

---

***Als je het er niet over hebt, is het er niet:***

Een onderzoek naar het integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk door de ogen van ambtenaren.

*Door:*

L.C.M. den Boer BSc (514689)

*Begeleid door:*

Dr. W. Belabas

*Tweede lezer:*

Dr. R.F.I. Moody

*Datum:*

08-08-2022

## Samenvatting

Integriteit is een onderwerp dat niet alleen speelt op landelijk en bestuurlijk niveau, maar ook op een lokaal en ambtelijk niveau. Echter staat in de literatuur juist dit landelijke en bestuurlijke niveau centraal, terwijl integriteit op lokaal en ambtelijk niveau zeker aandacht verdient. In dit onderzoek ligt de focus op de visie van ambtenaren op een succesvol integriteitsbeleid. Het doel van dit onderzoek is om vanuit het oogpunt van beleidsmedewerkers van de gemeente Moerdijk te bestuderen welke succesfactoren van belang zijn voor het herzien van het integriteitsbeleid en dus te komen tot effectiever beleid. Vanuit de literatuur worden er een zevental succesfactoren omschreven voor een succesvol integriteitsbeleid, die zijn verwerkt in een praktische kapstok Infrastructuur Integriteit. De volgende succesfactoren centraal: leiderschap & strategie, waarden & normen, structuren & procedures, personeel & cultuur, melding & handhaving, communicatie & verantwoording, en samenhang & borging. Vanuit de literatuur komt naar voren dat deze zeven succesfactoren gelijk zijn aan elkaar. In de praktijk is onderzocht of deze theoretische stelling klopt, of dat er een hiërarchie onder de succesfactoren bestaat. De resultaten van dit onderzoek komen voort uit interviews met medewerkers van de gemeente Moerdijk. Uit de resultaten van de interviews blijkt dat er volgens medewerkers van de gemeente Moerdijk wel degelijk een hiërarchie bestaat tussen de succesfactoren. Leiderschap & strategie en personeel & cultuur worden als belangrijkste succesfactoren gezien voor een geslaagd integriteitsbeleid.

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie: *Als je het er niet over hebt, is het er niet: een onderzoek naar het integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk door de ogen van ambtenaren*. Deze scriptie is het sluitstuk van de master Beleid & Politiek en mijn studententijd. Het begrip 'integriteit' heeft mij altijd geïnteresseerd en zodoende was het voor mij de logische keuze voor dit scriptieonderwerp. Deze scriptie gaf me de mogelijkheid om me nog meer te verdiepen in en te verwonderen over het onderwerp.

In januari van dit jaar ben ik begonnen aan het schrijven van deze masterscriptie. Afgelopen maanden waren voor mij een periode geweest van een beetje bloed, nadenkzweet en toch wel wat tranen. Ik heb niet alleen veel geleerd over het onderwerp 'integriteit', maar ook veel over mezelf. Belangrijke les: *Don't let the fear of striking out, keep you from playing the game* (Babe Ruth).

Uiteindelijk is deze scriptie tot stand gekomen door mijn harde werk en de bijdragen van verschillende mensen. Zo wil ik mijn aanspreekpunten van de gemeente Moerdijk, Marinka Bartels en Eline Rosiers, bedanken. Onze omgang en communicatie verliep steeds voorspoedig en zij dachten altijd met mij mee, waarvoor veel dank. Verder wil ik vanuit de grond van mijn hart mijn scriptiebegeleider Warda Belabas bedanken voor haar wijsheid op zowel persoonlijk als professioneel vlak. Ik gun iedere student Warda als scriptiebegeleider. Mijn medestudenten, Pascal Goedee, Lisa Faries en Saïd Ramdjan, hebben mij steeds van strenge doch rechtvaardige feedback voorzien. Ook hun mentale support heb ik altijd gewaardeerd. Mijn collega's bij Ploegam, Anniek Nederpel en Marc Janssen, dank ik voor de flexibiliteit die ik van hen kreeg. Zo kon ik mijn scriptie met mijn werk combineren.

Ook bedank ik met liefde mijn vrienden en familie. Zij geloofden er af en toe iets meer in dan ik en dat helpt altijd. En *'last best'* bedank ik mijn vriend Martijn. *You're simply the best.*

Ik wens u veel leesplezier toe.

## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
Voorwoord .....	2
Hoofdstuk 1 Inleiding .....	5
1.1    Aanleiding.....	5
1.2    Achtergrond.....	6
1.3    Probleemstelling.....	8
1.3.1    Doelstelling.....	8
1.3.2    Hoofdvraag .....	9
1.3.3    Deelvragen.....	9
1.4    Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.5    Maatschappelijke relevantie .....	10
1.6    Leeswijzer .....	11
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader .....	12
2.1    Integriteit.....	12
2.2    Integriteitsbeleid .....	17
2.3    Integriteitsinfrastructuur.....	18
2.4    Conceptueel model .....	28
Hoofdstuk 3 Methoden .....	29
3.1    Keuze onderzoek .....	29
3.2    Onderzoeksmethoden.....	30
3.3    Operationalisatie .....	31
3.4    Data-analyse.....	34
3.5    Betrouwbaarheid en validiteit.....	34
Hoofdstuk 4 Resultaten.....	36
4.1    Integriteitsbeleid gemeente Moerdijk .....	36
4.2    Integriteit.....	37
4.3    Integriteitsbeleid gemeente Moerdijk door ogen van ambtenaren .....	39
4.4    Leiderschap en strategie .....	40
4.5    Waarden en normen .....	45
4.6    Structuren en procedures .....	47
4.7    Personeel en cultuur .....	49
4.8    Meldingen en handhaving.....	51
4.9    Communicatie en verantwoording.....	53
4.10    Samenhang en borging.....	54

Hoofdstuk 5 Conclusie.....	56
5.1 Conclusie .....	56
5.2 Beperkingen.....	58
5.3 Aanbevelingen.....	59
Literatuurlijst .....	61
Bijlage 1: Interviewvragen.....	66

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Integriteit is een belangrijk onderwerp in de Nederlandse politiek. Zo belooft kabinet Rutte IV “Nieuw elan”, waarbij de politieke cultuur opener en meer dualistisch moet worden, met meer debat in het politieke midden (Lievisse Adriaanse & Rutten, 2022). Volgens Rutte is dit een laatste kans in een poging het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen. De toeslagenaffaire, ‘Omtzigt-gate’ en de gaswinning in Groningen zijn belangrijke thema’s die het vertrouwen van de burger in de overheid veel schade hebben berokkend en die de integriteit van het politieke bestuur hebben aangetast (Van Soest, 2021). De aantasting van integriteit is voor de overheid een groot probleem. Integriteit vormt samen met rechtmatigheid, doelmatigheid en democratie de vier pijlers waarop burgers bestuurlijk handelen beoordelen (Huberts, 2005). Zonder integriteit verliest de overheid het vertrouwen van burgers (Dales, 1992). Overheden moeten het vertrouwen kunnen genieten van de samenleving; het vertrouwen dat de burger altijd kan rekenen op een integere dienstverlening. Zij handelt immers op basis van de legitimiteit die zij van de maatschappij hebben verkregen (Boschman, 2021).

Maar niet alleen op landelijk niveau is integriteit een veelbesproken onderwerp. Ook op lokaal niveau blijft integriteit een terugkerend punt van aandacht. Zo heeft de burgemeester van Zeewolde twee meldingen over mogelijke integriteitskwesaties rond de komst van een groot datacentrum van Facebook (nu Meta) naar zijn gemeente zonder onderzoek afgedaan (Rengers & Houtekamer, 2021). Het kritische raadslid dat de kwesaties aankaarte werd door zijn partijvoorzitter geroyeerd. In Amsterdam is de wethouder van Wonen, Bouwen en Openbare Ruimte opgestapt na klachten van meerdere vrouwelijke ambtenaren over seksueel grensoverschrijdende en intimiderende opmerkingen (Verlaan, 2021). Maar integriteitsschendingen vinden niet alleen plaats op bestuursniveau. Hoewel bovenstaande voorbeelden suggereren van wel, zijn de vragen die raken aan integriteit niet altijd zo zwart-wit. Wat integriteit juist zo interessant maakt, is het grijze gebied tussen goed en fout. Ook spelen integriteitskwesaties niet alleen op bestuurlijk niveau. Zo doet in Limburg de politie onderzoek na een aangifte tegen een ambtenaar van de gemeente Venray wegens het onbevoegd inzien van een cliëntendossier (Dohmen, 2021). En in Den Haag stelde een financieel controller van de gemeente Den Haag jarenlang valse facturen op, waardoor hij

voor 1,7 miljoen euro heeft gefraudeerd (Ketelaar, 2020). En een jaar later stal een medewerker van diezelfde gemeente 600.000 euro uit een betaalzuil.

Om handen en voeten te geven aan de lastige en multidimensionale elementen van integriteit, heeft toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Kaisa Ollongren in augustus 2020 een wetsvoorstel voorbereid. Burgers hebben recht op een integer en een goed functionerend openbaar bestuur (Ollongren, 2020). Gemeenten maken onderdeel uit van dit openbare bestuur en zijn verantwoordelijk voor uiteenlopende maatschappelijke opgaven en moeten tal van maatschappelijke vraagstukken oplossen. Wanneer het openbaar bestuur geconfronteerd wordt met integriteitskwesaties, raken de verhoudingen binnen een gemeente verstoord. Aanhoudende bestuurlijke problemen brengen het behoorlijk functioneren van de gemeente in gevaar en tasten het gezag van het openbaar bestuur aan (Ollongren, 2020). De Wet Bevorderen Integriteit en Functioneren Decentraal Bestuur heeft dan ook als doel om integriteit op lokaal en regionaal niveau te bevorderen en de aanpak van bestuurlijke problemen verder te ondersteunen (Ollongren, 2020).

Dit wetsvoorstel zorgt er bijvoorbeeld voor dat het kunnen overleggen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) een benoembaarheidsvereiste is voor het wethouderschap, wat betekent dat voorgaand aan de benoeming tot wethouder een VOG moet worden overlegd. Daarnaast wordt ook de positie van de Commissaris van de Koning versterkt, zodat hij kan bemiddelen en het college kan ondersteunen bij integriteitskwesaties, en wordt belangenverstremming binnen de gemeente meer aan banden gelegd (Ollongren, 2020). Naar aanleiding van dit wetsvoorstel legden veel gemeenten hun integriteitsbeleid onder een vergrootglas. Hierbij keken zij niet alleen naar het integriteitsbeleid van wethouders en raadsleden, maar ook naar het integriteitsbeleid van de ambtelijke organisatie. Als uitvoerder van het gemeentebestuur, spelen zij een belangrijke rol in het functioneren van de lokale overheid. Door de focus te verschuiven naar de ambtelijke organisatie, ontdekt men wat ambtenaren belangrijk achten voor een succesvol integriteitsbeleid.

## 1.2 Achtergrond

Ook de gemeente Moerdijk kende een aantal documenten ter bevordering van de integriteit binnen de gemeente. Zo bestond er een gedragscode van college- en raadsleden uit 2012. De aanleiding van deze gedragscode was de in 2011 verschenen Handreiking Integriteit van

politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. (Gemeente Moerdijk, 2012). Het doel van deze gedragscode was om college, raadsleden en commissieleden steun en houvast te bieden bij het bepalen van normen omtrent integriteit van het bestuur (Gemeente Moerdijk, 2011). Deze regels zijn echter niet juridisch bindend en het document laat ook ruimte voor eigen verantwoordelijkheid (Gemeente Moerdijk, 2011).

De gemeente Moerdijk heeft naar aanleiding van het wetsvoorstel van de minister een inventarisatie gemaakt van alle instrumenten die zij kan inzetten ter bevordering van de integriteit. De verschillende instrumenten en documenten die zij tot haar beschikking heeft zijn echter versnipperd en verspreid binnen de organisatie. Het oude integriteitsbeleid was voor de gemeente niet langer voldoende om de integriteit genoeg te kunnen waarborgen. Naar aanleiding van de inventarisatie heeft de gemeente een Werkgroep Integriteit in het leven geroepen en wordt er een plan geschreven voor een integraal integriteitsbeleid.

Het advies 'Inventarisatie en advies integriteit Gemeente Moerdijk' dat is geschreven voor de gemeente is een advies om te komen tot een betekenis voor goed bestuur en goed ambtenaarschap (Boschman, 2021). Het doel van de inventarisatie is om een helder beeld en overzicht te schetsen van alles dat is georganiseerd op het gebied van integriteit, evenals een overzicht te geven van alles dat in dit kader nog geactualiseerd of opgepakt moet worden (Boschman, 2021). Daarbij wordt ook aandacht gevraagd voor de continue waarborging van integriteit binnen de organisatie. Het advies is gegeven op basis van de Integriteit Infrastructuur. Dit is een infrastructuur die is ontwikkeld om integriteit binnen een organisatie goed te kunnen waarborgen (Huis voor Klokkeluiders, 2017). Deze infrastructuur is de praktische uitwerking van een onderzoek dat door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is gedaan in 2015. Het doel van dit onderzoek was om succesfactoren van integriteitsbeleid in kaart te brengen. Om invulling te geven aan de kapstok die hieruit is ontstaan, heeft BIOS meerdere deskundigen op het gebied van integriteit geïnterviewd en een literatuurstudie gedaan.



Het model beschrijft de zeven dimensies van ethiek- en integriteitsmanagement:

1. Leiderschap en strategie
2. Waarden en normen
3. Structuren en procedures
4. Personeel en cultuur
5. Meldingen en handhaving
6. Communicatie en verantwoording
7. Samenhang en borging

Bovenstaande dimensies worden nu door de Gemeente Moerdijk gebruikt als succesfactoren voor een goed integriteitsbeleid, omdat ze dienen als handige kapstok voor het uitgebrachte advies. De gemeente Moerdijk is nu bezig met de implementatie van een nieuw integriteitsbeleid. Het is echter niet bekend of de gemeente Moerdijk gebruik heeft gemaakt van deze succesfactoren voor het ontwikkelen van het nieuwe beleid. Daarnaast is er nog weinig bekend over de percepties en inzichten van het ambtelijk apparaat ten opzichte van de huidige situatie maar ook ten opzichte van de veranderingen in het integriteitsbeleid. Ook is het onduidelijk in hoeverre zij een mate van waarde hechten aan deze succesfactoren. Deze percepties van ambtenaren vormen de focus van dit onderzoek.

