenteraad (geloofsbriefcommissie);**
- 6 **Partijbesturen/Fracties.**

De burgemeester is, sinds 1 februari 2016, volgens artikel 170 van de gemeentewet aangemerkt als ‘Hoeder van integriteit’ binnen zijn bestuursorgaan. Veel burgemeesters pakten deze rol al op voor de wetwijziging. Toch wordt deze rol verschillend ingevuld en geeft de wet weinig handvatten voor de invulling van deze rol. De gemeentesecretaris is de eerste ambtenaar en adviseur van het college van Burgemeester & Wethouders. Door deze invulling van de functie van gemeentesecretaris ligt er een rol voor de gemeentesecretaris om het college te ondersteunen en te adviseren bij integriteitkwesities. Hierin speelt de coördinator bestuurlijke integriteit een belangrijke rol als

ambtelijke aanspreekpunt voor de gemeentesecretaris en adviseur voor de burgemeester op het gebied van bestuurlijke integriteit. Binnen de gemeente is de griffier de secretaris van de Raad. Hierin fungeert hij binnen een ondersteunende rol richting de Raad. De griffier is daarnaast de spil in de relatie tussen de raad en het college, de ambtelijke organisatie en de buitenwereld en is daardoor de tussenpersoon tussen de raad en de eerdergenoemde relaties. Binnen de inrichting van bestuurlijke integriteit is de gemeenteraad, volgens wetgeving, een belangrijk orgaan in het controleren van het college en voordragen kandidaat wethouders. De gemeenteraad is ook belast met het controleren van de wettelijke vereisten voor een kandidaat-wethouder, voor de benoeming hiervan in de gemeenteraad zoals uitgesloten (neven)functies, benoemingsvereisten, vaststellen gedragscode wethouders en vormen de geloofsbrievencommissies. De laatste rol die van invloed is in het proces van de inrichting van bestuurlijke integriteit voor politieke ambtsdragers zijn partijen en/of fracties. Deze hebben als belangrijke rol om kandidaten aan te dragen voor de gemeenteraad en na de verkiezingen en coalitievorming kandidaat-wethouders aan te dragen voor het college. Er ligt dus een belangrijke rol voor de partijen om integere kandidaten te leveren om (imago)schade aan de partij door eventuele schendingen en bananenschillen te voorkomen.

### *Processtappen risicoanalyse gemeente Rotterdam*

De gemeenteraad met daaraan gekoppelde geloofsbrievencommissie zijn belangrijke onderdelen in het proces van benoeming van een kandidaat-wethouder. Voorafgaand aan het advies van de commissie aan de gemeenteraad vindt er, via een opdracht van de burgemeester, een risicoanalyse plaats. De risicoanalyse heeft als doel integriteitsrisico's per kandidaat vast te stellen en toekomstige schendingen te verminderen of tegen te gaan. Uit de beleidsdocumenten kunnen de volgende processtappen onderscheiden worden in de huidige risicoanalyse integriteit voor kandidaat-wethouders:

1. De samenstelling van de kieslijst en daarmee de selectie en toetsing van kandidaten voor de gemeenteraad is een verantwoordelijkheid van de partijen. In de periode voor de gemeenteraadsverkiezingen kan de burgemeester gesprekken voeren met de vertegenwoordigers van de politieke partijen om het belang van integriteit in het kader van integriteitsbevordering binnen de gemeente te onderstrepen. De partijen zijn immers verantwoordelijk;
2. Idealiter betreft de gemeenteraad (of: de (in-)formateur) de burgemeester bij de collegevorming door hem te informeren over de ontwikkelingen rond de collegevorming en kennis te nemen van zijn opvattingen. De burgemeester heeft immers in het algemeen ook een portefeuille (de collegevorming als zodanig is vanzelfsprekend een verantwoordelijkheid van de fracties in de gemeenteraad);
3. Een commissie bestaande uit vijf gemeenteraadsleden doet vooraf onderzoek naar kandidaat-wethouders en brengt daarover verslag uit aan de gemeenteraad. De commissie kijkt of aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, of er geen sprake is van onverenigbare nevenfuncties en krijgt inzicht in de zakelijke belangen van de kandidaat-wethouder. Een voorgedragen kandidaat maakt inzichtelijk dat hij een verklaring omtrent gedrag (VOG) heeft verkregen ten behoeve van zijn functie in het openbaar bestuur. De commissie houdt in de regel een openbare hoorzitting, waarbij kandidaat-wethouders de gelegenheid krijgen hun kandidatuur te motiveren en toe te lichten. De uitkomsten van dit onderzoek kan de raad betrekken in zijn afweging om de voorgedragen kandidaat-wethouder te benoemen;
4. Voor bekendmaking c.q. benoeming van wethouders spreekt de burgemeester (eventueel in aanwezigheid van een ambtenaar) aan de hand van een gestructureerde vragenlijst de kandidaat-wethouders over integriteit en stelt hiervan een verslag op. Een belangrijk onderdeel is het strafrechtelijk verleden van de kandidaat-wethouders, alsmede komen onderwerpen betreffende financiële belangen, functies, nevenfuncties en persoonlijke omstandigheden aan de orde. Bovendien verdient het de aanbeveling dat de kandidaat-wethouder tijdens het gesprek een VOG overlegt;
5. Kandidaat-wethouders ontvangen voor hun aantreden in een persoonlijk gesprek met de gemeentesecretaris zowel een exemplaar van de door de gemeenteraad vastgestelde gedragscode voor het college als ook het handboek college. De gedragscode beoogt een algemene leidraad te bieden voor de bestuurder op het

### **Beleidsinstrumenten integriteit**

*Om het proces en de speerpunten uit te kunnen voeren heeft de gemeente Rotterdam een aantal beleidsinstrumenten opgesteld. In bijlage 4 staat een uitgebreide versie met toelichting:*

- *Handboek college en gedragscode college van burgemeester en wethouders*
- *Onderzoek geloofsbrieven*
- *Eed of verklaring en belofte*
- *Verordening rechtspositie wethouders*
- *Collegevergaderingen*
- *Regeling integriteit Rotterdamse bestuurders/niet integer handelen raadsleden*

gebied van integer handelen en heeft tot doel de integriteit van bestuurders te waarborgen alsmede de zuiverheid van de besluitvorming te bevorderen. De gedragscode gaat in op meerdere thema's rondom integriteit en integer handelen, zoals onder andere belangenverstrengeling en registratie en openbaarmaking van de nevenfuncties en -inkomsten, geschenken, bestuurlijke uitgaven en het gebruik van gemeentelijke voorzieningen. Hiernaast wordt er in de gedragscode ook verwezen naar de Gemeentewet waar reeds een groot aantal bepalingen over specifieke verplichtingen rondom integriteit zijn opgenomen. Het handboek college is een leesbare handreiking over de praktische toepassing van regels voor het ambt van burgemeester en wethouder. Het betreft onderwerpen als declaraties, nevenfuncties en gebruik van de dienstauto alsook veiligheid en geschenken. Waar het relevant is wordt in het handboek verwezen naar wetgeving en regels, waaronder ook de bovengenoemde gedragscode;

6. Indien er twijfels zijn over de integriteit van een kandidaat-wethouder, gaat de burgemeester opnieuw een gesprek aan met die kandidaat. De uitkomst kan zijn dat de kandidaat maatregelen moet nemen om integriteitsrisico's te verkleinen of weg te nemen of zich terugtrekt. Indien de burgemeester en de kandidaat-wethouder van mening verschillen over de integriteitsrisico's meldt de burgemeester dit aan de fractievoorzitters;
7. De burgemeester spreekt de (in)formateur of fractievoorzitter indien de uitkomsten van het integriteitsgesprek (of screeningsonderzoek) daar aanleiding voor geven of een VOG niet verkregen wordt;
8. De burgemeester informeert de gemeenteraad over de eindconclusie waarna deze oordeelt over de benoembaarheid van de kandidaat..

Nadat de geloofsbrieven zijn gecontroleerd en akkoord zijn bevonden door de Raad, leggen de kandidaat-wethouders in de raadszaal de eed of verklaring en belofte af. Deze handeling is opgenomen in artikel 41a van de Gemeentewet.

#### *Gemeente Rotterdam volgens Integriteit indeling van der Wal*

De indeling van integriteitbeleid (van der Wal, 2018), besproken in het theoretisch kader, gaat uit van drie fases: 1.0 stelt regelgeving centraal en neemt compliance als basis, 2.0 stelt gedrag en bewustzijn centraal en neemt value-based als basis en 3.0 stelt ontwikkeling van professionaliteit en eigen verantwoordelijkheid centraal. Uit analyse van de documentstudie en interviews binnen de gemeente Rotterdam, beschreven hierboven, valt te concluderen dat de gemeente Rotterdam tussen Fase 1.0 & 2.0 zit. De gemeente Rotterdam heeft aanwezige procesbeschrijvingen, gedragscodes en regelgeving over het onderwerp bestuurlijke integriteit. Deze stukken vormen de basis voor de inrichting van bestuurlijke integriteit en gelden als een leidraad voor actoren. De gedragscode is een goede stap richting integriteitbeleid 2.0. De gedragscode is bedoeld voor bewustwording van actoren en leert ze gewenst gedrag. Echter deze gedragscode stelt 'goede & 'foute' gedragingen en bij overtreding wordt dit gezien als negatief. Wel organiseert de gemeente dilemmasessies om wethouders bewust te maken van situaties en wordt er aangegeven dat integriteit context afhankelijk is en niet altijd zwart/wit is. Dus aan de ene kant zien we een verandering in de visie over integriteit en is gedrag en bewustwording van belang. Toch zien we aan de andere kant dat er controle plaatsvindt op naleven van regelgeving en instrumenten vaak deze regelgeving als basis nemen waardoor regelgeving meer gezien kan worden als leidraad in plaats van een kader.

#### **4.1.4 Integriteitsbeleid binnen categoriegemeenten >300.000 inwoners**

De gemeenten binnen deze categorie zijn interessant voor Rotterdam omdat het inwonersaantal, de stedelijke uitdagingen en de schaalgrootte overeenkomen. Het doel van deze paragraaf is kijken hoe de inrichting ingevuld, hoe dat ervaren wordt/effect heeft (volgens respondenten) en in welke categorie van integriteit denken deze gemeenten vallen. Om deze vergelijking te kunnen doen zijn de zelfde soort vragen gesteld binnen de interviews, de onderwerpen gingen over: huidige visie/focus, verdeling rollen/samenwerking en instrumenten.

#### *Focus & visie integriteit*

Uit de documenten en de interviews komt naar voren dat in grote gemeenten de bestuurlijke integriteit achterloopt op de ambtelijke integriteit, zoals Van der Wal in het rapport 'integriteit 2025' stelt. Voor ambtelijke integriteit zijn vaak processen beschreven en is er draagvlak onder betrokken actoren wat de inzet versterkt. Deze vastlegging van procedures mist bij deze categorie gemeenten regelmatig. Ondanks dat de focus hierop wel ligt, geven respondenten uit deze categorie aan dat ze vaak pas vastleggen in procedures en de inrichting innoveren als ze grote integriteitsproblematiek hebben meegemaakt. Wanneer deze problematiek niet heeft plaatsgevonden,

richten ze zich vaak op de dagelijkse werkzaamheden die de agenda domineren door de schaalgrootte en aanwezigheid van een actieve gemeenteraad en politiek klimaat.

Vanuit de documentstudie valt deze afwezigheid te bevestigen. De gemeenten hebben vaak weinig tot geen vastgelegde procedures op het gebied van integriteit, het screenen of afnemen van een risicoanalyse of gedragscode voor bestuurders. Er vindt in de ambtelijke organisatie wel verandering plaats over de visie op integriteit. Er wordt gesproken over het corrigeren van gedrag en het creëren van bewustwording rondom het onderwerp, ook bij bestuurders. Integriteit wordt ook steeds meer gezien als onderdeel van een proces waarbij het van belang is integriteit mee te nemen over een lange periode met trainingen. Toch geven respondenten aan dat er mogelijke verbeteringen te vinden zijn in het vastleggen van procedures, regelgeving en controle. Een voorbeeld hiervan is dat de uitgevoerde risicoanalyse bedoeld is voor het behalen van de wettelijke vereisten en het juridische checken van onverenigbare functie. Een respondent noemt de risicoanalyse een mogelijkheid om “een vinkje te halen”. Ook wordt er, ondanks de behoefte het proces te laten gaan om gedrag en bewustwording, vervolgens weinig herleidbaars (vanuit de documentstudie en interviews) gedaan om de risicoanalyse onderdeel te laten worden van deze visie. De risicoanalyse staat bijvoorbeeld niet centraal in het gesprek als uitgangspunt of kader maar als richtlijn. De meeste gemeenten uit deze categorie laten de risicoanalyse extern uitvoeren omdat dit volgens respondenten zorgt voor een afstand tussen de uitkomsten en de betrokken actoren waardoor er een onafhankelijkheid ontstaat en er zonder betrokken emoties beslissingen gemaakt kunnen worden.

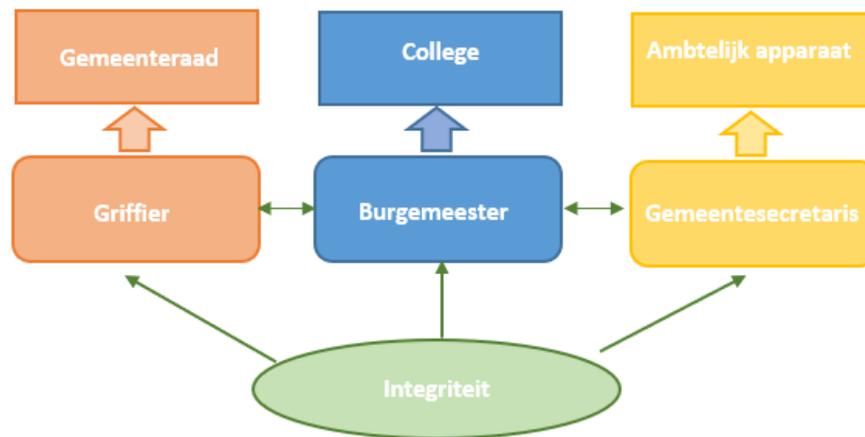
#### *Verdeling rollen*

Verder blijkt uit interviews dat, naast dat er in de gemeentewet geregeld is dat de burgemeester de hoeder of bevorderaar van integriteit in zijn bestuursorgaan is, het ook belangrijk dat de burgemeester deze rol op zich neemt. Meerdere geïnterviewden geven aan dat het van belang is dat de burgemeester de rol pakt van stimulator binnen het college en de gemeenteraad maar ook tussen actoren om bestuurlijke integriteit te verbeteren en/of in te richten. Toch blijkt dat deze rol lastig in te richten is. Burgemeesters van grote gemeenten hebben het veelal erg druk waardoor ze deze focus op bestuurlijke integriteit laten gaan door de tirannie van de agenda. Naast de rol van de burgemeester zijn ook de rollen van de griffier en gemeentesecretaris van belang als basis voor de inrichting van bestuurlijke integriteit omdat zij verantwoordelijk zijn voor integriteit in bijvoorbeeld gemeenteraad, ambtelijke organisatie of advies geven aan college.

*Via samenwerking tussen de kernactoren binnen de organisatie wordt er ruimte gemaakt voor innovatie. Deze samenwerking verzorgt een vertrouwen tussen deze actoren, vertrouwen is dus belangrijk in het creëren van samenwerking en een gezamenlijke visie. Een gezamenlijke visie zorgt ervoor dat iedereen dezelfde kant op gaat, er doelen gesteld worden en de urgentie stijgt, om het goed in te richten samen omdat betrokken actoren dan wat vinden van de acties en inrichting, ze houden elkaar dus scherp - Respondent E*

Uit bovenstaande quote van een respondent over de gewenste situatie van samenwerking binnen de organisatie en hoe deze kan bijdrage aan een verbetering van bestuurlijke integriteit, valt af te leiden dat samenwerking tussen kernactoren leidt tot urgentie voor het onderwerp. Met samenwerking wordt bedoeld: het actief samen optrekken naar een gezamenlijk doel of visie (in dit geval meer de verbinding zoeken in het dagelijkse werk). De in de quote besproken kernactoren die actief invloed kunnen uitoefenen op de inrichting van bestuurlijke integriteit binnen gemeente bestaan volgens de documentstudie uit burgemeester, griffier en gemeentesecretaris.

In grote gemeenten vindt soms wel en soms geen overleg plaats tussen actoren door drukke agenda's of andere oorzaken. Respondenten geven aan dat samenwerking lineair plaatsvindt waarbij de burgemeester een belangrijke rol inneemt door met deze actoren te overleggen. Er vindt geen gezamenlijk overleg plaats tussen alle actoren. Bij grote gemeenten lijkt iedere actor bezig met het eigen onderdeel van integriteit: de gemeentesecretaris met de ambtelijke integriteit, de burgemeester in het college en de griffier binnen de gemeenteraad. In dit verband staat de burgemeester vaak in contact met beide actoren maar spreken ze niet tot weinig met zijn drieën. Respondenten geven, bijvoorbeeld in de bovenstaande quote, aan dat het versterken van de samenwerking tussen de kernactoren intern te verstevigen en de verbinding aan te gaan er innovatie kan ontstaan bij bestuurlijke integriteit. Dit omdat het college, gemeenteraad en andere betrokken actoren zien dat dit onderwerp van belang is. In onderstaande figuur ziet u een visuele weergave van het lineaire samenwerkingsverband binnen deze categorie. Hierbij is de burgemeester in contact met griffier en gemeentesecretaris afzonderlijk en organiseren zij apart van elkaar hun deel van integriteit binnen de organisatie. Dit sluit niet volledig aan bij de wens om de samenwerking te verstevigen zoals benoemd in de quote hierboven.



**Figuur 7:** Lineair samenwerkingsverband integriteit (R.J. Dompeling, 2019)

#### *Categorie >300.00 inwoners volgens Integriteit indeling van der Wal*

Binnen deze categorie is er weinig tot geen vastgelegde regelgeving of procedures voor bestuurlijke integriteit. Volgens respondenten is er nog niks substantieels gebeurd waardoor er procedures vastgelegd moeten worden. Toch geven respondenten uit deze categorie aan dat wanneer er wel situaties voorgedaan hebben ze het vastleggen en creëren van procedures en regelgeving zien als verbetering. Regelgeving en procedures worden gezien als een basis voor verbeteringen omdat er nog weinig tot niks beschreven is. Daarnaast zien respondenten, door ontwikkelingen en aandacht voor het onderwerp, gedrag en bewustwording wel als een mogelijkheid tot ontwikkelen maar in de praktijk is er weinig van terug te zien. De risicoanalyse wordt door respondenten zelf beschouwd als het behalen van de wettelijke vereisten. Hierdoor wordt de focus gelegd op het behalen van procedures en regelgeving en niet op ontwikkelen van gedrag en bewustwording van de wethouder. Door de focus op regelgeving en procedure en de slechts weinig beschreven processen vallen de geïnterviewde gemeenten in deze categorie net in integriteitbeleid 1.0.

#### **4.1.5 Integriteitsbeleid binnen categorie gemeenten <300.000 inwoners**

De bestuurlijke integriteit is binnen deze categoriegemeenten anders ingericht dan bij de >300.000 inwoners categoriegemeenten. Deze categorie gemeenten zijn interessant voor de gemeente Rotterdam omdat deze gemeenten te maken hebben met een kleinere schaalgrootte en omgangsvormen. Dit zorgt voor een andere omgang met situaties wat leerzaam kan zijn voor de gemeente Rotterdam.

#### *Focus en visie bestuurlijke integriteit*

Gemeenten hebben er vaak, sommigen na een lang traject, voor gekozen de risicoanalyse van kandidaat-wethouders extern uit te laten voeren. Volgens de respondenten is het de bedoeling om de risicoanalyse centraal te laten staan tijdens het gesprek met de kandidaat en dat extern laten uitvoeren ervoor zorgt dat dit gesprek zo onafhankelijk mogelijk plaatsvindt. Volgens de respondenten gaat het tijdens het gesprek om het creëren van bewustwording. Hierbij is bewustwording meegegeven bij de opdracht naar de opdrachtnemer. Veelal werd de analyse gebruikt als leidraad voor een gesprek tussen kandidaat en burgemeester en de samenvatting met beheersmaatregelen als terugkoppeling naar de (geloofs)brieven) commissie. Binnen deze categorie zien we, door de risicoanalyse te gebruiken voor bewustwording in het gesprek, dat er meer focus gelegd wordt op bewustwording van gedrag uit het verleden en gewenst gedrag binnen de functie van wethouder. De respondenten zien vertrouwen in elkaar als belangrijke factor om het gesprek over integriteit te stimuleren. Juist omdat er vaak een taboe hangt rondom het onderwerp. Binnen deze categorie wordt geprobeerd om het gesprek over integriteit te blijven voeren, ook al zorgt dit soms voor ongemakkelijke gesprekken. Er moet vertrouwen zijn om op elkaar af te stappen met dilemma's en problemen zonder dat iemand als 'fout' gezien wordt.

*Vertrouwen is een belangrijke factor omdat dit ervoor zorgt dat het gesprek over integriteit kan plaatsvinden, Dit is niet altijd aanwezig doordat integriteit als een taboe ervaren wordt en een fout kan leiden tot schade. Openheid naar elkaar legt fouten bloot. Hierdoor neemt vertrouwen af. -Respondent F*

De bevroagde gemeenten zien een mogelijkheid om integriteit te verbeteren door het organiseren van trainingen voor collegeleden. Binnen deze trainingen staat het bewust maken van situaties centraal waarbij het doel is om een open gesprek te hebben en vertrouwen te creëren zodat ze elkaar kunnen vinden als het in het echt plaats-

vindt. Respondenten geven wel aan dat deze trainingen zich vaak richten op vragen over dilemma's die suggererden dat er foute en goede antwoorden zijn in plaats van dat het gesprek gaat over ervaringen en het reflecterend vermogen van de individuen. Dit zorgt volgens de respondenten ervoor dat er een kans is dicht te slaan, wat het open gesprek frustreert en ontwikkelen van professioneel gedrag tegenhoudt.

### Praktijk

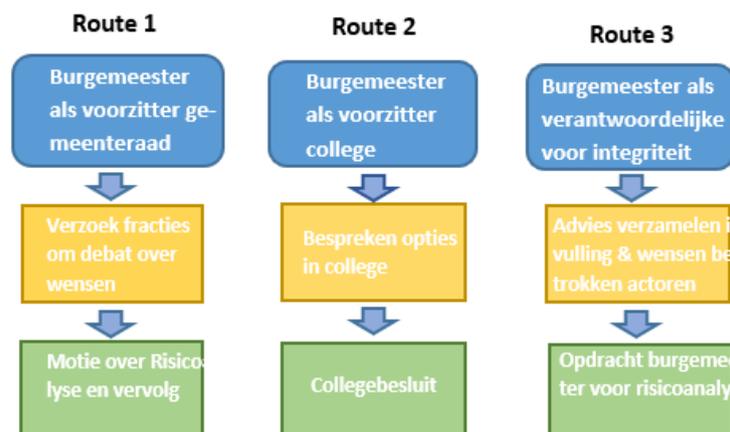
Binnen de bevroegde gemeenten is er sprake van een basis aan vastgelegde processtappen, beleidsplannen en gedragscodes. Deze documenten worden gebruikt als basis en randvoorwaarden en zijn vaak geïnspireerd door handreikingen van het ministerie. Zij geven aan dat ze zelfstandig of op initiatief van de gemeenteraad aan de slag gegaan zijn met dit onderwerp omdat ze dit een actueel onderwerp vonden. Bij een bevroegde gemeente kwam naar voren dat de burgemeester vanuit zijn rol als bevorderaar raadsleden een eigen gemaakte VOG laat ondertekenen. Dit om bewustwording te creëren maar ook om verbinding te maken met gedragsmatigheden en integriteit. Respondenten uit deze gemeenten gaven drie routes aan via waar zij aandacht hebben gevraagd voor integriteit/risicoanalyse en de inrichting hebben aangepast/geïnnoveerd: bij de eerste route bespreekt de burgemeester vanuit zijn voorzitterschap in de raad de wens uit om te kijken naar de inrichting van bestuurlijke integriteit en doet het verzoek aan de raad om te kijken naar de opties voor risicoanalyses voor kandidaat-bestuurders en het vervolg wat daaraan gehangen wordt zoals reflectiemomenten. Hierna volgt een motie. Route twee gaat in op de rol van de burgemeester als voorzitter van het college. In deze route bespreekt de burgemeester het onderwerp bestuurlijke integriteit en de opties voor risicoanalyses voor kandidaat -wethouders. Hieruit volgt dan een collegebesluit. Via route drie neemt de burgemeester de rol van bevorderaar en verantwoordelijke voor bestuurlijke integriteit op zich. Deze rol, beschreven in de gemeentewet, geeft de burgemeester de ruimte om alle wensen en belangen af te wegen, advies in te winnen over opties en uiteindelijk een besluit te nemen. Bijna elke respondent weergeeft de rol van de burgemeester van groot belang, hij/zij behoort zich op te stellen als verbindende factor tussen de actoren en het gesprek aangaan over wensen en behoeften zodat het vertrouwen onderling stijgt. Hierdoor is de kans van slagen groter wanneer de volledige top zich schaaft achter een gezamenlijke visie.

### Verdeling Rollen

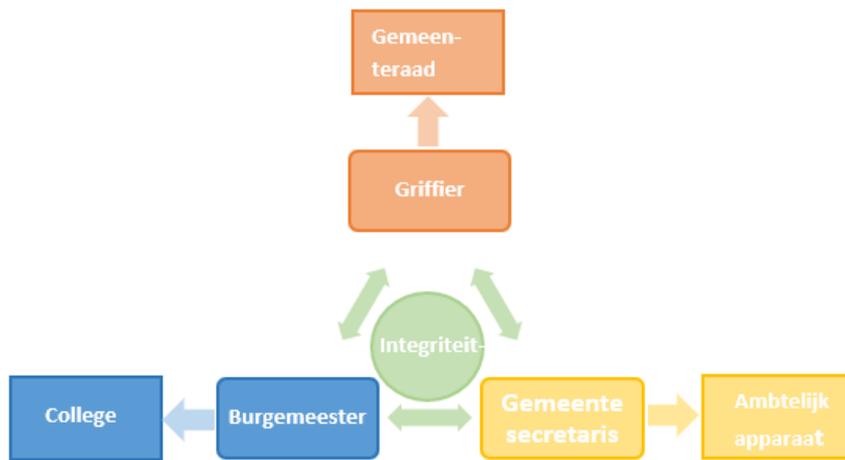
Binnen de categoriegemeenten wordt er (geprobeerd) actief verbinding te zoeken en maken met (interne) betrokken actoren. Zo zijn, onafhankelijk van de keuze voor de route, de gemeentesecretaris en griffier betrokken om samen met de burgemeester ook urgentie te tonen voor het onderwerp bij de anderen interne actoren. Er bestaat dus meer een overlegstructuur waarbij de gemeentesecretaris, griffier en burgemeester het gesprek over het onderwerp voeren om elkaar te versterken. Vaak wordt deze ruimte ingevuld in de al standaard ingeplande driehoeksoverleggen met de genoemde actoren.

*Vanuit mijn rol als burgemeester zie ik een belangrijke taak weggelegd als verbinder tussen actoren. Volgens de wet ben ik bevorderaar van integriteit, dat betekent dat ik samen met anderen moet kijken hoe we dit gaan aanpakken en wat wenselijk is, ik als burgemeester probeer dan te verbinden, vertrouwen te creëren en urgentie vast te houden Respondent D*

Daarbij is integriteit een standaard agendaonderwerp. De respondenten benadrukten dat er, naast een vast agendapunt om ruimte te maken voor het onderwerp, ook bij ad hoc situaties gezocht wordt naar verbinding door elkaar in te lichten en advies te vragen. Deze samenwerking tussen de kernactoren wordt door respondenten gezien als een belangrijk onderdeel voor deze transitie en waarderen de samenwerking omdat het voor meer kennis zorgt en het voelt als een sterk gezamenlijk front voor integriteit. Respondenten geven aan dat de sterk verbonden samenwerking ervoor zorgt dat er vertrouwen ontstaat tussen deze actoren en dit belangrijks is om samen stappen te zetten en zich open te stellen voor het gesprek in plaats van terug te vallen op de hard controls.



Figuur 8: Mogelijke routes bevordering integriteitsfocus (R.J. Dompeling, 2019)



**Figuur 9:** Samenwerkingsverband Integriteit Driehoekverhouding (R.J. Dompeling, 2019)

#### *Categorie <300.00 inwoners volgens Integriteit indeling van der Wal*

Binnen deze categoriegemeenten zien we dat de focus van integriteit verschoven is van alleen regelgeving, controleren en straffen naar actief de verbindingen maken en verbeteren van gedrag en bewustzijn. Een voorbeeld hiervan is de risicoanalyse gebruiken als instrument om bewustzijn te creëren en gedrag te sturen. De interne samenwerking is bedoeld als bevordering van het open gesprek en vergroten van vertrouwen binnen de organisatie. Het doel is om de betrokken actoren zich op hun gemak te laten voelen om het gesprek aan te gaan over gedragingen en ervaren problematiek. Binnen deze categorie is er veel vastgelegd in procedures en regelgeving maar wordt deze regelgeving veel meer gebruikt als kader en richtlijn dan een vast gegeven. Hierdoor is er een verschuiving te zien van integriteitbeleid 1.0 naar integriteit 2.0. Ook worden er trainingen georganiseerd die bedoeld zijn om de wethouders na te laten denken over integriteitdilemma's. Echter worden deze door deelnemers vaak opgevat als 'goed' en 'fout' situaties waardoor het gesprek dicht kan klappen. Daarnaast is er een mindere mate focus op ontwikkeling van professioneel functiegericht gedrag en het laten pakken van de eigen verantwoordelijkheid waardoor deze categorie gemeenten terecht komen in integriteitbeleid 2.0 en niet in integriteit 3.0.

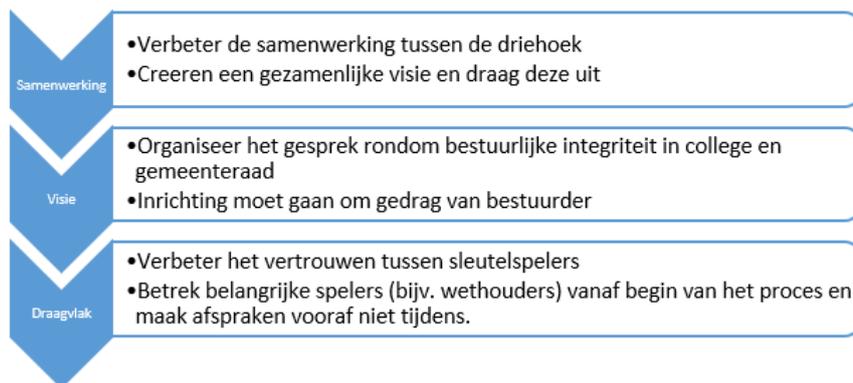
#### 4.1.6 Terugkoppeling, wensen & leerpunten organisaties

Niet alleen vanuit de omgeving is er de noodzaak om de inrichting van bestuurlijke integriteit te herzien. Ook de gesproken organisaties en betrokken actoren benadrukken dat een verandering gewenst is. Alle respondenten geven aan een discrepantie te zien tussen de omgeving van bestuurders en de inrichting van bestuurlijke integriteit binnen de organisatie. De omgeving verandert sneller waardoor de inrichting achterloopt met de geldende normen, waarden en regelgeving. Ondanks dat er binnen organisaties een begin gemaakt is met een vernieuwde visie over bestuurlijke integriteit is het invullen van deze verandering lastig. Dit komt volgens de respondenten door een combinatie van structurering binnen de organisatie, het denken in de gebaande paden, geen eenduidige visie tussen leidinggevende actoren en het missende ethische leiderschap binnen de organisatie. Uit onderzoek komt verder naar voren dat de inrichting van bestuurlijke integriteit verschilt per organisatie. De ene organisatie is verder in het integriteit denken en herstructureren van de inrichting dan de ander. Wel zien we de trend dat steeds meer organisaties aan een vorm van 'screenen' doen. De algemene strekking onder de respondenten: *We moeten meer het gesprek aan over gedragsmatigheden in plaats van de harde wettelijke discussie*. Het gaat om bewustzijn, gedrag en weerbaarheid in plaats van compliance. Bij de vraag welke wensen de respondenten hebben voor toekomstige inrichting van bestuurlijke integriteit in hun organisatie komen de volgende kenmerken naar voren:

1. Meer gekoppeld aan de veranderende en complexe omgeving;
2. Meer betrekken van de bestuurder bij het proces;
3. Leer de bestuurder kennen, ook informeel (zodat je veranderingen opmerkt in gedrag);
4. Ga het gesprek aan over integriteit en gedrag zowel in het college onderling, aan de top als wel in de organisatie (omdat dit de meeste 'schendingen' betreft);
5. Minder strafcultuur/politisering en taboe rondom integriteit;
6. Geef bestuurders de ruimte om te leren ontwikkelen en verbeteren;
7. Zorg voor een eenduidige visie, zeker aan de top (college onderling, burgemeester, griffier, gemeentesecretaris).

### Leerpunten inrichting andere gemeenten

Bij de leerpunten zien we een verschil tussen de categorie gemeenten, bij de categorie >300.000 inwoners zien we zij blijven hangen binnen het integriteit denken 1.0 en er nog niet heel veel is vastgelegd. Ze willen graag de stap zetten naar gedrag en bewustzijn maar zijn momenteel nog bij het vastleggen van proces en regelgeving. Hierin wijkt de gemeente Rotterdam af en loopt zij voor in onder andere het vastleggen. Bij deze gemeenten is er nooit een reden geweest om dit vast te leggen en/of is er geen gezamenlijke visie geformuleerd door sleutelspelers zoals burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Door de grootstedelijke vraagstukken komt integriteit lager op de agenda doordat het geen urgente situatie betreft. Bij de categorie <300.000 inwoners is de agenda minder lang en is de verbinding tussen de sleutelspelers korter waardoor er een gedeelde visie is en er gezamenlijke acties plaatsvinden om integriteit op de agenda te houden en te ontwikkelen waardoor de stap naar gedragen en bewustzijn al gezet is. De volgende leerpunten kunnen geformuleerd worden:



Figuur 11: Leerpunten inrichting bestuurlijke integriteit andere gemeenten (R.J. Dompeling, 2019)

#### 4.1.7 Conclusie

De deelvraag in deze paragraaf was: “*Hoe wordt de bestuurlijke integriteit ingericht in gemeenten?*”. Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties vindt bestuurlijke integriteit belangrijk. De aandacht ervoor is vergroot. Het ministerie brengt de bestuurlijke integriteit onder de aandacht door wetsartikelen en handreikingen/handvatten met hun visie op bestuurlijke integriteit. Daarbij verschuift de visie van het ministerie van compliance en wetgeving naar een gedragsmatige bewustwordingencampagne.

Gemeenten kunnen zelfstandig hun visie op en invulling van bestuurlijke integriteit bepalen. Hierdoor zien we verschil in de inrichting van bestuurlijke integriteit bij gemeenten. Bij gemeenten met meer dan 300.000 inwoners komt het onderwerp van bestuurlijke integriteit op de achtergrond van de top van de organisatie terecht, vooral door agendadruk lijkt het. Bij de meeste gemeenten uit deze categorie staat bestuurlijke integriteit in de kinderschoenen. Veelal is er geen procesbeschrijving en wat er is, is vooral gericht op compliance en het aanbrengen van structuur. Ondanks dat ze weinig tot geen procesbeschrijvingen hebben over de inrichting van bestuurlijke integriteit, zien we wel dat er nagedacht wordt over een nieuwe visie op bestuurlijke integriteit, meer gebaseerd op gedrag en bewustwording. Implementatie blijft echter lastig door de gebaande paden richting het aanbrengen van structuur in de organisatie en het klassieke samenwerkingsverband.

H1b (de categorie >300.000 gemeenten zijn meer intern gefocust op wet en regelgeving en hebben hierdoor meer regels vastgelegd rondom de inrichting van bestuurlijke integratie dan de gemeenten in de categorie <300.000 inwoners per gemeenten) wordt gedeeltelijk bevestigd. Er is veelal weinig vastgelegd in regelgeving en de focus en visie zijn intern gericht op naleven van regelgeving en compliance. Op de vraag welke verbeteringen er mogelijk zijn, kwam als antwoord: vastleggen van verwachtingen en naleven van gedragsregels. Er is een wil om het beleid te laten gaan over gedrag, maar het beleid wordt ingericht via compliance structuren. Er is bij deze categorie weinig tot geen focus op de ervaren en verwachte gedragswaarde in de maatschappij waardoor de interne focus verstevigd. De categorie <300.000 inwoners heeft wel een basis aan regelgeving en procedures vastgelegd maar gebruiken deze nu als kader om gedrag en bewustzijn te verbeteren. Ze hebben meer vastgelegd met de focus meer op het stimuleren van gedrag dan het naleven van regels. Bij de grotere gemeenten is focus naar buiten aanwezig, maar niet sterk geborgd. We kunnen dus stellen dat de grotere gemeenten meer gefocust zijn op regelgeving en de

kleinere gemeenten het stimuleren van gedrag belangrijker vinden dan deze regelgeving. De grotere gemeenten kunnen nog stappen maken naar een integriteitsbeleid 2.0 en 3.0

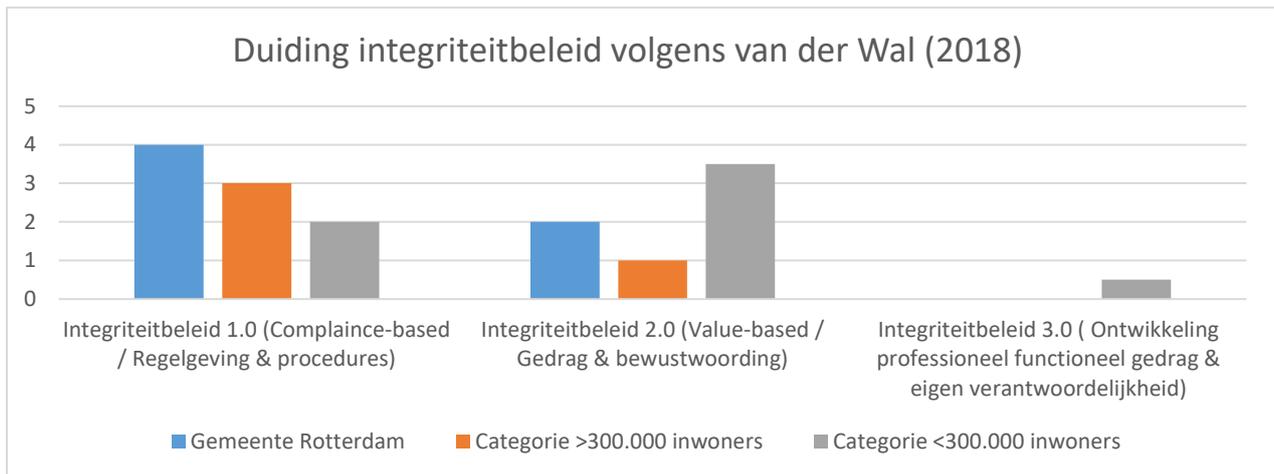
De gemeente Rotterdam is een beetje een buitenbeentje. Daar denkt een coördinator bestuurlijke integriteit na over processen ter bevordering van de bestuurlijke integriteit. Daarnaast is er binnen de gemeente voldoende documentatie over processen en is er een gedragscode voor bestuurders. Rotterdam maakt stappen richting bestuurlijke integriteit gebaseerd op gedrag en bewustwording. Toch is ook hier integriteit geen onderdeel van een doorlopend traject, is er geen eenduidige visie vanuit de top van de organisatie door de klassieke samenwerking en mist het de aansluiting met de dynamische omgeving. Hierdoor is de stap naar bewustwording en gedrag of professionele ontwikkeling en eigen verantwoordelijkheid, zoals van der Wal bepleit, lastig.

De huidige manier van samenwerken wordt gedefinieerd als lineair samenwerkingsverband. De burgemeester spreekt met de gemeentesecretaris en de griffier maar deze overleggen niet met elkaar over een gezamenlijke visie. De burgemeester is de spil tussen de actoren in plaats van een gelijke sparringpartner in het definiëren van de gedeelde visie. Hiermee kan H1d ([de huidige inrichting van de gemeente Rotterdam is vooral intern gefocust \(wet en regelgeving\) dan extern gefocust \(omgevingseisen/vereisten/karakteristieken\)](#)) gedeeltelijk worden bevestigd. De gemeente Rotterdam valt in de categorie >300.000 inwoners maar verschilt er wel van. Zoals hierboven is gesteld, houden de grotere gemeenten meer vast aan wet- en regelgeving. Hierin wordt minder rekening gehouden met gedrag en het stimuleren van regels. De gemeente Rotterdam heeft een combinatie van beiden. Er is al veel vastgelegd in regelgeving en procedures en ondanks dat er focus is op het up to dat houden van de al vastgelegde regelgeving is een verschuiving waarneembaar naar gedrag en bewustzijn. Het gebruik van instrumenten als gedragscode en dilemmasessies stimuleren gedrag en creëren bewustzijn. Echter, praktisch worden de gedragscode en risicoanalyse vooral gebruikt om compliance te creëren rond de, door de organisatie gewenste gedragingen. In gesprekken gaat het om naleven ervan, waarmee de gedragsmatige instrumenten gebruikt worden in een compliance-based structuur. De gemeente zoekt ook verbinding met netwerkpartners zoals vastgelegd in een van de drie pijlers. Dit is alleen niet geborgd en functieafhankelijk waardoor de verbinding niet duurzaam belegd is. Dit betekent dat de gemeente Rotterdam verder is in de doorontwikkeling in integriteitsbeleid volgens van der Wal (2018) dan andere gemeenten uit categorie >300.000 inwoners maar dat ze nog zoeken naar een manier om de instrumenten zo te gebruiken dat de stap naar beleid 3.0 gezet kan worden.

Er is een duidelijk verschil tussen grote gemeenten en de categorieën < 300.000. Daar zijn gemeenten meer in staat om de stap te zetten naar gedrag en bewustwording. In deze gemeenten werken de actoren aan de top samen aan bestuurlijke integriteit en hebben, in hun eigen orgaan, dezelfde visie op het onderwerp implementeren. Dit samenwerkingsverband is geduid als driehoeksverhouding waarbij de actoren samen werken aan een eenduidige visie en samenwerking op het onderwerp. Op deze manier hebben de betrokken actoren ervoor gezorgd dat de visie vertaald is in de organisatie. De betrokkenheid van de top zorgt ervoor dat andere actoren het onderwerp als belangrijk gaan zien. Hiermee wordt H1c: ([Gemeenten uit de categorie <300.000 inwoners per gemeente zijn meer gericht op integriteitsbeleid 2.0 \(gedrag/value-based denken\) dan gemeenten uit de categorie >300.000 inwoners per gemeente](#)) bevestigd. We zien dat regelgeving en procedures zijn vastgelegd en gebruikt worden als kader voor het creëren van bewustzijn en ervaring om 'integer' gedrag te stimuleren en verbeteren (integriteitsbeleid 2.0). Daarnaast wordt actief ingezet op het verbinden van kernactoren, urgentie creëren voor het onderwerp en vertrouwen vergroten om het gesprek te voeren over gewenst gedrag en lastige situaties. De grotere (>300.000 inwoners) gemeenten richten zich op verbeteringen als het creëren van regelgeving en het laten naleven daarvan waardoor ze vooral in 1.0 zitten en weinig tot geen praktische instrumenten hebben gericht op gedrag (2.0)

Veelal is de visie op bestuurlijke integriteit hetzelfde als in grote gemeenten. De basis bevindt zich in regelgeving en procedures maar er wordt de stap gemaakt naar gedrag en bewustwording. Deze stap blijkt in verdere mate ontwikkeld te zijn dan in de categorie >300.000. Dit komt door de aandacht en samenwerking van de burgemeester, griffier en gemeentesecretaris, waarbij de burgemeester een belangrijke rol speelt als ethisch/moreel leider die integriteit en teambuilding belangrijk vindt in het college en organisatie. Dat zorgt ervoor dat het proces en de visie duidelijk zijn, er vroegtijdig begonnen wordt met verbindingen zoeken en actoren betrekken en er gekeken wordt hoe de risicoanalyse kan bijdragen aan het gehele proces van bewustwording. Ondanks de aandacht blijft dat laatste ook binnen deze categorie lastig te organiseren. Hierdoor kan H1a ([Zowel de categorie >300.000 inwoners](#)

per gemeente als de <300.000 gemeenten baseren hun inrichting bestuurlijke integriteit op de richtlijnen ontwikkeld door het ministerie van BZK ) gedeeltelijk bevestigd worden. Echter, de praktijk zit complexer in elkaar. De categorie >300.000 inwoners hebben veelal nog niets vastgelegd maar laten zich wel inspireren door nieuwe kennis en inzichten vanuit het ministerie. Toch worden de verbeteringen volgens respondenten gezocht in vastleggen van in regelgeving en compliance. Gemeenten uit de categorie <300.00 inwoners hebben de fase van vastleggen in regelgeving al gehad en innoveren de inrichting aan de hand van de vernieuwde kennis. Daarbij gaan ze zelf actief opzoek naar inzichten maar kijken ze ook naar wat het ministerie publiceert. Beide categorieën laten zich gedeeltelijk inspireren maar baseren niet perse hun beleid op wat het ministerie aanlevert.



## 4.2 Ervaren omgevingskarakteristieken en effecten

Om te begrijpen hoe bestuurders handelen, moeten we begrijpen in welke mate de omgeving invloed heeft op hoe zij opereren.. In deze paragraaf wordt aan de hand van de behandelde literatuur getracht de omgeving in kaart te brengen en te kijken welke effecten ze op het handelen van bestuurders hebben.

### *Karakteristieken in de praktijk*

Bestuurders opereren volgens de literatuur in een complex en dynamisch speelveld. Publieke organisaties en governance processen bevinden zich in een bewegelijke omgeving die gedefinieerd kan worden als complex.

### **Schakelen tussen systemen**

Volgens respondenten moeten bestuurders rekening houden met spelregels en belangen van verschillende actoren in verschillende systemen. Wethouders zijn onderdeel van een ambtelijke organisatie en college en hebben een verantwoordingsrol in de gemeenteraad. Daarnaast onderhouden ze contact met bedrijven die cultureel kunnen verschillen en waar de spelregels anders zijn. Bestuurders hebben naast deze systemen te maken met verplichtingen naar burgers die zij vertegenwoordigen. De verschillende spelregels zorgen er volgens respondenten voor dat bestuurders te maken krijgen met grijze gebieden waar integriteitsdilemma's ontstaan.

*“Zo kan het aannemen van bepaalde uitnodigingen leiden tot de overtreden van regels binnen de eigen organisatie of scheve gezichten in de maatschappij maar wel leiden tot een positief effect voor de gemeente als de relatie tussen een actor onderhouden wordt” – Respondent D*

Elk systeem heeft volgens respondenten eigen taken en verplichtingen waar de bestuurder zich aan moet aanpassen. Naast dat de verschillende systemen hun eigen spelregels en omgangsvormen kennen, hebben ze ook eigen belangen die ze verdedigen en proberen te behartigen. Naast dat bestuurder te maken hebben met verschillende regels, behoort ze volgens respondenten ook te waken voor verschillende belangen. Dit betekent dat een bestuurder niet een systeem volledig kan dienen. De belangen van andere systemen moeten ook onderhouden worden. Schakelen en verbinden is volgens respondenten essentieel om positieve uitkomsten te verkrijgen. Door de aanwezigheid van de verschillende systemen ontstaat er onduidelijkheid en onzekerheid bij de bestuurder. Acties zijn vaak niet goed te overzien en elk systeem heeft andere waarde en normen. Deze onduidelijkheid dient als basis voor integriteitdilemma's en door onzekerheid blijven bestuurder weg van 'gevoelige' onderwerpen zoals integriteit omdat deze niet te overzien zijn.

### **Opereren in netwerken:**

Respondenten geven aan dat, naast de verschillende omgangsnormen en belangen waartussen de bestuurder moet schakelen, de veelheid aan actoren, belangen en relaties zorgen voor complexe situaties die snel kunnen veranderen.

*“Systemen geven het idee dat dit gestructureerde omgangsnormen zijn terwijl deze bestaan uit veel actoren met ook hun eigen belangen en idealen. Daarnaast zijn ze ook verbonden met elkaar waardoor het soms onoverzichtelijk is welke relaties en belangen er spelen” – Respondent E*

Elk systeem is dus complex door een veelheid aan actoren, met eigen belangen en visie, die invloed uitoefenen op onderliggende verstandhouding. De complexiteit veroorzaakt volgens respondenten een negatief effect doordat bestuurders het overzicht verliezen en niet overzien welke acties welk effect hebben. De veelheid aan actoren creëert dynamiek in het systeem doordat zij constant in beweging zijn om hun belangen te verdedigen. De respondenten zijn complexiteit echter niet alleen negatief.

*“Met de veranderende visie in de maatschappij over samenwerken met actoren, ook burgers, wordt alles complexer maar een bestuurder moet zich beseffen dat die complexiteit ook veel kennis bij zich draagt waar een bestuurder toegang tot heeft. Een bestuurder kan niet alles zelf waardoor een netwerk kan bijdrage aan kennis” – Respondent B*

Complexiteit en dynamiek hebben positieve en negatieve effecten in de praktijk. Hierdoor wordt H2a deels ontkracht: er is geen louter negatieve invloed. Respondenten geven aan dat door de veelheid aan actoren bestuurders soms het overzicht kwijt raken en niet altijd de uitkomst overzien kan worden bij acties. Dit maakt de besluitvorming en gedragsmatigheden lastiger. Toch zijn er positieve effecten zoals de toegang tot kennis in netwerken, een verbrede visie en mogelijkheid om aan te sluiten bij de dynamiek. Respondenten gaven echter wel aan dat het lastig is om aan de ene kant te opereren in systemen met eisen, belangen en spelregels en aan de andere kant toch om te moeten gaan met de complexiteit en dynamiek die geen vastgelegde omgangsvormen of samenwerking bevat en wat vaak ad hoc plaatsvindt. In het kort: complexiteit heeft wel positieve punten maar het is lastig deze in te richten in organisaties die afhankelijk zijn van structureren.

### **Culturele ontwikkelingen en trends:**

(Culturele) ontwikkelingen en trends zijn onderdeel van de ervaren dynamiek. De ontwikkelingen en trends verzorgen volgens respondenten vaak de agenda van bestuurders. Het is voor bestuurders dus belangrijk om de trends en ontwikkelingen in de gaten te houden en daar aandacht aan te besteden. Zeker wanneer deze belangrijk blijken voor actoren in de verschillende systemen. Er valt volgens de respondenten onderscheid te maken in ad hoc ontwikkelingen en lange termijn trends. Korte termijn beperken het vermogen om de lange termijn visie uit te dragen omdat ze snel aandacht vereisen en de rest moet wachten.

*“Het komt wel voor dat er ad hoc ontwikkelingen zijn waar je als bestuurder aandacht aan moet besteden, hierdoor loopt de agenda vol. Daarvoor is het onwijs belangrijk dat er duidelijkheid is in de verschillende rollen, handelingen maar ook dat je elkaar weet te vinden en er vertrouwen is” – respondent D*

Over lange termijn trends geven de respondenten aan dat deze belangrijk zijn doordat ze een kijkje geven in de toekomst. Als overheid kun je je dan klaarmaken voor toekomstige situaties of verlangens. Het is dus van belang om je altijd bewust te zijn van deze veranderingen en actief te kijken naar de toekomst. Respondenten zien vooral de veranderende rol van overheid en burger, meer participatie, complexe relaties en netwerken, impact en focus van (sociale) media en globalisering als belangrijke veranderingen.

### **Basisvereisten voor de inrichting van het openbaar bestuur:**

Volgens respondenten spelen de ontwikkelingen en trends ook een rol bij de basisvereisten voor het openbaar bestuur. Tijdens interviews kwam naar voren dat deze basisvereisten volgens sommige respondenten gelinkt zijn aan een culturele visie over de rol van de overheid.

*“De overheid behoort mee te veranderen met de visie van de maatschappij, welke verwachtingen zij hebben van de overheid en hoe de verstandhouding moet zijn is dus ook bewegelijk. Dit maakt het niet altijd even makkelijk omdat er geen goede manier is om deze veranderingen vroegtijdig te meten en loop je vaak als overheid achter de feiten aan” – Respondent E*

Toch blijkt het volgen en implementeren van ontwikkelingen lastig. Respondenten geven aan dat visie over basisvereisten snel gaan en dat de klassieke invulling van het openbaar bestuur structureert. Dit maakt het lastig om ontwikkelingen te implementeren. Daarnaast moet je ook waken voor het spontaan overnemen van elke ontwikkeling omdat sommige ontwikkelingen misschien de democratische waarden schaden. Volgens respondenten zijn de genoemde basisvereisten een goede basis voor een integere overheid. Responsief bestuur geeft namelijk voldoende ruimte om participatie in te regelen. Respondenten geven aan dat participatie steeds belangrijker wordt en de rol van de overheid veranderd. Voor integriteit is het interessant om te weten hoe burgers tegen veranderingen aankijken en wat ze verwachten van hun bestuurders. Respondenten onderkennen dat er nu geen verbinding is met burgers. Onkreukbaar bestuur gaat over gedrag en presterend bestuur vat afwegingen van verschillende belangen samen en zoekt effectief en efficiënt naar een positieve uitkomst. Respondenten geven aan dat de wens is om zo integer mogelijk te zijn omdat dit tegenover de maatschappij verplicht is. Een respondent beschrijft dit als de dienstbaarheid richting de maatschappij. Respondenten geven aan dat de risicoanalyse een mooi instrument is om een integere overheid te bereiken omdat het een multifunctioneel instrument is. Dit houdt wel in dat het niet gebruikt moet worden als een poortje maar als een doorlopend proces waarbij het gesprek over integriteit centraal staat. Op dit moment is op te merken, vanuit de interviews en de documentstudie, dat de risicoanalyse gebruikt wordt om de wettelijke vereisten te behalen in plaats van het gesprek te openen.

*De risicoanalyse gaat vooral over het behalen van de wettelijke vereisten en het juridische checken van onverenigbare functies. Als de risicoanalyse uitgevoerd wordt door een extern bureau en dat het rapport dan onderdeel is voor de benoeming kunnen betrokken actoren zich richten op hun werkzaamheden en onafhankelijke houding aannemen waardoor er meer gesprek kan plaatsvinden. - Respondent G*

Respondenten geven aan dat sommige kandidaten de risicoanalyse als positief hebben ervaren omdat ze op deze manier ‘geconfronteerd’ werden met de verwachtingen en verwachte gedrag. Anderen respondenten geven weer aan dat een risicoanalyse wanneer gebruikt om gedrag en bewustzijn te stimuleren een positief effect zal hebben. Toch zijn er ook respondenten die aangeven dat een risicoanalyse teveel gericht is op ‘goed’ en ‘fout’ waardoor de focus teveel compliance gericht is en dat kandidaten kan afschrikken zich bezig te houden met het onderwerp. Hierdoor valt H2c niet met zekerheid te bevestigen. Respondenten geven wel aan dat de risicoanalyse een goede aanleiding zou zijn om het gesprek rondom integriteit te voeren maar dan behoort de insteek anders te zijn dan de klassieke gesprekken zoals deze nu gevoerd worden. Ook vanuit de documentstudie zien we dat de gesprekken veelal gaan over gedragingen en misdragingen, wat wel en wat niet kan. Dit is volgens respondenten niet de denkslag die nodig is om het gesprek te stimuleren en vertrouwen te vergroten. De risicoanalyse staat, zeker met de pas in maart 2019 uitgekomen handreiking, nog in de kinderschoenen. Hierdoor is het effect van een risicoanalyse gericht op doorlopend proces en bewustwording van gedrag (zoals ook de handreiking van het ministerie aanspoort) nu nog niet te meten. Het effect van verschillende vormen van risicoanalyses zou een geschikt onderwerp zijn voor een vervolgstudie.

*‘Integriteit wordt altijd gezien als iets wat voor de volle 100% geregeld moet zijn terwijl dit niet altijd mogelijk is. Bestuurders moeten ook de mogelijkheid krijgen om te leren en ontwikkelen, juist op integriteit, dat vereist ook ruimte vanuit de maatschappij’ – Respondent C*

Naast dat het de taak van de overheid is om aan te sluiten bij veranderingen in de maatschappij geven respondenten ook aan dat het een twee richtingsverkeer betreft en dat niet elke eis vanuit de maatschappij even toereikend is. Dit houdt in dat ondanks dat de maatschappij eisen heeft richting de bestuurder dit niet altijd positief effect heeft. Door de focus op het handelen van de bestuurder vanuit de maatschappij en media zijn bestuurders bang fouten te maken waardoor ze zich minder snel zullen ontwikkelen op het gebied van integriteit. Dit vereist een andere focus van de maatschappij en media.

### **Invloed van de media op de inrichting van het openbaar bestuur:**

De media spelen een belangrijke rol volgens de respondenten in de omgeving waarin bestuurders opereren. Zowel klassieke als sociale media zorgen ervoor dat er altijd behoefte en beschikbaarheid is aan informatie. Deze behoeften en toegang zorgen ervoor dat bestuurders altijd onder een vergrootglas liggen. Respondenten geven aan dat deze focus een extra druk geeft waardoor bestuurders meer bezig zijn met niet slecht in de media te komen dan echt na te denken over gedrag en ontwikkeling.

*‘de media is veel meer onderdeel van het systeem tegenwoordig. Vroeger was er een andere verstandhouding tussen media en bestuurder terwijl ze nu zelf een andere rol pakken en veel meer opzoek gaan naar ‘nieuws’ er bovenop zitten voordat de feiten echt duidelijk zijn. Het kwaad is vaak al geschied voordat ze iets weten’ - Respondent D*

De media hebben volgens respondenten een belangrijke rol als informatieverstrekker en als beïnvloeder van meningen of visies. Door de technologische verbeteringen zijn de media toegankelijker en is informatie snel beschikbaar waardoor volgens de theorie de focus toeneemt. Respondenten bevestigen deze verwachting. Volgens respondenten zorgt de focus bij integriteitschendingen op korte termijn voor innovatie in de zin dat vanuit de maatschappij en de politiek een snelle interventie verwacht wordt. Op de lange termijn zorgt de focus volgens respondenten voor angst bij bestuurders om bezig te zijn met gevoelige kwesties, die kunnen leiden tot schade. Integriteitsbeleid komt dan onderaan de agenda te staan. Hierdoor kan H2b gedeeltelijk bevestigd worden en gedeeltelijk ontkracht. De bevestiging vindt plaats op dat de media en maatschappij positief zijn. Volgens de respondenten heeft de focus van maatschappij en media op korte termijn een positief effect. Het opent een beleidsraam. Echter, de ontkrachting vindt plaats op de lange termijn: er ontstaat een negatieve invloed omdat er een negatieve associatie gaat hangen rond het onderwerp waardoor bestuurders geneigd zijn zich niet te branden aan het onderwerp in angst voor schade. We kunnen hiervan leren dat de media en maatschappij voor de lange termijn negatieve uitwerkingen hebben op de bestuurders en dit zorgt voor weerhoudend gedrag bij bestuurders. Bestuurders willen zich niet meer wagen aan gevoelige kwesties die in de media breed kunnen uitmeten omdat dit kan zorgen voor imagoschade.

### **Vereisten voor een publiek leider/bestuurder**

Volgens de literatuur is weerbaarheid en handelingsbekwaamheid van bestuurders belangrijk voor het inschatten van situaties. Dit zijn vaardigheden en eigenschappen van het individu. Respondenten stellen dat de ene bestuurder meer ervaring heeft en daardoor meer weerbaar is of het hoofd koel kan houden. Er zijn dus individuele verschillen tussen bestuurders door ervaringen en ontwikkelde vaardigheden en aangeboren eigenschappen.