## 1.3 Probleemstelling

### 1.3.1 Doelstelling

Dit onderzoek heeft een exploratief en empirisch karakter. Door middel van een literatuurstudie wordt onderzocht wat er al bekend is over succesfactoren van integriteitsbeleid. Vervolgens zal in de praktijk – aan de hand van kwalitatieve interviews - onderzocht worden of deze succesfactoren een bepaalde mate van waarde hebben voor medewerkers van de gemeente Moerdijk. Het doel van dit onderzoek is om vanuit het oogpunt van beleidsmedewerkers te bestuderen welke succesfactoren van belang zijn voor het herzien van het integriteitsbeleid en dus te komen tot effectiever beleid. Op deze manier kan de gemeente Moerdijk lessen trekken uit de beleidskeuzes die zij heeft gemaakt met de verandering van het huidige beleid voor de toekomst.

### 1.3.2 Hoofdvraag

De centrale vraag van dit onderzoek is:

*Welke factoren zijn volgens ambtenaren bij de gemeente Moerdijk van belang voor het slagen van integriteitsbeleid, en hoe kan er geleerd worden van deze inzichten voor het nieuwe integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk?*

Om de hoofdvraag zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

### 1.3.3 Deelvragen

- Wat is er in de literatuur bekend over integriteit?
- Welke factoren zijn van invloed op succesvol integriteitsbeleid?
- Wat is het huidige integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk?
- Hoe beoordelen ambtenaren het huidige beleid? Welke factoren doen er toe in hun perceptie?
- Welke aanpassingen zou de gemeente Moerdijk in haar integriteitsbeleid moeten maken om te leren van de inzichten van ambtenaren?

## 1.4 Wetenschappelijke relevantie

Bestaand onderzoek laat zien dat er al veel onderzoek is verricht naar de rol van integriteit binnen gemeenten (Huberts, 2005; Karsten, Oostendorp & Kooten, 2018). De focus van deze onderzoeken ligt echter niet bij het ambtelijk apparaat van gemeenten. De focus van deze onderzoeken liggen voornamelijk bij de wetgevende en uitvoerende macht van de gemeente: de raadsleden, de wethouders en burgemeesters. Naar de integriteit van ambtenaren die bovenstaande vertegenwoordigers ondersteunen, is nog weinig onderzoek gedaan. En dit is een gemiste kans, omdat ook deze ambtenaren dagelijks met integriteitskwesties te maken hebben. Een van de visies op integriteit verwijst naar de professionele verantwoordelijkheid als een van de zes visies op integriteit. Volgens Karssing (2002) betekent integriteit dat een beroepsbeoefenaar zijn taken adequaat, zorgvuldig, en betrouwbaar uitoefent, rekening houdend met alle in het geding zijnde belangen. Voor een ambtenaar geldt hier hetzelfde als bijvoorbeeld een raadslid en wethouder. De rol van de eerstgenoemde wordt in de literatuur onderbelicht.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt ook bij de koppeling met de Integriteit Infrastructuur. Deze kapstok is ontwikkeld door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), met als doel om integriteit te borgen in overheidsorganisaties en dus niet alleen bij volksvertegenwoordigers en bestuurders. Er is vanuit het perspectief van ambtenaren nog weinig onderzoek gedaan naar het belang van deze infrastructuur en de eventuele mate van belang die de verschillende factoren bij zich dragen. Dit onderzoek kan tevens daardoor een interessante toevoeging zijn op de bestaande wetenschappelijke literatuur. De resultaten, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek kunnen bijdragen aan het belang van integriteit bij het ambtelijk apparaat van een gemeente. In dit geval is dat de gemeente Moerdijk.

### 1.5 Maatschappelijke relevantie

Voor de samenleving is het belangrijk dat het openbaar bestuur integer handelt. Het is inmiddels bekend dat het vertrouwen van de burger in de overheid wankelt (Van Soest, 2021). Maar een overheid is niet slechts de volksvertegenwoordiger, maar ook de ambtenaar die achter de volksvertegenwoordiger staat. Karssing (2001) verbindt professie met organisatie door te stellen dat 'je doet waarvoor je bent aangesteld en je staat voor wat je doet'. Integriteit telt voor de gehele organisatie. Met de integriteit van de overheid en dus ook van het ambtelijk apparaat valt of staat het openbaar bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niets minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burger verliest (Dales, 1992). Integer handelt betekent dat burgers weten wat ze van de overheid kunnen verwachten en dit schept duidelijkheid (Huberts, 2005). Wanneer de overheid niet integer is, leidt dit tot minder vertrouwen en dan zal de relatie tussen overheid en burger nog verder verstoord raken. Dit onderzoek wil met de veranderende focus van volksvertegenwoordiger naar ambtenaar nieuwe inzichten geven over het belang van integriteit van ambtenaren binnen hun organisatie.

## 1.6 Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk zijn de aanleiding van dit onderzoek, de onderzoeksvraag en de relevantie voor die onderzoek behandeld. In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste begrippen uit het onderzoek gedefinieerd met behulp van literatuur en de verwachtingen van dit onderzoek worden bepaald. In hoofdstuk 3 wordt de methodologie van dit onderzoek behandeld en wordt het onderzoek geoperationaliseerd. Daarna worden in hoofdstuk 4 resultaten van dit onderzoek besproken die uit de analyse naar voren zijn gekomen. Afsluitend wordt in hoofdstuk 5 een conclusie gegeven op basis van de bevindingen en worden er aanbevelingen gegeven aan de gemeente Moerdijk.

## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk staat de bestaande literatuur die gebruikt kan worden voor de beantwoording van de hoofdvraag centraal. Deze literatuur geeft weer wat er al bekend is over integriteit en de succesfactoren voor de visie op integriteitsbeleid. Bij de theorie over de succesfactoren voor integriteitsbeleid staat de infrastructuur integriteitsbeleid van BIOS uit 2015 centraal. De succesfactoren uit de infrastructuur zijn gebaseerd op en een verzameling van literatuur over integriteitsbeleid. Het theoretisch kader beantwoordt hiermee de eerste twee deelvragen van dit onderzoek: Wat is er in de literatuur bekend over integriteit? En welke factoren zijn van invloed op integer beleid?

### 2.1 Integriteit

Een van de kernconcepten van dit onderzoek is integriteit. Daarom is het van belang om het begrip integriteit zo goed mogelijk te definiëren en uit te leggen. Er bestaat echter geen eenduidige definitie van integriteit: verschillende auteurs hebben verschillende visies op integriteit. Huberts (2005) geeft zes visies op integriteit, die samen een gedeelde definitie van integriteit vormen. Elke onafhankelijke definitie van integriteit leidt terug naar een van zijn visies van integriteit. Vandaar dat Huberts een belangrijke auteur is op het gebied van integriteit.

#### *Heelheid*

In de eerste visie wordt integriteit omschreven als 'heelheid'. Dit is de meest voorkomende en dominante visie op integriteit. Dit houdt in dat integer handelen betekent dat men 'consistent, coherent en consequent' handelt (Huberts, 2005). Deze visie raakt direct aan de het Latijnse woord *integras*, wat intactheid, heelheid en harmonie betekent. Integriteit wordt ook wel omschreven als ongeschondenheid: iets schenden is stukmaken (Van Tongeren, 2011). Vanuit deze redenering blijkt het eenvoudiger te zijn om vast te stellen wat integriteitsschendingen zijn, dan wat integriteit precies is of wat een integer persoon doet. Musschenga (2004) stelt dat integriteit verwijst naar een manier van handelen die ten allen tijden overeenkomt en die niet plaats en tijd gebonden is. Hierbij moeten de uiterlijke gedragingen overeenkomen met datgene wat iemand van binnen voelt en moeten er geen conflicten bestaan tussen beiden. Er bestaat hierbij tevens een interne consistentie tussen het normen- en waardenpatroon. Men kan ten allen tijde hetzelfde gedrag van iemand

verwachten, omdat hij consistent, coherent en consequent handelt met het eerder genoemde normen- en waardenpatroon in ogenschouw.

### *Professionele verantwoordelijkheid*

Een volgende visie op integriteit ziet integriteit als professionele verantwoordelijkheid. Deze visie ligt in het verlengde van de voorgaande visie, maar is meer gericht op een professionele arbeidssfeer. Het gedrag moet voldoen aan de competentie-eisen die worden gevraagd voor een bepaalde beroepsgroep (Bovens, Pikker & Harreman, 2004). Professionals moeten hun verantwoordelijkheid moeten en willen nemen ten opzichte van hun functie. Deze visie kiest voor een verbinding tussen de professie en de organisatie. Karssing (2001) omschrijft het als 'je doet waarvoor je bent aangesteld en je staat voor wat je doet'. Deze visie mist echter een moreel kompas. Consequent, consistent en coherent handelen kan ook zonder een morele en integere ondergrond, omdat het geen moreel filter nodig heeft.

### *Ideaal*

De derde visie op integriteit linkt het begrip aan een vooraf bepaald ideaalbeeld. Met integer handelen hoor je de specifieke morele standaarden na te streven. Bij deze opvatting zijn drie verschillende zaken van belang: er moet sprake zijn van autonomie en authenticiteit; de ideale normen, waarden en daden moeten op een zo natuurlijk mogelijke manier geïntegreerd kunnen worden in het dagelijks leven en iemand moet zich ten opzichte van zijn omgeving kunnen verantwoorden voor zijn idealen (Kaptein & Wempe, 2002). In het verlengde van deze visie stelt Dobel (1999) dat een publiek figuur integer is wanneer hij de eisen, domeinen en verplichtingen die het ambt met zich meeneemt, kan verbinden aan de bepaalde normen en waarden en deze niet het onderspit delven.

### *Eén waarde*

De vierde visie noemt integriteit als één waarde, wat bestaat tussen andere waarden in. In handreikingen en gedragscodes wordt integriteit genoemd als een kernwaarde, samen met begrippen als eerlijkheid, betrouwbaarheid en doelmatigheid. Integriteit wordt in deze context gedefinieerd als rechtschapenheid of onkreukbaarheid (Huberts, 2005). Deze visie op integriteit grijpt weer terug naar de waarden consistentie, coherentie en correspondentie

uit de eerste visie. De ambtenaar in kwestie laat zich niet leiden door eigen belangen en handelt in het belang van de samenleving of de organisatie.

#### *Overeenstemming met regels en waarden*

In deze visie wordt integriteit niet gezien als een van de kernwaarden, maar als een overkoepelende waarde. Alle andere waarden, zoals eerlijkheid, betrouwbaarheid en doelmatigheid vallen onder integer handelen. Iemand is integer als wat hij doet overeenkomstig is met geldende normen, waarden en regels (Huberts, 2005). Hierbij moet gewaakt worden dat regels niet per se gelijk zijn aan de geldende waarden. Integriteit bevindt zich immers in een grijs gebied, waarbij de geldende wetten en regels niet altijd toereikend genoeg zijn en niet aansluiten op de 'publieke moraal'.

#### *Overeenstemming met morele waarden, normen en regels*

Deze laatste visie op integriteit gaat verder dan de hiervoor genoemde legalistische benadering. Hierbij staat integriteit voor wat moreel aanvaardbaar is, redenerend vanuit de morele waarden en normen en de regels die hiervan zijn afgeleid. De morele waarden, normen en regels zijn hierbij gericht op een specifiek onderwerp en richten zich hierbij op de context rondom het onderwerp. Zo gelden er voor ieder onderwerp eigen toepasbare morele waarden, normen en regels (Huberts, 2005).

Om te bepalen of er binnen deze visie sprake is van een publieke integriteitsschending is het belangrijk om een aantal vragen te stellen (Huberts, 2010). Deze vragen slaan steeds terug op de *geldende, van toepassing zijnde, waarden, normen en regels*.

1. Om wie of wat gaat het?
2. Om welk gedrag gaat het?
3. Welke vastgelegde morele waarden, normen en regels zijn relevant?
4. Wiens morele normen en waarden zijn in dit geval relevant?
5. Wat is de inhoud van de moraal van het relevante publiek?
6. Hoe verhoudt het gedrag zich tot de relevante normen en waarden?

<p><b>Integriteit</b></p> <p>Integriteit als heelheid</p> <p>Integriteit als professionele verantwoordelijkheid</p> <p>Integriteit als streven, als ideaal</p> <p>Integriteit als onkreukbaarheid en rechtschapenheid</p> <p>Integriteit als overeenstemming met de waarden in wet en regel</p> <p>Integriteit als overeenstemming met geldende morele waarden en normen.</p>
---

Tabel 1: Visies op integriteit (Huberts, 2005).

Over het onderwerp integriteit is veel geschreven in de bestuurskunde. Zo schreef Huberts (2005) over de integriteit van het openbaar bestuur, zoals hierboven beschreven, schreven Korsten en Janssen (2002) over de integriteit van het ambtelijk apparaat en schreven de Graaf en Huberts over de integriteit in het Nederlandse openbaar bestuur. Steneck (2006) verwijst bij zijn definitie van integriteit net zoals Huberts (2005) naar de Latijnse woord 'integrita', wat heelheid of compleetheid betekent. Wanneer hij dit toepast op integer handelen, beschrijft hij een persoon die volledig of compleet het begrip van het morele principe hanteert: een karakter dat compleet vrij is van corruptie in relatie met de waarheid, eerlijkheid en oprechtheid (Steneck, 2006). Becker (1998) voegt aan de definitie van Steneck echter nog iets aan toe: het belang van de moraal van de omgeving. Het volledig en compleet handelen moet overeenkomen met de ethische principes die zijn bepaald door het moraal van de omgeving. In dit onderzoek wordt integriteit gedefinieerd als 'handelen overeenkomstig de daarvoor geldende morele waarden en normen en daarmee samenhangende (spel)regels (Van den Heuvel & Huberts, 2010). De grondslag voor wat als integer wordt beschouwd is terug te leiden naar de ethiek, in geldende algemene morele beginselen en waarden. Hierbij is zowel de beroepsethiek, die verwijst naar de morele normen en waarden die passen bij het goed uitoefenen van een professie als de organisatie-ethiek, de morele normen en waarden van een organisatie. Bij waarden, zoals eerlijkheid, rechtmatigheid en doelmatigheid, gaat het om morele principes of standaarden die belangrijk zijn bij het maken van keuzes (Van den Heuvel & Huberts, 2010). Normen drukken



handelingsvoorschriften uit, die duidelijke grenzen stellen aan wat wel of niet toelaatbaar is in een bepaalde situatie.

Wanneer integriteit wordt toegepast op het openbaar bestuur, staat integriteit voor goed bestuur en goed ambtenaarschap (Van den Heuvel & Huberts, 2010). Hierbij wordt verwezen naar de tweede visie van integriteit; die van integriteit als professionele verantwoordelijkheid. Een ambtenaar, politicus of bestuurder moet op een zorgvuldige wijze omgaan met de macht, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen die zij ten behoeve van de samenleving tot hun beschikking hebben.

Volgens Van den Heuvel & Huberts (2010) doen integriteitsdilemma's zich voor wanneer een keuze gemaakt moet worden tussen verschillende soms tegenstrijdige waarden die in het geding zijn. Wanneer waarden zoals doelmatigheid en rechtmatigheid met elkaar botsen, kunnen er integriteitsschendingen ontstaan. Integriteitsschendingen worden ook wel normafwijkend gedrag genoemd en komen voor wanneer in strijd wordt gehandeld met de daarvoor geldende normen, waarden en regels.