*‘de ene bestuurder heeft al veel meegemaakt en kan bepaald situaties inschatten of weet welke handelingen welke impact hebben. Daarnaast kennen ze door ervaring dan al belangrijke omgangsvormen of relaties waardoor ze zelfverzekerd een situatie herkennen en er naar handelen’ - Respondent F*

Bestuurders hebben door hun positie en hun uitstraling invloed op burgers, collega's of netwerkpartners. Respondenten geven aan dat ze geloven dat wanneer een bestuurder een onderwerp aandacht geeft de omgeving daarin mee gaat. Dat geldt ook voor integriteit. Daarnaast geven bijna alle respondenten aan dat het aanbieden van trainingen, om de persoonlijke ontwikkeling van de bestuurder te stimuleren, positief zijn voor integriteit. Dit omdat deze niet stilstaan maar ontwikkelt en ten tweede om handvatten te geven voor weerbaarheid en handelsbekwaamheid in situaties waardoor de bestuurder sneller een goede inschatting kan maken.

### *Veranderende omgeving door ontwikkelingen en trends*

Naast de klassieke invloeden wordt er, zowel in de literatuur als door respondenten, in meer of mindere mate, een aantal veranderingen in de maatschappij waargenomen die kunnen bijdragen aan de complexiteit en dynamiek in de systemen waarin bestuurders zich bewegen. De volgende trends zullen ook de komende jaren een grotere rol gaan spelen in de bestuurlijke context die zowel van Buuren en Van der Wal onderbouwen:

- 1 **(Sociale)media spelen grotere rol;** *‘Deze potentiële bananenschillen, en de wijze waarop deze al dan niet leiden tot het vertrek van een wethouder, worden niet zelden opgemerkt, aangewakkerd of versterkt door berichtgeving in de media’ (Schokker & Schillemans, 2016, P.51).* de rol van de media is de laatste jaren steeds belangrijker geworden in de omgeving van bestuurders. Zeker bij handelingen in grijze gebieden spelen media een belangrijke rol. Media zorgen voor een snelle verbinding met de maatschappij en nieuws is tegenwoordig 24/7 aanwezig waardoor nieuws super snel verspreidt. Burgers zijn makkelijk te bereiken en door de komst van sociale media actief in het maatschappelijk debat betrokken, waar hoor en wederhoor ontbreekt en aanwezigheid van nepnieuws bestaat. Door de opkomst van technologische veranderingen als big data en nieuwe media is alles met elkaar verbonden. Hierdoor treedt er een versterkende werking op in de netwerkmogelijkheden, zoals Van der Wal benadrukt (Van der Wal, 2018) Ook is de rol van de klassieke media veranderd. Volgens Klijn is er een verschuiving te zien naar amusement in klassiek media door de commercialisering en de bestaande medialogica (Klijn, 2016), waarbij

het accent in de media komt te liggen op gedramatiseerde, gepersonaliseerd, aandachttrekkende nieuwsitem. De kritische rol verandert naar een actief opzoek gaande media naar scopes met nieuwswaarde welke meer aanslaan als ze gevisualiseerd, gedramatiseerd en gepersonaliseerd zijn. Jacobs & Schillemans zien deze verandering ook en zeggen hier het volgende over: ‘Bovendien is de berichtgeving geen neutrale spiegel van gebeurtenissen in de samenleving: juist doordat media (kunnen)berichten over politiek-bestuurlijke gebeurtenissen in een gemediatiseerde omgeving, wordt het verloop van die politiek-bestuurlijke gebeurtenissen ook beïnvloed’ (Jacobs & Schillemans, 2016)

- 2 **Grootse verwachtingen/gezaghebbend bestuur in hyperdiverse samenleving;** Er ontstaat steeds meer diversiteit in de samenleving. Dit betekent ook diversiteit aan denkbeelden die zich doorzetten naar politieke standpunten. Binnen deze samenleving komt steeds meer aandacht voor individualisering (Van der Wal, 2018). Deze individualisering, in combinatie met een hoger opleidingsniveau en toegang tot informatie, leidt volgens Van der Wal tot groeiende assertiviteit en groeiende verwachtingen en eisen tegenover bestuurders. Deze veranderingen vanuit de maatschappij zorgen in combinatie met diversiteit ook voor een versplintering in het politiek speelveld. Volgens van Buuren lukt het minderheidsgroepen makkelijker zich te organiseren waardoor de toegang tot het politiek systeem zorgt voor invloed in besluiten. De stemmer voelt door de keuzevrijheid en de veelheid aan partijen geen volledige aansluiting bij een partij zoals vroeger. Dit is iets wat van Buuren een terugloop van voorspelbare loyaliteit noemt (van Buuren, 2018). Aan de andere kant benoemt van Buuren de trend dat er, vanuit de burger, steeds meer wordt verwacht van het openbaar bestuur maar dat deze niet aan de verwachting kan voldoen (van Buuren, 2018). Wanneer de kiezer dan een partij kiest waar hij geen volledige aansluiting bij voelt en die partij vervolgens de vele verwachtingen niet waarmaakt, neemt het vertrouwen af in het bestuur en politiek.
- 3 **Participatie in systeem van burgers en ontstaan ketens;** al door jaar en dag veranderen de overheid en het openbaar bestuur mee met ontwikkelingen in de maatschappij. De afgelopen jaren zie je dat, door decentralisatie, de lokale overheden er steeds meer taken bij krijgen en dat de houding van overheden richting de burger verandert. Van een intern gerichte blik proberen overheden nu van buiten naar binnen te werken en op steeds meer beleidsterreinen burgers te betrekken. Steeds meer burgers zien ook dat de overheid zich inricht om deze roep tot participatie aan te kunnen nemen deze positie in. Steeds meer eist de burger ook betrokkenheid bij uitvoering en besluiten. Het aantal betrokken actoren neemt hierdoor toe en de afhankelijkheid in deze ketens verandert de positie van de ambtenaar (van Buuren, 2018). Ambtenaren veranderen in verbinders van actoren en coördinatoren in netwerken en ketens van actoren die een belangrijk onderdeel zijn in de uitvoer en allemaal hun eigen belangen meebrengen naar de onderhandelingstafel. De scheidslijn tussen de actoren en belangen vervaagt, maar de verantwoordelijkheid ligt wel nog bij het openbaar bestuur. Hierdoor worden de grenzen van de verschillende realiteiten onduidelijker en zorgt dit voor de voedingsgrond van integriteitsdilemma's (van Buuren, 2018).
- 4 **Alles is verbonden/netwerksamenleving;** vandaag de dag zien we steeds meer technologische ontwikkelingen die bijdragen aan een verbinding tussen mensen. Zo worden door transportmogelijkheden afstanden steeds kleiner en is de wereld door nieuwe media en andere platformen met elkaar verbonden. Big data zorgt ervoor dat informatie te allen tijde en voor iedereen vrij beschikbaar is. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat burgers makkelijker een mening kunnen vormen en ventileren en zo bij kunnen dragen aan een maatschappelijk debat. Verbindingen worden makkelijker gelegd en actoren kunnen zich met een lage drempel organiseren. Overheden kunnen ook makkelijker in contact komen met burgers wat de veranderende verhouding tussen burger versterkt. Ondanks de moedige pogingen en experimenten heeft de overheid toch moeite om deze ontwikkelingen bij te houden. Hierdoor valt de structuur van besluit- en beleidsvorming vaak terug op de klassieke organisatie. Dit zorgt ervoor dat de verhoudingen tussen actoren in het netwerk op scherp gezet worden. Daarnaast wordt vaak het uiterste gevraagd van publieke professionals doordat ze gevraagd worden om een balans te vinden tussen de betrokken actoren en de verschillende belangen (van Buuren, 2018)
- 5 **Meer met minder;** ondanks de globale economische verbondenheid ontstaat een trend waarbij vooral Westerse landen een groter wordende schulden krijgen. Vooral in deze landen komt de roep om zaken goedkoper en efficiënter te regelen (Van der Wal, 2018). De overheid moet keuzes maken in hun beleid en de zorg die zij dragen voor zaken. Dit houdt in dat het politieke klimaat verandert. Burgers verwachten steeds meer van overheden, maar overheden hebben niet de middelen om hieraan te voldoen. Dit leidt tot discrepantie tussen beloften en werkelijkheid wat bijdraagt aan verlies aan vertrouwen in de overheid.

- 6 **Meer van minder;** Naast de afname van liquide middelen voor Westerse landen zien we ook dat wereldwijd er een afname is van grondstoffen die, op dit moment, cruciaal zijn voor de ontwikkeling van landen. Daarnaast ontwikkelen zich verschillende soorten problematiek die landen dwingen om te innoveren, zoals klimaatverandering en globale machtsverschuivingen (van der Wal, 2018). Deze ontwikkelingen dwingen overheden om zich in te zetten om voorraden aan te leggen van deze schaarse middelen waardoor de beschikbaarheid afneemt voor de landen die hier in mindere mate succesvol in zijn.
- 7 **Verstedelijking/grootstedelijke vraagstukken;** sinds de industriële revolutie zien we dat steden mensen aantrekken. Deze trend zet de aankomende jaren door. Dit betekent dat steden groeien tot stedelijke clusters en in aanraking komen met groot stedelijke problematiek. Volgens Van der Wal geeft deze groei stedelijke clusters de mogelijkheid tot het groeien tot een globaal knooppunt, waar economische groei, bestuurskracht en beleidsinnovatie mogelijk is (Van der Wal, 2018)

#### *Effect van de omgevingskarakteristieken op bestuurlijke integriteit*

De omgeving heeft invloed op het handelen van bestuurders. Dit komt door een aantal omgevingskarakteristieken. Vanuit het theoretisch kader en de paragrafen hierboven hebben we gezien hoe deze karakteristieken ervaren worden en welke onderliggende processen leiden tot deze karakteristieken. Deze onderliggende processen zorgen voor een bepaald effect op het handelen van bestuurders. Zie daarvoor de paragraaf ‘karakteristieken in de praktijk’ waarin de theoretische karakteristieken getoetst worden aan de ervaringen van respondenten. In de interviews is meervoudig gereageerd op effecten zoals deze ervaren werden naar aanleiding van bevraagde karakteristieken uit de omgeving. Of deze effecten volledig zijn te wijden aan de interne en externe karakteristieken van de omgeving is niet met zekerheid te zeggen. Toch geven respondenten aan deze effecten te ervaren en zien zij een verklaring in zowel interne als externe omgevingskarakteristieken. Door deze reactie van respondenten zijn de effecten in dit onderzoek van toegevoegde waarde en benoemd in deze paragraaf. De effecten van de omgeving zijn daarna door vertaald naar observaties die gedaan zijn aan de hand van documentstudie van de huidige omgeving en tijdens interviews. Toch valt niet met zekerheid te zeggen dat deze effecten allemaal toe te wijden zijn aan de effecten uit de omgeving. Daar zou een volledig onderzoek aan gericht moeten zijn. Toch is in de paragraaf ‘huidige inrichting’ en ‘ervaren karakteristieken’ een aantal negatieve effecten benoemd die aan de hand van de onderliggende processen vanuit de omgeving te verklaren zouden zijn.

Respondenten geven namelijk aan dat, door de veelheid van actoren en het schakelen tussen systemen, bestuurders niet altijd elke actie overzien. Dit wordt non-lineariteit genoemd. Aan dezelfde actie kan niet dezelfde uitkomst gegeven worden. Ook de verschillende belangen die afgewogen moeten worden binnen het systeem en het feit dat elke actor zijn eigen agenda belijdt, leidt volgens de respondenten tot verminderd vertrouwen tussen actoren en de mogelijkheid om het overzicht te verliezen. De (culturele) ontwikkelingen en trends dragen nog eens extra aan bij aan het verliezen van het overzicht doordat het systeem beweegt. Respondenten geven in de paragraaf huidige inrichting aan dat deze onoverzichtelijkheid leidt tot onzekerheid in situaties. Voor bestuurlijke integriteit houdt dit in dat door het verminderde vertrouwen er lastiger een open gesprek kan plaatsvinden over een gevoelig onderwerp zoals integriteit. Daarnaast is er vertrouwen nodig om een gezamenlijke visie te creëren. Respondenten geven aan (zie paragraaf ‘huidige inrichting’) dat de afwezigheid van deze gezamenlijke visie leidt tot minder draagvlak en een vertraging in de innovatie van de inrichting van integriteit. De aanwezigheid van onzekerheid van bestuurders leidt ertoe dat het onderwerp laag op de agenda komt en de focus gelegd wordt op onderwerpen die minder gevoelig en overzichtelijker zijn. Zo zeggen respondenten in de paragraaf ‘huidige inrichting’. De focus vanuit de media, maatschappij en politiek dragen volgens respondenten (gehaald uit paragraaf karakteristieken in de praktijk) op korte termijn bij aan innovatie maar op lange termijn aan een negatieve associatie met integriteit waardoor bestuurders wegblijven uit angst om schade op te lopen. Hierdoor neemt het draagvlak voor innovatie en het ontwikkelen van het onderwerp af.

#### KARAKTERISTIEKEN OMGEVING BESTUURDER

- Schakelen tussen verschillende systemen
- Opereren in netwerken
- Culturele ontwikkelingen en trends
- Basisvereisten voor de inrichting van het openbaar bestuur
- Invloed van de media op de inrichting van het openbaar bestuur
- Vereisten voor een publiek leider/bestuurder

#### ONDERLIGGENDE PROCESSEN

- Non-lineariteit
- Zelf organiserend vermogen
- Co-evolutie
- Structuur openbaar bestuur
- Veelheid aan actoren
- Onderlinge relaties
- Veelheid aan veranderende belangen
- Maatschappelijke debat over gedrag en verwachtingen openbaar bestuur
- Persoonlijkheid en leiderschapsstijl
- Ervaring en weerbaarheid bestuurders
- Mediatiseren media

#### EFFECT OMGEVING OP BESTUURDERS

- Minder vertrouwen onderling bij actoren in systeem
- Wegblijven van politiek gevoelige onderwerpen die schade kunnen toekennen (zoals integriteit)
- De bestuurder blijft eerder weg van samenwerking met actoren op het gebied van integriteit omdat openstellen een mogelijkheid tot schade is.
- Onoverzichtelijkheid zorgt voor onzekerheid in handelen bij bestuurder
- De bestuurder moet continu schakelen tussen systemen en belangen waardoor de bestuurders kans heeft het overzicht te verliezen.
- Door het vergrootglas is de bestuurder eerder gericht op het vermijden van slechte publiciteit in plaats van inschatten situatie, weerbaar zijn en ethische handelen

#### EFFECT OP BESTUURLIJKE INTEGRITEIT

- Minder vertrouwen onderling en onoverzichtelijkheid zorgt voor verminderd open gesprek over integriteit door onzekerheid.
- Door het vergrootglas blijven bestuurders weg van politiek gevoelige onderwerpen zoals integriteit waardoor besluitvorming en draagvlak voor ontwikkelen van integriteit afnemen
- Voor een gezamenlijke visie en samenwerking is vertrouwen nodig. Door deze afwezigheid is er minder samenwerking waardoor besluitvorming en draagvlak vertraging oplopen en integriteit langzaam ontwikkelt
- Continu schakelen tussen systemen in combinatie met de gevoeligheid van het onderwerp en onzekerheid komt integriteit laag op de agenda te staan

#### 4.2.1 Conclusie

In deze paragraaf staat de vraag welke karakteristieken de omgeving van bestuurders heeft centraal. De omgeving waarin bestuurders opereren blijkt complex en in beweging. Volgens de literatuurstudie en het theoretisch kader bestaat de omgeving waarin bestuurder opereren uit complexiteit en dynamiek. De complexiteit en dynamiek worden veroorzaakt door klassieke karakteristieken en modernere ontwikkelingen. Bij klassieke invloeden kan gedacht worden aan zoals de invulling van het openbaar bestuur, de culturele visie op de overheid en de democratische structuur zoals deze ontwikkeld is door de jaren heen. Maar naast de staatsrechtelijke inrichting en culturele invloed, zien we ook tegenwoordig meer betrokkenheid van actoren, toenemende hoeveelheid aan actoren en gecompliceerde relaties in netwerken. Deze ontwikkelingen en invloeden zorgen voor nieuwe karakteristieken in de omgeving waarin bestuurders opereren. Deze nieuwe karakteristieken hebben effecten op het handelen en perceptie van deze bestuurders, ook op het gebied van bestuurlijke integriteit.

Uit de literatuur zijn in het theoretisch kader een aantal klassieke en moderne karakteristieke gehaald die volgens de literatuur van invloed zijn op deze omgeving: 1. Schakelen tussen verschillende systemen; 2. Opereren in netwerken; 3. Basisvereisten van openbaar bestuur; 4. Culturele ontwikkelingen en trends; 5. Invloed van media (en anderen actoren) op openbaar bestuur; 6. Individuele vereisten publiekelijk leider. Deze karakteristieken worden samengevat in omgevingsfactoren, omgevingsvereisten, invloed van actoren en individuele vereisten. Deze karakteristieken ontstaan door onderliggende processen zoals non-lineariteit, zelf organiserend vermogen, co-evolutie, veelheid aan actoren, structuur openbaar bestuur, onderlinge relaties, veelheid aan veranderende belangen, maatschappelijk debat over gedrag, persoonlijkheid en leiderschapsstijl, ervaring en weerbaarheid en mediatiseren.

Deze karakteristieken en onderliggende processen veroorzaken een reactie en effect in het systeem en bij de bestuurder. Respondenten.

Dynamiek ontstaat door het wisselende speelveld aan belangen, actoren en relaties en door de snelheid van nieuwe maatschappelijke trends als globalisering, netwerksamenleving, participatiesamenleving en technologische innovaties. De omgeving is complex en dynamisch. Respondenten geven aan dat bestuurders moeten bewegen tussen verschillende belangen, actoren en systemen met allemaal hun eigen visie en eisen op het verwachte handelen van bestuurders. Actoren hebben daarnaast een groeiende verwachting van de overheid als vaste factor in een hyperdiverse samenleving. Bestuurders hebben dus veel af te wegen en komen in complexe situaties terecht die nimmer bestaan uit zwart-wit situaties. Het is daardoor lastig om overzicht te bewaren en alle belangen te overzien en af te wegen. Daarnaast verandert de situatie constant en veranderen dus de focus, belangen en actoren ook. Publieke organisaties hebben de neiging om hun beleid te structureren waardoor de complexiteit geen recht gedaan wordt en het dynamische aspect ervoor zorgt dat het beleid altijd achterloopt. De invloed van de maatschappij en media spelen hierin onder andere een rol.

In deze paragraaf stonden drie hypothesen centraal:

- H2a: complexiteit en dynamiek uit de omgeving hebben een negatieve invloed op de uitvoering van de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit binnen de gemeente Rotterdam.
- H2b: een toenemende focus in de maatschappij en media op integriteit hebben een positief effect op (de inrichting van) bestuurlijke integriteit.
- H2c: het gebruik van de risicoanalyse in de richting van bestuurlijke integriteit heeft een positief effect op het voeren van een open gesprek over integriteit door de ambtsperiode heen.

H2a kan na onderzoek worden aangevuld doordat bestuurders niet enkel negatieve effecten ervaren van complexiteit en dynamiek. Voor vervolgonderzoek zou de volgende hypothese dus centraal kunnen staan: de omgevingscomplexiteit en -dynamiek hebben zowel positieve als negatieve effecten op bestuurders. Wel wordt verwacht dat (H1) het structureren van beleid een negatief effect heeft op de complexiteit en (H2) het dynamische aspect een negatieve invloed heeft op accuraat beleid.

H2b wordt gedeeltelijk bevestigd maar ook deels ontkracht. De invloed van media en maatschappij hebben een positief effect op de korte termijn. Er wordt een beleidsraam geopend. Maar op de lange termijn ontstaan er juist negatieve associaties rondom integriteit. Deze omgeving heeft een bepaald effect op bestuurders waardoor het van belang is om de positieve effecten te versterken en negatieve effecten te reduceren in de inrichting van bestuurlijke integriteit. Een formulering van een nieuwe hypothese kan zijn: de gedachten van de omgeving hebben op de lange termijn een negatief effect op de inrichting van bestuurlijke integriteit. Het onderzoeken van deze stelling draagt bij aan theorie over onder andere de positieve effecten en negatieve effecten die er zijn en hoe deze positieve effecten versterkt en de negatieve effecten gereduceerd kunnen worden.

Een onderdeel van deze inrichting is de risicoanalyse. De gestelde verwachting was dat risicoanalyses een positief effect hebben op het voeren van open gesprekken. Het onderzoek laat zien dat analyses veel gericht zijn op 'goed' en 'fout' en meer focussen op compliance. Hierdoor kan H2c niet met volle zekerheid bevestigd worden. Deze bevindingen worden in hoofdstuk vijf verder uitgewerkt.

Uit interviews blijkt verder dat de onderliggende processen bepaalde effecten hebben op bestuurders. Door de focus op integriteit wordt integriteit gezien als een beoordeling van het functioneren en blijft de bestuurder hier liever van vandaan. Dit doordat de kans op politieke schade hierbij groot kan zijn. Dit wordt veroorzaakt door de focus van media en het politiseren van integriteit. Dit heeft als effect dat het vertrouwen onder betrokken actoren en bestuurders verminderd en het 'open' gesprek niet plaats vindt door de angst om negatief beoordeeld te worden. Daarnaast vraagt de omgeving steeds meer aandacht, hierbij moet een bestuurder schakelen tussen verschillende belangen, spelregels en investeren in verschillende relaties. Hierdoor worden acties onoverzichtelijker voor een bestuurder en neemt de onzekerheid in het eigen handelen af. Wanneer deze niet duidelijk kan overzien welke gevolgen dit kan hebben neemt de onzekerheid toe. Hierdoor kiest de bestuurder voor onderwerpen die wel te overzien zijn en blijft hij weg van bijvoorbeeld integriteit. Integriteit is namelijk niet zwart-wit is, of zwart-wit te maken.

### 4.3 omgevingskarakteristieken VS huidige inrichting

In deze paragraaf kijken we of de ervaren omgevingskarakteristieken uit de tweede paragraaf en de invulling van bestuurlijke integriteit uit de eerste paragraaf bij elkaar passen of dat er een andere invulling van het beleid is vereist.

#### 4.3.1 Terugblik huidige inrichting bestuurlijke integriteit Rotterdam

Tijdens de paragraaf *Huidige inrichting* is gekeken naar de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit binnen de gemeente Rotterdam. Hieronder worden kort de kernpunten herhaald:

##### Visie bestuurlijke integriteit

*Binnen de huidige inrichting zien we dat de gemeente Rotterdam de stap naar gedrag en bewustwording van de bestuurder op het gebied van integriteit probeert te stimuleren via gedragscodes, gesprekken rondom gedragscodes en dilemmasessies. Deze momenten zijn onderdeel van een vast proces richting de aanstelling. De visie is aan het verschuiven van de focus op compliance naar een visie gericht op gedrag. De gemeente zit op dit moment in een tussenfase. De stap naar professionele ontwikkeling en eigen verantwoordelijkheid is nog niet gemaakt en binnen documenten daardoor ook niet terug te zien. Daarnaast wordt er wel verbinding gezocht met soortgelijke functionarissen maar is dit afhankelijk van de persoon. Er is geen vastgelegd instrument om de verbinding te zoeken met burgers en hun visie. Hierdoor wordt er niet voldaan aan vereisten uit de omgeving zoals uitgelegd in de paragraaf: omgevingskarakteristieken.*

##### Rollen & samenwerking

*Binnen de gemeente Rotterdam zijn er een aantal sleutelactoren die invloed hebben binnen de huidige inrichting. De belangrijkste rollen die invloed hebben op de besluitvorming binnen de inrichting zijn de burgemeester, griffier en de gemeentesecretaris. Binnen de gemeente Rotterdam, net als vele gemeenten in de categorie >300.00 inwoners is de samenwerking tussen deze actoren op een lineaire manier vorm gegeven. Dit betekent dat actoren wel praten over het onderwerp maar er niet actief samengewerkt wordt aan een gedeelde visie over de inrichting. De actoren hebben allemaal hun eigen werkzaamheden binnen de inrichting maar hebben geen overleg met zijn drieën over het onderwerp en de visie.*

##### Instrumentaria & focus

*De beleidsinstrumenten binnen de gemeente Rotterdam zijn goed op orde. Eén van de pijlers is ook bedoeld om de regelgeving en processen up to date te houden. Aan de hand van de beleidsinstrumenten is te zien dat de transitie naar de inrichting gefocust is op gedrag en bewustwording. De beleidsinstrumenten zijn echter wel gefocust op wet & regelgeving en gedragscodes waardoor de link met 'goed' & 'fout' gedrag snel gelegd wordt en compliance niet volledig is losgelaten. Ook bij de gesprekken over integriteit ligt de focus op het zenden van informatie over het gewenste gedrag en onregelmatigheden uit het verleden waardoor de stap naar eigen verantwoordelijkheid van de wethouder en de professionele ontwikkeling lastiger wordt om te maken.*

#### Omgevingskarakteristieken VS de huidige inrichting

Uit de vorige paragrafen valt te concluderen dat de omgeving complex en dynamisch is en dat dit ook zo ervaren wordt. Deze complexiteit en dynamiek wordt veroorzaakt door de besproken omgevingskarakteristieken en hun onderliggende processen. In de paragraaf hiervoor hebben we gelezen dat deze omgevingskarakteristieken volgens respondenten bepaalde effecten hebben. In deze sub-paragraaf wordt gekeken hoe de gemeente Rotterdam wel of niet inspeelt, binnen de huidige inrichting, op de omgevingskarakteristieken en waar een misfit ontstaat. De data van de twee vorige paragrafen wordt hier met elkaar geconfronteerd zodat bekeken wordt waar een misfit ontstaat en waar zich een mogelijkheid voordoet om beter aan te sluiten bij de omgevingskarakteristieken zodat de bestuurlijke integriteit verbetert.

- **Omgevingsfactoren (schakelen tussen systemen, netwerken & culturele ontwikkelingen/trends)**

Er wordt nu al verbinding gezocht met externe netwerkactoren die met integriteit bezig zijn om kennis uit te wisselen. Dit is te zien aan de hand van de pijler 'blik naar buiten'. Toch is 'blik naar buiten' vooral gericht op de verbinding met soortgelijke functionarissen. Er wordt geen actieve verbinding georganiseerd met de visie van burgers over gewenst gedrag. De instrumenten zijn gericht op waardenbepaling in de eigen organisatie. Binnen de eigen organisatie ontstaan structuren en worden er maatregelen genomen die plaatsvinden uit het zicht van de burger zoals het vaststellen van een gedragscode. De huidige instrumentaria geven een palet aan mogelijke interne handelingen wat vooral ingericht is als een proces wat zich vierjaarlijks herhaalt en niet gericht is op het aanpassen aan ontwikkelingen. Naast dat netwerken en schakelen tussen systemen plaatsvindt buiten de organisatie, bevinden deze structuren zich ook in de organisatie. Uit interviews en de documentstudie blijkt dat er binnen de huidige inrichting weinig focus is op het verbinden van interne actoren voor een

gezamenlijke visie. Iets wat volgens respondenten een cruciale rol speelt in het creëren van een gezamenlijke visie, het vergroten van vertrouwen en het organiseren van draagvlak binnen de organisatie.

*“De verbinding met de buitenwereld wordt bij integriteit niet gemaakt. Dit komt omdat het lastig is om de veranderende waarde te organiseren in een organisatie waar structureren veelal de manier van werken is. – Respondent H”*

Er wordt dus verbinding gezocht en samenwerking gestimuleerd met externe actoren om aansluiting te krijgen op extra kennis. Wat niet plaatsvindt, en waar een misfit lijkt te bestaan, is dat niet gepeild wordt wat onder burgers en in de maatschappij leeft en wat zij belangrijk vinden en verwachten van bestuurders. Dit heeft als negatief effect dat het beleid maar gedeeltelijk verbonden is met de dynamiek. Er ontstaat daardoor een misfit. Ook wordt geen gebruik gemaakt van de aanwezige complexiteit van het interne netwerk om aansluiting te zoeken voor een gedeelde visie op integriteit tussen kernactoren, iets wat respondenten aangeven als een mogelijkheid om draagvlak en vertrouwen te stimuleren en integriteit te verbeteren.

- **Omgevingsvereisten (responsief bestuur, behoorlijk bestuur, presenterend bestuur en onkreukbaar bestuur):** In de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit wordt er weinig tot geen verbinding gezocht met de (veranderlijke) visie van burgers ten aanzien van verwachtingen tegenover bestuurders en hun gedrag. Ondanks dat een van de pijlers van de huidige inrichting de ‘blik naar buiten’ betreft, is er weinig focus op het creëren van een vorm van participatie met burgers waardoor de huidige inrichting op het gebied van integriteit niet heel responsief is. Dit terwijl de definitie van integriteit wel uitgaat van de gedeelde normen, waarde en spelregels vanuit de maatschappij (Huberts & van der Heuvel, 2003). Gezien het feit dat vanuit interviews blijkt dat dienstbaarheid richting de maatschappij voor bestuurders een belangrijke drijfveer betreft, zou het versterken van het responsieve bestuur op het gebied van integriteit een aanvulling kunnen zijn voor de motivatie van bestuurders. Op dit moment vindt er nog geen actieve verbinding plaats tussen burgers en de organisatie waardoor er een misfit ontstaat tussen een vereiste uit de omgeving namelijk: de wens om responsief bestuur te garanderen. Een fit zou alleen plaats kunnen vinden als er actief gepeild wordt wat in de maatschappij leeft, hoe cultuur verandert en de visie over gedrag van bestuurder toegepast wordt in de inrichting van en bijdrage aan een responsiever en effectiever bestuur

*Het juridiseren van de risicoanalyse is niet bevorderlijk voor het creëren van een gesprek rondom dit onderwerp maar vakt het af waardoor de houding omtrent integriteit vervalt in het oude patroon van inrichten aan de hand van hard controls – Respondent G*

Naast dat er een misfit ontstaat bij responsief/effectief bestuur ontstaat er ook een misfit rond onkreukbaar bestuur. Dit komt omdat bij de huidige inrichting de risicoanalyses vaak als een compliance instrument worden georganiseerd. Een voorbeeld hiervan is de al eerder besproken gesprekken die tijdens een risicoanalyse gehouden worden. Tijdens deze gesprekken staat een controlefunctie centraal, wat ‘goed en ‘slecht’ gedrag weergeeft. Dit zorgt voor een focus op het behalen van wettelijke vereisten zoals respondenten in de vorige paragraaf aangaven. Hierdoor is de focus niet gevestigd op het maximaal haalbare onkreukbare bestuur maar op het bereiken van wettelijke vereisten en het controleren hiervan. Het zou binnen dat gesprek volgens respondenten uit categorie <300.000 inwoners moeten gaan om de kandidaat-wethouder te leren kennen en een te gesprek voeren over de bewustwording en ontwikkeling. Dit stellen zij zodat de focus niet ligt op het behalen van de wettelijke vereisten en goed/fout scenario’s maar op ontwikkelen van een fit met onkreukbaar bestuur. Volgens respondenten geeft deze focus op ontwikkeling en bewustwording een kans om commitment te creëren bij bestuurders voor het proces (zie de paragraaf huidige inrichting). Respondenten geven aan dat de risicoanalyse de juiste handvatten biedt voor de doorontwikkeling van het gesprek rondom de ontwikkeling en integriteit/gedrag. Uiteindelijk versterkt dat de fit met het vereiste onkreukbaar bestuur.