Verder bestaan er verschillende typen integriteitsschendingen (Huberts, 2005):

- **Corruptie:** Corruptie doet zich voor wanneer ambtenaren, politici of bestuurders in het openbaar bestuur bij het uitvoeren van hun functie iets doen of juist nalaten om hier voor zichzelf voordeel uit te halen. Een bekend voorbeeld van corruptie is omkoping.
- **Fraude, diefstal en verduistering:** Deze drie integriteitsschendingen doen zich voor op het moment dat bestuurders, politici of ambtenaren persoonlijk profiteren ten koste van de overheid, zonder dat een derde partij daarvan profiteert.
- **Dubieuze beloften en giften:** deze beloften en giften worden door een private partij gegeven aan een overheidsfunctionaris, zonder dat duidelijk is welke tegenprestatie voor dit cadeau moet worden gegeven.
- **Van onverenigbare functies en bindingen:** hiervan is sprake wanneer er belangenverstremming ontstaat bij een politicus of ambtenaar in het uitvoeren van zijn publieke functie door het belang dat hij kan hebben op privégebied.
- **Misbruik van bevoegdheden:** wanneer het te behalen doel niet de middelen heiligt, is er sprake van misbruik van bevoegdheden.

- Misbruik en manipulatie: het gaat om het misbruik maken van informatie en dit voor eigen gewin te gebruiken.
- Onbehoorlijk gedrag: bij onbehoorlijk gedrag legt men snel een link naar seksueel wangedrag. Maar ook discriminatie en intimidatie behoren tot onbehoorlijk wangedrag.
- Verspilling en wanprestatie: hierbij gebruikt een overheidsfunctionaris overheidsmateriaal, - financiën en tijd nalatig, onoplettend of onverschillig. En tegelijkertijd neemt hij het binnen zijn functiemogelijkheden niet zo nauw op het gebied van effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid.
- Misdragingen vrije tijd: Dit zijn misdragingen die een ambtenaar in zijn vrije tijd en dus buiten de officiële functie-uitoefening begaat. De misdragingen hebben op zichzelf niets met de functie te maken, maar kunnen wel schadelijk zijn voor het aanzien en het imago van de ambtsdrager en het ambt.

## 2.2 Integriteitsbeleid

Goed integriteitsbeleid is een recht dat een ambtenaar toebehoort. De overheid heeft namelijk niet alleen het bevoegde gezag ten opzichte van de samenleving, maar is ook werkgever. Als werkgever heeft zij de zorg en de verantwoordelijkheid voor alle bestuurders, ambtenaren en politici om een doeltreffend en volledig integriteitsbeleid uit te voeren. Zo draagt zij er zorg voor dat politici worden beschermd door voor hun bekende procedures, regels, normen en waarden tegen mogelijke externe integriteitsschendingen (Van den Heuvel & Huberts, 2010). Dit maakt dat een gedegen integriteitsbeleid een zorgplicht is voor de overheid. Integriteitsbeleid ligt verankerd in verschillende regels en procedures die samen de infrastructuur van het politieke, ambtelijke en bestuurlijke bestel vormen. Zij maakt het overheidsfunctioneren voorspelbaar, controleerbaar en kenbaar (Van den Heuvel & Huberts, 2010).

Volgens Van Tankeren & Montfort (2012) wordt integriteitsbeleid omschreven als de set van intenties, keuzes en acties die ontworpen zijn om integriteit binnen organisaties te bevorderen en beschermen. Deze set elementen bevat een grote variëteit aan initiatieven en instrumenten die zijn verankerd in 'software', 'hardware', en het 'operating system'. Software wordt omschreven als de maatregelen die van positieve invloed zijn op de ethische cultuur binnen een organisatie (Van Tankeren & Montfort, 2012). De maatregelen zijn

gericht op de verankering van (publieke) waarden binnen een organisatie. Daarmee dragen ze bij aan een cultuur die wordt gemarkeerd door openheid, wederzijds respect, veiligheid en vertrouwen. 'Hardware' wordt omschreven als de set aan regels, procedures en richtlijnen die de waarde en cultuur binnen de organisatie moeten ondersteunen. Dit zijn instrumenten als supervisie, controle en uitvoering. Afdelingen als Juridische Zaken, Economische zaken en Human Resources spelen bij het gebruik van deze instrumenten een belangrijke rol. Een hard instrument gaat meer over de regels en procedures die in een organisatie zijn ingebed. De set van instrumenten wordt gecombineerd in het 'operating system' van een publieke instelling: de manier waarop het integriteitsbeleid wordt georganiseerd en gecoördineerd volgens de visie van diezelfde organisatie (Van Tankeren & Montfort, 2012). Een ander belangrijk onderdeel van dit systeem is de inbedding van de instrumenten in de organisatie: hiervoor zijn monitoren, evalueren en risicoanalyses belangrijke instrumenten. Kortom: een effectief integriteitsbeleid kenmerkt zich door het gebruik van harde en zachte beleidsinstrumenten die worden geïntegreerd, omarmd en gepromoot binnen de organisatie.

### 2.3 Integriteitsinfrastructuur

Bij organisatorische integriteit ligt de focus op het managen van integriteit binnen overheidsorganisaties (Hoekstra, 2015). Er wordt vaak verondersteld dat dit top-bottom gestuurd is. Van den Heuvel c.s. (2010) roepen echter op tot een meer systeemgerichte integriteitsbenadering en Vos en Beentjes (2004) pleiten voor meer samenhang van integriteitsmaatregelen en meer interne coördinatie. De verschillende beleidsinstrumenten moeten volgens Van Tankeren (2010) op elkaar worden afgestemd en Hoekstra (2012) benadrukt dat integriteit een interdisciplinair beleidsthema is dat goede afstemming binnen de organisatie vergt. De afstemming tussen beleidsinstrumenten leidt tot meer synergie en een systematische kennis uitwisseling en expertise-opbouw (Maesschalck, 2005). Het geheel is immers meer dan de som der delen en beleid is zo sterk als de zwakste schakel binnen datzelfde beleid. Beleidsinstrumenten hebben meer effect wanneer zij onderdeel uitmaken van een gecoördineerd integriteitsbeleid.

Om deze reden heeft BIOS in 2005 de 'Integriteitsinfrastructuur' ontwikkeld. Deze infrastructuur benadrukt het belang van een integraal karakter van integriteitsbeleid en geeft tegelijkertijd aan wat de meest relevante beleidsinstrumenten zijn (Hoekstra, 2015).

Tegelijkertijd geeft het aandacht aan de beleidsgebieden die dat nodig hebben, om zo een gebalanceerd integriteitsbeleid vorm te geven. Het huis van de Klokkenluiders heeft in 2017 een praktische handleiding over integriteit gemaakt voor overheidsinstanties. De handleiding is gebaseerd op het wetenschappelijke onderzoek van BIOS uit 2015, waarin zij onderzoek heeft gedaan naar de succesfactoren van een geslaagd integriteitsbeleid. In de handleiding geeft het Huis van de Klokkenluiders overheidsinstanties praktische handvaten om integriteit binnen een organisatie te versterken. De handleiding helpt organisaties om te werken aan een ethische en integere cultuur. Een goed integriteitsbeleid wordt gekenmerkt door zeven bouwstenen, die zijn verzameld in het model Integriteit infrastructuur. Deze zeven bouwstenen omschrijven de zeven dimensies van ethiek- en integriteitsmanagement.



**Model Integriteit Infrastructuur**

Figuur 1: Model Integriteit Infrastructuur

## *Leiderschap en strategie*

Een ethische organisatie komt alleen tot wasdom als de leiding van de organisatie investeert in integriteit. Organisatiecultuur is hierbij van belang: het management van een organisatie moet een duidelijke visie hebben van de cultuur die zij binnen de organisatie voor ogen hebben en deze consistent, coherent en continu uitdragen. Een belangrijk kernonderwerp hierbij is ethisch leiderschap. Ethisch leiderschap betekent meer dan zelf ethisch handelen. Het betekent ook dat het leiderschap de integriteit binnen een organisatie bevordert (Huis voor de Klokkenluiders, 2017).

Volgens Simons (2002) betekent integer handelen van een leider dat zijn woorden en daden met elkaar overeenkomen, vanuit de blik van zijn medewerkers. Het heeft zowel te maken met een patroon van consistentie tussen de waarden en de acties van de leider en, in het verlengde hiervan, de beloftes die hieruit voortkomen (Simons, Friedman, Liu & McLean, 2007). Volgens Simons en McLean-Parks (2000) is er een sterke relatie tussen de integriteit van de leider en het vertrouwen dat hij binnen een organisatie krijgt. Wanneer er een hoge mate van integriteit is van leiders binnen een organisatie, zal de integriteit van medewerkers ook sterk aanwezig zijn. Ook Palanski en Yammarino (2007) delen de visie dat de integriteit van leiders in een organisatie sterk is verbonden met de medewerkers van diezelfde organisatie. De medewerkers kijken naar de leider vanuit 'het morele en integere framework' van de organisatie en bepaalt of de leider hieraan voldoet. Wat interessant is aan integer leiderschap, is dat het onderwerp op zichzelf niet een centraal thema is. Het wordt meer gezien als een onderdeel van leiderschap (Bass, 1985).

Door steeds de beoogde organisatiecultuur voor ogen te houden, kan voorkomen worden dat een organisatie zijn oorspronkelijke organisatiedoelen vergeet. Als een organisatie blijft werken vanuit de bedoeling en weet waar hij voor staat, kan hij dit gebruiken als een moreel kompas en integriteit niet uit het oog verliezen (Hart, 2017).

Moorman & Grover (2009) geeft een aantal stellingen over het belang van integer leiderschap voor de perceptie van volgers op de leider.

1. Een volger ziet een leider als integer wanneer hij consistent is in woorden en daden en wanneer de waarden van een leider naar voren komen in zijn handelen en dit overeenkomt met 'het morele framework' van de medewerker en de organisatie.

2. De visie van een leider op integriteit is belangrijk voor een medewerker. Een medewerker haalt hier informatie uit, opdat hij kan beslissen of een leider de daad bij het woord voegt.
3. De visie van een leider op integriteit is belangrijk, omdat een medewerker hiermee kan controleren of de visie van een leider strookt met zijn visie van normen en waarden.
4. De visie van een leider op integriteit is belangrijk, omdat een medewerker er vanuit moet kunnen gaan dat hij zelf integer handelt als hij handelt naar de visie van een leider.
5. Het vertrouwen van een medewerker in een leider is belangrijk. Wanneer dit vertrouwen weg is, zal de communicatie tussen beiden stuk lopen en zal de medewerker zijn informatie via andere wegen bemachtigen.
6. Wanneer een medewerker zijn leider niet vertrouwt, dan zal hij de informatie die de leider geeft ook niet langer vertrouwen.

Uit de theorie kan geconcludeerd worden dat een organisatie met een leider wiens visie op integriteit overeenkomt met die van de organisatie en dit consistent en continu uitdraagt, een succesvoller en effectiever integriteitsbeleid heeft.

Uit de theorie kan geconcludeerd worden dat de beoordeling van leiderschap door de ogen van ambtenaren cruciaal is voor het slagen van integriteitsbeleid. Het is een belangrijke factor voor ambtenaren in hun beoordeling van het integriteitsbeleid.

### *Waarden en normen*

Waarden en normen geven aan wat belangrijk is voor een persoon of organisatie en waar zij voor staan. De begrippen worden vaak in een adem van elkaar genoemd, maar toch kennen zij een onderscheid. Huberts (2005) definieert waarden als “de (morele) principes of standaarden die bij het maken van keuzen gewicht dienen te hebben” (p.19). Waarden kennen een hogere abstractiegraad dan normen. Denk hierbij aan begrippen als rechtmatigheid, deugdzaamheid en gelijkheid. Juist vanwege hun algemeenheid zijn waarden voor wisselende en uiteenlopende uitleg vatbaar (WRR, 2003). In deze abstractie ligt de kracht van waarden. Als gedragsbepalende factor schieten waarden tekort, omdat er onenigheid ontstaat wanneer er verschillende definities van een waarde ontstaan. Dit is

waar het belang van normen zichtbaar wordt. Normen zijn richtlijnen voor wat (moreel) juist is in concrete situaties (Huberts, 2005). Normen zijn minder algemeen dan waarden, en in normen vindt je de concrete toepassing van de waarden terug. Waar waarden onbegrensd zijn, trekken normen per definitie een grens (WRR, 2003). Regels die door een organisatie worden opgesteld worden afgeleid van deze normen en waarden.

Normen en waarden zijn niet vrijblijvend en geven richting aan de koers van een organisatie. Het is belangrijk dat de overheid instituties, organisaties en instellingen die publieke taken vervullen, op ruime schaal de gelegenheid te geven om meer aandacht te besteden aan de morele dimensie van hun werkzaamheden. Een manier om dit mogelijk te maken is het gebruik van een gedragscode. In een gedragscode legt een organisatie haar normen en waarden vast. Een gedragscode geeft handvaten aan medewerkers en biedt hen ondersteuning bij het beleidsbeslissingen (WRR, 2003). Volgens Van den Heuvel & Huberts (2010) hebben 91% van de gemeenten een gedragscode. Door de houvast die het biedt is een gedragscode een belangrijk beleidsinstrument om integriteit te bevorderen. Een gedragscode heeft echter alleen invloed op integriteitsbeleid wanneer hij door alle medewerkers van de organisatie samen wordt opgesteld. De acceptatie van waarden en normen wordt vergroot wanneer medewerkers worden betrokken bij het opstellen en handhaven van de gedragscode (WRR, 2003). Dit geeft het document meer legitimiteit en vergroot de acceptatie van de gedragscode.

De theoretische verwachting die hieruit door te trekken is voor dit onderzoek is daarmee als volgt: het bestaan van een gedragscode en het samen bepalen van een gedragscode maakt integriteitsbeleid succesvoller in de ogen van ambtenaren, omdat zij de gedragscode zelf hebben samengesteld. Zodoende bestaat de gedragscode uit de normen en waarden die ambtenaren zelf hanteren.

### *Structuren en procedures*

Van oudsher is bij de totstandkoming van integriteitsbeleid ingezet op regels, procedures en systemen. En dit is terecht: structuren, procedures en systemen dragen bij aan de integriteit van een organisatie en helpen met het verkleinen van integriteitsrisico's. Dit gaat het beste wanneer structuren en procedures overeenkomen met de gewenste waarden, normen en organisatiecultuur, zodat ze elkaar kunnen versterken. Een organisatiecultuur ontstaat door

de interactie tussen mensen, in dit geval ambtenaren. De organisatiestructuur heeft invloed op de cultuur van een organisatie. Een organisatiestructuur geeft vorm aan de cultuur van een organisatie. Regels, procedures en systemen hebben een structurerende werking op cultuur. Organisatiecultuur heeft andersom een modererende invloed op de effectiviteit van de organisatiestructuur en het beleidsinstrumentarium (Karssing & De Droog, 2015). De effectiviteit van regels, procedures en systemen is mede afhankelijk van de mate waarin zij in een organisatiecultuur is ingebed. De wisselwerking tussen cultuur en structuur is belangrijk voor het organisatiebeleid en de beleidsprocedures. Vanwege deze modererende invloed is het dus goed om te onderzoeken of bepaalde structuren en maatregelen aansluiten bij een organisatiecultuur. Er moet consistentie zijn tussen het verhaal dat een organisatie vertelt, de dingen die een organisatie doet en de regels, procedures en systemen die binnen de organisatie van toepassing zijn. Het is daarom belangrijk dat de regels, structuren en procedures in praktijk worden getoetst op effect, draagvlak en nut (Huis voor de Klokkenluiders, 2017). Zodoende kan men nagaan of ze niet botsen met de gewenste normen en waarden, nutteloos zijn of inconsistent. Op basis van deze toets kunnen ze eventueel aangepast of geschrapt worden.

De theoretische verwachting die hieruit voortvloeit is daarmee als volgt: Hoe meer de regels en procedures van een overheidsorganisatie consistent zijn met de organisatiestructuur en de organisatiecultuur, hoe groter de acceptatie van ambtenaren zal zijn om deze regels en procedures na te leven. Wanneer de structuur en de cultuur van een organisatie overeenkomen, zal dit door de ogen van ambtenaren bijdragen aan een succesvol integriteitsbeleid.

### *Personeel en cultuur*

Het HRM-beleid is bij uitstek geschikt om de cultuur binnen een organisatie te beïnvloeden (Huis voor de Klokkenluiders, 2017). Volgens het rapport 'Op elkaar aangewezen' zijn de volgende kernelementen van essentieel belang voor een succesvolle samenwerkingsrelaties in een organisatie: vertrouwen, veiligheid, openheid en respect (Bovens, 2004). Het rapport raadt aan om samenwerkingsrelaties tussen bestuurders en ambtenaren in kaart te brengen en bespreekbaar te maken vanwege de sterke relatie die zij tot elkaar hebben, zowel op individueel gebied als op organisatieniveau. Daarbij ligt ook de nadruk op bestuurlijke en ambtelijke professionaliteit (Bovens, 2004). Dit verduidelijkt niet alleen de cultuur van een



organisatie, maar geeft ook de sterkte kanten en kwetsbaarheden van een organisatie weer. Vanuit het personeelsbeleid kunnen specifieke cultuurmaatregelen genomen worden, zoals trainingen en campagnes. Als het gaat om integriteit en cultuur komt al gauw het woord 'aanspreken' op tafel te liggen (Hoekstra, 2015). In een organisatie is het evident dat er een cultuur heerst waar men elkaar kan aanspreken op gedrag. Dit is van belang voor het lerende vermogen van een organisatie, maar ook van medewerkers. Fouten maken mag natuurlijk en door elkaar aan te spreken en op een positieve manier feedback te geven, blijft de organisatiecultuur in stand. Hierbij kan verwezen worden naar eerder genoemde trainingen en campagnes.

Structurele instrumenten vanuit HRM zijn belangrijk. De integriteit van een organisatie begint bij de voordeur (Hoekstra, 2015). Screening & selectie en het wervingsproces zijn hier voorbeelden van en verdienen daardoor bijzondere aandacht (BIOS, 2009). Een wervings- en selectieproces is een uitgelezen kans om aan cultuur te werken, omdat de sollicitant meteen kennis kan maken met de cultuur van een organisatie. Hierop kan hij of zij voor zichzelf bepalen of de betreffende cultuur bij hem of haar past. Dit werkt ook andersom: de sollicitant bepaalt of hij of zij zichzelf bij de cultuur vindt passen. Door middel van het stellen van vragen kan men ondervinden of sollicitant en organisatie bij elkaar passen.

Persoonlijke ontwikkeling- en beoordelingsgesprekken zijn ook zeker van belang. Deze instrumenten zorgen ervoor dat medewerkers niet alleen aan de voorkant, maar ook tijdens hun dienstverband bewust worden gemaakt van integriteit en organisatiecultuur (BIOS, 2009).

De theoretische verwachting die dit met zich meebrengt is als volgt: Hoe meer aandacht wordt besteed aan de inbedding van de organisatiecultuur bij het personeelsbeleid, hoe meer de integriteit van een organisatie en haar medewerkers versterkt zal worden. Organisaties die daarmee oog hebben voor integriteit in hun werving en selectie, maar ook in persoonlijke ontwikkelings- en beoordelingsgesprekken, zullen door de ogen van ambtenaren bijdragen aan een succesvol integriteitsbeleid.

### *Meldingen en handhaving*

In iedere organisatie worden fouten gemaakt. In een gezonde en goede organisatiecultuur worden deze fouten besproken en kunnen de fouten worden rechtgezet, opdat deze in de toekomst niet meer plaatsvinden. Fouten mogen gemaakt worden: een mens is immers niet perfect. Wanneer een organisatie niet goed omgaat met gemaakte fouten en de behandeling van die fouten, kan een 'angstcultuur' ontstaan (Hoekstra, 2015). De wijze waarop een organisatie met een incident omgaat, wordt mede bepaald door de organisatiecultuur: het laat namelijk zien wat in een organisatie wordt gewaardeerd. Een duidelijke, consequente en rechtvaardige handhaving van regels en procedures draagt bij aan de veiligheid en openheid van een organisatie (Huis voor de Klokkeluiders, 2017).

Volgens Hald & Fenne (2012) zijn nazorggesprekken na een incident erg belangrijk. Een slecht verhaal dat in de cultuur blijft hangen over een medewerker die te hard is gestraft, kan schade opleveren voor het integriteitsbeleid (Hoekstra, 2015). Een nazorggesprek zorgt er tevens voor dat diegene die een misstap heeft begaan of een incident heeft veroorzaakt, zich gehoord of begrepen voelt. Hij kan de andere kant van het verhaal vertellen. Tevens is het een goed controlemechanisme om te ondervinden of er ergens onduidelijkheid over het beleid is ontstaan en of er voldoende zorg is geboden voor de omstandigheden waarin hij is behandeld (Hoekstra, 2015).

Een duidelijke meldregeling draagt bij aan een open integriteitscultuur binnen een organisatie, omdat medewerkers zich gehoord voelen. De rol van een vertrouwenspersoon kan hierbij van belang zijn, omdat hij ondersteuning kan bieden op het gebied van ethische kwesties. Door een actieve rol aan te nemen, kan een open integriteitscultuur versterkt worden (Hoekstra, 2015). 'De toon maakt de muziek' is een bekend gezegde. Dit is ook zeker van toepassing op de manier waarop een organisatie met schendingen van integriteit omgaat. Wanneer ambtenaren het gevoel hebben dat er willekeur bestaat, dat er niet zorgvuldig wordt omgegaan met zowel een schender als melder, en dat de afhandeling niet rechtvaardig is, dan neemt de bereidheid om mogelijke schendingen en misstanden te melden af (Hoekstra, 2015).

Dit leidt tot de volgende theoretische verwachting: Hoe sterker de meldingsinfrastructuur binnen een organisatie, hoe hoger het integriteitsgehalte van een organisatie en haar

medewerkers zal zijn. Wanneer een ambtenaar zich veilig genoeg voelt om misstanden aan de kaak te stellen, draagt dit bij aan de bevordering van de integriteit binnen een organisatie en ook aan hoe de ambtenaar het integratiebeleid beoordeeld.

### *Communicatie en verantwoording*

Een integere organisatie legt actief verantwoording af over haar inspanningen om een goede en integere cultuur te stimuleren. Aandacht aan cultuur betekent werken aan cultuur. Dit doet een organisatie door te communiceren over of de organisatie aan de maatschappelijke en ethische verwachtingen voldoet. Dit kan door middel van rapportages en jaarverslagen. In verschillende sectoren is het inmiddels verplicht om te vermelden welke inspanningen zijn gedaan op het gebied van integriteit, compliance en cultuur (Huis voor de Klokkeluiders, 2017). Middels een jaarverslag of rapportage kan een organisatie laten zien aan welke normen en waarden zij waarde hecht en op welke manier die naar voren komen binnen de organisatie en de organisatie cultuur. Daarnaast krijgt een organisatie middels een jaarlijkse rapportage inzicht in bijzonderheden die spelen in een organisatie.

Door middel van een medewerkers tevredenheidsonderzoek (MTO) kan een gemeente informatie op halen bij haar medewerkers. De antwoorden op de vragen die bij een dergelijk onderzoek worden gesteld zijn indicatoren voor een organisatiecultuur. Hoe denken medewerkers over de leiding? Hoe kijkt de leiding naar zichzelf? Hebben medewerkers zaken waargenomen die niet getolereerd kunnen worden? Welke waarden leidend zijn voor medewerkers komen hier duidelijk naar voren (Hoekstra, 2015).

Hier vloeit de volgende theoretische verwachting uit voort: de aanwezigheid van jaarverslagen, rapportages en medewerkers tevredenheidsonderzoek zorgen ervoor dat de verschillende lagen binnen een organisatie elkaar informeren. Deze beleidsinstrumenten zorgen ervoor dat iedereen op de hoogte is van de stand van zaken op het gebied van integriteit en ook waar een organisatie en/of haar medewerkers eventueel kan verbeteren. De aanwezigheid van deze verslagen en rapportages zullen ook de beoordeling van ambtenaren voor een succesvol integriteitsbeleid ondersteunen.

### *Samenhang en borging*

Integriteit verdient constante aandacht binnen een organisatie. Om een goede en integere organisatie te behouden is het dan ook van belang dat integriteit ingebed wordt in het beleid

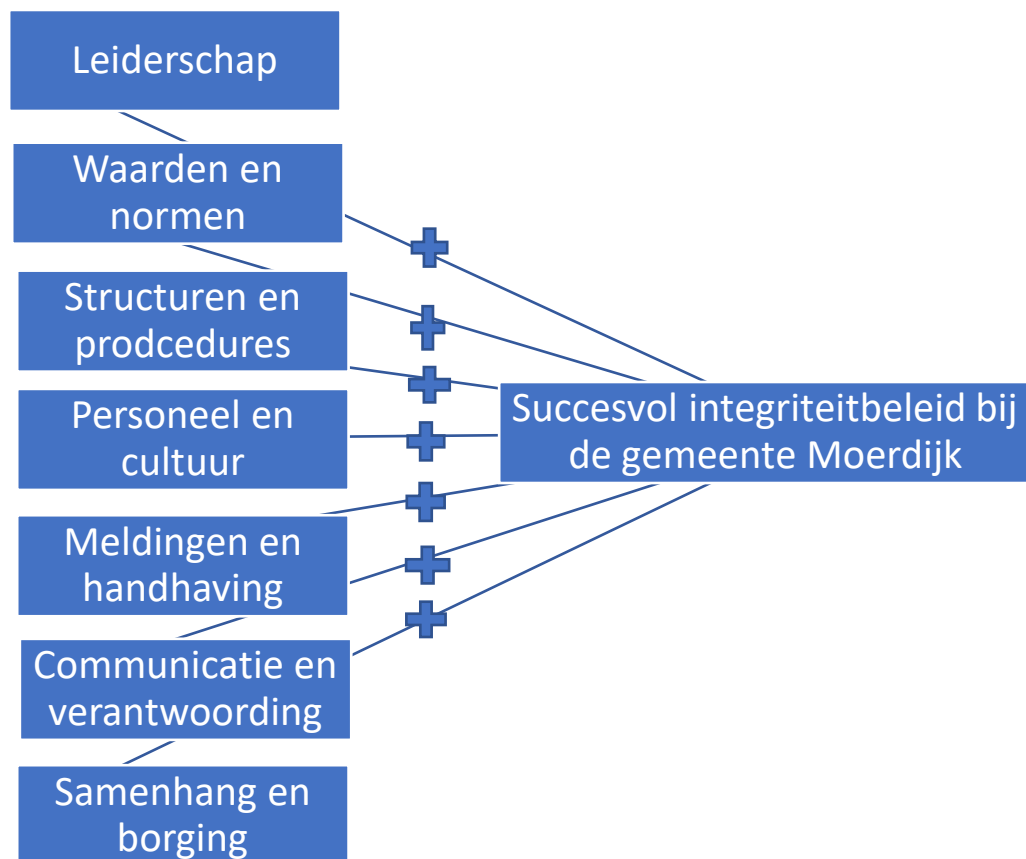
en de beleidscyclus (Huis voor de Klokkenluiders, 2017). Het is daarom van belang dat de belangrijke spelers op het gebied van integriteit en integriteitscultuur in kaart worden gebracht.

In eerste instantie ligt het begrip cultuur bij de afdeling Human Resource Management, ook wel HRM (Hoekstra, 2015). Maar HRM is slechts een van de spelers in het speelveld en in het cultuurspel. De verantwoordelijkheid voor verschillende aspecten van cultuur en de integriteit van de organisatie liggen bij verschillende mensen van een organisatie. Zo regelt de afdeling financiën de geldzaken van een gemeente, ontwikkelt bestuurszaken de visie en functioneren vertrouwenspersonen of gemeentjuristen als klankbord voor ambtenaren met vragen. Door deze mensen samen te brengen, ontstaat er een eenduidige visie op integriteit. Op deze manier blijft de integriteit steeds gewaarborgd. Door steeds de verschillende integriteitsactoren per casus in kaart te brengen, worden de verschillende rollen die zij binnen het proces spelen duidelijker. Consistentie, coherentie en continuïteit spelen hier weer een belangrijke rol (Hoekstra, 2015).

De laatste theoretische verwachting is daarmee de volgende: hoe beter het samenspel tussen de verschillende 'integriteitsspelers' is, des te beter kan integriteit gewaarborgd worden binnen een organisatie. Door een gedeelde visie op integriteit kan de organisatie een front vormen en is dit door de ogen van ambtenaren een van belang voor het slagen van integriteitsbeleid.

## 2.4 Conceptueel model

In onderstaand conceptueel model zijn de verwachtingen weergegeven die voortkomen uit het theoretisch kader. Uit de literatuur en het model Integriteit infrastructuur komt naar voren dat er zeven variabelen zijn voor een succesvol integriteitsbeleid. In dit model wordt aangegeven dat het belang van iedere variabele gelijk is aan elkaar. Dit maakt dat iedere variabele dezelfde positieve invloed heeft om een integriteitsbeleid succesvol te maken. Uit de interviews zal moeten blijken of het klopt dat iedere variabele dezelfde positieve invloed heeft of dat er een hiërarchie bestaat tussen de factoren.