- **Invloed van actoren**  
Uit de interviews en documentstudie komt naar voren dat door de huidige visie op bestuurlijke integriteit, de aanwezige focus van actoren op het handelen van bestuurders en de daaraan gekoppelde (mogelijke) schade die ze kunnen lopen, bestuurders ertoe brengt weg te blijven van integriteit omdat ze bang zijn dat dit problemen oplevert rondom hun persoon. Ze zetten zich hierdoor minder actief in voor het onderwerp. Door de

focus van actoren op de negatieve kant van integriteit wordt de angst op schade gevoed en neemt het vertrouwen onderling af, actoren gebruiken bijvoorbeeld integriteit als politieke aanval wat deze negativiteit voedt. Dit vermindert de commitment voor het onderwerp, blijkt uit interviews. Bij de huidige inrichting blijkt dat er geprobeerd wordt om tijdens dilemmasessies en collegevergaderingen het vertrouwen tussen collegeleden te vergroten om zo het gesprek op gang te krijgen en commitment te vergroten. Toch, blijkt uit interviews, worden deze sessies op de langere baan geschoven omdat de agenda te druk is doordat er ad hoc ontwikkelingen plaatsvinden door actoren in het systeem die de aandacht eisen. Zoals besproken in de paragraaf over het ervaren effect is onzekerheid en de angst om schade op te lopen een onderdeel van de reden dat bestuurders sneller wegblijven bij onderwerpen als integriteit. Deze angst wordt gefaciliteerd door de focus van actoren. Er vinden wel dilemmasessies plaats, maar vaak gericht op ‘goed’ of ‘fout’ oordelen. Dat vermindert de kans op een open gesprek en vermindert het vertrouwen. Hierdoor blijft er een misfit aanwezig. Respondenten geven in 4.1 en 4.2 aan dat door het vertrouwen tussen actoren te verhogen, er een cultuur waarbij de bestuurder de ruimte krijgt zich te ontwikkelen en ‘fouten’ te maken. Wanneer de risico’s lager zijn zal de bestuurder eerder geneigd zijn zich in te zetten voor de ontwikkeling van zijn persoon dan wanneer er grote risico’s zijn. Op dit moment is dit niet specifiek aanwezig in de inrichting en gaan vaak deze activiteiten om gedrag maar niet om ontwikkeling en is de link naar integriteit te afschrikwekkend. Wil je een fit creëren met de effecten veroorzaakt door de invloed van actoren uit de systemen zoals besproken hierboven, dan is het advies dit open gesprek te stimuleren waardoor het taboe rondom integriteit afneemt en commitment stijgt. Het gaat dus om het verhogen van de weerbaarheid van de bestuurder richting de effecten van de invloed van actoren. Deze actoren bestaan nou eenmaal en de bestuurder moeten opereren in een systeem met het feit dat deze actoren bestaan en invloed uitoefenen. Als organisatie kan je hierop inspelen door de weerbaarheid te vergroten.

- **Individuele kwaliteiten**

Binnen de huidige inrichting wordt er veel geregeld rondom bestuurlijke integriteit vanaf het moment dat de bestuurder als kandidaat bekend is. Vanaf dat moment komt de bestuurder namelijk in een stroomversnelling terecht waarbij er veel informatie met de bestuurder gedeeld wordt. Er zijn onder andere regelingen, procedures en gedragscodes. In de huidige inrichting wordt de wethouder meegenomen in de mogelijkheden en verwachtingen binnen de organisatie. Er vinden gesprekken plaats waarbij de bestuurder geholpen wordt om te starten met zijn werkzaamheden maar ook over welk gedrag binnen de organisatie gewenst is. Er is echter binnen de instrumentaria niks geregeld om de bestuurder ten aanzien van dit gewenste gedrag inzicht te geven in zijn huidige situatie van ervaring en eigenschappen. Ook is er geen vervolgtraject van ontwikkeling waarbij de gemeente ondersteunt. Veelal is er een inrichting voor het hele college en vindt er geen maatwerk plaats. De instrumentaria zijn vooral gericht op informatie verstrekken over gewenste normen, waarden en praktische informatie. Binnen de paragraaf huidige inrichting hebben we kunnen zien dat er een stap wordt gezet naar gedrag en bewustwording. Dat is te zien in de tweede pijler binnen de beschreven huidige inrichting: bewustwordingscampagne op integriteit. Hierdoor is beschreven dat de focus op bewustwording en gedrag doormiddel van gedragscodes belangrijk gevonden wordt. Toch wordt de stap naar professionaliteit, ontwikkeling en eigen verantwoordelijkheid echter nog niet gemaakt. Binnen de huidige inrichting zien we een langzame verandering van compliance naar value-based inrichting. Dit is te zien in de huidige instrumentaria. De huidige instrumentaria zijn veelal gericht op het bespreken en bewustzijn van ‘juist’ gedrag zoals in de gedragscode. Hierdoor blijft de cultuur van goed/fout in stand en kan de stap naar gedrag, bewustzijn en professionele ontwikkeling niet gemaakt worden. Dit zorgt dus voor een misfit met de omgevingskarakteristiek individuele kwaliteiten van een bestuurder. Er wordt geen actief gebruik gemaakt van de al beschikbare kennis, ervaring en eigenschappen. In de vorige paragraaf beschrijft dat de focus op ontwikkelen van eigenschappen bijdraagt aan de weerbaarheid in situaties, inschatten van oorzaak gevolg en gepaste handelingen.

*“Het gaat er volgens mij vooral om dat je ervoor zorgt dat er draagvlak is bij de bestuurder om zich ook echt te conformeren en te ontwikkelen richting geaccepteerd en gewenst gedrag, daar moeten dingen voor gelaten worden en dat kan alleen als diegene dat zelf ook wilt. – Respondent H”*

Een ontwikkelingstraject waarbij de bestuurder ervaring opdoet en zichzelf ontwikkelt op het gebied van integriteit, deugden, professionele weerbaarheid en handelingsbekwaamheid draagt bij aan een fit met de

beschikbare kennis. Door de bestuurder vanaf het begin te betrekken bij een persoonlijk ontwikkeltraject (welke gebaseerd is op het ondersteunen van de bestuurder bij de persoonlijke ontwikkeling van gedrag, weerbaarheid en handelingsbekwaamheid) zal er eerder draagvlak zijn om zich sterk te maken en tijd vrij te maken voor deze ontwikkeling.

#### *Integriteitsbeleid (van der Wal, 2018) als verbetering (fit) met omgeving*

Zoals al besproken, ziet van der Wal drie vormen van integriteitsbeleid. Beleid 1.0 is gericht op regelgeving, procedures en compliance. Beleid 2.0 gaat over bewustwording en focus op gedrag en Beleid 3.0 gaat over ontwikkeling van professioneel/functiegericht gedrag en de individuele (eigen) verantwoordelijkheid laten pakken.

De inrichting van gemeenten boven 300.000 inwoners hanteert overwegend beleid 1.0. De gemeente Rotterdam ontwikkelt zich naar beleid 2.0. Dit is nog niet volledig doorgezet dus combineert Rotterdam beleid 1.0 en 2.0. Gemeenten met minder dan 300.000 inwoners zijn het meeste gericht op gedrag en bewustwording en in een kleine mate op ontwikkeling. Hierdoor passen ze het meest in beleid 2.0.

De omgevingskarakteristieken veroorzaken, door de aanwezigheid van onderliggende processen, onzekerheid, onoverzichtelijkheid, focus vanuit de maatschappij en taboevorming rondom integriteit bij bestuurders. Deze hebben volgens respondenten, besproken in de paragraaf 4.2, het negatieve effect dat bestuurders zich sneller afzijdig houden van het onderwerp waardoor het laag op de agenda komt, er verminderd vertrouwen is onder actoren en er geen gezamenlijke visie wordt gecreëerd, draagvlak voor innovatie mist en er geen open gesprek plaatsvindt over het onderwerp.

In deze paragraaf hebben we de omgevingskarakteristieken besproken en gekeken hoe de huidige inrichting een fit of misfit heeft met de omgevingskarakteristieken. Hieruit komt voort dat de huidige inrichting bijvoorbeeld wel een fit heeft met het leggen van een verbinding met soortgelijke functionarissen voor bijvoorbeeld kennisdeling. Maar er zijn ook misfits bij bijvoorbeeld de interne verbindingen (netwerken), responsief bestuur (omgevingsvereisten) wat niet georganiseerd is op dit onderwerp en de inrichting geen antwoord biedt voor de (negatieve) effecten van de focus, de beïnvloeding van actoren en de slechte aansluiting met de beschikbare individuele eigenschappen. Respondenten geven aan dat het creëren van een betere samenwerking tussen kernactoren en het creëren van een gezamenlijke visie kan bijdragen aan draagvlak en innovatie van het onderwerp. Om de fit met responsief bestuur te verkrijgen zal er gepeild moeten worden wat de gedeelde visie is van burgers over gewenste gedragingen van bestuurders en dit te verwerken in de inrichting zodat je erop inspeelt. Daarnaast kan je door weerbaarheid en het inzicht geven in de aanwezige eigenschappen (en deze te ontwikkelen) de focus en beïnvloeding van actoren beperken en volgens respondenten commitment creëren bij de bestuurder om zich verder te ontwikkelen binnen een ontwikkeltraject. Volgens respondenten neemt daardoor het taboe af omdat het gaat over ontwikkelen in plaats van goed of fout gedrag.

Beleid 1.0 gaat over regelgeving en compliance en is intern gericht op de organisatie. Door de focus op regelgeving en compliance wordt de verbinding met de omgeving niet gelegd. Deze verwacht een antwoord op complexiteit, vraag netwerkgericht werken en een responsief bestuur. Dit duidt op enige misfit.

Beleid 2.0 richt zich op bewustwording en gedrag waardoor bestuurders gedwongen worden niet te denken in termen van goed of fout maar bewust om te gaan met 'grijze' situaties. Dit beleid geeft meer een fit met het tegengaan van taboevorming rond integriteit. De weerbaarheid verhogen past in het bewust maken van bestuurders. Integriteitsbeleid 2.0 lijkt dus op voorhand beter te passen bij de omgevingskarakteristieken.

Beleid 3.0 gaat over het ontwikkelen van professioneel/functiegericht gedrag en het pakken van eigen verantwoordelijkheid door bestuurders. Hierbij wordt de focus verlegd van verantwoordelijkheid van de organisatie (compliance) naar verantwoordelijkheid van bestuurders. Hierbij wordt een beroep gedaan op de dienstbaarheid van bestuurders aan de maatschappij en commitment aan de vereisten van de eigen functie. Hierdoor ontstaat connectie met responsief bestuur. Het gaat om professioneel/functiegericht gedrag waarbij de burger kan aangeven wat hij of zij verwacht van 'professioneel' gedrag voor de functie van wethouder en hoe ver dat dan gaat. Door focus op het ontwikkelen en bereiken van deze visie en de verantwoordelijkheid te leggen bij de bestuurder, verdwijnt de nadruk op compliance gericht werken en kan het gevoel bij bestuurders dat ze onder een vergrootglas liggen afnemen, is de idee.

Elk beleid geeft een eigen antwoord op de omgevingskarakteristieken. Beleid 1.0 is belangrijk als basis maar biedt het minste antwoord op responsief bestuur en de wens om te ontwikkelen. Beleid 2.0 geeft antwoord op de focus maar maakt geen gebruik van de aanwezige individuele eigenschappen en ontwikkeling daarvan. Beleid 3.0 geeft antwoord op responsief bestuur, de focus en de ontwikkeling van eigenschappen maar is niet volledig toereikend. De beste fit zou plaatsvinden als alle beleidsmodellen terug komen in het integriteitsbeleid. Het gaat erom dat de regelgeving op orde is, de focus ligt op gedrag en bewustwording en bestuurders op eigen verantwoordelijkheid zich ontwikkelen op sterke en zwakke punten om professioneel (gewenst) gedrag te verzorgen.

Voorgaande zijn twee hypothesen ontwikkeld: hypothese 3a: de omgeving bevat karakteristieken waarbij de inrichting van bestuurlijke integriteit met focus op gedrag en ontwikkeling (2.0/3.0) beter aansluiten bij de omgeving dan regelgeving en procedure (1.0). en hypothese 3b: hoe groter de ontwikkeling naar een integriteitsbeleid 3.0 is, hoe minder negatieve effecten vanuit de omgeving voortkomen. Bij H3a gaat het vooral welke van de drie fase beter aansluit bij de omgevingskarakteristieken. De verwachting is dat gedrag (2.0) en ontwikkeling (3.0) beter aansluiten bij de omgevingskarakteristieken dan focus op regelgeving en volgen van procedures (1.0). Door te kijken waar in de huidige inrichting aan de hand van de besproken omgevingskarakteristieken misfits ontstaan en dat te combineren met de benoemde effecten en ervaringen uit paragraaf 4.2, zien we dat aansluiting zoeken met deze omgeving kan zorgen voor een verbetering van integriteit en vermindering van effecten. Omdat er vooral een misfit ontstaat bij het verbinden van de inrichting met de complexe dynamische visie van burgers en netwerken, is het belangrijk om een fit te organiseren met deze buitenwereld. Omdat 1.0 vooral gebaseerd is op een intern gericht organiseren en inrichten van regelgeving en procedures, zorgt deze niet voldoende een fit. Fase 2.0 en 3.0 laten zich meer lenen voor deze fit omdat bij fase 2.0 de focus op gedrag/bewustwording vraagt om je bewust te zijn van deze omgeving en 3.0 gericht is op ontwikkeling van bestuurders naar professioneel/functiegericht gedrag zoals deze ervaren wordt in de omgeving en bij netwerkactoren. Deze beredenering stelt dat de H3a bevestigd kan worden en dat er met integriteitsbeleid 2.0/3.0 een betere aansluiting gemaakt kan worden met de omgevingskarakteristieken. Daarentegen gaat H3b over een verband tussen het stijgen van de fases en de vermindering van negatieve effecten. Deze hypothese is niet met zekerheid te bevestigen nog te ontcrachten. Tijdens het onderzoek, naast ervaringen van respondenten en genoemde effecten, is het lastig daadwerkelijk te bewijzen dat de effecten verminderen of verminderd ervaren worden omdat er geen casuïstiek is waarbij de focus volledig gericht is op gedrag en bewustwording of ontwikkeling naar professioneel/functiegericht gedrag. In het onderzoek worden wel wensen en ervaringen besproken. Echter, geen van de gemeenten (ongeacht de categorie) bevindt zich in fase 3.0. Zo kan geen duidelijk vergelijkend onderzoek gedaan worden naar het verloop van de ervaren effecten. Dit zou een mogelijke vervolgstudie kunnen zijn.

#### 4.3.2 Conclusie

Deze paragraaf gaat over de vraag of *de inrichting van bestuurlijke integriteit toereikend is voor en passend bij de omgeving waarin bestuurders opereren*. Paragraaf 4.1 beschrijft de inrichting van integriteitsbeleid en naar welk integriteitsbeleid passend is. Paragraaf 4.2 geeft antwoord op welke omgevingskarakteristieken er zijn en wat hun effecten zijn. Deze paragraaf confronteert de huidige inrichting met de omgevingskarakteristieken en effecten om te zien waar een fit of misfit plaatsvindt.

Deze paragraaf heeft onderscheid gemaakt in de volgende omgevingskarakteristieken: (1) omgevingsfactoren (netwerken, schakelen tussen systemen en culturele ontwikkelingen), (2) omgevingsvereisten (responsief behoorlijk, presenterend en onkreukbaar bestuur), (3) beïnvloeding van actoren en (4) individuele eigenschappen van bestuurders. Bij de omgevingsfactoren vindt er een misfit plaats op het gebied van de verbinding zoeken met actoren. Steeds meer wordt er vanuit de omgeving verwacht dat publieke organisaties netwerkend werken en bestuurders bewegen binnen verschillende netwerken en systemen. Dit zorgt voor onzekerheid en onoverzichtelijkheid. Op dit moment is er weinig geregeld binnen de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit om deze verbinding te verzorgen. Respondenten denken dat hier wel een slag te slaan valt en geven aan dat het verbeteren van het interne netwerk tussen kernactoren kan bijdragen aan voor draagvlak en commitment. Door de verbinding aan te gaan met actoren wordt er een verbinding gezocht met veranderende kennis, betrek je actoren waardoor deze zich ook committeren en ontstaat er vertrouwen onderling bij actoren en ontstaat er een betere fit met de omgevingsfactoren netwerken, schakelen tussen systemen en ontwikkelingen. Hierdoor kunnen, volgens respondenten, de ervaren negatieve effecten worden gereduceerd.

Bij de omgevingsvereisten ontstaat er misfit bij de vereisten van responsief bestuur doordat er binnen de huidige inrichting geen verbinding wordt gemaakt met de geldende normen en waarden in de maatschappij over gedragsmatigheden van burgers. Binnen de inrichting wordt geen vertaling gemaakt van de verwachtingen over gedrag van bestuurders naar mogelijke instrumenten of focus voor de ontwikkeling van bestuurders. Naast de misfit met responsief bestuur is er ook een misfit met onkreukbaar bestuur. Doordat de risicoanalyse op dit moment binnen de huidige inrichting gebruikt wordt om de wettelijke vereisten te behalen of tijdens de risicoanalyse de focus te leggen op goed en fout gedrag, wordt er niet getracht om de bestuurder bezig te laten zijn met het bereiken en creëren van onkreukbaar bestuur maar met het halen van een 'goed' bij de risicoanalyse. Door bij de risicoanalyse de focus te leggen op bewustwording van huidig gedrag, verwacht gedrag en dilemma's, wordt de risicoanalyse een beginpunt van het ontwikkeltraject en het open gesprek waarin de bestuurder zich eerder committeert aan het creëren van onkreukbaar bestuur. Bij de beïnvloeding van actoren ontstaat er een misfit omdat er weinig aandacht besteed wordt aan de negatieve effecten van het vergrootglas en focus van actoren zoals de media. Bijvoorbeeld door weerbaarheid te vergroten kunnen de negatieve effecten hiervan tegengegaan worden. Bij de omgevingskarakteristiek individuele eigenschap van bestuurders ontstaat een misfit met de huidige inrichting omdat de gehele inrichting bedoeld is voor het gehele college en er geen maatwerk bestaat per wethouder dat inspeelt op de al aanwezige eigenschappen en ontwikkelmogelijkheid.

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden er aan de hand van de data over de huidige inrichting, ervaren omgevingskarakteristieken en hun effect en de fit/misfit bouwstenen gevormd die een betere aansluiting kunnen vormen met de omgevingskarakteristieken. Deze bouwstenen worden daarna door vertaald en geplaatst in drie ontwerpeisen die, als overkoepelende eisen, als basis dienen voor aanpassingen aan de inrichting. Deze ontwerpeisen zijn bedoeld om eerst algemene voorstellen ter verbetering van de inrichting van bestuurlijke integriteit te kunnen doen. Daaropvolgend wordt getracht specifieke verbetervoorstellen voor de inrichting van de gemeente Rotterdam te creëren.

### 5.1 Creëren van ontwerpeisen

In de vorige paragrafen is een aantal omgevingskarakteristieken besproken. Zoals besproken zorgt een aantal processen ervoor dat de karakteristieken ontstaan. De huidige inrichting is geconfronteerd met de omgevingskarakteristieken en een aantal misfits (zie tabel 5 term misfits) zijn besproken. De volgende stap is om tot een betere fit te komen. Daarvoor zijn een aantal bouwstenen/verbeteringen uit de literatuur en interviews gehaald. Deze worden in tabel 5 specifiek ingevuld voor het thema integriteit. De bouwstenen zijn bedoeld om een betere fit te laten ontstaan en het (negatief) effect, ontstaan door de misfit te verminderen. In feite pretendeert de bouwsteen/verbetering een betere aansluiting te veroorzaken bij de karakteristieken of gebruik te maken van de aanwezigheid hiervan.

Omgevingskarakteristiek	Huidige inrichting	Misfits (effect)	Mogelijke bouwstenen
Netwerken	Weinig gebruik interne samenwerking voor gezamenlijke visie	Verminderd vertrouwen	Vertrouwen creëren tussen bestuurder en interne actoren zodat deze integriteit omarmen als een kans in plaats van een gevaar. Gelinkt zijn aan de dynamiek en gebruik maken van de interne complexiteit/structuur in het netwerk om zo aansluiting te zoeken voor een gedeelde visie op integriteit
Schakelen tussen systemen	geen actieve betrokkenheid bij netwerkactoren in het systeem	Weinig draagvlak en geen overzicht	Verbinding maken tussen actoren, samenwerking stimuleren en aansluiting zoeken met extra kennis.
Responsief bestuur	geen actieve verbinding met visie van burgers over verwacht gedrag van bestuurder	vertraging in innovatie en niet aangesloten op de dynamiek	Peilen in de maatschappij wat leeft, hoe cultuur verandert en de visie over gedrag van bestuurder is en dit toepassen in de inrichting
Onkreukbaar bestuur	vooral gericht op compliance (goed/fout) en niet op ontwikkelen (leren van 'fouten')	taboe vorming rondom integriteit wat draagvlak en commitment verminderd.	Moet bedoeld zijn om gesprek op gang te krijgen en het taboe te doorbreken rondom integriteit
Focus van actoren op bestuurders	inrichting geeft bestuurder geen handvatten om zich weerbaar te maken voor deze focus	onzekerheid in handelen leidt tot foutieve inschattingen en wegblijven van gevoelige onderwerpen zoals integriteit door angst om schade op te lopen (gaat ook het open gesprek tegen)	Integriteit niet laten gaan om goed of fout maar om mogelijkheid tot ontwikkelen, weerbaarheid vergroten en handelingsbekwaam maken.
Individuele eigenschappen bestuurders	inrichting is universeel en niet individueel, daarnaast gericht op zenden van informatie/verwachtingen in plaats van laten pakken van eigen verantwoordelijkheid en gericht op ontwikkelen van gedrag en gebruik maken van bestaande eigenschappen	verminderde commitment met het proces en vergroot negatieve associatie met integriteit.	Integriteit niet laten gaan om goed of fout maar om mogelijkheid tot ontwikkelen, weerbaarheid vergroten en handelingsbekwaam maken. Bestuurder vanaf begin betrekken bij proces, deze zelf sturing laten geven en ondersteunen door duidelijkheid te geven

Tabel 5: Misfits tussen de legitimiteitsbeleid en omgevingskarakteristieken en bouwstenen naar een betere fit (R.J.. Dompeling,2019)

### 5.1.1 van bouwsteen tot ontwerp

In paragraaf 4.1 is gekeken naar de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit om overzicht te krijgen in de huidige visie, inrichting en instrumenten. In 4.2 is gekeken naar de ervaringen van respondenten aangaande de omgevingskarakteristieken uit de literatuur en het effect wat dat met zich meebrengt. Door in 4.3 de huidige inrichting te confronteren met de omgevingskarakteristieken zijn een aantal effecten/misfits zichtbaar geworden. Respondenten hebben aangegeven waar de zwakkere plekken in het huidige beleid zitten en waar verbeteringen mogelijk zijn om een betere fit te creëren. De volgende stap om tot een betere fit te komen voor de inrichting van bestuurlijke integriteit is om deze misfits te vertalen naar mogelijke verbeteringen van de huidige inrichting. In dit onderzoek worden dit bouwstenen genoemd. Deze bouwstenen zijn veranderingen in de organisatie van het integriteitsbeleid die de misfit kunnen veranderen naar een betere fit met de omgevingskarakteristieken en wensen. De verbeteringen/bouwstenen zijn bedoeld om de ongewenste effecten te verminderen. De verbeteringen zijn ontstaan door het volgende proces:



Uit dit proces worden drie lessen gehaald: 1. Welke karakteristieken/eisen de omgeving heeft; 2. Hoe de huidige inrichting daarop inspeelt of niet (misfits); 3. En het effect van deze misfits. Deze drie gecombineerd geven inzicht in mogelijke verbeteringen van de huidige inrichting om beter aan te sluiten bij de omgeving en effecten/misfits te verminderen.

Door theoretische indikking worden de verbetervoorstellen/bouwstenen gecentraliseerd naar drie interventiemogelijkheden. Doordat de verbetervoorstellen/bouwstenen contra zijn op de gemeten negatieve effecten of juist versterkend zijn voor positieve ervaren effecten zullen deze de bouwstenen/verbeteringen leiden tot een verbeterde inrichting van bestuurlijke integriteit. Dit wordt gedaan om gerichtere aanpassingen te kunnen doen in de praktijk. Deze theoretische indikking wordt ondersteund door uitspraken van respondenten uit voorgaande hoofdstukken. Deze ontwerpisen zijn gevormd op basis van de data verkregen uit de interviews. Zoals de analyse (hoofdstuk 4) liet zien en resultaten (hoofdstuk 5) verder zal laten zien, is het belangrijk dat integriteit niet gaat om goed of fout, maar om persoonlijke ontwikkeling. Hierbij wordt gevraagd om vooraf in het proces al mee te denken. Hierdoor kun je bouwsteen 2, 3 en 6 samenvoegen tot één ontwerp. Daarnaast was te zien dat in de kleinere categoriegemeenten de overleggen anders verliepen. Dit ging via een driehoeks-mechanisme in plaats van via het lineaire samenwerkingsverband. De respondenten gaven aan dat er hierdoor een betere samenwerking was, er een eenduidige visie was en er verbinding plaatsvond. Hierdoor kan bouwsteen 5 omgevormd worden tot een ontwerp. De laatste ontwerp is gericht op het hebben van een sterk netwerk. Respondenten gaven aan dat de omgeving complex en dynamisch is. Men moet dit juist zien als een kans, in plaats van als iets negatiefs. De kennis uit het netwerk kan gebruikt worden om te zien wat leeft in de maatschappij en wat het beeld is over integriteit. Hiermee komen de bouwstenen 1, 5 en 7 samen en vormen ontwerp drie. Hierdoor ontstaan de volgende ontwerpisen:

4. Netwerk versterkend door actief de verbinding te zoeken & kennis te genereren en delen.
5. Bedoel voor het creëren van gezamenlijke visie, vertrouwen en draagvlak;
6. Gericht op persoonlijke ontwikkeling.

Het samenvoegen van de bouwstenen tot ontwerpisen geschied op basis van de data verkregen uit de interviews en de deskresearch. De clustering betreft theoretische indikking in combinatie van verkregen data. Uit interviews

kwamen vooral deze onderwerpen als belangrijke mogelijke interventies naar voren. Er is hierbij rekening gehouden met de wensen vanuit de categoriegemeenten. Deze ontwerpeisen worden gebruikt voor zowel algemene als *Huidige inrichting VS Ontwerpeisen*.

Nu er inzicht is op een drietal ontwerpeisen is het belangrijk om te kijken hoe de huidige inrichting aansluit op deze ontwerpeisen. Zo kan er inzichtelijk worden gemaakt waar binnen deze drie ontwerpeisen de meest mogelijke verbeteringen plaats kunnen vinden.