Figuur 2. Conceptueel model

## Hoofdstuk 3 Methoden

Dit hoofdstuk behandelt de verantwoording van de methoden die in dit onderzoek worden gebruikt om de hoofdvragen en deelvragen te beantwoorden. Ten eerste vermeldt dit hoofdstuk welke onderzoekstechnieken worden gebruikt voor de beantwoording van de probleemstelling en deelvragen. Vervolgens worden de variabelen die naar voren komen vanuit het theoretisch kader geoperationaliseerd. Tot slot beschrijft dit hoofdstuk de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

### 3.1 Keuze onderzoek

Voor dit onderzoek is er gekozen om een analyse te maken van kwalitatieve data, en dus voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie. De keuze voor kwalitatief onderzoek is gemaakt omdat dit type onderzoek zich richt op het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid. Ook houdt het rekening met de context van het onderwerp en de actoren die zich hiermee bezig houden (Baarda et al, 2001). Deze empirische werkelijkheid is in veel gevallen lastig om in kwantitatieve data, ofwel getallen, uit te drukken. Een kwalitatief onderzoek geeft meer inzicht en doet meer recht aan de hierboven genoemde empirische werkelijkheid.

Het onderwerp van deze scriptie leent zich voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie, omdat het meer inzicht geeft in de factoren die voor ambtenaren van de gemeente Moerdijk van belang kunnen zijn voor het slagen van integriteitsbeleid. Een kwalitatief onderzoek kan opdiepen welke factoren van belang zijn en of er een hiërarchie van integriteitsfactoren bestaat. Verder geeft dit inzicht in de belevingswereld en het denkkader van ambtenaren. Dit kan het toekomstige integriteitsbeleid ten goede komen, aangezien hier in de toekomst rekening mee gehouden kan worden. Zo wordt professionele integriteit bij de gemeente Moerdijk verbeterd.

Dit onderzoek heeft een deductief karakter, omdat er een verklaring voor het onderzoeksprobleem wordt gezocht in de bestaande theorie over de succesfactoren van integriteitsbeleid (Van Thiel, 2010). Op basis van deze bestaande theorie wordt een model gemaakt van de te onderzoeken situatie: het conceptueel model. Het doel van deze deductie is om te onderzoeken of de geboden literatuur correct is. Daarnaast is dit onderzoek ook inductief van karakter. In dit onderzoek zullen interviews worden gehouden. De interviews

met de ambtenaren zelf kunnen zorgen voor nieuwe kennis. Dit kan leiden tot nieuwe theoretische inzichten.

### 3.2 Onderzoeksmethoden

De dataverzameling voor dit onderzoek geschiedt door middel van het houden van interviews door het stellen van vragen aan medewerkers van de gemeente Moerdijk. Op deze manier wordt de benodigde informatie voor het onderzoek verzameld. Volgens Van Thiel (2010) zijn interviews een flexibele manier om informatie te vergaren. De onderzoeker krijgt gedurende het interview de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen, om het gegeven antwoord beter te kunnen duiden. Dit is echter ook een keerzijde van een interview, omdat deze flexibiliteit ervoor zorgt dat de betrouwbaarheid van een interview in het geding kan komen (Robson, 2002). Ieder gesprek kan op deze wijze een ander verloop hebben.

Voor dit onderzoek is gekozen voor semigestructureerde interviews. Dit zijn gesprekken die worden gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde lijst van onderwerpen (Van Thiel, 2010). Ieder onderwerp start met een vaste beginvraag, waarna er op basis van het gegeven antwoord een vervolgvragen gesteld worden. Door te kiezen voor een semigestructureerd interview, kunnen de vragen beter worden afgestemd op de geïnterviewde. Dit is bij een gestructureerd interview niet het geval: een gestructureerd interview kan men meer zien als een mondelinge vraaglijst. En de keuze voor een open interview is tevens niet van toepassing op dit onderzoek, omdat het de houvast nodig heeft van de vooraf opgestelde lijst met onderwerpen (Robson, 2002) Bij een open interview staat slechts de beginvraag vast, wat het waarborgen van de juiste input bemoeilijkt.

Dit onderzoek wordt gehouden onder medewerkers van de gemeente Moerdijk. De integriteitsfunctionaris van de gemeente Moerdijk heeft via intranet respondenten geworven. Ook is dit onderzoek behandeld in de podcast van de gemeente Moerdijk met het verzoek aan geïnteresseerden om zich te melden. Daarnaast zijn er medewerkers gesproken die lid zijn van de Werkgroep Integriteit. Op basis van respons op deze verzoeken zijn medewerkers geselecteerd die werkzaam zijn binnen verschillende beleidsterreinen. Zo is getracht om een variëteit aan inzichten te genereren voor het onderzoek. Tevens heeft er een oriënterend interview plaatsgevonden met een oud trainee van de Toekomst van

Brabant. Hij heeft een eerste verkenning gedaan op het gebied van integriteit bij de gemeente Moerdijk.

<b>Respondent</b>	<b>Geslacht</b>	<b>Datum interview</b>	<b>Opmerkingen</b>
<b>Respondent 1</b>	Man	9 november 2021	Trainee Toekomst van Brabant
<b>Respondent 2</b>	Man	2 mei 2022	Werkgroep Integriteit
<b>Respondent 3</b>	Man	2 mei 2022	Werkgroep Integriteit
<b>Respondent 4</b>	Man	2 mei 2022	Werkgroep Integriteit
<b>Respondent 5</b>	Man	2 mei 2022	
<b>Respondent 6</b>	Vrouw	3 mei 2022	
<b>Respondent 7</b>	Man	4 mei 2022	
<b>Respondent 8</b>	Vrouw	10 mei 2022	Werkgroep Integriteit
<b>Respondent 9</b>	Vrouw	12 mei 2022	
<b>Respondent 10</b>	Vrouw	16 mei 2022	Werkgroep Integriteit
<b>Respondent 11</b>	Vrouw	16 mei 2022	Werkgroep Integriteit
<b>Respondent 12</b>	Vrouw	16 mei 2022	
<b>Respondent 13</b>	Vrouw	19 mei 2022	
<b>Respondent 14</b>	Vrouw	19 mei 2022	Trainee Toekomst van Brabant
<b>Respondent 15</b>	Man	19 mei 2022	Werkgroep Integriteit

Tabel 2: Lijst respondenten

### 3.3 Operationalisatie

Om te onderzoeken of de factoren voor een succesvol integriteitsbeleid even waardevol zijn, moet eerst het begrip integriteit gedefinieerd worden. Integriteit wordt in dit onderzoek gedefinieerd als volgt: Handelen overeenkomstig de daarvoor geldende morele waarden en normen en daarmee samenhangende (spel)regels (Van den Heuvel & Huberts, 2010).

Daarnaast wordt het begrip integriteitsbeleid omschreven als: de set van intenties, keuzes en acties die ontworpen zijn om integriteit binnen organisaties te bevorderen en beschermen (Van Tankeren & Montfort, 2012).



Uit het theoretisch kader blijkt dat er zeven factoren zijn die invloed hebben op het slagen van integriteitsbeleid. Deze factoren kunnen als volgt geoperationaliseerd worden.

<b>Dimensie</b>	<b>Subdimensie</b>
<b>Leiderschap en strategie</b>	De leiding van een organisatie investeert in integriteit
	De leiding van een organisatie heeft een duidelijke visie op integriteit die zij consistent, coherent en continu uitdraagt en bevordert
	Integer leiderschap is een onderdeel van leiderschap
	De leiding heeft heldere organisatiedoelen
	Medewerkers hebben vertrouwen in de leiding
<b>Waarden en normen</b>	Waarden en normen vormen de basis van integriteitsbeleid
	Een gedragscode draagt bij aan de bevordering van integriteitsbeleid
	Een door de gehele organisatie opgestelde gedragscode is bevorderlijk voor de acceptatie van het beleid
<b>Structuren en procedures</b>	Structuren, systemen en procedures ondersteunen integriteitsbeleid
	Cultuur en structuur beïnvloeden elkaar en moeten samenhangend zijn
	Bestaande regels, systemen en procedures moeten regelmatig getoetst worden op effect, draagvlak en nut

<b>Personeel en cultuur</b>	Duidelijke samenwerkingsrelaties bevorderen integriteitsbeleid
	Werving en selectie maken integriteit duidelijk aan de voorkant
	Trainingen en ontwikkelingsgesprekken houden het belang van integriteit zichtbaar.
<b>Meldingen en handhaving</b>	Een duidelijk handhavingssysteem geeft ambtenaren een bepaalde mate van zekerheid, veiligheid en vertrouwen
	Een veilige werkomgeving draagt bij aan de integriteit van de organisatie
	Nazorg is belangrijk na de integriteitsschending. Dit draagt bij aan het voorkomen van misverstanden in de toekomst en geeft en bevordert het lerend vermogen van de organisatie
	Een vertrouwenspersoon is een belangrijk aanspreekpunt binnen de organisatie
<b>Communicatie en verantwoording</b>	Jaarverslagen en rapportages controleren de stand van zaken m.b.t integriteit
	Medewerkerstevredenheidsonderzoeken geven weer hoe medewerkers naar de organisatie kijken en dragen bij aan de verbetering van de organisatie

<b>Samenhang en borging</b>	Het in kaart brengen van een integriteitsspeelveld geeft duidelijkheid over de actoren en hun rol in dit speelveld.
	Samenhang en borging van integriteit zorgen ervoor dat integriteit wordt ingebed in de beleidscultuur.

Tabel 3: Operationalisatie

### 3.4 Data-analyse

De interviews zijn opgenomen en tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt. Vervolgens zijn de interviews op basis van de opnames getranscribeerd. Er is gekozen voor een transcript en niet voor een interviewverslag, omdat een transcript de meest volledige en accurate weergave is van een interview (Van Thiel, 2010). Vervolgens zijn de transcripten van de interviews gecodeerd. Deze codes zijn gebaseerd op het operationalisatietabel (Tabel 3), waarmee is gekozen voor een gesloten codering. Er is voor dit onderzoek ook gekozen voor een open codering. Het is voor dit onderzoek interessant om te bepalen of alle succesfactoren voor integriteitsbeleid evenredig aan elkaar zijn en of de bijbehorende subdimensies volledig zijn. Door open te coderen, ontstaat de mogelijkheid om bevindingen uit de interviews mee te nemen in de resultaten en in een vervolgonderzoek.

### 3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

De informatie die wordt verzameld uit interviews moet betrouwbaar zijn. Dit houdt in dat de antwoorden betrouwbaar zijn en onafhankelijk van toeval (Baarda, 2020). Dit maakt de onderzoeker de graadmeter en het belangrijkste meetinstrument (Baarda, 2020; Van Thiel, 2010). Dit zorgt ervoor dat er hoge eisen zijn voor de onderzoeker wat betreft de kennis van de inhoud van het onderzoeksonderwerp, de interviewtechniek, en de persoonlijke eigenschappen (Van Thiel, 2010). Naast de onderzoeker noemt Van Thiel (2010) ook de gekozen interviewtechniek als belangrijke voorwaarde voor betrouwbaarheid. In dit onderzoek is gekozen voor een semigestructureerde interviewstijl. Dit maakt dat de interviewvragen die voortkomen uit de operationalisatie, zijn gebaseerd op het theoretisch kader dat eronder ligt. Daarnaast is de selectie van respondenten een belangrijk onderdeel van de betrouwbaarheid van een onderzoek. Er moet sprake zijn van een grote representativiteit in respondenten. In dit onderzoek zijn respondenten gesproken die

werkzaam zijn in verschillende beleidsgebieden van de gemeente Moerdijk. Dit zorgt ervoor dat er vanuit verschillende beleidsterreinen een visie op de succesfactoren van integriteitsbeleid wordt gegeven. Hierbij valt wel aan te merken dat een deel van de respondenten lid is van de Werkgroep Integriteit. Dit maakt dat zij al betrokken zijn bij de ontwikkeling van het nieuwe integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk. Dit maakt dat zij mogelijk meer kennis zouden hebben over het integriteitsbeleid. Echter is dit voor dit onderzoek niet evident. Dit onderzoek is juist gericht op hun visie op de succesfactoren van integriteitsbeleid, en niet op de kennis die zij hebben van het huidige integriteitsbeleid.

Voorafgaand aan de interviews is aan respondenten verteld dat de interviews worden getranscribeerd en hun antwoorden geanonimiseerd terug komen in het onderzoek. Dit verzekert de privacy van respondenten en zorgt ervoor dat sociaal wenselijke antwoorden minder vanzelfsprekend zijn. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek verder te waarborgen, is het van belang dat de interpretatie van de onderzoek gelijk is aan de visie van de respondent. Door controlevragen te stellen tijdens het interview, is gecontroleerd of deze met elkaar overeenkomen. Tevens zijn de interviews volledig getranscribeerd, wat het mogelijk maakte om alle opvattingen van de respondenten mee te kunnen nemen in het onderzoek.

Naast betrouwbaarheid is validiteit een belangrijk onderdeel van een onderzoek. Dit houdt in dat de verzamelde informatie een juiste afspiegeling van de werkelijkheid vormt (Baarda, 2020). Interne validiteit heeft betrekking op de geldigheid van een onderzoek. De vraag hierbij is of de onderzoeker het effect heeft gemeten wat hij wilde meten. Die is gebaseerd op de operationalisatie en het theoretische verband tussen de onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabele (Van Thiel, 2010). De externe validiteit legt de nadruk op de generaliseerbaarheid van een onderzoek. Hierbij ligt de nadruk op de toepasbaarheid van het onderzoek op andere soortgelijke onderzoeken (Maso & Smaling, 1998). Dit onderzoek kent 15 respondenten, vanuit verschillende lagen en beleidsterreinen in de organisatie. Daarbij komt dat de respondenten op verschillende manieren zijn geworven, namelijk via intranet en een podcast. Dit maakt de generaliseerbaarheid van dit onderzoek hoog.

## Hoofdstuk 4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de interviews beschreven. Eerst wordt het integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk geschetst en hierna de visie van ambtenaren op integriteit en het integriteitsbeleid van de gemeente. Vervolgens zullen de zeven succesfactoren voor een succesvol integriteitsbeleid aan bod komen.

### 4.1 Integriteitsbeleid gemeente Moerdijk

Het integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk bestaat nu uit een aantal verschillende documenten, procedures, en regelingen die als beleidsinstrumenten worden ingezet om integriteit te bevorderen. Dit betekent dat er nog geen eenduidig document is dat het huidige integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk omschrijft en de instrumenten samen vormen geen geheel. Om in kaart brengen wat de gemeente Moerdijk in huis had om integriteit te bevorderen, heeft een trainee van de Toekomst van Brabant een inventarisatie gemaakt van wat er precies bestond aan beleidsinstrumenten. Op basis hiervan heeft hij een aanbeveling geschreven.

Uit zijn onderzoek kwam naar voren dat er geen structurele en expliciete aandacht voor integriteit was. Vanuit de literatuur komt naar voren dat het belangrijk is dat het integriteitsbeleid wordt getoetst op effectiviteit, draagvlak en nut. En dit is bij het bestaande beleid nog niet gebeurd. Daar is de gemeente nu, met de komst van de huidige integriteitsfunctionaris, een inhaalslag aan het maken.

*“Ik ben ook bezig met een integriteitsplan. Er zijn veel beleidsinstrumenten, maar het is nog niet echt weggezet in een plan. Er is daar nog veel onduidelijkheid over. Wat doet bijvoorbeeld P&O en wat doen anderen met integriteit. We hebben ook een integriteitsfunctionaris. Wat is haar rol?”(1, 9 november 2021).*

Om toch een impressie te geven van de documenten, procedures en regelingen die samen het huidige integriteitsbeleid vormen, volgt hieronder een overzicht.

Ten eerste kent de gemeente Moerdijk een gedragscode voor zowel ambtenaren als raad en college. Beide gedragscodes stammen uit 2012. De gedragscodes bestaan uit vijf hoofdstukken: Algemene bepalingen, Belangenverstremgeling, Informatie, Geschenken, diensten en uitnodigingen, en Voorzieningen, bestuurlijke uitgaven, onkostenvergoedingen en buitenlandse reizen. Deze gedragscodes zijn aan vervanging toe. Zo moeten de

gedragscodes een digitaliseringsslag doormaken, moet er aandacht komen voor social media en komt het begrip 'hybride werken' nog niet voor in het stuk.

De gemeente Moerdijk kent een aantal meldregelingen. Zo is er een regeling misstanden, een regeling melding vermoedens integriteitsschendingen en is de gemeente Moerdijk aangesloten bij de gemeente Moerdijk. Deze drie meldregelingen worden momenteel geactualiseerd.

Nieuwe medewerkers krijgen een sessie voor de eed of de belofte. Tijdens deze dag worden ze meegenomen in het integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk en moeten zij ook een integriteitsverklaring tekenen. De gemeente is nu ook begonnen met bewustwordingssessies over integriteit. Deze sessie worden gehouden per team en zij kunnen zich hier zelf voor aanmelden.

De gemeente Moerdijk heeft ook een vertrouwenspersoon. Deze vertrouwenspersoon is extern aanwezig. Er wordt nu overwogen om naast de externe vertrouwenspersoon ook een interne vertrouwenspersoon beschikbaar te maken voor medewerkers.

#### 4.2 Integriteit

Medewerkers van de gemeente Moerdijk geven verschillende definities voor het begrip integriteit. Hierbij zijn de antwoorden van de respondenten voor een groot deel overlappend. De meerderheid van de respondenten noemen termen als 'open', 'betrouwbaar' en 'eerlijk' wanneer wordt gevraagd naar een definitie van integriteit.

*"Integriteit betekent dat je open en eerlijk bent zonder er dingen aan te laten hangen. Het kan weleens voorkomen dat mensen dingen aanbieden aan je omdat je bepaalde werkzaamheden gedaan hebt, maar ik vind dat dat hoort bij mijn werk. En daar krijg ik salaris voor. Ik vind het niet nodig dat daar extra giften bij komen kijken." (2, 2 mei 2022).*

Ook omschrijft een groot deel van de respondenten integriteit als 'handelen naar beste inzicht', waardoor integriteit een werkwoord wordt. Je bent een integer persoon, op het moment dat je naar algemene normen en waarden handelt en je betrouwbaar bent. Welke en wiens normen en waarden dit dan precies zijn, is voornamelijk afhankelijk van een persoon zelf, vinden de meeste ambtenaren. Een aantal respondenten maken meteen de koppeling naar hun werk.

*“Integriteit betekent betrouwbaar handelen, overkomen en zijn” (14, 19 mei 2022)*

*‘Integriteit is naar eer en geweten handelen’ (13, 19 mei 2022)*

*“ Integriteit is dat je bewust handelt in een bepaalde context en dat je jezelf in de spiegel kunt aankijken”. (11, 16 mei 2022).*

*“Volgens mij is integer handelen om het goede te doen, waarbij het goede volgens mij geformuleerd moet worden als een collectieve norm. En waarbij je als overheidsdienst het algemeen belang dient en dus niet je eigen belang” (15, 22 mei 2022).*

Verder wordt ook de ‘de schijn van het voorkomen van belangenverstremming’ door een meerderheid van de respondenten genoemd. Volgens hen moet de schijn van niet integer handelen al weggenomen worden. Het aannemen van cadeaus tijdens de kerstperiode wordt hierbij door enkele respondenten genoemd.

*“Integriteit is, ik zou het omschrijven als dat je de schijn van belangenverstremming moet zien te voorkomen. De schijn speelt ook mee” (4, 2 mei 2022)*

Respondenten bedoelen hiermee dat bij elke actie die ze uitvoeren integer moeten zijn, waarbij zelfs naar de intentie gekeken moet worden. De intentie moet ten allen tijde zuiver zijn. Één ambtenaar stelt echter dat ze het omgaan met deze schijn te krampachtig vindt.

*“Hou op joh, daar heb ik moeite mee. Met dat je de schijn zo hard wilt voorkomen. Vooral ook omdat iets misschien iets zou kunnen lijken wat het dan waarschijnlijk niet is.” (6, 3 mei 2022)*

Wanneer wordt gevraagd aan ambtenaren of zij denken dat de gemeente Moerdijk dezelfde definitie van integriteit hanteert, dan komt daar bij alle respondenten een soort gelijk antwoord op. De gemeente hanteert geen eigen definitie van integriteit, waardoor het onduidelijk is wat integriteit en integer handelen precies inhoudt voor de gemeente. Doordat de gemeente geen eigen definitie kent van deze begrippen, kan er een verschil ontstaan tussen de visie van de gemeente als organisatie en haar medewerkers op deze begrippen. Voor het aanstaande integriteitsbeleid is het daarom noodzakelijk dat de gemeente zelf definities geeft van belangrijke begrippen omtrent integriteit.

*“Nou, ik weet dat wij geen vastgestelde definitie hadden of in ieder geval geen vastgestelde definitie die bij het personeel tussen de oren zit. Dus de constatering is dat iedereen zijn eigen inkleuring heeft van integriteit. Dat viel me wel op. Dat als je erover doorpraat, dat er een grote gemene deler zit. Maar in de praktijk loop je waarschijnlijk tegen verschillen aan en zie je die verschillen pas als het mis gaat” (15, 22 mei 2022).*

#### 4.3 Integriteitsbeleid gemeente Moerdijk door ogen van ambtenaren

Wanneer wordt gevraagd aan respondenten hoe het integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk eruit ziet, komen daar verschillende antwoorden uit naar voren. Een deel van de respondenten geeft aan niet te weten hoe het integriteitsbeleid eruit ziet, slechts dat ze weten dat er een integriteitsbeleid bestaat. Ook zijn er een aantal respondenten die een of meerdere onderdelen van het integriteitsbeleid kunnen benoemen.

*“Nee, ik heb geen idee hoe dat eruitziet”(3, 2 mei 2022) tot “Ik weet dat het er is, maar ik ken het niet uit mijn hoofd” (15, 22 mei 2022).*

Ook zijn er een aantal respondenten die de verschillende regelingen noemen die de gemeente heeft voor het bevorderen van integriteit.

*“Er zijn drie regelingen die daarbij helpen. Er is een regeling misstanden, we hebben een regeling melding integriteitsschendingen en wij zijn aangesloten bij de klachtencommissie ongewenst gedrag. Ik noem bewust die drie dingen samen, omdat het raakvlakken heeft. Wanneer spreek je van een misstand? Wanneer spreek je van een integriteitsschending? Wanneer is het ongewenst gedrag? We zijn nu vooral bezig om die drie zaken te actualiseren naar aanleiding van Europese wet- en regelgeving die is veranderd. Daar moet op landelijk niveau ook iets aan gebeuren. Dus in die zin moet een aantal dingen veranderen. Dus voor ons was dat een mooi moment om integriteit goed op de kaart te zetten.”(10, 16 mei 2022)*

Naast deze regelingen verwijzen een aantal respondenten naar de gedragscode uit 2012. Een kleine groep ambtenaren noemt de eed en de belofte voor nieuwe ambtenaren als onderdeel van het integriteitsbeleid. Het merendeel van de respondenten stelt dat er nu nog geen duidelijke visie is, maar dat de werkgroep integriteit hier hard mee bezig is.



Slecht één respondent geeft aan dat integriteit een vast onderdeel is in zijn team.

*“Bij ons hebben we een teamoverleg of ochtend overleg waar we regelmatig een praatje maken over integriteit. Want is af en toe een heel grijs gebied. Dus dan praatje samen over waar de streep ligt.” (2, 2 mei 2022).*

De visie van ambtenaren geeft aan hoe gefragmenteerd het beeld van het huidige integriteitsbeleid is. Ambtenaren zijn zich bewust dat er iets is op het gebied van integriteit, maar wat dat dan precies is, is nog onduidelijk. Dat het huidige integriteitsbeleid niet goed bekend is bij ambtenaren, maakt het zeker ineffectief. Het is moeilijk om een beleid te volgen waarvan het niet duidelijk is wat je volgt.

#### 4.4 Leiderschap en strategie

Wanneer wordt gevraagd naar de leiderschapsstijl binnen de gemeente, komt een aantal keer het organogram van de organisatie naar voren.

Dit betekent dat ambtenaren in eerste instantie de leiderschapsstijl van de gemeente Moerdijk omschrijven als de structuur van de organisatie zelf, en niet zozeer als de manier waarop leiders handelen binnen de organisatie. De respondenten hebben de behoefte om eerst de formele lijnen in kaart te brengen, waarna ze de invulling van die formele lijnen benoemen.

*“Formeel hebben we in onze organisatiestructuur belegd dat de gemeentesecretaris algemeen directeur is die wordt geadviseerd door drie domeinregisseurs. Onder die domeinregisseurs zitten teamleiders, die weer hiërarchisch verantwoordelijk zijn voor de medewerkers binnen hun eigen team.*

De gemeente Moerdijk spreekt een voorkeur uit voor een coachende leiderschapsstijl. Deze vorm van leiderschap ligt verankerd in het beleidsdocument Van Goed naar Beter (Werkgroep organisatievernieuwing, 2017). Hierin beschrijft de werkgroep een besturingsfilosofie, waarbij het leiderschap vooral gericht is op samenwerking en eigen verantwoordelijkheid. Er is een andere manier van sturen: er is sprake van loslaten, medewerkers waarderen en vertrouwen en een lerende context bieden waarin

geëxperimenteerd wordt en fouten gemaakt kunnen worden (Werkgroep organisatievernieuwing, 2017). Om dit mogelijk te maken begeleidt, faciliteert en coacht de leidinggevende medewerkers. Het merendeel van de respondenten bevestigt deze leiderschapsstijl. Ook geven zij aan dat zij het prettig vinden om op deze manier te werken. Een aantal respondenten plaats hierbij wel de kanttekening dat dit niet bij voor elk team hoeft te gelden en een enkeling beschrijft dat de organisatie een formele organisatiestijl hanteert.

*“Vind ik een moeilijke vraag, want ik heb daar nog niet heel goed zicht op. Volgens het Van goed naar beter, de organisatievisie, is de bedoeling in ieder geval coachend leiderschap. En ik denk dat ik dat tot nu toe ook wel terug zie in het leiderschap. Dus dat het niet heel erg directief is.”(8, 10 mei 2022)*

*“Bij deze leiderschapsstijl wordt ingezet op meer eigenaarschap en verantwoordelijkheden laag in de organisatie. Dat zie ik ook wel terug. Medewerkers werken (vrij) zelfstandig en geven zelf invulling aan hun werkzaamheden en hun functie”. (11, 16 mei 2022)*

Leiders binnen de gemeente Moerdijk dragen het belang van integriteit uit door zelf het goede voorbeeld te geven. Respondenten wijzen meermaals op dit voorbeeldgedrag en geven aan dat de manier van leiding geven overeenkomt met hoe zij goed leiderschap voor zich zien. Dit komt overeen met de literatuur van Moorman & Grover (2009), die aangeven dat er een sterke correlatie is tussen integer leiderschap en de mate waarin een medewerker hem zal volgen. Daarnaast moeten medewerkers er vanuit kunnen gaan dat zij integer handelen op het moment dat zij handelen naar de visie van de leider.

De manier waarop leiderschap in relatie tot integriteitsbeleid wordt ingevuld, is sterk afhankelijk van de leidinggevende of teamleider in kwestie. Geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over hoe hun leidinggevende richting geeft aan integriteit: dit doen ze over het algemeen door eerdergenoemde voorbeeldfunctie te vertolken. Leiders vertellen wat zij verstaan onder integer handelen en komen integer over. Daarnaast zijn er teamleiders die voorbeelden uit de dagelijkse praktijk te gebruiken om meer bewustzijn bij zijn of haar medewerkers te genereren. Leiderschap wordt door medewerkers van de gemeente Moerdijk als een van de belangrijkste factoren ervaren voor het slagen van integriteitsbeleid.

Immers: wanneer een leider niet het goede voorbeeld geeft, waarom zou je hem of haar dan volgen?

Echter zijn er ook verschillen tussen de verschillende teamleiders. Dit komt doordat het takenpakket van een teamleider wel duidelijk is omschreven, maar teamleiders zelf kunnen kiezen welke invulling zij aan hun werkzaamheden. Hier schuilt het gevaar in dat het belang van integriteit niet altijd gezien wordt. Bass (1985) verwijst hiernaar in zijn artikelen, waarin hij stelt dat integer leiderschap op zichzelf niet een centraal thema is, maar meer wordt gezien als een onderdeel van leiderschap.