### Ontwerpeisen I:

#### *Versterk het netwerk door actief verbinding te zoeken & kennis te genereren en delen*

*Het huidige beleid is vooral gericht op interne processen en structuren. Veel beleid hangt nu af van persoonlijke invulling, bijvoorbeeld van de adviseur bestuurlijke integriteit. Daarmee is het zoeken van verbinding niet gewaarborgd. Er is geen vast moment waarop burgers geraadpleegd worden over hun verwachting over legitimiteitsbeleid. Omdat het interne stukken betreft, is er ook weinig uitwisseling tussen gemeenten. Dit is geheel afhankelijk van de adviseur.*

### Ontwerpeis twee:

#### *Creëren van een gezamenlijke visie, vertrouwen en draagvlak:*

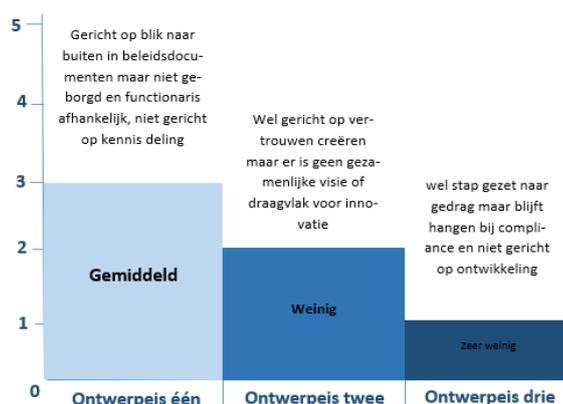
*Er is een verschil in samenwerking tussen sleutelspelers binnen de verschillende categoriegemeenten. Er valt onderscheid te maken tussen een lineair samenwerkingsverband en een driehoek-samenwerkingsverband. Uit de analyse blijkt dat onderling vertrouwen van belang is. Dit vertrouwen is het grootst binnen een driehoek-samenwerkingsverband. Dit zorgt voor vertrouwensgroei en draagvlak binnen de organisatie als bij het college. Op dit moment vindt er wel overleg plaats, maar veelal gaat dit niet over integriteit en een gezamenlijke visie. Elke actor doet zijn best om bij de eigen werkzaamheden integriteit te verbeteren maar sprake van een terugkomend overleg over een gezamenlijke visie is er niet.*

### Ontwerpeis drie:

#### *Gericht op persoonlijke ontwikkeling*

*De inrichting van integriteit is gericht op zowel compliance als gedrag doormiddel van gedragscodes. Toch leidt het alleen doorlezen en ondertekenen van een gedragscode niet perse tot professioneel en door de omgeving geaccepteerd gedrag. Dit is iets wat integriteit wel verwacht. Er worden wel gesprekken gevoerd maar meer om te wijzen op gevaren en risico's in plaats dat er gekeken wordt naar het nulpunt in ervaring en eigenschappen om vervolgens het gesprek te voeren over een ontwikkelmogelijkheid. Een aspect waarbij de wethouder de mogelijkheid heeft tot inzicht te komen in zijn huidige handelsbekwaamheid en weerbaarheid en deze ontwikkeld door zij ambtsperiode heen om integer handelen te stimuleren mist op dit moment.*

De gemeente Rotterdam loopt bij de grotere steden vooroploopt in de ontwikkeling van integriteitbeleid. Toch zorgen de Rotterdamse focus op regelgeving, op een lineair samenwerkingsverband en niet op vertrouwen en draagvlak creëren ervoor dat onvoldoende voldaan is aan de drie ontwerpeisen. Figuur 12 laat zien hoeveel al aan de ontwerpeisen is voldaan bij de huidige inrichting. Zoals genoemd in de operationalisering wordt er gebruik gemaakt van een Likertschaal waarin 1 staat voor zeer weinig, 2 voor weinig, 3 voor gemiddeld, 4 voor veel en 5 voor zeer veel. Hoe lager de score, hoe minder de huidige inrichting passend is volgens de, uit de omgeving gehaalde, ontwerpeisen. Er valt vooral meer aansluiting te maken bij interne structuren en samenwerking, het creëren van vertrouwen door gezamenlijke een visie en focus gericht op individuele ontwikkeling van professioneel en functiegericht gedrag. Bij ontwerpeis één scorede de gemeente Rotterdam een drie. Dit komt omdat er wel gebruik wordt gemaakt van kennisvergaring/deling in het netwerk maar dat deze niet voldoende geborgd wordt en afhankelijk is van de functionaris zelf. Daarnaast wordt er geen ultiem gebruik gemaakt van de bestaande structuur binnen het netwerk en ontbreekt de functionele verbinding met burgers en hun dynamische visie. Bij ontwerpeis twee scorede de gemeente een twee dit komt omdat er weinig gewerkt wordt aan een gezamenlijke visie onder sleutel actoren, hierdoor ontbreekt constructief bouwen aan draagvlak en vertrouwen onder betrokken actoren. Elke sleutelactor vindt het onderwerp wel erg van belang en individueel word er gewerkt aan integriteit, toch wordt er op dit onderwerp weinig samen toe gewerkt naar een gezamenlijke opgave en is de samenwerking lineair ingericht. Bij de derde ontwerpeis scorede de gemeente een één, dit komt omdat er wel een stap gezet is om integriteit te richten naar professionele ontwikkeling maar omdat de culturele opvatting van betrokken actoren van integriteit veelal in compliance 1.0 / bewustwording 2.0 blijft steken zeer weinig effectief.



## 5.2 Verbeteringen aan de hand van de omgeving karakteristieken & ontwerpeisen

Deze paragraaf oppert verbeteringen om tot een betere fit te komen en staat stil bij specifieke verbetervoorstellen voor de gemeente Rotterdam.

### 5.2.1 Mogelijke algemene verbeteringen overkoepelend aan de ontwerpeisen

Veelal van de verbeteringen zijn niet in te delen in één ontwerpseis omdat ze raken aan meerdere ontwerpseisen en bedoeld is om integraliteit tussen de ontwerpseisen te versterken. Eerst worden een aantal algemene verbeteringen besproken die in 5.2.2 specifiekere worden gemaakt voor de Rotterdamse situatie.

#### *Positief gebruiken van complexiteit binnen bestuurlijke integriteit*

Een van die karakteristieken die voorkomt in de bestuurlijke omgeving is complexiteit. Dit ontstaat door onder andere de veelheid aan actoren en relaties. Deze actoren in een netwerk hebben invloed op de handelingen van andere actoren. Deze complexiteit is non-lineair, zelf organiserend en co-evolutionair. Dit heeft als effect dat uitkomsten vaak niet te overzien zijn en een causale relatie binnen deze bestuurlijke context lastig af te leiden is. Voor integriteitkwessies betekent dit dat deze, ondanks gelijke situaties, andere uitkomsten hebben en volledige bescherming hier tegen voor bestuurders lastig tot niet te verkrijgen is. Binnen de publieke organisatie liggen al talloze knooppunten in een netwerk vastgelegd in functies en functionarissen die allemaal hun werkzaamheden uitvoeren en invloed uitoefenen op elkaar. Het is dan ook van belang binnen het netwerk om deze samenwerking goed vast te leggen. Dit houdt in dat op het gebied van bestuurlijke integriteit de belangrijke spelers zoals de burgemeesters, griffier en gemeentesecretaris moeten samenwerken om zich hard te maken voor bestuurlijke integriteit en ze urgentie moeten creëren in de organisatie. Deze actoren zijn via regelgeving al belast met integriteit: burgermeester als hoeder van integriteit in het bestuursorgaan, griffier als voorvechter van integriteit in de gemeenteraad en de gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor integriteit in het ambtelijk apparaat. Door samenwerking op te zoeken tussen deze actoren en de relatie te versterken ontstaat er urgentie aan de top van de organisatie op het gebied van integriteit. Dit kan een vaste basis bieden voor ethisch leiderschap. Dit ethisch leiderschap draagt bij aan waardencreatie binnen de organisatie, maatschappij en het wisselende politieke systeem zoals de gemeenteraad en het college van wethouders. De complexiteit, gevoed door de komst van netwerken en betrokkenheid van burgers, zorgt ervoor dat de grenzen van de verschillende realiteiten onduidelijker worden en is voedingsgrond voor integriteitsdilemma's (van Buuren, 2018). Bewustwording en weerbaarheid van bestuurders en ambtenaren is dus belangrijk om ze bekend te maken met deze nieuwe realiteiten en zich dynamisch op te stellen tegenover deze net zo dynamische omgeving. Daarnaast kan het actief de verbinding aangaan met de netwerken en systemen intern leiden tot draagvlak en gericht ingaan op de eisen van de inrichting van integriteit.

#### Structureren van complexiteit

*Ondanks de complexiteit die voortkomt uit de omgeving zien we vaak de wens binnen publieke organisaties om structuur aan te brengen om zich te wapenen tegen de dynamiek. Deze wens leidt vaak tot het simplificeren van problematiek. Beleid heeft dan ook vaak de associatie met regelgeving, procedures en processen. Het is dan ook niet raar om te zien dat integriteit en de inrichting hiervan gezocht worden in het op orde hebben van wettelijke kaders, afspraken en procedures. Toch zou het omarmen van dynamiek en juist het beleid zo vormgeven dat het mee kan veranderen de voorkeur hebben.*

*‘Naast dat de verschillende systemen hun eigen spelregels en omgangsvormen kennen hebben ze ook hun eigen belangen die ze zullen verdedigen en proberen te bereiken. Dit samen met de hoeveelheid aan actoren maakt het voor een bestuurder complex en lastig te zien welke effecten de beslissingen hebben, zo kan het zijn dat een kleine gedraging grote gevolgen heeft omdat deze verkeerd opgevat worden of deze in de huidige ontwikkelingen niet meer kan en groot uitgemeten wordt in de media. Daarnaast draagt deze onoverzichtelijkheid bij aan het feit dat bestuurders zich focussen op onderwerpen die wel overzichtelijk zijn omdat daar de kans op falen en schade lager is’ – Respondent E*

**Concreet** betekent dit dat de aanwezigheid van al bestaande netwerken, relaties en knooppunten een uitkomst kunnen bieden. Deze bestaande netwerken kunnen ervoor zorgen dat de aansluiting met de omgeving makkelijk is te maken en er voldaan wordt aan *ontwerpeis één*. Zoals besproken in de paragraaf *‘huidige inrichting VS omgevingskarakteristieken’* is de huidige inrichting wel gericht op een blik naar buiten maar is de invulling daarvan afhankelijk van de functionaris. Deze blik naar buiten vindt plaats door de verbinding te zoeken met soortgelijke functionarissen. Toch wordt er geen efficiënt gebruik gemaakt van de al aanwezige interne netwerk tussen bijvoorbeeld burgemeester, griffier en gemeentesecretaris. Op dit moment is dat een lineaire samenwerking. Een van

de leerpunten van andere gemeenten is het samenwerkingsverband tussen deze drie actoren. Door in de driehoek samen te werken en een gezamenlijke visie te creëren ontstaat er draagvlak en vertrouwen.

#### *Omgaan met de dynamische omgeving binnen bestuurlijke integriteit*

Het aansluiten bij de dynamische omgeving is mogelijk door de verandering in het denken over integriteit. Dit is de afgelopen jaren in opkomst. Tegenwoordig zie je de wens om het compliance-based denken over integriteit te vormen naar value-based integriteit. Het value-based model stelt dat het alleen volgen van regelgeving niet per direct zorgt voor integer gedrag en speelt in op menselijke impulsen om integer gedrag te stimuleren. Het nodigt uit integer te gedragen en aan te spreken op de deugden. Toch is deze slag lastig te maken door de wens om structuur aan te brengen in de complexiteit en chaos binnen de bestuurlijke context. Het vastleggen in structuren en orde zorgt namelijk voor het vertragen van het systeem waardoor de inrichting van integriteit binnen de organisatie altijd achter de feiten aanloopt. Dit komt doordat gedrag zich lastig laat structureren. Toch is het advies om het juridiseren en vastleggen in regelgeving en procedures enigszins los te laten en deze te gaan gebruiken als kader in plaats van richtlijn. Integriteit speelt zich immers af in de grijze gebieden en is zelden zwart-wit. Daarnaast geven respondenten aan dat de focus op regelgeving veelal voorziet in een zwart-wit oplossing en de dynamiek tegenhoudt. Daarnaast kan het helpen om een soort thermometer te organiseren in de omgeving/maatschappij om zo de verbinding te zoeken tussen de inrichting met de veranderlijke culturele visie ten aanzien van verwacht gedrag van bestuurder uit de maatschappij.

*“Tuurlijk worden er fouten gemaakt maar volgens mij moet je dan niet iemand afstraffen wanneer deze fout per ongeluk is begaan maar moet je kijken waar je als organisatie diegene beter had kunnen helpen om deze fout niet te begaan. Het gaat volgens mij veel meer om ontwikkelen van een modus waarbij je kan ontwikkelen tot zodat je bekwaam bent om je integer te gedragen. Niet iedereen is even in staat om elke situatie te overzien, daar kunnen wij als organisatie in helpen” - Respondent H*

**Concreet** betekent dit dat de stap naar gedrag en bewustwording een goede stap is naar uiteindelijk de focus op professionele ontwikkeling en eigen verantwoordelijkheid zoals van der Wal beschrijft. Deze stap zou doorgezet moeten worden. Door een thermometer te organiseren in de maatschappij, door bijvoorbeeld cyclisch via enquêtes te vragen wat de verwachtingen zijn van burgers op het gedrag van bestuurders, kan een beeld gevormd kunnen worden. Dit zou je digitaal kunnen doen of door burgers uit te nodigen. Het gaat erom dat je de ontwikkelingen in visie en ervaring koppelt aan het ontwikkeltraject van bestuurders zodat je traint en ontwikkelt wat gewenst en belangrijk gevonden wordt. Deze stap kan alleen gezet worden als, binnen de huidige inrichting, regelgeving en procedures het doel hebben om bestuurders bewust te maken van hun gedrag of professionele ontwikkeling. En dus niet dat regelgeving en procedures dienen als doel of check op zich. Dit betekent een verandering in de denkwijze van de huidige inrichting. Binnen de huidige inrichting zijn regelgeving, procedures en codes nu de leidraad voor gedrag. Bijvoorbeeld tijdens gesprekken van de risicoanalyse. Breek je deze gedragscode, dan ben je in overtreding. Deze regelgeving, procedures en codes moeten meer een kader worden waarbinnen de bestuurder de mogelijkheid heeft om fouten te maken, na te denken over gedrag en handelingen en te ontwikkelen. Dat kan alleen als er instrumenten worden ontwikkeld waarbij de bestuurder inzicht krijgt in zijn huidige kennis en weerbaarheidsniveau. Dit kan bijvoorbeeld door een competentietest gericht op handelen binnen integriteit. De huidige inrichting is vooral gericht op interne waardenbepaling wat door vertaald wordt in regelgeving. Hierdoor loop je als organisatie altijd achter de ontwikkelingen aan. Het is dus belangrijk om actief bij te dragen aan kennisdeling en ontwikkeling en het organiseren van de dynamiek intern. Dat betekent niet alleen ‘blik naar buiten’ maar ook ‘naar buiten’. Deze aanpassing past bij *ontwerpeis één, twee en drie* omdat je netwerken gebruikt voor draagvlak en persoonlijke ontwikkeling

#### theoretische basis

*Ook de theorie van network governance ondersteunt deze strekking. Hierbij is het van belang dat (1) er een relatief stabiele horizontale verbinding van afhankelijke maar operationeel gezien autonomistische actoren bestaat; (2) welke interacteren via onderhandelingen; (3) dat plaatsvindt in een regulatieve, normatieve, cognitieve of verbeeldend framework; (4) waarbij ze zelfregulerend zijn binnen bepaalde grenzen die opgesteld zijn door externe actoren en (5) welke bijdragen aan het verkrijgen van het publiek belang.*

### *Werken onder een vergrootglas*

Zoals in het theoretisch kader en in de analyse naar voren kwam, zijn de rol van de media en maatschappij bij de inrichting van bestuurlijke integriteit groter geworden. Ook de wisselwerking tussen publiek leiderschap en de waardenvorming in de maatschappij is hierbij belangrijk. Doordat media niet alleen meer feitelijke informatie weergeven, zoals hoort in haar controlefunctie, maar ook sensationele informatie weergeven als feitelijke informatie, ontstaat de verkramping dat publieke beampten en bestuurders zich ver van hete onderwerpen houden in de angst om publiekelijk onderdeel te worden van een trail by media. Integriteit is een onderwerp waar een bovengenoemde cultus omheen hangt voor bestuurders. De vraag rijst of media niet te ver gaan en de, juist voor democratie, zo belangrijke waarden van informeren en controleren uit het oog verliezen door onderwerpen als integriteit te weergeven als een bestuurlijke soapserie in plaats van feitelijke weergave van onderliggende systemen en handelingen. Integriteit bevindt zich namelijk meer dan eens in een grijs gebied en bestuurders zijn, zo ook volgens de politieke integriteitsindex, minder frauduleus dan we zouden verwachten. Toch vinden integriteitschendingen veelal plaats aan de hand van informatiedeling en misdragingen in privé-tijd. Naast de controlefunctie hebben de media ook een informatiefunctie naar de media. Er ligt dan ook als taak voor de media om terug te keren naar de kern van de rollen en objectieve feitelijke controle te voeren op openbaar bestuur, informatie te schaffen en dit te vertalen naar de burgers. Toch zien we op het gebied van integriteit bij bestuurders dat integriteit beïnvloed wordt door de wisselende waardebeoordeling en normering vanuit de maatschappij. De inrichting van integriteit behoort dus de dynamische buitenwereld te volgen. Dit kan echter ook in een wisselwerking waarbij bestuurders waardenvormend zijn op het gebied van integriteit voor de maatschappij.

**Concreet** betekent dit dat de media een belangrijke rol spelen in het vertalen van veranderingen in de maatschappij naar bestuurders. Toch behoren waardebeoordeling en normering een wisselwerking te zijn tussen bestuurders en de maatschappij. Hierbij wordt de bestuurders geacht om als dienaars van dezelfde maatschappij zelf ook waardebeoordelingen te verzorgen en voorop te lopen als het gaat om integer gedrag in de maatschappij. Hierbij kan de bestuurder een rol van ethisch leiderschap op zich nemen. Zeker binnen het College ligt hier een belangrijke rol voor de burgermeester. Als deze binnen het College goed optreedt als hoeder van integriteit binnen het bestuursorgaan, zoals de wet beschrijft, ligt daar als taak om een sfeer te creëren van vertrouwen en transparantie. Dit kan ook als ethisch leider voor een proactieve waardebeoordeling op het gebied van gedrag en handelingsperspectief binnen de bestuurlijke integriteit. Dit houdt in dat de media, doordat de bestuurders zich transparant opstellen over hun ontwikkeling en ethische leiderschap uitdragen, sneller geneigd zijn om objectiever informatie te weergeven omdat ze betrokken worden bij het proces. Dit kan bereikt worden binnen de huidige inrichting door de bestuurder een training aan te bieden op het gebied van omgang met de media, waardebeoordelend te besturen en weerbaarheid op te bouwen tegen het vergrootglas. Deze aanpassing vindt plaats op het snijvlak van *ontwerpeis één*: Netwerkend verbinden, *ontwerpeis twee*: gericht op het creëren van draagvlak en vertrouwen *ontwerpeis drie*: gericht op professionele ontwikkeling.

### Effect vergrootglas bestuurders

*Een voorbeeld is de top drie schendingen van de politieke integriteitsindex 2018: Misdragingen in de vrije tijd staan bovenaan het lijstje, daarna belangenverstrengeling door middelen van nevenactiviteiten samen met misbruik en manipulatie van informatie. Het gaat hierbij niet om harde stafbare feiten als fraude of corruptie maar meer gedragsmatige schendingen die vaak in een complex grijs gebied plaatvinden. Dit vraagt dan ook een andere aanpak. Hard controls kunnen een averechts effect hebben doordat er een taboe rondom integriteit vergroot wordt en waar elke misstap, groot of klein, afgestraft wordt door betrokken actoren, maatschappij of de organisatie zelf. Door dit taboe en het vergrootglas vanuit de maatschappij, media en politieke systeem zullen bestuurders eerder geneigd zijn om zich volledig bij het onderwerp vandaan te houden. Het thema integriteit maakt in dit geval wel deel uit van het standaardvocabulaire van bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen. Toch betekent dat echter niet dat er duidelijkheid, laat staan overeenstemming, bestaat over de betekenis van integriteit, over integriteitsdilemma's die zich in de praktijk voordoen, over omvang van integriteitsschendingen of de inhoud van het beste integriteitsbeleid. (Hubberts, Van der Graaf, 2011)*

### Kritische noot richting de media

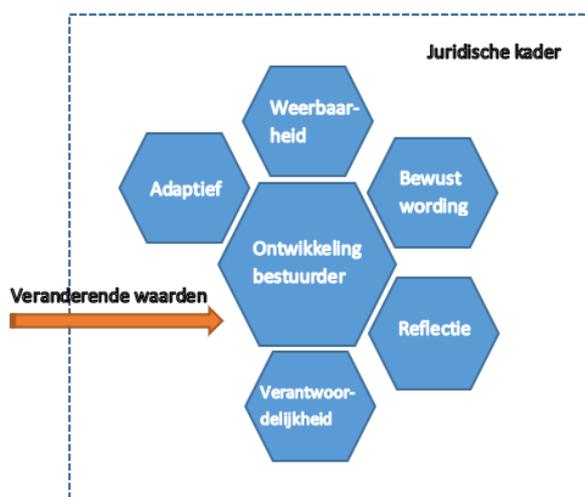
*Het is van belang dat bestuurders van maatschappij en media ruimte krijgen om te besturen. Door hun handelen in complexe situaties komen ze terecht in grijze gebieden. Media dragen bij aan de cultuur van straffen en compliance rondom integriteit voor bestuurders door opzoek te gaan naar sensatie binnen bestuurlijke crisissen of het politiek spel. Hierdoor ontstaat er voor bestuurders geen omgeving waarin vertrouwen en transparantie mogelijk is maar er juist negativiteit en taboevorming ontstaat rondom integriteit en hun handelen. Ondanks dat dit onderzoek niks kan zeggen over het aanpassen van handelen van de media zou het helpen als de media meer ruimte zouden bieden aan bestuurders en objectiever verslag leggen. Dat zou bij kunnen dragen aan een verbetering van het klimaat rondom bestuurlijke integriteit.*

## 5.2.2 Specifieke verbeteringen voor de inrichting van de gemeente Rotterdam

Binnen deze sub-paragraaf wordt gekeken naar welke aanpassingen nodig zijn in het huidige integriteitsbeleid binnen de gemeente Rotterdam om aan te sluiten bij de bevindingen van de vorige paragrafen. Deze paragraaf is dus een praktische vertaling van de theoretische observaties en empirie verkregen vanuit literatuurstudie en interviews. Voor deze specifieke verbeteringen zijn de ontwerpeisen gebruikt als basis. In de aanbevelingen zal deze paragraaf verder geconcretiseerd worden naar praktisch uitvoerbare adviezen.

### *Ontwerpeis één: Versterk het netwerk door actief verbinding te zoeken & kennis te genereren en delen (visie & focus)*

Een eerste aanpassing is nodig in de inhoud. Er moet een verandering plaatsvinden in de visie en focus van de gemeente Rotterdam. Deze verandering is nodig om de stap te maken van fase 1.0 naar fase 2.0. Zoals in het theoretisch kader en de analyse naar voren kwam, draagt de benaming ‘inrichting van integriteit’ een negatieve lading met zich mee. Mijn advies is in dit geval dan ook om te kijken naar een andere benaming voor de inrichting van integriteit voor bestuurders. Voorbeelden van mogelijke benaming zijn: reflectiesessies, weerbaarheidstraining en ervaringsdeling. Het onderwerp is te veel besmet met een negatieve associatie waardoor bestuurders meer de neiging hebben om zich hiervan af te sluiten. Een andere benaming haalt de negatieve associatie weg en stuurt bestuurders anders naar de inhoud te kijken. Daarnaast pleit ik voor een bredere verandering van gebruik van de term integriteitsbeleid in de wetenschappelijke wereld en beroepspraktijk. Beleid impliceert een inrichting in afspraken, regelgeving en procedures waardoor snel gekeken wordt naar een compliance based oplossing in plaats van naar gedragsmatigheden. Het advies is om voor toekomstige wetenschappelijke teksten het begrip *integriteitszorg* te hanteren. Naast de terminologie hoort de integriteitszorg zich te focussen op bewustwording en gedrag. Dit is een combinatie van compliance en values, waarbij deugden ontwikkeld kunnen worden binnen een kader van regelgeving. Het is namelijk lastig om alle normen en waarden van individuen binnen een organisatie op één lijn te krijgen. Het is daarom des te belangrijker om als organisatie de normen en waarden duidelijk en scherp te formuleren en randvoorwaarde te creëren. Het gaat hierbij om een goede balans tussen het noodzakelijke compliance en gedrag gebaseerd op individuele en maatschappelijk gecreëerde normen en waarden. Als organisatie zal dit betekenen dat je actief de verbinding moet zoeken met de geldende normen en waarden in de maatschappij en inwoners te bevragen/betrekken bij het vormen van de geldende visie over verwacht gedrag van bestuurders. Niet alleen het bevragen van de visie van inwoners is van belang ook het inrichten van je prioriteiten moeten aansluiten bij de wens in de maatschappij. Als burgers het belangrijk vinden dat een bestuurder zich meer richt op een bepaalde deugd behoort deze in de organisatie verwerkt te worden in het ontwikkeltraject. Deze bewustwording behoort vanaf het begin van het proces transparant en duidelijk te zijn voor de bestuurder. Voor bestuurders gaat immers het moment van bekendmaking als kandidaat tot het einde van de ambtsperiode als een rollercoaster. De verschillende actoren binnen de organisatie, vooral aan de top, spelen een belangrijke rol. Daarover later meer. Door de bewustwording terug te laten komen door de gehele ambtsperiode heen en dit structureel en vanaf het begin te doen, wordt het onderdeel van de routine en zal dus de agendadrukke deze niet meer wegdrücken. Het behoort dus meer te zijn dan een moment waarbij collegeleden elkaar kunnen aanhoren: het behoort een mogelijkheid te zijn waarbij collegeleden elkaar weten te vinden bij vragen en dilemma's vanuit de dagelijkse praktijk. De focus berust dan op gedrag, bewustwording, weerbaarheid en professionele ontwikkeling richting de complexe en dynamische omgeving.



Figuur 13: Adaptief Integriteitsmodel bestuurlijke integriteit (R.J. Dompeling, 2019)

### Adaptief integriteitsmodel

In figuur 13 is de wenselijke invulling van de visie over bestuurlijke integriteit geschetst. Deze visuele weergave laat zien dat de wetgeving en regelgeving gezien moeten worden als een kader dat doordringbaar is voor de veranderende waarde van de maatschappij om zo dynamisch om te gaan met de beweging in de maatschappij en werkveld en zo de regels met normen en waarde te verbinden. Binnen het kader behoort de focus te liggen op de beweegbaarheid van de bestuurder binnen het kader om zich, per situatie, te bewegen en adaptief om te gaan met de situaties waarin hij/zij terecht komt. De benodigde skills behoren dus ook adaptief te zijn aan de situatie en de veranderende omgeving en waarden. De kern van de bewegende onderdelen en skills ligt op ontwikkeling van de persoon en de weerbaarheid van de bestuurder maar kan in de loop van de tijd veranderen en aanpassen. De ambtenaar integriteit zorgt voor een up to date juridisch kader. Hierbij is het van belang dat de ambtenaar bestuurlijke integriteit de verbinding zoekt tussen de ontwikkelingen uit de omgeving en de praktijk. Dit kan bijvoorbeeld door verbinding te zoeken met netwerkpartners en/of burgers in rondetafelgesprekken of een burgerpanel.

## *Onderbouwing door bouwstenen en ontwerpeisen*

De veranderende visie op de inhoud wordt ondersteund door de volgende bouwstenen:

- Peilen in de maatschappij wat leeft, hoe cultuur verandert en de visie over gedrag van bestuurder is en dit toepassen in de inrichting;
- Integriteit niet laten gaan om goed of fout maar om mogelijkheid tot ontwikkelen, weerbaarheid vergroten en handelingsbekwaam maken;
- Gelinkt zijn aan de dynamiek en gebruik maken van de complexiteit in het netwerk om zo aansluiting te zoeken voor een gedeelde visie op integriteit;
- Verbinding maken tussen actoren, samenwerking stimuleren en aansluiting zoeken met extra kennis.

De besproken veranderende visie raakt aan alle drie de ontwerpeisen en kan samengevat worden in het adaptief integriteitsmodel. Dit integriteitsmodel is gevormd rondom alle drie de ontwerpeisen en zorgt voor een verbinding met het netwerk. Hierdoor is het ingericht op de bestaande dynamiek. Het is bedoeld om draagvlak en vertrouwen te stimuleren onder actoren en de veranderende verwachtingen van burgers te verbinden met een ontwikkeltraject voor professioneel gedrag van bestuurders. Deze vorm sluit aan bij de wensen uit de organisaties die geïnterviewd zijn: *1. Minder strafcultuur/politisering en taboe rondom integriteit* doordat het gefocust is op het gebruiken van verwachtingen uit de maatschappij naar ontwikkelmogelijkheden in plaats van 'goed' en 'fout' en *2. Meer gekoppeld aan de veranderende en complexe omgeving* doordat het actief deze veranderingen opzoekt in plaats van repressief na een schending de schade te beperken. Er worden proactief verwachtingen verbonden met de inrichting intern. Deze aanpassing versterkt de andere ontwerpeisen maar is vooral gericht op *ontwerpeis één: Netwerk versterkend door actief de verbinding te zoeken & kennis te genereren en delen.*

### ***Ontwerpeis twee: Creëren van een gezamenlijke visie, vertrouwen en draagvlak (rollen en samenwerking)***

Een tweede verandering zal plaats moeten vinden in de organisatie zelf. De rollen en samenwerking binnen de inrichting van integriteit kan beter. In de analyse komt een aantal cruciale rollen naar voren die een rol spelen bij de inrichting van bestuurlijke integriteit. Deze rollen hebben allemaal hun eigen takenpakket waarbij ze verwacht worden zich in te zetten voor bestuurlijke integriteit. Zo wordt de burgemeester gezien als hoeder van integriteit, de griffier als de spil in het web tussen de Raad en het College en is de coördinator bestuurlijke integriteit het ambtelijk aanspreekpunt. Uit de analyse bleek echter ook dat er binnen de gemeente Rotterdam sprake is van een lineair samenwerkingsverband. Binnen deze samenwerking spreekt de burgemeester dus wel met diverse actoren, maar ze overleggen niet met elkaar. Er kan dus nog een slag geslagen in hoe deze rollen kunnen bijdragen aan een positieve inrichting van bestuurlijke integriteit.

#### De burgemeester

De burgemeester is hoeder van integriteit. Deze rol kan vrij ingevuld worden. Het advies is om op te treden als ethisch stimulator binnen het college. Hierbij is het van belang dat de burgemeester zich afzijdig houdt van de goed/fout discussie maar probeert om het vertrouwen onderling zo groot mogelijk te krijgen. Het advies is om tijdens de risicoanalyse zich zoveel mogelijk onafhankelijk te presenteren en na het formuleren, dan wel niet met de commissie, afstand te nemen en het advies af te wachten.

#### De gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris is de eerste adviseur van het college. Om deze rol goed te kunnen uitvoeren is het advies om te investeren als vraagbaken voor collegeleden bij praktische zaken en om de collegeleden goed te leren kennen om zo afwijkend gedrag te signaleren. Het belangrijkste is dat de gemeentesecretaris al tijdens de risicoanalyse zich focust op het leren kennen van de wethouders en dit gesprek doorzet tijdens de ambtsperiode. Integriteit moet dus geen onderdeel zijn van het gesprek maar het gesprek hoort zich te focussen op gedrag en kennismaking

#### De griffier

De griffier is verantwoordelijk voor integriteit in de gemeenteraad en daardoor een belangrijke speler in het bewustmaken van partijen op het gebied van het aanleveren van integere kandidaten. Omdat de griffie ondersteunend is aan de raad en er vanuit het onderzoek naar voren kwam dat partijen verschillende behoeften hebben op het gebied van bestuurlijke integriteit, is het advies om het gesprek aan te gaan met partijen om te inventariseren welke behoeften ze hebben zoals bijvoorbeeld kennis.