*“De leiderschapsstijl van een teamleider is heel persoonsgebonden. De taken van een teamleider zijn duidelijk beschreven, maar ook erg breed. Coaching van de individuele medewerker tot capaciteitsplanning. Maar het gaat ook om verantwoordelijk zijn voor de informatiebeveiliging en de processen en eindverantwoordelijk zijn voor eindproducten. Dus dat is wel bekend. Maar ik zie in de praktijk dat teamleiders daar heel verschillend invulling aangeven. Ik zie dat ook omdat er zoveel is waar teamleiders uit kunnen kiezen. En kunnen kiezen wat ze goed af gaat of dingen die ze leuk vinden. Dingen die wat meer als corvee gezien worden, doen ze liever niet. Dus dat verschilt heel erg per teamleider wat wordt opgepakt en wat blijft liggen. Deze analyse hebben we ook met elkaar gemaakt en vandaar dat we een aantal maanden geleden met de gesprekken met teamleiders zijn begonnen. Hoe kun je het goed invullen? Welke ondersteuning heb je nodig? En hoe zorgen we ervoor dat niet iedereen dat op zijn eigen manier doet en dat we er collectieve norm voor gaan ontwikkelen? (15, 19 mei 2022)*

Een enkeling geeft aan dat door de huidige manier van leiderschap integriteitsrisico's zouden kunnen ontstaan. Deze ruimte ontstaat in de vrijheid die ambtenaren krijgen in het uitvoeren van hun werkzaamheden. Het gevaar schuilt erin als zowel de leider vrijheid heeft in kiezen van zijn taken en een medewerker zijn vrijheid neemt in het uitvoeren van zijn taken. Moorman & Grover (2009) geven aan dat een medewerker integer handelt op het moment dat hij handelt naar de visie van een leider. Maar wanneer zowel de leidinggevende als de medewerker daar een eigen invulling aan geven, kan het beoogde organisatiedoel niet op de behorende wijze uitgevoerd worden.

*“Ik zie in de uitvoering vooral ruimte waar mensen op hun eigen manier invulling kunnen geven aan hoe ze hun werk doen. Dit geeft ruimte, creativiteit en mooie oplossingen. Maar het kan ook risico’s met zich meenemen. In die mate van vrijheid zit ook de keerzijde van vrijheid. Want op het moment dat ik de ruimte krijg om dingen op mijn manier te kunnen doen, kan ik ze goed en integer doen, maar dat kan ik ook niet doen. En dan duurt het lang voordat dat gezien wordt. Maar die risico’s zie ik nu niet.” (15,19 mei 2022)*

Veertien ondervraagden geven aan vertrouwen te hebben in zijn of haar leidinggevende en dat is een goed teken. Ook geven zij allemaal aan dat de leidinggevende handelt met hoe zij integriteit voor zich zien, wat de theorie van Moorman & Grover (2009) bevestigt. Als belangrijk onderdeel van een leiders visie op integriteit, noemen zij de spiegeling van de visie van de leider met die visie van de medewerker en of deze overeen komt. Ook wordt er door meerdere respondenten met veel enthousiasme gesproken over de gemeentesecretaris die vlak voor corona is begonnen met zijn functie.

*“Ik heb laatst nog tegen iemand gezegd dat ik nog niet zoveel vertrouwen in iemand had gehad als in hem”. (15,19 mei 2022)*

Wat gewaardeerd wordt aan zijn leiderschapstijl, is zijn bereidheid om samen met de burgemeester, de griffier en de werkgroep integriteit een nieuwe impuls te geven aan leiderschap. Deze driehoek zet zich in voor integriteit en vertellen over het belang van integriteit. Omdat integriteit nu op de kaart wordt gezet en zij zelf als voorbeeldfiguren uitstralen hoe belangrijk integriteit is. Een medewerker geeft het volgende voorbeeld:

*“Er is een ARDA-cursus ding, dat gaat heel erg over cyber-security enzo en daar zit ook wel een stukje in wat je kan koppelen aan integriteit. De gemeentesecretaris is een tijd terug slachtoffer geworden van een what’s app hack, dus toen dacht hij: dat moet op de agenda. Dus dat heeft hij geregeld dat dat op de agenda kwam. Van hoe werken hacks en er kwam awareness voor” (6, 3 mei 2022).*

Verder wordt de werkgroep een aantal keer genoemd als belangrijke bijdrage voor de inzet op integriteit door de leiding van de gemeente. Een enkeling noemt juist het oprichten van een werkgroep als idee om integriteit binnen de gemeente te bevorderen, wat het idee geeft dat de werkgroep nog niet onder alle ambtenaren even bekend is.

Twee respondenten geven aan dat bij deze investering in integriteit ook het college en de raad worden betrokken en niet alleen de ambtelijke organisatie. Ze willen dat voor de gehele organisatie één integriteitsbeleid is, zodat er geen verschillen kunnen bestaan tussen de ambtelijke organisatie en het college en de raad.

Op de vraag of de organisatie consistent, coherent en continue handelt wordt door meerdere respondenten geantwoord dat dat wel de bedoeling is, maar niet altijd zo gebeurt. Medewerkers geven aan dat in de dagelijkse praktijk de waan van de dag regeert, waardoor je uiteindelijk te kort doet op een van die drie aspecten of zelfs aan alle aspecten. Er worden bepaalde afspraken gemaakt, maar er wordt niet altijd gecontroleerd of de afspraken worden nageleefd. Wanneer er niet altijd consistent, coherent en continue wordt gehandeld, kan dit een inbreuk op integriteit opleveren. Volgens Musschenga (2004) verwijst integriteit naar een manier van handelen die ten allen tijden is en niet aan plaats of tijd gebonden is.

*“Ik denk dat het eerlijke antwoord daarop nee is en dat we als teamleiders begonnen zijn om daaraan te werken. ...Dat proces zijn we aangegaan en we zijn aan begonnen, maar we zijn nog niet zo ver dat dat consistent, coherent en continue is. We hebben geïdentificeerd dat het nodig is en dat we daar stappen in moeten zetten en daar hebben we nu een managementtraject voor opgetuigd”. (15, 19 mei 2022).*

Het organisatiedoel van de gemeente Moerdijk is om de samenleving te dienen. Dit is wat een derde van de respondenten aangeven.

*“Uiteindelijk gaat het om een mooie en veilige gemeente zijn voor alle inwoners, dat is het hoogste doel. Voor de organisatie zelf zijn het de dingen zo doen dat we daaraan bijdragen.” (2, 2 mei 2022).*

De organisatiedoelen van de gemeente Moerdijk zijn voor medewerkers van de gemeente minder duidelijk. Wanneer het gaat om de organisatiedoelen van de gemeente, verwijzen zij naar het beleidsdocument Van goed naar beter, maar wat de doelen zijn weet een enkeling: experimenteren, leren ontwikkelen, eigenaarschap, en samenwerken. Het gevaar wat hierin schuilt voor integriteit, is dat medewerkers niet meer weten waarom zij op een bepaalde manier werken. Volgens Hart (2017) kan dit ervoor zorgen dat integriteit en het morele kompas van een organisatie onder druk komt te staan.

Alle respondenten noemen leiderschap als belangrijke factor voor een geslaagd integriteitsbeleid. Zij achten leiderschap zo'n belangrijke factor, omdat de toon uit de top bepaalt hoe belangrijk medewerkers integriteit vinden. Wanneer er aandacht wordt gegeven aan integriteit door deze top, zorgt het ervoor dat ook medewerkers zelf aandacht besteden aan integriteit. Deze voorbeeldfunctie komt, zoals eerder benoemd, steeds terug.

*"Ik denk dat leiderschap heel erg belangrijk is. Volgens mij gaat het om het goede voorbeeld geven en ook het goede gesprek aangaan en voeren. En voor allebei is moed nodig. Het goede gesprek voeren kan soms best lastig zijn, maar ik denk dat het cruciaal is omdat je niet val mensen kan verwachten dat ze voldoen aan een collectieve norm als je dat zelf niet doet."* (15, 19 mei 2022).

#### 4.5 Waarden en normen

Ambtenaren van de gemeente Moerdijk gebruiken verschillende manieren om waarden en normen te definiëren. Iedere medewerker acht zichzelf integer. Waar sommige respondenten normen en waarden direct koppelen aan hun werkzaamheden, koppelen anderen dit meer aan een persoonlijke opvatting. Een aantal respondenten legt de begrippen afzonderlijk van elkaar uit, terwijl anderen normen en waarden bijna gelijk maken aan integriteit. Hierdoor is het lastig om een eenduidige definitie op normen waarden te geven. Hieronder een aantal definities:

*"Wat je doet, moet op de voorpagina van de krant kunnen"* (5, 2 mei 2022).

*"Voor mij zijn normen en waarden hoe kijk je naar de wereld, maar ook van hoe zou je zelf behandeld willen worden"*(12, 16 mei 2022).

*"Waarden zijn volgens mij drijfveren en dingen die je belangrijk vindt en een norm is een afspraak die je met elkaar maakt op basis van die waarden. Dus als ik zeg: ik vind integer handelen belangrijk, dan is dat een waarde. En als dat betekent dat je nooit een cadeautje aanneemt van iemand van buitenaf, dan is dat de norm* (15, 19 mei 2022).

Het overgrote deel van de respondenten weet van het bestaan van een gedragscode. Een enkeling zegt dat zij wel iets heeft ingezien, maar dat zij niet zeker wist of dat de gedragscode was. De gedragscode komt uit 2012 en van de respondenten heeft niemand aan deze gedragscode meegeschreven. Aan de gedragscode die nu wordt beschreven, heeft een deel van de respondenten meegeschreven. En dit belangrijk voor het slagen van deze

nieuwe gedragscode. Volgens de WRR (2003) wordt de acceptatie van normen en waarden vergroot wanneer medewerkers worden betrokken bij het opstellen en handhaven van de gedragscode, omdat het de legitimiteit en de acceptatie van de gedragscode vergroot.

Respondenten hebben verschillende voorkeuren opgegeven voor de inhoud van de gedragscode. Zij noemen de huidige gedragscode niet slecht, maar hij is wel toe aan actualisatie. Zo moet er aandacht besteed worden aan digitalisering en social media. Deze onderwerpen komen weinig tot niet voor in de huidige gedragscode. Veel respondenten geven aan dat zij het belangrijk vinden om naast wat expliciet wel en niet mag, ook de grijze gebieden van integriteit te benoemen en bespreekbaar te maken. Van deze grijze gebieden willen ze graag voorbeelden.

*“De rode grenzen moeten daarin staan van wat je toelaatbaar vindt, misschien helpt het als je dan vooral opschrijft wat je wel toelaatbaar vindt en wat je nastreeft en dat helpt je beter om het goede gedrag voor elkaar te krijgen dan wat niet mag. In de gedragscode moet staan wat gewenst gedrag is en ook wanneer het over gaat in ongewenst gedrag. Dus waar de rode vlaggen staan.” (15, 19 mei 2022).*

Wat opvalt wat medewerkers terug willen zien in een gedragscode, is vooral de vorm van de gedragscode. Door meerdere respondenten wordt de gedragscode dan ook in verband gebracht met een papieren tijger: een document waar veel energie in gaat zitten, maar vervolgens achter in de kast beland. De gedragscode moet daadwerkelijk van nut zijn, kort en krachtig zijn, en praktische handvaten geven aan het werken met normen en waarden binnen de organisatie. De gedragscode moet vooral een leidraad zijn voor een gesprek over integriteit. Anders heeft het volgens ambtenaren geen nut.

*“Ja, je moet voorkomen dat het papieren tijgers worden. En dat zie ik in gemeenteland, in zijn algemeenheid, dat er hele leuke notities worden vastgesteld die ook heel erg zinnig en zinvol zijn, maar als je dan vervolgens geen vervolg aan geeft in de uitvoering en niet bespreekbaar maakt, dan zet het geen zoden aan de dijk. Dus ik vind het belangrijker dat je echt aan de hand van de praktijk het thema bij de hand neemt”(7, 4 mei 2022).*

De reacties op het belang van een gedragscode met normen en waarden zijn gemengd. Niet alle respondenten hangen er evenveel waarde aan, omdat ze vrezen dat het

een papieren tijger wordt die in de kast belangt en hierdoor zijn doel voorbijschiet. De vorm is bepalend voor de mate van belang die de gedragscode zal hebben. Door de gedragscode als gehele organisatie op te stellen en ook samen voor een vorm te kiezen die werkt, zal een gedragscode bijdragen aan een succesvol integriteitsbeleid.

#### 4.6 Structuren en procedures

Wanneer aan respondenten wordt gevraagd welke structuren, systemen en procedures de gemeente kent om integriteit te ondersteunen, verwijzen zij veelal naar de gedragscode, een aantal meldregelingen en de vertrouwenspersoon. Het is niet voor hen niet helemaal duidelijk wat de gemeente nu allemaal precies aan beleidsinstrumenten heeft om integriteit te ondersteunen.

De organisatiestructuur en -cultuur van de gemeente Moerdijk wordt door respondenten over het algemeen hetzelfde omschreven. De cultuur is vooral open en informeel en wordt door een aantal respondenten als een familiale cultuur omschreven. Medewerkers van de gemeente zijn loyaal en betrokken bij elkaar en de organisatie. Deze cultuur zie je niet per se terug in de eerder genoemde structuur van de organisatie, omdat respondenten dan verwijzen naar het bestaande organogram en het lastig vinden om de cultuur terug te zien in dit organogram. Je ziet deze cultuur wel terug in de manier waarop werkzaamheden worden uitgevoerd binnen de organisatie. Medewerkers hebben veel voor elkaar over en werken hard.

*“Het is een informele cultuur met familiale trekjes met een wens om nog meer te professionaliseren. Want het is zeker een professionele organisatie, met een informele soms familiale cultuur” (15, 19 mei 2022).*

*“Mensen zijn en voelen zich verantwoordelijk, mensen zijn betrokken. Grenzen stellen is best lastig, omdat mensen willen leveren. Dat kan soms best lastig zijn, omdat ze teveel werk op hun bordje hebben liggen. Als je veel werkt vanuit de waan van de dag, betrokkenheid en flexibiliteit. Dan ga je weleens voorbij aan goed denken aan de voorkant van het proces. Je bent steeds pingpongballetjes aan het terugslaan, maar het is niet een doordacht concept aan de voorkant” (11, 16 mei 2022).*

Volgens Huis van de Klokkeluiders (2017) moet er consistentie zijn tussen het verhaal dat een organisatie vertelt, de dingen die een organisatie doet en de regels,



procedures en systemen die binnen de organisatie van toepassing zijn. Het is voor medewerkers van de gemeente Moerdijk onduidelijk hoe deze consistentie er precies uit ziet.

Het merendeel van de respondenten kan geen antwoord op de vraag over de toetsing van systemen, structuren en procedures. Het overige deel stelt dat er wel wordt getoetst op effectiviteit, maar niet op draagvlak of nut. Enkele medewerkers geven aan dat er te weinig wordt getoetst, en als er wordt getoetst, wanneer ze in de ontwikkeling van een nieuw proces zijn. Er wordt hier nu wel meer aandacht aan besteed aan de voorkant, zodat men er niet aan de achterkant achter komt dat de procedure geen nut heeft gehad.

De openheid van de organisatiecultuur blijft steeds genoemd worden. Volgens medewerkers is er een kentering plaatsgevonden in de omgang met de bestaande structuren, systemen en procedures door het Begraafplaatsdossier uit 2017. Hierbij werd bij de herinrichting van de nieuwe begraafplaats 1 miljoen euro meer uitgegeven op een begroting van 2 miljoen. Na dit dossier is er gekeken naar de werkende systemen en hebben er veranderingen plaatsgevonden. Zo is er voor iedere handeling een inlogcode, waardoor het altijd duidelijk is wie wanneer welke transactie doet. Daarnaast is er sprake van een twee-ogenprincipe, waardoor er altijd iemand meekijkt en controleert. Ook wordt er regelmatig verwezen naar de 'Van Goed naar Beter' nota uit 2018. Deze nota is het antwoord van de gemeente op het hierboven genoemde Begraafplaatsdossier.