### De coördinator bestuurlijke integriteit

De taak van deze adviseur is om de gemeentesecretaris en burgemeester te adviseren. Het is daarom van belang dat deze adviseur ervoor waakt dat bewustwording door de gehele ambtsperiode geborgd is, dat de focus ligt op ontwikkeling van de weerbaarheid van collegeleden en dat de juridische kaders aangevuld worden met ontwikkelingen uit de dynamische omgeving.

### De gemeenteraad (geloofsbrievencommissie)

De geloofsbrievencommissie is bedoeld om de juridische benoemingsvereisten te checken. Deze geloofsbrievencommissie zouden actiever betrokken kunnen worden bij de risicoanalyse. Dit kan door, nadat de resultaten bekend zijn van de risicoanalyse, deze resultaten als een vertrouwelijk document in een samenvatting en beheersmaatregelen te delen. Zo kan er, wanneer er beheersmaatregelen nodig zijn de gemeenteraad, via de geloofsbrievencommissie, een juiste transparante keuze gemaakt worden. Het advies is om niet het volledige rapport te delen met de geloofsbrievencommissie in verband met privacy van de kandidaat, de mogelijkheid tot gebruik bij politieke strijd en de focus op ontwikkeling tijdens de ambtsperiode in plaats van de goed/fout discussie.

### De partijbesturen/fracties

Partijen zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van integere kandidaten en zullen daar tijdens de selectie bewust van moeten zijn. Het advies is om als gemeente inzicht te verschaffen aan partijen over het proces van risicoanalyse, welke ontwikkelingen er plaatsvinden op het gebied van integriteit, kennis te delen van ervaringen en dilemma's en onafhankelijke trainingen aan te bieden. Dus geen interne trainingen, gezien het politieke karakter.

### *Verbeteringen bij de samenwerking binnen de organisatie voor optimale bestuurlijke integriteit*

Naast dat elke actor zijn eigen rol vervult bij de inrichting van bestuurlijke integriteit is het van belang dat actoren elkaar weten te vinden.



**Figuur 15:** Dynamische samenwerkingsverband bestuurlijke integriteit (R.J. Dompeling, 2019)

### Dynamisch samenwerkingsverband

*De verschillende actoren die te maken hebben met bestuurlijke integriteit zijn een tandwiel in het mechanisme van de organisatie. Zoals de analyse beschrijft, werken de <300.000 inwoners categoriegemeenten samen via een driehoeksverhouding. Binnen dit samenwerkingsverband werken de actoren, allemaal in hun eigen orgaan, samen om een eenduidige visie te creëren en implementeren. Door deze verbinding aan te gaan, verbetert de relatie en stijgt het vertrouwen wat een versterkende werking heeft op het gebied van integriteit. Ondanks dat deze actoren hun eigen werkzaamheden hebben en autonoom kunnen handelen op het gebied van integriteit, kunnen ze door samenwerken elkaar versterken en daarbij hun eigen functie behouden. De bijvangst is dat door op te treden als één orgaan ze naar andere betrokken actoren, zoals de gemeenteraad, college, organisatie en maatschappij, uitstralen dat dit een belangrijk onderwerp is. Hiermee tonen ze ethisch leiderschap. Deze invulling raakt niet aan de democratische waarden van het dualistisch systeem. Deze samenwerking zorgt voor een vorm van ethisch leiderschap. Binnen deze vorm van ethisch leiderschap staat niet één individu centraal die dit ethisch leiderschap uitdraagt maar een bundel van actoren die zowel individueel zich inzetten voor integriteit in hun bestuursorgaan als gezamenlijk een voorbeeldfunctie vervullen. Deze drie actoren zijn namelijk een kern aan vaste actoren binnen de dynamische omgeving. Op deze manier kunnen zij deze ethische waarden blijven delen, overbrengen en borgen voor een langere periode.*

Het dynamische samenwerkingsverband, zoals deze is uitgelegd in het blauwe vak, leidt tot een emergent en zelfversterkend effect binnen de complexiteit van het onderwerp. Dit gebeurt doordat het een eenduidige gezamenlijke visie creëert waarbij het vertrouwen stijgt en draagvlak ontstaat binnen de organisatie voor innovatie. Hierdoor draagt elke actor in zijn eigen handelen en werkzaamheden bij aan de gezamenlijke visie. Deze samenwerking biedt de mogelijkheid om snel en adequaat te reageren wanneer de context binnen de dynamische omgeving verandert. Verandering wordt dan niet gezien als een gevaar wat de ordelijkheid van de structuur bedreigt maar juist als een positieve eigenschap en kans. Hierbij is het advies wel om volledig open te staan voor co-evolutie om deze versterkende werking te bewerkstelligen. Dit kan alleen als elke actor volledig vertrouwt op de samenwerking en

er een eenduidigheid over de visie bestaat. Deze actoren zijn belangrijk in het creëren van draagvlak in de organisatie. Dit kan door het tonen van ethisch leiderschap. Kaptein heeft deze ethische omgeving/cultuur gevat in zeven kwaliteiten zoals al eerder benoemd in het theoretisch kader. Kaptein stelt dat integriteit onder andere gaat om het weten wat de functie inhoudt, wat de geschreven en ongeschreven regels zijn, welke gedragingen integer zijn en het bewust zijn van het handelen (Kaptein, 2013). Met deze visie legt Kaptein de verbinding tussen regelgeving, gedrag en handelen/leiden in een bestuurlijke, complexe en dynamische omgeving. Het kan een blauwdruk zijn voor de organisatie. Zie tabel 1 voor de uitleg van de kwaliteiten.

#### *Onderbouwing door bouwstenen en ontwerpeisen*

In het vorige onderdeel is een voorstel gedaan voor een dynamisch integriteitsmodel wat de verbinding probeert te leggen met de geldende normen, waarden en spelregels en deze te gebruiken voor een efficiënte en effectieve vormgeving van de inhoud van de inrichting. Dit is nodig om te kunnen voldoen aan de betekenis van integriteit. In het bovenstaande gedeelte zijn belangrijke sleutelspelers besproken die vanuit hun functie invloed hebben of uitoefenen op de bestuurlijke integriteit. Vanuit de leerpunten van andere gemeenten valt te halen dat het van belang is dat er een eenduidige visie gecreëerd wordt tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Op deze manier cumuleert de visie in de organisatie in draagvlak doordat de sleutelspelers integriteit als belangrijk onderdeel uitstralen en binnen hun eigen en gezamenlijke werkzaamheden integriteit verwerken en uitdragen. Op deze manier ontstaat er een vorm van ethisch leiderschap. Vanuit de paragraaf huidige inrichting hebben we ook kunnen zien dat de huidige inrichting vooral gericht is op een lineair samenwerkingsverband. Dit samenwerkingsverband voldoet niet aan de bouwstenen:

- Gelinkt zijn aan de dynamiek en gebruik maken van de complexiteit in het netwerk om zo aansluiting te zoeken voor een gedeelde visie op integriteit;
- Moet bedoeld zijn om gesprek op gang te krijgen en het taboe te doorbreken rondom integriteit;
- Vertrouwen creëren tussen bestuurder en interne actoren zodat deze integriteit omarmen als een kan in plaats van een gevaar;
- Verbinding maken tussen actoren, samenwerking stimuleren en aansluiting zoeken met extra kennis.

Hierdoor wordt er binnen de huidige inrichting niet volledig voldaan aan ontwerpeis één en twee. Een dynamisch samenwerkingsverband zoals hierboven geopperd, verbindt de bouwstenen en ontwerpeisen door gebruik te maken van de verschillende soorten kennis binnen de eigen organisatie, een gezamenlijke visie te creëren door met elkaar in gesprek te gaan en deze gezamenlijke visie uit te dragen richting de organisatie. Dit door deze visie te koppelen aan ethisch leiderschap en ontwikkeling waardoor vertrouwen ontstaat. Dit dynamische samenwerkingsverband sluit aan bij de wensen van geïnterviewde gemeenten (benoemd in de paragraaf leerpunten & wensen) omdat het de samenwerking tussen de driehoek verbetert, het ontstaan van een gezamenlijke visie ondersteunt en er gewerkt wordt aan vertrouwen doordat het gesprek openstaat. Deze aanpassing versterkt de andere ontwerpeisen maar is vooral gericht op het ontwikkelen van *ontwerpeis twee: bedoeld voor het creëren van gezamenlijke visie, vertrouwen en draagvlak.*

### ***Ontwerpeis drie: Gericht op persoonlijke ontwikkeling (Veranderingen in de instrumentaria)***

De derde en laatste verandering zal plaats moeten vinden in het gebruik van de instrumentaria. Een belangrijk instrumentarium voor integriteit is de risicoanalyse. Zoals al eerder benoemd is het advies om de bewustwording van bestuurders door het gehele proces in te richten en vanaf het eerste moment van kandidaatschap al mee te nemen in deze bewustwording. Het proces begint bij het, vroegtijdig, voor de verkiezingen bewust maken van partijen en fracties zodat deze tijdens hun samenstelling van kandidatenlijsten rekening houden met integriteit. Dit is ook een van de bouwstenen voor de ontwerpeisen. Dit is zeker van belang bij kandidaat-wethouders. Op dit moment houden partijen wel rekening met integriteit van kandidaten maar behoudt dit zich tot het onderwerp voorbij laten komen in een gesprek en is het antwoord vaak: 'we kennen onze kandidaten'. Om de partijen integriteit als kernpunt in de samenstelling te laten bandrukken, ligt een belangrijke rol voor de burgemeester in samenwerking met de griffier. Uit interviews blijkt dat sommige partijen de behoefte voelen om meer inzichten te hebben van wat hun kandidaten te wachten staat na de verkiezingen. De gemeente kan hierbij meer transparantie bieden richting de partijen. Ook gaven sommige geïnterviewde partijen aan dat het, vooral voor lokale partijen, lastig is om te putten uit hun eigen structuur en dat ze het fijn zouden vinden als er een onafhankelijke training wordt aangeboden.

*“als we kandidaten leren kennen, goed contact houden met wethouders en daarop investeren door de ambtsperiode heen kunnen we meer inzicht hebben in de dilemma's die zij ervaren en ze daarmee helpen of problemen die ze ervaren vroegtijdig constateren” – Respondent B*

### ***Risicoanalyse als beginpunt van ontwikkeling***

Ten aanzien van een risicoanalyse voor kandidaat-wethouders heb ik het volgende advies: een integriteitscan kan bijdragen aan de bewustwording en urgentie van bestuurlijke integriteit. Zowel bij de wethouders als in de organisatie. Toch zien we in het onderzoek, bij zowel bevraagde gemeenten als de huidige inrichting (bij paragrafen 'huidige inrichting' & 'de categorie gemeenten', dat dit proces ingericht wordt als een controlemechanisme tijdens gesprekken. Dit is niet wenselijk omdat dit bijdraagt aan een compliance based cultuur en ervoor zorgt dat de organisatie blijft hangen in het denken in termen van integriteit 1.0. Om de stap te zetten naar value based integriteit denken en zich meer te richten op vertrouwen, gedrag en ontwikkeling behoort een risicoanalyse zo ingericht te zijn dat deze bijdraagt aan het gesprek rondom integriteit en weerbaarheid. Dit gesprek kan alleen op gang komen als bestuurders aan het denken gezet worden over hun eigen handelen en ontwikkeling en er vertrouwen is onderling.

*“Integriteit hoort volgens iedereen altijd een 10 te zijn. Laten we eens beginnen bij een 6 om het uiteindelijk te verhogen, stap voor stap, hiermee geven we bestuurders de ruimte voor ontwikkeling in plaats de angst lager dan een 10 te scoren” - Respondent C*

Om de risicoanalyse optimaal te kunnen inzetten voor verhoging van bewustwording en de doorontwikkeling naar beleid 3.0 (professionele ontwikkeling) raad ik het volgende aan; laat de risicoanalyse uit voeren door een extern partij/bureau. Het bureau geeft de actoren in de organisatie de kans om zich op afstand te organiseren en zich bezig te houden met de aankomende ambtsperiode van de nieuwe bestuurders. Hierdoor kunnen de gesprekken van de gemeentesecretaris en burgemeester zich specialiseren op hun eigen rol. Ook de respondenten geven aan dat zij de risico veelal extern laten uitvoeren omdat dit voor een afstand tussen de uitkomsten en de betrokken actoren. Hierdoor kan onafhankelijkheid geborgd worden en kan er zonder betrokken emoties beslissingen gemaakt kunnen worden (zie paragraaf 4.1.4). Het is wel belangrijk om een bureau te kiezen die zich aansluit bij de visie zodat deze passend is bij de ontwikkeling van bestuurlijke integriteit. Er zijn veel bureaus die zich opwerpen als experts. Doe onderzoek naar welke verschillende bureaus er zijn en welke insteek zij hebben. Als je de risicoanalyse wilt gebruiken zoals deze passend zou zijn, dan moet de risicoanalyse bedoeld zijn om de bewustwording te stimuleren en te helpen bij weerbaarheid van de bestuurder. Het opent voor de gemeentesecretaris en burgemeester een weg om tijdens de ambtsperiode het gesprek over integriteit open te houden met de wethouder als individu en het college als geheel.

### ***Risicoanalyse als doorontwikkeling van integriteit 2.0 naar integriteit 3.0***

Wil je de risicoanalyse volledig vorm laten krijgen als startpunt van een ontwikkeltraject, met als uitgangspunt de eigen verantwoordelijkheid zoals integriteit denken 3.0 impliceert, dan raad ik aan om te onderzoeken of er een mogelijkheid is om de risicoanalyse te vormen tot een ontwikkelplan voor de wethouder als individu. De focus komt dan te liggen op de ethische discussies. Hierbij kan gedacht worden aan een competentietest die de kandidaat inzichten geeft in de verschillende onderdelen van zijn karakter en gedrag. Deze test kan vormgegeven

worden met aspecten uit de ethiek leer zoals het inzicht geven in de deugden en ondeugden die binnen het karakter van de kandidaat vallen. Hiermee staat ontwikkelen van ethisch/moreel leiderschap centraal waardoor het draagvlak verbetert bij zowel de wethouder, het college en de organisatie. Dit kan in een digitale omgeving, waarbij de kandidaat een aantal stellingen en dilemma's voor zich krijgt die de kandidaat inzicht geven in zijn huidige weerbaarheid en mogelijke ontwikkelpunten op het gebied van bestuurlijke integriteit. Dit kan aangevuld worden met een gesprek over de uitkomsten met de gemeentesecretaris om te kijken hoe de aankomende ambtsperiode de gemeente de wethouder kan helpen om dit ontwikkeltraject op te zetten. Op deze manier wordt de risicoanalyse onderdeel van het proces en staat dit in het teken van ontwikkelen en weerbaarheid vergroten. Belangrijk hierbij is dat er geen bewuste link wordt gelegd met integriteit doordat dit begrip een negatieve associatie heeft. Kies in plaats daarvan voor de term ontwikkeling: dit heeft veelal een positieve associatie.

#### *Onderbouwing door bouwstenen en ontwerpeisen*

De voorgestelde aanpassing aan de instrumentaria is een extern uitgevoerde risicoanalyse, gefocust op gedrag, bewustwording en als beginpunt van een doorlopend ontwikkeltraject. Op deze manier wordt de stap naar integriteit 2.0 gezet en een opening geboden voor een inrichting naar de visie van integriteit 3.0. Alle aanpassingen zijn er dus op gebouwd om de omgevingskarakteristieken, bouwstenen en ontwerpeisen zo te gebruiken dat de inrichting gericht is op integriteit denken 3.0. De kans van slagen is groter wanneer alle aanpassingen voltooid zijn omdat ze emergent aan elkaar zijn.

Deze aanpassing probeert de huidige focus te weerleggen en aan te sluiten bij de voorgestelde aanpassing van de focus en visie, zoals besproken bij *'aanpassingen in de inhoud'*. In de huidige inrichting vindt een intern uitgevoerde risicoanalyse plaats doormiddel van een gesprek. In dit gesprek wordt informatie gezonden over verwachtingen, over gedrag en over gedrag in het verleden van de kandidaat. Daarnaast wordt er ook tijdens het gesprek gesproken over inhoudelijke zaken als mogelijkheid van ondersteuning. Dit maakt dat het gesprek niet geheel gefocust is op alleen het gedrag. Wanneer het dan wel gaat over gedrag, focust het gesprek zich op gewenst en niet gewenst gedrag zonder vervolg van ontwikkeling. Hierdoor is de link snel te leggen naar 'goed' en 'fout' gedrag. Door de risicoanalyse extern te laten uitvoeren, leg je direct de link met een actor wat zich bevindt in een netwerk waar nieuwe kennis up to date is over integriteit. Ook kan je intern als actor je focussen op je kerntaak. Deze aanpassing bouwt voort op een bouwsteen; *verbinding maken tussen actoren, samenwerking stimuleren en aansluiting zoeken met extra kennis*. Door daarnaast tijdens de risicoanalyse de focus te leggen op het verkrijgen van inzicht in het huidig gedrag, gewaardeerd gedrag door de maatschappij (zodat je dienstbaarheid aanspreekt) en ontwikkeling tijdens de gehele ambtsperiode wordt de verandering in focus ondersteund door dit instrument en wordt voldaan aan de bouwstenen;

- Moet bedoeld zijn om gesprek op gang te krijgen en het taboe te doorbreken rondom integriteit,
- Bestuurder vanaf begin betrekken bij proces, deze zelf sturing laten geven en ondersteunen door duidelijkheid te geven,
- Integriteit niet laten gaan om goed of fout maar om mogelijkheid tot ontwikkelen, weerbaarheid vergroten en handelingsbekwaam maken,
- Peilen in de maatschappij wat leeft, hoe cultuur verandert en de visie over gedrag van bestuurder is en dit toepassen in de inrichting.

Deze aanpassing is vooral gericht op de derde ontwerpeis: *gericht op persoonlijke ontwikkeling bestuurder* maar elke aanpassing versterkt de andere ontwerpeisen. De aanpassingen bestrijken alle drie van de ontwerpeisen doordat alle aanpassingen/verbetervoorstellen zich richten op 1 specifieke ontwerpeis. Door alle verbetervoorstellen door te voeren zorg je voor het beste resultaat.

### *Doorontwikkeling integriteitsmodellen aan de hand van ontwerpeisen*

In de literatuur stelt Van der Wal (2018) dat er drie verschillende fases binnen integriteit denken gedefinieerd kunnen worden. Zoals al eerder in het onderzoek benoemd, hangt de gemeente Rotterdam tussen fase 1.0 en fase 2.0. Er wordt rekening gehouden met bewustwording in trainingen en dilemmasessies. Toch dringt dit niet door in het volledige proces en loopt daarin de bewustwording van bestuurders achter door de drukte in de agenda en de prioritering van het onderwerp. Vaak worden deze sessies op de lange baan geschoven omdat het, zoals in eerdere paragrafen uitgelegd, een gevoelig onderwerp betreft. Bij de focus op gedrag en het gesprek is volledige vertrouwen onderling en tussen betrokken bestuurders cruciaal.

Op dit moment zit de huidige inrichting tussen integriteit denken 1.0 en 2.0. In de vorige paragraaf is een voorstel gedaan om de stap naar 2.0 volledig te kunnen maken. Juist door het gezamenlijke aspect van dit model zijn de waarden en aspiraties flexibel en vloeibaar volgzzaam aan een veranderde visie of culturele associatie binnen de organisatie of maatschappij. Hierdoor beweegt de visie op integriteit mee met de veranderende waarde van de maatschappij. Ook van Rijswijk ondersteunt de visie dat compliance noodzakelijk is maar niet meer voldoende om integriteit te garanderen en benoemt dit als volgt: “De maatschappij vraagt om meer: aandacht voor integriteit wordt steeds meer een voorwaarde om te kunnen voldoen aan de wensen van zowel de klant als medewerkers en daarmee de samenleving als geheel. Dit betekent meer focus op gedrag, betrokkenheid, eigen verantwoordelijkheid en moreel besef en minder nadruk op regels, procedures en afvinklijstjes.” (van Rijswijk, 2015 P.2).

Omdat het volgens van Rijswijk lastig is om alle normen en waarden van individuen binnen een organisatie op een lijn te krijgen, is het des te belangrijker om als organisatie de normen en waarden duidelijk en scherp te formuleren en randvoorwaarden te creëren. Het gaat hierbij om een goede balans tussen het noodzakelijke compliance en gedrag gebaseerd op individuele en maatschappelijk gecreëerde normen en waarden. Volgens van Rijswijk gaat het erom of de focus van de samenleving een rules-based of principle-based visie betreft (van Rijswijk, 2015). Hoekstra benoemt deze visies ook als hard en soft waarbij hard ingaat op regelgeving en procedures en soft op gedrag en karakterontwikkeling (Hoekstra, 2006). Om de stap naar integriteit denken 3.0 te maken is het belangrijk om de bouwstenen 1. Bestuurder vanaf begin betrekken bij proces, deze zelf sturing laten geven en ondersteunen door duidelijkheid te geven, 2. Moet bedoeld zijn om gesprek op gang te krijgen en het taboe te doorbreken rondom integriteit en 3. Integriteit niet laten gaan om goed of fout maar om mogelijkheid tot ontwikkelen, weerbaarheid vergroten en handelingsbekwaam maken te verwerken in de inrichting. De inrichting zou dan moeten gaan om ontwikkeling van professioneel gedrag, weerbaarheid van de bestuurder en bewustwording. Hierbij is het belangrijk dat de wethouders zelf de regie heeft en de gemeente ondersteunt met opties of aanpassingen. Maar de regie zorgt voor commitment en draagvlak voor integriteit. Deze karakterontwikkeling sluit aan bij de gedachte van Socrates over deugdleer en ontwikkeling. Socrates benoemt in zijn visie, het Socratisch intellectualisme, dat slechte handelingen voortkomen uit onwetendheid van het individu. Socrates stelde dat wanneer een individu kennis bezit, dat deze dan juiste handelingen zou uitvoeren en koppelt hiermee kennis aan deugden en deugden aan geluk. Dit omdat de mens geluk ervaart door het juiste te doen. Dit zou betekenen dat het vergaren van kennis over het karakter, reflecteren en ontwikkelen van het karakter leidt tot verbeteren van deugden, het uitvoeren van de juiste handelingen en een gelukkiger leven. Het adaptief integriteitsmodel sluit mooi aan op deze doorontwikkeling. Het ontwikkeltraject kan aansluiten op de veranderende verwachtingen van burgers over integriteit en vernieuwde standpunten en kennis.



### 5.2.3 Conclusie:

Dit onderzoek focust op drie aanpassing nodig voor een betere fit tussen omgeving en bestuurlijke integriteitsbeleid. De eerste is visie op de inrichting. De tweede is samenwerking en rollen van actoren en de derde gaat over de risicoanalyse/screening. De aanpassingen helpen een stap te maken naar een integriteitbeleid 3.0.

#### Invulling ontwerpeis één: Visieontwikkeling en aansluiten bij veranderende visie/netwerk

Bij de ontwikkeling van een visie op bestuurlijke integriteit moet de gemeente Rotterdam voor een doorlopend proces gericht op meer weerbaarheid en professionele vaardigheden gaan. Met ander woorden: de gemeente Rotterdam moet zich hardmaken voor een inrichting waarin structureel overleg plaatsvindt met de betreffende actoren, de risicoanalyse extern wordt uitgevoerd en daarbij deel uitmaakt van een persoonlijk ontwikkelplan waarin de kandidaat-wethouder leert om, op basis van de eigen gedragskenmerken, integer te handelen. Een doorlopend proces geeft, anders dan een ‘standaard’ proces, ruimte voor het dynamisch aanpassen van de doelen en werkwijze doordat er makkelijker input gevraagd kan worden omdat het proces een lange looptijd heeft. Bij een doorlopend proces is een continue terugkerende momenten die overzicht bieden en mogelijkheid tot aanpassing vragen. De nadruk kan gelegd worden op de ontwikkeling van persoonlijke deugden: geef hem/haar inzicht hierin. Je kan hierbij uiteindelijk ervoor zorgen dat je als organisatie faciliterend bent aan wat de wethouder wil en de verantwoordelijkheid van het ontwikkelings-traject bij hem neer legt om zo de stap te zetten naar integriteit 3.0. De focus komt dan te liggen op persoonlijke ontwikkeling en dynamische processen naar de wens van de persoon, organisatie en maatschappij.

#### Praktische invulling

*Door het proces aan te passen en de beweegruimte te gebruiken kan beleid aangepast worden aan de veranderende waarden in de maatschappij. Dat vereist dat wetgeving en regelgeving up to date zijn en aangepast worden waar nodig. Bij regelgeving en procedures kan je denken aan gedragscodes, aanstelling stappenplan, instemmingsverklaring integriteit en een risicoanalyse. De ambtenaar bestuurlijke integriteit behoort dus de ontwikkelingen in het veld te vertalen naar de praktijk. Dit geldt voor zowel nieuwe wetgeving als veranderende waarden. Dit kan gewaarborgd worden door een thermometer te creëren: denk aan gesprek netwerkpartners en/of burgerpanels. Het gaat dus om proactief onderzoek gaan naar veranderingen en het dynamisch meebewegen met de omgeving.*

Dynamische processen zijn anders dan stabiele processen omdat deze vereisen om ruimte te geven voor aanpassingen naar wensen en input. Dit vereist ruimte vanuit de verantwoordingsstructuur die stabiele processen met zich meedragen. Bij dynamische processen is experimenteren, aanpassen en veranderen nodig en past het vast terugkoppelen van de stand van zaken en harde doelstellingen, wat stabiele processen verwachten, niet. Het is dan van belang om aan te sluiten bij de omgeving door het versterken van individuele weerbaarheid door skills te ontwikkelen en te reflecteren op traits door actief de verbinding te maken met buiten (inwoners) en hun visie over gedrag van gemeentebestuurders. Op deze manier gebruik je de wetgeving en regelgeving als een kader waarbinnen de bestuurder de ruimte heeft en krijgt zich te ontwikkelen en fouten te maken. Uiteraard binnen de kaders van de wet. Het creëren van meer strafprocedures ten aanzien van wetgeving heeft geen zin omdat dit leidt tot een negatieve visie ten aanzien van integriteit en angst om tot ontwikkeling te komen. Het is dus belangrijk dat de ambtenaar bestuurlijke integriteit zich inzet om een vertrouwde omgeving te creëren voor bestuurders en dezen vanaf het begin transparant te betrekken.

#### Invulling ontwerpeis twee: Rolverdeling en samenwerking

Als we kijken naar de rolverdeling en samenwerking binnen de gemeente Rotterdam zien we een klassiek samenwerkingsverband van lineaire verbinding. Hierbij is de burgemeester degene die contacten onderhoudt met griffier en gemeentesecretaris en als voorzitter van de gemeenteraad met de partijen. Uit onderzoek blijkt dat een gezamenlijke visie en focus vanuit toporganisaties in grote mate bijdraagt aan het uitstralen van ethisch/moreel leiderschap en aan het creëren van draagvlak voor bestuurlijke integriteit. Bij de gemeenten die verder waren met implementatie voor de inrichting van bestuurlijke integriteit zien we dat er een goede samenwerking en overleg is tussen gemeentesecretaris, burgemeester en griffier. Deze hebben regelmatig overleg. Dat gebeurt op vaste momenten maar ook flexibel waarbij ze gezamenlijk een visie creëren en deze uitdragen.

Op basis van de verzamelde data raad ik aan te investeren in de samenwerking en deze samenwerking te intensiveren. Alle partijen hebben hun eigen organen en autonomie. Het is wel belangrijk om elkaar als gelijke sparringpartners te zien, elkaar niks op te leggen en samen constructief elkaar te versterken door een gezamenlijke visie

en handelingsplan op te stellen. Het idee is dat elke actor zijn eigen rol en taak heeft binnen de organisatie van bestuurlijke integriteit. De rollen zijn verdeeld (zie uitwerking deelvraag). De driehoek zijn de radartjes die de machine draaiende houden met allemaal hun eigen taak maar het is cruciaal dat ze dezelfde kant opdraaien anders frustreren ze elkaar en werkt de machine niet of trager en blijven we in gebaande paden hangen. De risicoanalyse is een goede manier om het cyclische en doorlopende processen te straten. Wel moet de risicoanalyse bedoeld zijn om de bewustwording van de (kandidaat)wethouder te stimuleren. Deze bewustwording is het begin van een ontwikkelingstraject tijdens de ambtsperiode.

#### **Invulling ontwerpeis drie: De risicoanalyse als beginpunt van persoonlijke ontwikkeling**

Ten aanzien van de risicoanalyse kan de volgende conclusie getrokken worden: het is belangrijk de risicoanalyse extern te laten uitvoeren om op deze manier als driehoek afstand te kunnen nemen. De burgemeester kan zich dan richten op het bouwen van vertrouwen en bewustzijn in het college en de gemeentesecretaris kan zich opwerpen als eerste adviseur en aanspreekpunt bij vragen of problemen. Gebruik de risicoanalyse om het gesprek met de wethouders op gang te houden in plaats van als een beveiligingspoortje.

Ten aanzien van politieke partijen valt het volgende te concluderen: politieke partijen vinden allemaal dat integriteit van bestuurders van belang is. Het is daarom belangrijk om partijen vroeg te vragen integriteit al in te corporeren in het werven van kandidaten zodat er al een voorselectie plaatsvindt. Als de gemeente de stap wil zetten naar integriteitszorg 3.0 is de volgende conclusie van belang: gemeenten moeten op zoek naar een manier om eigen verantwoordelijkheid en professionele ontwikkeling te organiseren. Denk daarbij aan bijvoorbeeld het ontwikkelen van een capaciteitentest die inzicht geeft in de status van de kandidaat op het gebied van integriteit, deugden, ondeugden en weerbaarheidsniveaus. Hiermee kan de kandidaat-wethouder tijdens de ambtsperiode aan de slag met een zelf samengesteld ontwikkeltraject waarbij eigen verantwoordelijkheid en professionele ontwikkeling voorop staan. Het is dan wel van belang dat er voldoende vertrouwen is binnen de organisatie en ruimte vanuit de maatschappij om te kunnen ontwikkelen en bewegen binnen de wettelijke kader zonder trail by media en maatschappij bij de kleinste (nog niet eens) misstap.

#### **Algemene conclusie**

Het integriteitsbeleid sluit niet volledige aan op de omgeving. Er wordt niet voldoende voldaan aan de drie ontwerpcriteria. Door de toenemende hoeveelheid van actoren en belangen en de hyperdiverse samenleving is de kans groot dat de omgeving meer gaat afwijken van de inrichting van bestuurlijke integriteit. Hierboven is een aantal suggesties gedaan om tot een betere fit te komen. Het gaat erom bestuurders weerbaar te maken tegenover veranderende belangen en actoren, bewust te maken over het eigen handelen en gedrag en door vertrouwen, transparantie en ontwikkeling de basis te laten zijn van integriteit. Daarnaast geven netwerken van actoren en relaties wel de mogelijkheid om te netwerken en zo kennis te verzamelen over het versterken van de fit tussen integriteitsbeleid en eisen uit de samenleving. De drie ontwerpeisen bieden hiervoor de mogelijkheid. Concreet gaat het erom dat burgemeester, griffier en gemeentesecretaris een gezamenlijke visie en handelingsplan opstellen over bestuurlijke integriteit als start. Gewapend met deze visie zijn ze in staat het open gesprek te organiseren die aansluit op de externe dynamiek. Door deze visie meerdere malen vast te stellen, en vervolgens weer flexibel te bespreken ontstaat een doorlopend proces in de richting van een beleid 3.0. Een traject van visievorming kan leiden tot een versterking van het ethisch/moreel leiderschap in de organisatie.

## 6 Beantwoording onderzoeksvraag

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal; *'Hoe kan de inrichting van integriteit, bedoeld voor politieke ambtsdragers binnen de gemeente Rotterdam, zo ingericht worden dat aansluit bij de omgeving van bestuurders en de kans op integriteitschendingen tijdens de ambtsperiode gereduceerd wordt?'*

Eerst is gekeken naar hoe de inrichting van bestuurlijke integriteit bij gemeenten. De landelijke richtlijnen en handvatten vormen de generale richting en ontwikkeling van integriteit. Er zijn een aantal handvatten van het ministerie gecommuniceerd waaronder een handvat over het gebruik van risicoanalyses. Binnen deze richtlijnen zie je de verandering van compliance based denken naar bewustwording als landelijke trend. Daarna is gekeken hoe bij grote en kleinere gemeenten het beleid is ingericht. Er blijken aanzienlijke verschillen tussen gemeenten. Vooral op het gebied van visie en samenwerking zijn deze zichtbaar. Bij de kleine gemeenten zien we dat er al stappen gemaakt zijn om de inrichting van bestuurlijke integriteit te linken aan bewustwording van bestuurders over gedrag en het vergrootglas waarin zij werken. Grote gemeente hebben weinig vastgelegd en blijven hangen in compliance based instrumenten, de gemeente Rotterdam is daarin afwijkend doordat zij meer de sta naar bewustwording probeert te maken in het gebruik van andere instrumenten maar de negatieve visie ten aanzien van integriteit dit vertraagd. Bij kleine gemeente worden deze stappen gelinkt aan het succes van samenwerking tussen sleutelactoren, en vooral de driehoek. Burgemeester, griffier en gemeentesecretaris hebben nauw contact en bespreken een gezamenlijk visie, hierdoor ontstaat draagvlak en commitment in de organisatie. Hierdoor veranderd de taboevorming rondom integriteit naar een mogelijkheid tot verandering. Bij grote gemeente zien we vaker een lineaire vorm van samenwerken waardoor een gezamenlijke visie ten aanzien van integriteit ontbreekt. Vaak proberen grote gemeenten zich te wapenen tegen de complexe en dynamische omgeving door deze te structureren en de focus te leggen op regelgeving. De gemeente Rotterdam beperkt zich niet alleen tot regelgeving en compliance maar werkt ook aan bewustwordingen in dilemma-sessies. Toch ligt de focus op regelgeving omdat dit helpt structureren. De vraag is echter of je alles moet structureren of dat complexiteit mag bestaan.

Kleinere gemeenten met minder dan 300.000 inwoners maken de stap naar 2.0 en een beetje 3.0. De regelgeving wordt gebruikt als kader waarbinnen het gedrag en bewustwording bereikt wordt door het verbeteren van het gesprek tussen de wethouder en het college/burgemeester.

De omgeving waarin bestuurders zich bevinden is complex en dynamisch. De complexiteit en dynamiek worden veroorzaakt door verschillende processen zoals de structurering van het democratische en politiek systeem, veelheid van toetredende actoren, belangen en relaties en de veranderende culturele normen en waarden in de maatschappij. Deze onderliggende processen en karakteristieken uit de omgeving hebben effect op bestuurders. Ook op het gebied van integriteit. Door de karakteristieken, onderliggende processen en effecten te analyseren en te confronteren met de huidige inrichting zijn in 4.3 en 5.0 zijn een aantal verbeteringen/bouwstenen aan het licht gekomen. De misfits/effecten zijn de basis geweest voor de bouwstenen uit 5.1 en dragen bij aan het verminderen van ervaren negatieve effecten en versterken ervaren positieve effecten verkregen uit interviews:

1. Gelinkt zijn aan de dynamiek en gebruik maken van de complexiteit in het netwerk om zo aansluiting te zoeken voor een gedeelde visie op integriteit;
2. Moet bedoeld zijn om gesprek op gang te krijgen en het taboe te doorbreken rondom integriteit;
3. Bestuurder vanaf begin betrekken bij proces, deze zelf sturing laten geven en ondersteunen door duidelijkheid te geven;
4. Vertrouwen creëren tussen bestuurder en interne actoren zodat deze integriteit omarmen als een kan in plaats van een gevaar;
5. Verbinding maken tussen actoren, samenwerking stimuleren en aansluiting zoeken met extra kennis;
6. Integriteit niet laten gaan om goed of fout maar om mogelijkheid tot ontwikkelen, weerbaarheid vergroten en handelingsbekwaam maken;
7. Peilen in de maatschappij wat leeft, hoe cultuur verandert en de visie over gedrag van bestuurder is en dit toepassen in de inrichting.

Zoals uitgelegd in hoofdstuk 5, vormen deze bouwstenen samen drie ontwerpeisen, namelijk:

1. Gericht op persoonlijke ontwikkeling;
2. Bedoel voor het creëren van gezamenlijke visie, vertrouwen en draagvlak;
3. Netwerk versterkend door actief de verbinding te zoeken & kennis te genereren en delen.

De aanpassingen zijn allemaal ontworpen met het idee elkaar te versterken maar gericht op een specifieke ontwerpis. Toch bevat bijna elke aanpassing meerdere bouwstenen. Dit komt door de complexiteit en verbondenheid binnen en tussen de systemen. De gemeente Rotterdam kan op de volgende manieren de huidige inrichting aanpassen om aansluiting te zoeken met de karakteristieken uit de omgeving en de kans op integriteitsrisico's volgens mij te reduceren:

#### *Uitwerking ontwerpis één: Netwerken voor verbinding met de omgeving en kennisdeling*

Om de stap te zetten naar gedragsgerichte integriteit is volgens van der Wal bewustwording nodig. Er moet een link gelegd worden met de dynamiek door verbinding aan te gaan met de omgeving. Dit houdt in dat complexiteit omarmt moet worden en gebruik gemaakt moet worden van de al aanwezige positieve effecten van netwerken en samenwerken met actoren. Maak actief de verbinding met actoren met kennis van het onderwerp, deel je eigen kennis en draag bij aan nieuwe kennisontwikkeling. Daarnaast helpt het proactief opzoek gaan naar de geldende normen, waarden en spelregels tot effectieve en efficiënte overheid. Vraag aan burgers wat zij verwachten van bestuurders en hun gedrag zodat je dit kan gebruiken voor het ontwikkeltraject van de bestuurder. Binnen het onderzoek wordt dit het adaptief integriteitsmodel genoemd. Wil je de dynamiek en complexiteit een rol laten spelen in het proces, is het raadzaam om dit zo te organiseren dat het vaker dan één keer per jaar plaatsvindt. Gebruik de uitkomsten, wensen en verwachtingen als input voor het ontwikkeltraject van bestuurders. De visie van bestuurlijke integriteit moet daarvoor wel veranderen. Nu zijn regelgeving en wetgeving leidend en zijn bestuurders bang om fouten te maken door de strafcultuur in de maatschappij en het politieke systeem. Zie regelgeving en wetgeving als een (up to date) kader waarbinnen de bestuurder de ruimte heeft, en uiteindelijk zelf durft te nemen, om zich te ontwikkelen en fouten te maken om daarvan te leren door de ambtsperiode heen. Uiteraard binnen de kaders van de wet, zodat bestuurders zich ook kwetsbaarder durven op te stellen, zich kunnen ontwikkelen en weerbaar maken tegen onduidelijke veranderlijke situaties. Dit in plaats van dat zij zich afzonderen van het onderwerp omdat ze bang zijn dat dit slecht staat of zij afgestraft worden. Neem als voorbeeld de uitspraken van minister-president Mark Rutte; 'ik declareer geen enkel bonnetje meer zodat ik daar geen gedoe over krijg'.

#### *Uitwerking ontwerpis twee: Gezamenlijk toewerken naar een gedeelde visie*

De verschillende rollen bij de gemeente hebben allemaal hun eigen werkzaamheden en zijn autonoom. Uit de leerpunten van andere gemeenten blijkt dat een gedeelde visie en samenwerkingsverband tussen de driehoek kan leiden tot snellere innovatie op het gebied van integriteit en stijging in vertrouwen en draagvlak binnen de autonome functies. Binnen de eigen organisatie betekent dit meer en betere samenwerking. Het creëren van een gezamenlijk visie en uitdragen van een gezamenlijk handelingsplan zorgt voor draagvlak en vertrouwen. Door samen te werken naar een gezamenlijke visie en vooral de verbinding te zoeken met de belangrijke rollen als gemeentesecretaris, burgemeester en griffier ontstaat er moreel/ethisch leiderschap. Dit zorgt voor draagvlak, vertrouwen en mogelijkheid voor innovatie en verandering binnen het college en organisatie. Dit dynamische samenwerkingsverband maakt het mogelijk om de huidige inrichting te innoveren. Dit verband maakt gebruik van de al aanwezige structuren binnen de gemeente en bedraagt een effectieve en efficiënte aanpassing om de innovatie te stimuleren.

#### *Uitwerking ontwerpis 3: Risicoanalyse als instrument tot zelfontwikkeling*

Daarnaast helpt een extern uitgevoerde risicoanalyse, gericht op het gesprek rondom integriteit, tot het verkrijgen van bewustwording, weerbaarheid en een ingang voor een doorlopend proces. Wanneer deze risicoanalyse inzicht geeft in het huidige weerbaarheidsniveau, huidig gedrag en verwacht gedrag van de bestuurder, kan deze gebruikt worden om het persoonlijk ontwikkeltraject vorm te geven. Hierbij richt de bestuurder zich zowel individueel als gezamenlijk met collegeleden op professionele ontwikkeling op het gebied van gedrag, weerbaarheid richting de omgeving en verwachtingen uit de maatschappij. Het is hierbij belangrijk dat de bestuurder zelf de regie heeft zodat er commitment ontstaat. De gemeente kan, door de connectie met de omgeving, ondersteuning bieden aan de bestuurder door veranderingen in de maatschappij of kennis door te geven en ontwikkelblokken aan te bieden gericht op de actualiteit.

Echter, de vraag blijft bestaan of ook of het preventief doorlichten (ook wel screenen genoemd) ervoor zorgt dat integriteitskwetsies of schendingen tegengehouden worden in de toekomst. Gezien de complexiteit binnen deze structuren kan ik hierover kort zijn en sluit ik aan bij de visie van Zeger Van der Wal (onzin van screening): ‘Valt een incident met screenen te voorkomen? Uiteraard niet volledig: het is een momentopname en heeft nauwelijks voorspellende waarde’. Toch kan het screenen van politieke ambtsdragers in het algemeen bijdragen aan een bewustwording over bestuurlijke integriteit en kan dit het startsein voor persoonlijke ontwikkeling op dit gebied zijn voor de kandidaat tijdens zijn ambt.

## 6.1 Aanbevelingen

Uit de analyse en de ontwerpeisen blijkt dat er in mindere mate aansluiting is tussen de huidige inrichting van bestuurlijke integriteit en de omgevingskarakteristieken. Er is gekeken naar algemene verbetermogelijkheden door gebruik te maken van de karakteristieken. Ook worden er specifieke verbetermogelijkheden voor de gemeente Rotterdam geformuleerd. In dit hoofdstuk zijn er al diverse aanbevelingen gedaan. Hieronder volgt een samenvatting van alle parktische aanbevelingen op basis van dit onderzoek.

- Organiseer een overleg tussen gemeentesecretaris, griffier en burgemeester om de een eenduidige visie van bestuurlijke integriteit te bespreken en een handelingsplan te vormen voor de volgende verkiezingen; uit interviews en de analyse blijkt dat het versterken van de samenwerking tussen deze drie actoren zorgt voor draagvlak en mogelijkheid tot innovatie binnen de inrichting van bestuurlijke integriteit. Het gezamenlijk toewerken naar een gedeelde visie draagt bij aan het verbeteren van het vertrouwen.
- Verbind de omgeving met de praktijk door als ambtenaar bestuurlijke integriteit werkbezoeken te maken bij verschillende netwerkpartners; Het versterken van de relatie met soortgelijken functionarissen draagt bij aan het op de hoogte zijn van ontwikkelingen. Het is daarom van belang om de onderlinge kennisdeling te stimuleren en te leren van elkaars acties om zo dynamiek te creëren.
- Houd wetgeving en regelgeving in de gaten en het juridische kader up to date; Door de regelgeving up to date te houden wordt voldaan aan de eigen pijlers. Hierdoor wordt de verbinding gelegd tussen landelijke ontwikkelingen en de organisatie. Echter houdt dit wel in dat de regelgeving niet een leidraad is waarbij gestraft wordt als het niet gaat maar dat deze gezien wordt als kader waarbinnen ontwikkeld kan worden.
- Laat de risicoanalyse extern uitvoeren maar wel gefocust op het gesprek/bewustwording en met het doel professionele ontwikkeling van gedrag en weerbaarheid bestuurder; Het extern laten uitvoeren van de risicoanalyse zorgt ervoor dat interne actoren de focus kunnen leggen op de vervolgstappen. De risicoanalyse wordt nu gebruikt om gesprekken te hebben over goed en slecht gedrag terwijl de risicoanalyse een beginpunt kan zijn om het gesprek op gang te krijgen na de risicoanalyse over verdere ontwikkeling van gedrag en professionaliteit. Zie de risicoanalyse als nulpunt.
- Doe onderzoek naar welke partijen de externe risicoanalyse kandidaat-wethouders zouden kunnen laten uitvoeren. Houd er rekening mee dat deze gefocust moet zijn op bewustwording en gedrag; Het is van belang om goed onderzoek te doen welke bureaus de risicoanalyse kunnen uitvoeren die het doel heeft om gedrag, bewustwording en ontwikkeling centraal te stellen. Er zijn heel veel bureaus die deze diensten aanbieden maar goed vergelijken zorgt voor een juiste afweging.
- Gebruik de risicoanalyse als opening voor het organiseren van het gesprek met het college in het algemeen en de wethouder in het bijzonder over bestuurlijke integriteit. Organiseer dit als een doorlopend proces tijdens de ambtsperiode door interventies te plannen gebaseerd op ontwikkeling van gedrag en vaardigheden die bijdrage aan de weerbaarheid; zoals al eerder aangegeven kan de risicoanalyse een nulpunt zijn wat gebruikt wordt om binnen het college het gesprek gaande te houden over gedrag en professionele ontwikkeling (lees; integriteit). Om het een doorlopend proces te laten worden zal het vertrouwen groot moeten zijn tussen de collegeleden en vanaf het begin van de aanstelling de focus moeten liggen op ontwikkelen.
- Betrek de wethouders bij het ontwikkeltraject rondom bestuurlijke integriteit vanaf het begin van aanstellen door een inschattingmoment/capaciteitentest gebaseerd op dilemma's en deugden/ondeugden te gebruiken als nulpunt voor ontwikkeling. Creëer vervolgens samen een ontwikkelplan; Door vanaf het begin de wethouder te betrekken bij het proces en aan te geven dat het gaat om professioneel gedrag en hoe hij verwacht dit te bereiken ( ervan uitgaande dat de gedragscode het kader is) zorg je voor commitment richting het proces en wordt de druk van het goed of fout doen er vanaf gehaald. De gemeente kan hierbij ondersteunen door opties te geven voor ontwikkelstappen (gezamenlijk met college en individueel)

- Zoek verbinding met de veranderende culturele opvatting door het gesprek te organiseren rondom de visie van burgers ten aanzien van bestuurlijke integriteit. Dit kan gedaan worden op verschillende manieren zoals door een burgerpanel te bevragen of rondetafelgesprekken te organiseren met burgers (dit kan op het meest lokale niveau: denk aan organiseren met en rond wijkcomités of gebiedscommissies); Door verbinding te maken met de visie van burgers over professioneel gedrag van bestuurder ten aanzien van integriteit zorg je voor een verbinding met de veranderende waarde en normen. Op deze manier heb je meer inzicht in de verwachting van de maatschappij voordat er schendingen zijn, kan je bestuurders adviseren dat de maatschappij deze verwachtingen hebben en kan je het ontwikkeltraject laten aansluiten bij de wensen en tijdig aanpassen zodat de efficiëntie en effectiviteit van bestuur omhoog gaat.
- Verander de benaming van integriteit naar iets wat past bij de visie gericht op gedrag, bewustwording, ontwikkeling/weerbaarheid en professionaliteit zoals intervisietrajecten of ontwikkelseminars; Het begrip integriteit en ontwikkeling van integriteit leidt tot de negatieve associatie dat de integriteit van de persoon in kwestie niet goed is. Het begrip is te besmet. Hierdoor zou het helpen om de ontwikkeling van integriteit anders te noemen. Onderliggend zijn de activiteiten natuurlijk wel bedoeld voor de verbetering van bestuurlijke integriteit.
- Creëer een visie over bestuurlijk integriteit gebaseerd op bewustwording en gedrag door regelgeving en wetgeving te zien als kader waarin bestuurders de ruimte hebben zich binnen het kader te bewegen en te ontwikkelen. Dit kan bereikt worden door praattafels te organiseren om zo draagvlak te krijgen voor deze invulling; deze stap is binnen de huidige inrichting al ingezet. Alleen is regelgeving nu leidend voor het gesprek over gedrag en het nakomen van gedragscodes. Nationale wetgeving heeft voldoende body voor strafrechtelijk vervolg bij een zware schending. Het gaat hier dus om een verandering in gebruik van regelgeving als kader in plaats als leidraad voor het gesprek. Ook is het meer gericht op ontwikkeling van professioneel gedrag dan over 'goed' en 'fout' gedrag.
- Vergroot vertrouwen tussen collegeleden door ze vanaf het begin transparant te betrekken bij het ontwikkeltraject ten aanzien van integriteit en geef de burgemeester een belangrijke rol als katalysator voor teambuilding. Door de wethouder vanaf het begint te betrekken bij het proces, en niet alleen informatie te geven maar ook zelf regie te laten nemen in het Ontwikkelingstraject, verandert het proces voor de wethouder in een ontwikkeltraject en ontstaat er commitment voor deze ontwikkeling. De burgemeester kan op zijn beurt door een verbindende factor te zijn tussen collegeleden het vertrouwen vergroten en de urgentie voor het ontwikkelen van professioneel gedrag overbrengen.

Deze aanbevelingen zijn praktische aanpassingen binnen deze verbetermogelijkheden. Deze aanbevelingen zijn gelinkt aan de ontwerpeisen en worden in de onderstaande afbeelding geclusterd.



Figuur 16: Clustering aanbevelingen rondom ontwerpeisen (R.J. Dompeling, 2019)

## 7 Reflectie en discussie

Een thesis schrijven is een proces. Tijdens het achterhalen van de onderzoeksvraag kom je in aanraking met vooroordelen, visies en idealen. Hierbij is het jouw taak als onderzoeker om de meest onafhankelijke vraag te formuleren die aandacht heeft voor deze verschillende aspecten. In het begin van het onderzoek is het lastig om, bij een onderwerp waar je geen kaas van gegeten hebt, je niet te laten leiden door bevindingen van anderen. De literatuur is namelijk immens groot maar net niet passend voor jouw onderzoeksveld. De meeste moeite heb ik gehad met het overzien van de puzzel. Beetje bij beetje krijg je inzichten in een mogelijke invulling wat dan vraagt om je onderzoek bij te stellen zonder dat het de betrouwbaarheid en validiteit raakt. Ik heb geleerd om snel maar degelijk relaties te leggen tussen stukken informatie, ervaringen en behoeften. Ook leer je heel veel door aan de slag te gaan binnen een politiek-sensitieve organisatie met een politiek-sensitief onderwerp waarvan de respondenten politiek-sensitieve mensen zijn. Dit vraagt schipperen tussen belangen, bewaken van de onafhankelijkheid maar zeker ook bewust zijn van de ander zijn behoeftes en zorgen.

### *Focus*

Tijdens het onderzoek is de keuze gemaakt om de focus te leggen op de bestuurlijke integriteit van wethouders. Bestuurlijke integriteit kan zo breed opgepakt worden dat het ook raadsleden of zelfs de burgemeester betreft. Toch is het zo dat er rekening gehouden moet worden met deze actoren omdat deze wel betrokkenheid hebben bij de focus op de bestuurlijke integriteit van wethouders binnen de gemeente. Dit betekent dus dat er gefocust is op de inrichting van bestuurlijke integriteit rondom wethouders en dat de rest van de data die gaat over de burgemeester of ambtelijke integriteit niet is meegenomen. Daarnaast is er binnen het onderzoek veel data geanalyseerd aan de hand van het operationaliseringschema. Door de codes te zoeken in de interviews zijn ervaringen gevormd tot bruikbare data. Toch is zoveel mogelijk geprobeerd om tot deze ervaringen te komen tijdens de interviews omdat deze een realistisch beeld geven van de huidige en gewenste situatie rondom bestuurlijke integriteit. Als de data te veel ingaat op de individuele ervaring is gekeken of dit ook terug kwam bij andere respondenten. Wanneer dit niet het geval was, werd deze data uitgesloten van analyse om zo de validiteit en betrouwbaarheid te vergroten. De dataverzameling is goed verlopen. De bedoelde hoeveelheid interviews is afgenomen en er zijn geen problemen geweest. Sommige interviews konden niet afgenomen worden doordat de agenda's van respondenten dit niet toelieten. Toch is er altijd gezorgd voor vervangende respondenten uit dezelfde functie categorie. De data analyse is gedaan aan de hand van de codes die voort komen uit de operationalisering en gebaseerd zijn op de literatuur. Tijdens het afnemen van de interviews zijn soms nieuwe codes ontstaan. De ervaringen of onderwerpen die aangedragen werden zijn tijdens andere interviews getoetst en dan pas toegevoegd als code.

Tijdens het opstellen van de onderzoeksvraag, en vanuit de organisatie, was de vraag om screening/risicoanalyse te gebruiken om risico's te reduceren of te voorzien. Tijdens het onderzoek kwam, zeker naar aanleiding van de interviews, naar voren dat dit eigenlijk onmogelijk is. Je houdt altijd restrisico's en het volledig dichten van het proces is niet mogelijk. Daarnaast bleek de risicoanalyse wel ondersteunend te zijn aan dit doel maar niet leidend. Als ik terugkijk naar het onderzoek zou ik de onderzoeksvraag insteken als een evaluerend onderzoek. Ik zou de ontwikkeling van het integratiebeleid van Zeger Van der Wal als basis gebruiken en kijken in hoeverre het integriteitsbeleid van de gemeente Rotterdam op deze manier is ingericht en wat anders kan. Nu was door de onderzoeksvraag de onderzoeksomgeving te groot omdat er in dit onderzoek gekeken wordt naar zowel de omgeving, de ervaringen en de discrepantie.

Doordat het onderzoek een te grote onderzoeksomgeving bevat en er uitspraken gedaan worden over geheel gemeenteland en gemeenten veel van elkaar verschillen bij de inrichting, zouden er meer respondenten gevonden moeten worden per individuele gemeente of zich alleen maar richten op één gemeente.

### *Validiteit*

De validiteit van het onderzoek zou toenemen als je meer respondenten zou benaderen. De enige optie om dat wijdverspreid te doen zou bijvoorbeeld via kwantitatief onderzoek zijn. Toch zijn juist de ervaringen van de respondenten en de bijzondere posities erg van belang voor het politieke karakter rondom het onderwerp. Als ik terugkijk op de methode zou ik voor de tweede deelvraag (over de inrichting bij gemeenten in Nederland en Rijk) deze opsplitsen in twee deelvragen en daar een kwantitatief karakter aan toevoegen. Dit gecombineerd met een aantal diepte-interviews om de kwantitatieve data te bevestigen. Ik zou hier voor kiezen omdat nu een aantal gemeenten uit de grote categorieën geen uitspraken hebben kunnen doen. Ook is er tijdens het onderzoek gekozen voor twee grote categorieën om de anonimiteit van respondenten te garanderen. Het liefste had ik deze categorieën aan laten sluiten aan de categorieën van de VNG. Persoonlijk had ik dit liever anders gezien. Door deze volledige anonimiteit kunnen bepaalde ervaringen en uitspraken geen kracht bij gezet worden terwijl deze uitspraken misschien juist door de positie van een respondent van toegevoegde waarden kunnen zijn. Aan de andere kant begrijp ik de gevoeligheid van het onderwerp in combinatie met de functies van respondenten.

Binnen dit onderzoek vind ik de kracht liggen bij een ontwerpende onderzoeksvraag die prescriptief advies geeft. De deelvragen zijn onderverdeeld in beschrijvende en verklarende deelvragen die uiteindelijk leiden tot een advies. Dit draagt bij aan een mooi opbouw in het onderzoek. Deze opbouw zorgt ook voor een goede structuur die leidt tot een omschrijving van de omgeving, de inrichting van bestuurlijke integriteit, een afzetting van omgeving tegenover deze inrichting en een advies over aanpassingen. Het onderzoek is bedoeld om van de grote omgeving af te schalen naar de inrichting en dan uiteindelijk naar een advies lokaal voor Rotterdam. Deze trechtersvorm is bedoeld om het onderwerp te verkleinen omdat het een onderzoeksonderwerp is waar nog veel over onderzocht kan worden. Er zijn keuzes gemaakt om te richten op bijvoorbeeld alleen wethouders in plaats van partijen of burgemeester (deze komen wel aan bod als actoren in het proces).

## Literatuurlijst:

- Berlin, I., & Jahanbegloo, R. (2007). *Conversations with Isaiah Berlin*. Londen, UK: Orion Publishing Group, Limited.
- Bovens, M. A. P., Hart, P., & Van Twist, M. J. W. (2004). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.
- Butterfield, K., L.K. Trevino & G.R. weaver. (2000). Moral awareness in business organisations: influences of issue- related and social context factors. *Human Relations* 53 (7): 981-1018
- Castenmiller, P.G., M.J.E.M. van Dam, N. Damen & D. Emans, *Terugtrekkende Wethouders. Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*, Den Haag: 2010.
- Ciulla, J.B. (1999). The importance of leadership in shaping business values. *Long range Planning* 32 (2): 166-172.
- Heuvel, J. H. J., & Huberts, L. W. J. C. (2003). *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Amsterdam, Nederland: Lemma.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal & K. Steenbergen, *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*, Den Haag: 2010.
- Hoekstra, A. (2005). Naar driedimensionale integriteitsbenederding; Integriteit als vaardigheid en als deugd. In: *Bestuurswetenschappen*, april
- Hoekstra, A. (2006). *Integriteit vanuit: Deugdetisch perspectief*. *Filosofie in Bedrijf*, 2(17), 38–52.
- Huberts, L.W.J.C. & J.H.J van den Heuvel (1999) Integrity at the public-private interface. Maastricht, The Netherlands
- Jacobs, S. & T. Schillemans, 'Media and Public Accountability. Typology and Exploration', *Policy & Politics*, 2016/1, p. 23-40.
- Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 2.
- Kaiser, H. & D. Hommes (2004). Een overheidsorganisatie die deugd geeft medewerkers vleugels, In: *overheidsmanagement*, Nr. 12.
- Kaptein, M. (2012). *Ethics Management: Auditing and Developing the Ethical Content of Organizations*. Utrecht, Nederland: Springer Netherlands.
- Kaptein, M. (2013). *Dienaren van het volk: Over de macht van integriteit*. Geraadpleegd van [https://www.researchgate.net/profile/Muel\\_Kaptein/publication/328556175\\_Dienaren\\_van\\_het\\_Volk\\_Over\\_de\\_macht\\_van\\_integriteit/links/5bd431f192851c6b27921079/Dienaren-van-het-Volk-Over-de-macht-van-integriteit.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Muel_Kaptein/publication/328556175_Dienaren_van_het_Volk_Over_de_macht_van_integriteit/links/5bd431f192851c6b27921079/Dienaren-van-het-Volk-Over-de-macht-van-integriteit.pdf)
- Kaptein, M. (2018). *Behave Outside Work in Such a Way that You Do Not Disrespect Your Work's Integrity: Exploring Approaches for Prescribing Outside-Work Behavior*. Geraadpleegd van [http://scholar.google.nl/scholar\\_url?url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fprofile%2FMuel\\_Kaptein%2Fpublication%2F324942631\\_Behave\\_Outside\\_Work\\_in\\_Such\\_a\\_Way\\_that\\_You\\_Do\\_Not\\_Disrespect\\_Your\\_Work%2527s\\_Integrity\\_Exploring\\_Approaches\\_for\\_Prescribing\\_Outside-Work\\_Behavior%2Flinks%2F5aacc20e2a6fdcc8508b6f0fb%2FBehave-Outside-Work-in-Such-a-Way-that-You-Do-](http://scholar.google.nl/scholar_url?url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fprofile%2FMuel_Kaptein%2Fpublication%2F324942631_Behave_Outside_Work_in_Such_a_Way_that_You_Do_Not_Disrespect_Your_Work%2527s_Integrity_Exploring_Approaches_for_Prescribing_Outside-Work_Behavior%2Flinks%2F5aacc20e2a6fdcc8508b6f0fb%2FBehave-Outside-Work-in-Such-a-Way-that-You-Do-)



Trevino, L.K., L.P. Hartman & M.E. Brown. (2000). Moral person and moral manager. How executives develop a reputation for ethical leadership. *California management review* 42 (4):128-142.

Trevino, L.K. & G.R. Weaver, G.R. (2003). *Managing ethics in Business Organizations. Social Scientific perspectives*. Stanford: Stanford University Press.

United nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2008). *What is good Governance*. Geraadpleegd van <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

Van Buuren, M. W., & Van Helden, D. (2018). *De Schijnwerper op schemergebied*. Rotterdam, Nederland: Erasmus School of Social and Behavioral Science.

Van der Meer, F. M. (2012, 24 februari). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren: de consequenties van de opkomst van de voorwaardescheppende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief* [Oratie]. Geraadpleegd op 15 februari 2019, van <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/19715/Oratie%20Van%20der%20Meer.pdf?sequence=1>

Van Rijswijk, M. (2015). *Handboek integriteit en compliance: maak integriteit meetbaar en van iedereen*. Amsterdam, Nederland: Uitgeverij Business Contact.

Van der Wal, Z. (2018). *Integriteit 2025*. Den Haag, Nederland: CAOP.

Van Wart, M. (2017). *Leadership in Public Organizations. An Introduction* (3e editie). Armonk N.Y.: M.E. Sharpe

## Inhoudsopgave bijlagen

Bijlage 1 Topiclijst (Burgemeesters & Griffiers): .....	85
Bijlage 2 Topiclijst (Ambtenaren).....	86
Bijlage 3 Checklist risicoanalyse integriteit .....	86
Bijlage 4 Voorbeeldvragen gesprek .....	88
Bijlage 5 Lijst met URL naar documenten die van belang zijn voor bestuurlijke integriteit .....	89

Bijlage 6 uitgewerkte versie beleidsinstrumenten: .....	89
Bijlage 7 Begrippenlijst uitgewerkte onderzoek begrippen.....	90
Bijlage 8 Casusbeschrijving gemeente Rotterdam .....	91

## Bijlage 1 Topiclijst (Burgemeesters &amp; Griffiers:

Code	Topic	Mogelijke vraagstelling
	Huidige situatie integriteit	Welke integriteitsproblematiek komt u tegen bij wethouders of raadsleden? Welke integriteitsrisico'servaart u onder wethouders binnen uw gemeente?
	Huidige proces	Op welke manier wordt integriteit gewaarborgd binnen uw gemeente bij het proces van kandidaat raadsleden/wethouders? Waar ligt volgens u de focus op bij het huidige proces? Op welke manier dragen partijen bij aan het leveren van integer kandidaten. Waar bent u, binnen de integriteitsaanpak van bestuurders, het meeste trots op? Op welke manier is uw organisatie ingericht op integriteit?
Huidige situatie/proces	Huidige proces	Welke eigenschappen behoren volgens u bij een wethouder? Hoor integriteit hetzeldte te zijn bij raadsleden als bij wethouders en waarom?
Leiderschap	Eigenschappen Bestuurders	Welke deugden zouden bestuurders moeten bezitten?
Deugdethiek	Bestuurlijke deugden	Wat betekent volgens u integriteit? Is integriteit voor bestuurders anders dan voor burgers en waarom? Is integriteit bij bestuurders te toetsen/screenen, en op welke manier kan dat het beste gedaan worden? welke integriteitsrisico'servaart u binnen uw gemeente en hoe zouden deze zo klein mogelijk gemaakt kunnen worden?
	Integriteit	Waaruit bestaat volgens u integer gedrag? Is integer gedrag volgens u aangeboren of aangeleerd en waarom? Is integriteit te trainen en waarom, zo ja: op welke manier kan integriteit getraind worden?
Value based	Gedrag	Is er een mogelijkheid om integriteit vast te leggen en in welke vorm zou integriteit in dit proces plaats krijgen?
Compliance based	Regelgeving en procedres	Tot hoever moet een organisatie zoals de gemeente kunnen gaan volgens u met het verkrijgen van integer bestuurders? Geldt integer gedrag voor bestuurders alleen op werk of ook prive tijd en waarom?
Out of work behavior	Prive/werk	Welke rol speelt de media bij het verkrijgen van integer bestuur en wat is uw mening hierbij? Hoe verhoudt integriteit van bestuurders zich tot de politieke context en is dat volgens u een gewenst proces? Ziet u een mogelijk van netwerken bij het stimuleren van integriteit en waarom? Hoe denkt u over een verruimd moreel mandaat voor bestuurders? welk verschil bestaat er tussen integriteit in publieke en integriteit in private context?
Complexiteit	Publieke context	Ziet u belangrijke veranderingen in de maatschappij die invloed hebben op (msie) integriteit? Is integriteit beïnvloedbaar door invloeden vanuit de maatschappij, zo ja welke? Op welke manier kunnen de ontwikkelingen in de maatschappij bijdrage aan integriteitsproces?
Vloeiabele samenleving	Ontwikkelingen maatschappij	Welke invalshoek mist u bij het huidige proces? Welke verandering zou u willen zien in het huidige proces? Welke positie horen partijen volgens u in te nemen bij het integriteitsproces?
Behoeftewensen	Wensen	

## Bijlage 2 Topicijst (Ambtenaren)

Code	Topic	Mogelijke vraagstelling
	Huidige situatie integriteit	Welke integriteitsproblematiek komt volgens u veelal voor bij bestuurders? Op welke terugkomende integriteitsrisico'servaart u binnen het openbaar bestuur? Waarom is het volgens u lastig voor lokale overheden om bestuurlijke integriteit te regelen?
	Huidige proces	Op welke manier zijn jullie tot de invulling van de integriteitsscan gekomen? welke leerpunten kunnen er getrokken worden uit de gesprekken met deze personen? Waar ligt volgens u de focus op bij het huidige proces? Op welke manier dragen partijen bij aan het leveren van integere kandidaten. Waar bent u, binnen de integriteitsaanpak van bestuurders, het meeste trots op? Op welke manier is uw organisatie ingericht op integriteit? welke atwegingen zijn er gemaakt tijdens het creëren van de integriteitscan?
Huidige situatie/proces	Huidige proces	Welke eigenschappen behoren volgens u bij een bestuurder? Hooft integriteit hetzelfde te zijn bij raadsleden als bij wethouders en waarom?
Leiderschap	Eigenschappen Bestuurders	Welke deugden zouden bestuurders moeten bezitten?
Deugdethiek	Bestuurlijke deugden	Wat betekent volgens u integriteit? Is integriteit voor bestuurders anders dan voor burgers en waarom? Is integriteit bij bestuurders te toetsen/screenen, en op welke manier kan dat het beste gedaan worden? welke integriteitsrisico'servaart u binnen uw gemeente en hoe zouden deze zo klein mogelijkgemaakt kunnen worden?
	Integriteit	Waaruit bestaat volgens u integer gedrag? Is integer gedrag volgens u aangeboren of aangeleerd en waarom? Is integriteit te trainen en waarom, zo ja: op welke manier kan integriteit getraind worden?
Value based	Gedrag	is er een mogelijkheid om integriteit vast te leggen en in welke vorm zou integriteit in dit proces plaats krijgen?
Compliance based	Regelgeving en procedres	Tot hoever moet een organisatie zoals de gemeente kunnen gaan volgens u met het verkrijgen van integere bestuurders? Geldt integer gedrag voor bestuurders alleen op werk of ook prive tijd en waarom?
Out of work behavior	Prive/werk	Welke rol speelt de media bij het verkrijgen van integer bestuur en wat is uw mening hierbij? Hoe verhoudt integriteit van bestuurders zich tot de politieke context en is dat volgens u een gewenst proces? Ziet u een mogelijk van netwerken bij het stimuleren van integriteit en waarom? Hoe denkt u over een verruimd moreel mandaat voor bestuurders? welk verschil bestaat er tussen integriteit in publieke en integriteit in private context?
Complexiteit	Publieke context	Ziet u belangrijke veranderingen in de maatschappij die invloed hebben op (visie) integriteit? Is integriteit beïnvloedbaar door invloeden vanuit de maatschappij, zo ja welke? Op welke manier kunnen de ontwikkelingen in de maatschappij bijdrage aan integriteitsproces?
Vloeibare samenleving	Ontwikkelingen maatschappij	Welke invalshoek mist u bij het huidige proces? Welke verandering zou u willen zien in het huidige proces? Welke positie horen partijen volgens u in te nemen bij het integriteitsproces?
Behoeftewensen	Wensen	

## Bijlage 3 Checklist risicoanalyse integriteit

Het verdient aanbeveling voorafgaand aan de uitvoering van een risicoanalyse integriteit de volgende zaken te checken:

### **1. Is de procedure rond selectie, screening, voordracht en benoeming eenduidig en voor iedereen transparant vastgesteld en beschikbaar?**

- o Transparantie en kenbaarheid is een vereiste op basis van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).
- o Het verdient aanbeveling de werkwijze met betrekking tot selectie, voordracht en benoeming transparant te beschrijven in (de toelichting bij) het Reglement van Orde van de gemeenteraad of in een afzonderlijk, door de gemeenteraad vast te stellen protocol of opzetnota.
- o Daarin kan ook de methodiek van de risicoanalyse integriteit nader worden beschreven.

### **2. Is voldoende duidelijk dat een risicoanalyse integriteit geen definitief oordeel over de integriteit of benoembaarheid van een kandidaat geeft?**

- o De primaire verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige kandidaatstelling ligt bij de betreffende lokale politieke partij die een kandidaat wil voordragen én bij de betreffende kandidaat samen. Een risicoanalyse richt zich op bewustwording bij de kandidaat en diens partij,
- o De risicoanalyse moet gedaan worden vanuit een positieve grondhouding; er is immers geen sprake van signalen waarop een integriteitsonderzoek (ex post) zich zou richten,
- o De risicoanalyse faciliteert in feite het 'goede gesprek' tussen de kandidaat en de politieke partij en/of gemeenteraad(scommissie).
- o De analyse brengt risico's en kwetsbaarheden in beeld, maar geeft geen oordeel over de integriteit of benoembaarheid van een kandidaat.

### **3. Ten behoeve van wie wordt de risicoanalyse uitgevoerd?**

- o Voor de kandidaat zelf
- o De gemeenteraad of een commissie/werkgroep namens de raad o Het college o De openbaarheid

### **4. Op wie richt zich de risicoanalyse?**

- o Wordt voor de risicoanalyse volstaan met informatie over de betreffende kandidaat zelf, of komen ook financiële belangen van partner, ouders en kinderen aan bod? o Hierbij dient de proportionaliteit van het instrument te worden afgewogen.

### **5. Op welke aspecten wordt de integriteit van de betreffende kandidaat getoetst?**

- Check op juistheid genoten opleiding, behaalde diploma
- Woonplaats mede in relatie tot vereisten hieromtrent
- Parttime/fulltime aanstelling (mede in verband met mogelijke verrekeningen)
- Arbeidsverleden en wellicht relatie met gemeente, terugkeergarantie;
- Schulden (BKR)
- Conflicten met gemeente
- VOG, strafblad, lopende juridische procedures
- Toetsing wettelijke incompatibiliteiten
- Belangen in ondernemingen en relatie van die onderneming met de gemeente: heden en recente verleden
- Andere (financiële) belangen in en relaties met de gemeente: heden en recente verleden (grond, woonhuis, huren, pachten, etc.);
- Huidige en recent beëindigde nevenfuncties (naam organisatie, functie, wel of niet bezoldigd, relatie met gemeente)
- Activiteiten voor verenigingen, stichtingen en dergelijke (naam en op welke wijze actief);
- Functie, nevenfuncties, activiteiten voor verenigingen/stichtingen en belangen partner mede in relatie tot belangen van de gemeente
- Eventuele relevante informatie overige familieleden eerste en tweede graad mede in relatie tot belangen van de gemeente
- Vertoonde declaratie gedrag in eerdere openbare functies Omgang met verstrekte geschenken en diensten
- Indien politieke/bestuurlijke rol vervuld: wel eens onthouden van stemming e.d.; waarover en waarom Relevante ervaring met integriteit, bedreigingen etc.
- Gedragingen/voorvallen die kandidaat wellicht chantabel kunnen maken Bekendheid met gedragscode integriteit gemeente

### **6. Van welke bronnen wordt gebruik gemaakt voor de risicoanalyse?**

Wordt naast informatie van de kandidaat zelf ook externe informatie ingewonnen en betrokken bij de toetsing? Zo ja, uit welke (openbare) bronnen en systemen, met welke doel en met welke mate van betrouwbaarheid? Daarbij mag alleen relevante informatie worden opgenomen in een dossier. B.v.

o CV en referenties (door kandidaat zelf aan te leveren)

o VOG (idem) o BKR (idem)

o Vragenlijst (door kandidaat in te vullen; b.v. vragenlijst uit Handreiking Integriteitstoetsing kandidaten decentrale politieke partijen; bureaus hanteren vaak uitgebreide vragenlijsten). Let daarbij op dat vragen noodzakelijk en proportioneel zijn.

o Onderzoek in openbare bronnen/sociale media (naar financiële en andere belangen, nevenfuncties en activiteiten van kandidaat, partner, ouders en kinderen). Let daarbij op dat vragen noodzakelijk en proportioneel zijn.

o Aanvullend (veel)onderzoek door gesprekken met derden o Gesprek(ken) met kandidaat op basis van de informatie uit de analyse

#### **7. Worden in de rapportage aanbevelingen voor beheersmaatregelen opgenomen?**

#### **8. Wordt de risicoanalyse uitgevoerd door de (commissie uit de) gemeenteraad zelf, de burgemeester (met ambtelijke ondersteuning) of door een derde (markt)partij?**

#### **9. Welke (kwaliteits)eisen moeten gesteld worden aan externe partijen die risicoanalyse doet? B.v.**

o Vergunning Wpbr voor researchwerkzaamheden\* |

o Kennis van gemeentewet en gemeentelijke context in het algemeen

o Kennis van de specifieke lokale politieke situatie (eventuele risico's in komende raads-/coalitieperiode)

o Voldoende ervaring en vaardigheden om gesprekken met kandidaten te voeren

o In staat tot de juiste rapportage (met schets kwetsbaarheden en risico's en heldere aanbevelingen voor beheersmaatregelen)

#### **10. Hoe wordt met de uitkomsten van de risicoanalyse omgegaan? Voor wie komt welke informatie beschikbaar en in welke vorm?**

o Afhankelijk van het antwoord voor wie er wordt getoetst, zal het rapport breed/breder beschikbaar gesteld kunnen worden aan de genoemde derden. Vanwege recht op privacy kan bij verdere verspreiding het rapport maar beperkt informatie bevatten. Met het oog daarop is denkbaar dat niet de rapportage zelf beschikbaar komt, maar een eindverslag van het gesprek met de burgemeester of raadscommissie voor de geloofsbrieven. Achteraf besluiten alsnog een rapportage openbaar te maken zou in beginsel niet mogen plaatsvinden, omdat in dat geval de partij en de kandidaat hier geen rekening mee hebben kunnen houden bij de voordracht/kandidatuur,

o Denkbaar is bijvoorbeeld de volgende werkwijze (nader uit te werken in een model van de VNG):

- De rapportage over de risicoanalyse wordt (door het externe bureau) aan de kandidaat gestuurd;

- Kandidaat krijgt gelegenheid de rapportage met diens politieke partij te bespreken;

- Na toestemming van de kandidaat wordt de rapportage aan de burgemeester (of raadscommissie voor de geloofsbrieven/formateur) gestuurd;

- De burgemeester (of raadscommissie voor de geloofsbrieven/formateur) bespreekt de rapportage met kandidaat;

- Van de bespreking wordt een eindverslag gemaakt;

- Dit eindverslag wordt aan de gemeenteraad (onder geheimhouding) ter inzage gegeven;

- In het eindverslag wordt een passage opgenomen over mogelijke risico's/kwetsbaarheden en de beheersmaatregelen die zijn genomen om die risico's in te perken. Deze passage kan bij de installatie van de kandidaat publiekelijk worden voorgelezen.<sup>^</sup>

## **Bijlage 4 Voorbeeldvragen gesprek**

Het goede gesprek kent een variatie aan type vragen, enkele voorbeelden:

- Motivatie en drijfveren van de kandidaat-bestuurder (hoe staat iemand in het leven?)
- Het netwerk van de kandidaat-bestuurder (heeft u 'vijanden'?)
- Persoonlijke eigenschappen (wat zijn iemands krachtpunten en zwakke punten in relatie tot integriteit)
- Visie op integriteit (welke betekenis geeft iemand wel én niet aan het begrip integriteit?)
- Ervaringen uit het verleden (is iemand weleens de maat genomen op het onderwerp integriteit? Heeft de kandidaat weleens een punt gemaakt op het onderwerp?)
- Casuïstiek (heeft iemand een ander weleens aangesproken op integriteit?)
- Toekomstgerichte vragen (leg iemand bijvoorbeeld een fictieve casus voor en vraag uit op welke manier iemand met die situatie om zou gaan)
- Een slotvraag (zijn er zaken die absoluut op tafel moeten komen rond het onderwerp integriteit?)
- Een bevestiging zich te houden aan de gedragscode en eventuele zaken bespreekbaar te maken

Thema's

Ook is het raadzaam om het gesprek in te delen aan de hand van bepaalde thema's.

Voor bestuurders valt te denken aan thema's als:

- omgaan met vertrouwelijke informatie
- omgaan met personen of organisaties uit netwerk die iets willen van de wethouder
- omgaan met zakelijke belangen van de kandidaat-bestuurder
- verschillen tussen het eigen morele kompas en de publieke opinie

Bijlage 5 Lijst met URL naar documenten die van belang zijn voor bestuurlijke integriteit

Handleiding basiscan integriteit voor kandidaat-bestuurders, ministerie van BZK en Necker van Naem, 4 maart 2019: <https://www.politiekeambtsdragers.nl/>

Website van Democratie in Actie:

<https://www.lokale-democratie.nl/democratie-actie>

Website van Netwerk Weerbaar Bestuur:

[https://www.lo-](https://www.lokale-democratie.nl/netwerkweerbaarbestuur/)  
[kale-democratie.nl/netwerkweerbaarbestuur/](https://www.lokale-democratie.nl/netwerkweerbaarbestuur/)

<https://www.lo->

Website met Toolkit integriteit bestuurders (VNG):

<https://vng.nl/toolkit-integriteit-bestuurders>

Bijlage 6 uitgewerkte versie beleidsinstrumenten:

#### 7 Handboek college en gedragscode college van burgemeester en wethouders

De gedragscode beoogt een algemene leidraad te bieden voor de bestuurder op het gebied van integer handelen en heeft tot doel de integriteit van bestuurders te waarborgen alsmede de zuiverheid van de besluitvorming te bevorderen. De gedragscode gaat in op meerdere

thema's rondom integriteit en integer handelen, zoals onder andere belangenverstrengeling en registratie en openbaarmaking van de nevenfuncties en -inkomsten, geschenken, bestuurlijke uitgaven en het gebruik van gemeentelijke voorzieningen. Hiernaast wordt er in de gedragscode ook verwezen naar de Gemeentewet waar reeds een groot aantal bepalingen over specifieke verplichtingen rondom integriteit zijn opgenomen. Het handboek college is een leesbare handreiking over de praktische toepassing van regels voor het ambt van burgemeester en wethouder. Het betreft onderwerpen als declaraties, nevenfuncties en gebruik van de dienstauto alsook veiligheid en geschenken. Waar het relevant is wordt in het handboek verwezen naar wetgeving en regels, waaronder ook de bovengenoemde gedragscode.

#### **8 Onderzoek geloofsbrieven**

Een commissie bestaande uit vijf gemeenteraadsleden doet vooraf onderzoek naar kandidaat-wethouders en brengt daarover verslag uit aan de gemeenteraad. De commissie kijkt of aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, of er geen sprake is van onverenigbare nevenfuncties en krijgt inzicht in de zakelijke belangen van de kandidaat-wethouder. De commissie houdt in de regel een openbare hoorzitting, waarbij kandidaat-wethouders de gelegenheid krijgen hun kandidatuur te motiveren en toe te lichten. De uitkomsten van dit onderzoek kan de raad betrekken in zijn afweging om de voorgedragen kandidaat-wethouder te benoemen.

#### **9 Eed of verklaring en belofte**

Nadat de geloofsbrieven zijn gecontroleerd en akkoord zijn bevonden door de gemeenteraad legt de kandidaat-wethouders in de raadszaal de eed of verklaring en belofte af. Deze handeling is opgenomen in de gemeentewet (artikel 41a).

#### **10 Verordening rechtspositie wethouders**

In de Rotterdamse Verordening rechtspositie wethouders zijn op basis van de landelijke wetgeving de aanspraken van wethouders op aan hun functie verbonden voorzieningen vastgelegd, zoals het gebruik van de dienstauto en communicatie- en computerapparatuur. Deze bepalingen worden door de gemeenteraad vastgesteld.

#### **11 Collegevergaderingen**

Het college van B en W heeft als instrument ook de collegevergaderingen waar het bespreken van dilemma's en/of integriteitgerelateerde vraagstukken aan de orde kunnen komen.

#### **12 Regeling integriteit Rotterdamse bestuurders**

In deze regeling zijn de te volgen stappen uiteengezet wanneer er sprake is van een (vermoedelijke) integriteitschending door leden van het college van B en W.

#### **13 Protocol vermoedens niet integer handelen raadsleden Rotterdam**

In deze regeling zijn de te volgen stappen uiteengezet wanneer er sprake is van een (vermoedelijke) integriteitschending door gemeenteraadsleden.

#### **14 Gedragscode gemeenteraad Rotterdam**

De gedragscode gaat in op meerdere thema's rondom integriteit en integer handelen, zoals onder andere nevenfuncties, vertrouwelijke informatie en geschenken.

### [Bijlage 7 Begrippenlijst uitgewerkte onderzoek begrippen](#)

In het onderzoek staan de onderstaande begrippen centraal. Deze begrippen zijn aan de hand van het theoretisch kader geduid en geoperationaliseerd om de richting van het onderzoek weer te geven.

**Politieke ambtsdragers:** *(kandidaat) Raadsleden, (kandidaat) Wethouders binnen lokale overheden.*

**Integriteit:** *De inschatting en besluitvorming om in verschillende situaties eerlijk, rechtvaardig en betrouwbaar te handelen waarbij de afweging van handelen afhangt van een combinatie van een persoonsgebonden intern proces: welke bestaat uit gedrag/deugden, aangeboren karaktertrekken en trainbare skills en een extern proces: welke bestaat uit, door de maatschappij en organisaties, opgelegde normen, waarde en verwachtingen en overeenstemming is met de geldende morele waarde, normen en spelregels*

**Publieke omgeving:** *Een complex, vloeibare en veranderlijke omgeving welke beïnvloed wordt door een verscheidenheid aan actoren, belangen en waarde waarin politieke ambtsdragers zich bewegen en de maatschappij proberen te dienen.*

**Openbaar bestuur:** *De huidige werk/machtsverhoudingen binnen overheden met als doel het besturen van de maatschappij. Deze doelstelling wordt beïnvloed wordt door de wisselende vraag vanuit de maatschappij, betrokken actoren en wisselende politieke ambtsdragers.*

**Media (invloed):** *Een geïnstitutionaliseerd platform welke via formats en procedures verschillende rollen in de verhoudingen: maatschappij-politiek/bestuur-media toegekend krijgt en zelfstandig op pakt en welke via eigen logica (media logica) opereert, informeert en invloed uitoefent in een dynamische veranderlijke en sensitieve omgeving met verschillende actoren en belangen.*

**(Publiek) Leiderschap:** *Een via democratisch systeem verkozen vertegenwoordiger van burgers binnen een overheidsorgaan, welke gekenmerkt wordt door een leider-volg relatie en zowel in functie als persoonlijk rechten als plichten kent. Deze vertegenwoordiger bevindt zich in een bepaalde machtsverhouding en heeft een voorbeeldfunctie waarbij een combinatie van skills en traits benodigd zijn voor een goede uitvoering.*

## Bijlage 8 Casusbeschrijving gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam is een grootstedelijke gemeente en bekend door haar havens. In 2019 had de gemeente 644.527 inwoners verspreid over een gebied van 319,35 km<sup>2</sup>. De gemeente bevat 175 verschillende nationaliteiten en is daarmee een multiculturele stad in Nederland. De gemeente bevat 14 gebieden met allemaal hun eigen gebiedscommissies. De stad Rotterdam is de tweede grootste stad van Nederland. Naast dat het de tweede grootste stad van Nederland is heeft het ook een belangrijke functie als doorvoerhaven voor Europa. In 2014 kwamen er ongeveer 30.000 zeeschepen binnen in de haven van Rotterdam en levert de haven ongeveer 13 miljard toegevoegde waarde op. Deze doorvoerhaven geeft mogelijkheden maar ook bedreigingen. In 2013 werd er 10.000 kilo drugs

onderschept in 113 drugsvangsten (bijna allemaal cocaïne). De binnenstad van Rotterdam bevat de vier grootste gebouwen in Nederland, waarvan de hoogste de Maastoren is met 165 meter hoogte. Naast hoogbouw havengebied heeft de gemeente Rotterdam ook veel natuur. De gemeente Rotterdam bevat ongeveer 175.000 bomen in de openbare ruimte en zijn er 8755 ouder dan 100 jaar. De gemeente Rotterdam probeert ook bij de bebouwing rekening te houden met vergroening waardoor 185 duizend m<sup>2</sup> groene daken beschikbaar zijn. Naast de 700 restaurants met 48 verschillende keukens die de stad rijk is, zijn er ook 207 zelfstandige basisscholen, meerdere middelbare en hogescholen en de Erasmus Universiteit gevestigd in de gemeente. Naast onderwijs is ook gezondheidszorg een belangrijk onderdeel in de gemeente. De gemeente bevat het grootste universitaire ziekenhuis van Nederland, het oudste kinderziekenhuis en het Daniel den Hoed ziekenhuis, dat gespecialiseerd is in kankeronderzoek. De Rotterdamse inwoners zijn erg betrokken bij de stad. Ruim 100.000 inwoners verlenen mantelzorg en in 2013 deed 48% vrijwilligerswerk, waarvan een groot deel burgerinitiatieven betrof. Het gemeentebestuur bestaat op dit moment uit tien wethouders uit een coalitie van GroenLinks, VVD, D66, PvdA, CDA en CU-SGP. De gemeenteraad bevat in totaal uit 13 partijen met in totaal 45 zetels. Naast positieve inzichten zitten er ook grote verschillen tussen de verschillende gebieden en wijken in de gemeente. Sommige wijken ervaren een negatieve subjectieve veiligheid, is er sprake van laaggeletterdheid en culturele spanningen. De gemeente Rotterdam heeft als grote stad en gemeente kansen maar ook uitdagingen voor de toekomst. De omgeving van de gemeente, door de schaalgrote en stedelijke problematiek, zorgen voor een complexiteit aan factoren. De verhoudingen in de samenleving staan soms op scherp en de betrokkenheid van burgers pleit voor een andere omgang met de gemeentelijke organisatie. Ook het politieke klimaat, die als 'stevig & hard' beschreven wordt zorgt voor dynamiek en complexiteit. Deze factoren maken de gemeente Rotterdam en haar bestuurlijke klimaat interessant om te kijken naar de invloed die deze omgeving heeft op de bestuurlijke integriteit en hoe hiermee omgegaan kan worden tijdens de inrichting van bestuurlijke integriteit bij de gemeente Rotterdam.

**Tabel 1:** Megatrends en hun betekenis (overgenomen van; van der Wal,2018)

<b>Trends</b>	<b>Betekenis</b>
<i>Alles is verbonden</i>	Technologische revoluties, big data en nieuwe media zorgen voor een steeds verder vertakte netwerksamenleving met onbegrensde mogelijkheden voor slimme stakeholders die goed en soms ook kwaad willen.
<i>Grootse verwachtingen</i>	Individualisering, een toenemend opleidingsniveau en toegang tot informatie leiden tot: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Groeiende assertiviteit, eigenwijsheid en torenhoge verwachtingen van stakeholders;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Steeds vergaande eisen aan prestaties en transparantie van overheidshandelen.</li> </ul>
<i>Eeuwig jong</i>	Demografische ontwikkelingen, generatieve scheefgroei, jeugdwerkeloosheid en vergrijzing creëren een veelvoud van (elkaar versterkende) implicaties voor zorg, arbeid, pensioenen en sociale cohesie, en een nieuwe dynamiek op de werkvloer
<i>Economische verknooptheid</i>	Convergentie van economische netwerken en markten en de regulering daarvan creëren enorme economische kansen, maar tegelijkertijd ook bijna onbeheersbare risico's van besmetting als zich economische crisissen wanbeleid voordoen.
<i>Globale machtsverschuivingen</i>	Razendsnelle, nooit eerder vertoonde economische en politieke machtsverschuivingen van het westen naar het oosten zorgen voor een multipolaire wereld met meer veiligheidsvraagstukken, geopolitieke onzekerheid en migratieproblematiek.
<i>Meer met minder</i>	Een enorme toename van overheidsschulden in bijna de gehele westerse wereld zal gepaard gaan met de noodzaak tot fiscale maatregelen en de druk om (steeds minder) zaken goedkoper en slimmer te organiseren, ook in goede tijden.
<i>Meer van minder</i>	De afnemende hoeveelheid grondstoffen, materialen, en klimaatverandering en daarmee gepaarde maatregelen, creëren innovatiedruk en de noodzaak om fysieke, financiële en personele voorraden aan te leggen
<i>Verstreckende verstedelijking</i>	De snel toenemende concentratie van burgers in en rondom steden leidt tot gigantische verstedelijkinguitdagingen, maar biedt stedelijke clusters ook kansen om uit te groeien tot globale knooppunten van economische groei, bestuurskracht en beleidsinnovatie.