Medewerkers van de gemeente Moerdijk achten systemen, structuren en procedures niet zo belangrijk als het verhaal dat erachter zit. Structuren zijn een bepaalde basis, waar je op kunt terugvallen, maar het is evidentier om te zien hoe deze structuren in de praktijk worden gebruikt. Hierbij sluiten zij aan bij Karssing & De Droog (2015), die stellen dat de effectiviteit van regels, procedures en systemen afhankelijk is van de mate waarin zij in een organisatiecultuur zijn ingebed. De aandacht zou volgens medewerkers meer op de cultuur van de organisatie moeten liggen, en minder op de systemen, structuren en procedures. Dit komt niet overeen met de theorie, aangezien de theorie zegt dat cultuur en structuur een gelijkwaardige rol hebben bij een geslaagd integriteitsbeleid.

#### 4.7 Personeel en cultuur

Respondenten vinden samenwerkingsrelaties binnen de gemeente Moerdijk duidelijk. De relaties tussen verschillende functies zijn collegiaal, familiair, informeel en helder. Ook geven medewerkers aan dat er veel op het bordje van de ambtenaren ligt.

*“De samenwerkingsverbanden zijn helder, want we weten wie welke rol heeft. En ook de structuur daarin m.b.t. besluitvorming is ook zo neergezet dat je er niet aan ontkomt om op de financieel adviseur te betrekken bij bijvoorbeeld een inkooptraject. Dus je weet wie je waarvoor moet hebben.” (11, 16 mei 2022).*

Zoals eerder beschreven ervaren de respondenten de organisatie als open en informeel. Dit sluit aan bij de theorie van Bovens (2004), die aangeeft dat openheid een van de kernelementen is voor succesvolle samenwerkingsrelaties binnen een organisatie. Ook de andere elementen, vertrouwen, veiligheid en respect, worden genoemd door respondenten.

Het is voor de helft van de respondenten niet geheel duidelijk hoe het wervings- en selectie kan bijdragen aan een gedegen integriteitsbeleid. De overige helft geeft aan dat er een rol weggelegd kan zijn voor P&O, omdat zij bij de sollicitatieprocedure meer kunnen vertellen over het integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk en wat voor collega zij zoeken die hier op aan kan sluiten. BIOS (2009) stelde dit al eerder: het is voor zowel de organisatie als de sollicitant mogelijk om te kijken of de visies op integriteit bij elkaar passen.

*“Dat gaat om de juiste kandidaat zoeken. Dat helpt wel om helder te hebben in je werving van wat is het DNA van Moerdijk en wat voor organisatie zijn we. En dan sluit je weer aan bij de kernwaardes. En hoe je daar invulling aangeeft.” (5, 2 mei 2022).*

Daarnaast is er een duidelijk signaal dat er geïnvesteerd moet worden in ontwikkelings- en beoordelingsgesprekken. Deze gesprekken zouden drie maal per jaar moeten plaatsvinden. Dit is echter niet het geval. Het is hard werken en er liggen beleidsplannen, maar de waan van de dag regeert. Er wordt meer van ambtenaren gevraagd dan ze aankunnen. Doordat ze zich overvraagd voelen, ontstaat er bij sommigen een terugtrekkende beweging uit zelfbescherming. De hoge werkdruk maakt dat ontwikkelings- en beoordelingsgesprekken momenteel geen prioriteit zijn binnen de organisatie, omdat het overige werk voorgeat.

*“Toevallig hebben we het daar laatst over gehad. Er wordt een nieuwe gesprekscyclus uitgerold. Dit is minimaal een keer per jaar, maar naar behoefte van de medewerker. In elk geval komt er aandacht voor integriteit, maar de invulling is nog niet helemaal helder. Dat komt omdat wij vinden dat medewerkers gaan over hun eigen ontwikkeling. Dus op het moment dat zij het gesprek willen openen met hun leidinggevende over ontwikkeling, want dit staat centraal, dan nodigen ze hun teamleider uit om daar eens over te praten.”*

Het is nu nog afhankelijk van de teamleider hoe regelmatig de gesprekken plaatsvinden en of er überhaupt ontwikkelings- en beoordelingsgesprekken plaatsvinden. Veelal vinden de gesprekken plaats op initiatief van de medewerker, terwijl dit volgens een aantal respondenten niet bij hen zou moeten liggen, maar juist bij de teamleider. Respondenten dat het initiatief van beoordeling bij de teamleider zou moeten liggen.

Verder wordt er ook een trend gezien bij het geven van feedback. Er is hier sprake van een verschil tussen de medewerkers die net hun opleiding hebben afgerond en medewerkers die al langer in dienst zijn. Afgestudeerden die nu van de universiteit of hoge school af komen, zijn veel meer gewend om kritisch te reflecteren op hunzelf en om feedback te vragen. De oudere generatie heeft hier meer moeite mee. Waarom zou je iets veranderen als het al jaren goed gaat? Het kan dan ook een uitdaging worden om de oudere generatie te overtuigen van het nut van de beoordelingsgesprekken.

*“Feedback is een mooi instrument, maar sommige mensen zijn er huiverig voor. We willen een gereedschapskist maken voor teamleiders en medewerkers. Nog niet iedereen is klaar voor feedback. Voor jongere medewerkers is het veel natuurlijker en normaler. Een evaluatie is zo waardevol, want dan kun je gaan skippen wat niet werkt en aanpassen naar wat beter werkt.*

Aandacht voor personeel en cultuur vinden alle respondenten heel erg belangrijk. Zij achten dit zelfs een van de belangrijkste factoren voor een succesvol integriteitsbeleid. Respondenten geven aan dat wanneer medewerkers zich gewaardeerd en gezien voelen, zij zich ook betrokken voelen bij het beleid en dus ook het integriteitsbeleid. Door integriteit bij werving en selectie een prioriteit te maken en er constant aandacht aan te geven, blijft het een onderwerp van gesprek.

*“Als je het er niet over hebt, is het er niet”. (9, 12 mei 2022).*

#### 4.8 Meldingen en handhaving

Alle respondenten voelen zich veilig genoeg om fouten te maken. Experimenteren staat bij de gemeente hoog in het vaandel en daar horen fouten bij. Er heerst over het maken van fouten dan ook geen angstcultuur. Hoekstra (2015) geeft aan dat het belangrijk is dat organisaties goed omgaan met het maken van fouten, om juist een angstcultuur te voorkomen. Als ambtenaren bang zijn om fouten te maken, gaan zij deze fouten verdoezelen. Dit kan uiteindelijk leiden tot integriteitsschendingen. Vandaar dat het goed is dat dit bij de gemeente Moerdijk kan.

*“Fouten maken mag iedereen en dat is wel een beetje de tendens van de gemeente Moerdijk. Je moet er alleen wel van leren. Als je tien keer dezelfde fout maakt, dan gaat er iets niet goed. Maar als je het gaat benoemen op integriteit en je maakt daar een fout in, dan kom je op heel glad ijs.”(5, 2 mei 2022).*

Wanneer respondenten wordt gevraagd of de gemeente Moerdijk een meldregeling kent, komen daar verschillende antwoorden op. Iedere respondent weet dat de gemeente Moerdijk een meldregeling kent, maar het merendeel van de respondenten weet niet precies wat het is, waar het voor dient en hoe ze de meldregeling kunnen vinden. Daarnaast kennen slechts een handvol respondenten de inhoud van de verschillende meldregelingen en weten ook niet alle ambtenaren welke meldregelingen er precies zijn. Het merendeel van de respondenten geeft daarom aan dat ze bij het constateren van een schending naar hun teamleider zullen stappen. Ook de externe vertrouwenspersoon en de stafadviseur juridische zaken, die ook integriteitsfunctionaris is, worden genoemd als aanspreekpunten. Hoekstra (2015) geeft aan dat het belangrijk is voor een organisatie om een duidelijke meldregeling te hebben, omdat dit ervoor zorgt dat medewerkers zich gehoord voelen.

*“Ik weet in ieder geval dat wij een vertrouwenspersoon hebben of je kunt naar je teamleider stappen” (2, 2 mei 2022).*

Iedere respondent weet van het bestaan van de vertrouwenspersoon. De gemeente Moerdijk onderzoekt nu of zij naast de externe vertrouwenspersoon ook een interne vertrouwenspersoon moeten hebben.

Een aantal collega's zijn direct dan wel indirect betrokken geweest bij een integriteitsschending. Dit zijn de collega's die dan ook meer kennis hebben van het

handhavingssysteem bij integriteitsschendingen. Sommige respondenten benadrukken het belang van zorgvuldigheid wanneer het gaat om integriteitsschendingen. Zij pleiten ervoor dat er van te voren zo min mogelijk details naar buiten komen en de zaak zorgvuldig wordt onderzocht. Hiervoor geven zij twee redenen. Ten eerste willen zij 'trial-by-media' voorkomen, waardoor iemand zijn of haar daadwerkelijke straf ontloopt. Ten tweede willen ze niet dat collega's besmet worden met achteraf ongegronde beschuldigingen. Er vinden nazorggesprekken met betrokken na een integriteitsschending. Hoekstra (2015) geeft het belang hiervan aan, omdat deze nazorggesprekken eventuele integriteitsschendingen in de toekomst kunnen voorkomen.

Wanneer melding en handhaving worden genoemd, wordt meteen de vertrouwenspersoon genoemd. De gemeente Moerdijk kent een externe vertrouwenspersoon en verkent het idee om een interne vertrouwenspersoon te benoemen. Het bestaan van de vertrouwenspersoon is bekend, maar hoe deze bereikt kan worden is minder helder. De vertrouwenspersoon wordt als belangrijk gezien voor een geslaagd integriteitsbeleid, maar of deze functie intern of extern moet zijn, is verdeeld. Voorstanders pleiten voor een externe vertrouwenspersoon, omdat deze los staat van de organisatie en deze persoon daarom nooit last kan ervaren van de twee petten die hij of zij op heeft. Tegenstanders van de externe vertrouwenspersoon wijzen echter naar het feit dat een externe vertrouwenspersoon minder 'feeling' heeft met de organisatie en daardoor minder goed de situatie kan aanvoelen. Hoe de meld- en handhavingsregeling werkt is niet voor alle medewerkers even duidelijk. Ook hierbij is de band met de teamleider weer belangrijk. Wanneer hij of zij goed communiceert over de bestaande regelingen en procedures, ontstaat er meer duidelijkheid bij teamgenoten over de werking van de betreffende regelingen.

*“Ja, meerdere denk ik. Maar of dat bij iedereen bekend is, dat betwijfel ik. Ik durf niet te zeggen hoe dat eruit ziet. Ik weet dat er een regeling is voor vermoeden van misstanden, ik wat dat ze er zijn, maar wat erin staat geen idee”. (3, 2 mei 2022)*

Bovenstaand citaat is illustrerend voor de antwoorden op deze vraag. En hetzelfde geldt voor het handhavingsbeleid dat de gemeente heeft. Het spreekwoord 'de bel horen luiden, maar niet weten waar de klepel hangt' is zeker van toepassing op deze meldregelingen. Maar dit geldt voor veel beleidsinstrumenten op het gebied van integriteit.

Uit de literatuur blijkt dat een goed handhavingssysteem en meldsysteem het vertrouwen in de organisatie bevordert. En deze systemen zijn er zeker. De inhoud is echter onduidelijk en tevens zijn de beleidsinstrumenten lastig vindbaar. En dat is een gemiste kans. Momenteel is de gemeente Moerdijk echter druk bezig met een inhaalslag.

#### 4.9 Communicatie en verantwoording

Medewerkers noemen de jaarrapportage integriteit de belangrijkste manier waarop de gemeente rapporteert over de bevordering van integriteit. Een aantal keer wordt genoemd dat de jaarrapportage er zal zijn, maar is het onduidelijk waar deze te vinden is. De jaarrapportage is niet altijd even consequent. Bij het samenstellen van de rapportage uit 2021 kwam de gemeente erachter dat ze jaarrapportage vanuit 2020 was overgeslagen. Het jaarverslag met integriteitsschendingen van dat jaar wordt ook naar het college gestuurd.

Medewerkers vinden niet dat het jaarverslag een enorm bijdrage levert aan een succesvol integriteitsbeleid. Ook het jaarverslag noemen zij een papieren tijger, die snel weer in de kast belandt.

*“Ik denk dat het op zich minder belangrijk is. Ik denk dat het belangrijk is, dat als zich iets voordoet, het belangrijk is om medewerkers te informeren over wat er gebeurd is en wat er mee gedaan wordt. Ik denk dat het belangrijker is dan een document met wat we allemaal hebben gehad. Voor een integriteitscoördinator is het denk ik een mooi naslagwerk. Maar voor medewerkers zelf minder (13, 19 mei 2022).*

Medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO) vinden al een aantal jaar niet meer plaats. Het laatste MTO vond plaats na de afronding van het Begraafplaatsdossier. Hier is het visiedocument Van goed naar Beter uit ontstaan. De behoefte aan een MTO is wisselend onder respondenten. De medewerkers die behoefte hebben aan een MTO geven aan dat zij vooral het nut zien van een MTO, op het moment dat er wordt teruggeblikt op de uitslag van de MTO's en de gemeente laat zien wat zij met de opgehaalde input doen. Volgens andere medewerkers schoten MTO's hun doel voorbij. Er werd voornamelijk geklaagd over alles wat niet goed was binnen de organisatie.

Respondenten zijn te spreken over de manier waarop de gemeente via stellingen communiceert over integriteitskwesaties. Op intranet worden stellingen geplaatst over integriteitskwesaties en via een poll kan gestemd worden over de kwestie. Dit zorgt voor

gesprekken over integriteit bij de koffie automaat en maakt het onderwerp op een luchtige manier bespreekbaar.

De beoordeling van deze succesfactor voor het slagen van integriteitsbeleid is minder belangrijk dan in de theorie wordt beschreven. Dit komt omdat medewerkers communicatie associëren met jaarverslagen en zij dit als papieren tijgers omschrijven. Wanneer de gemeente op een andere manier communiceert over integriteit, heeft het een grote kans van slagen en beklijven.

#### 4.10 Samenhang en borging

De samenhang en borging van integriteitsbeleid is volgens de literatuur een belangrijke voorwaarde voor het slagen van dit integriteitsbeleid. En dit is dan ook precies waar de schoen wringt bij de gemeente Moerdijk. Er zou continue aandacht moeten zijn voor samenhang en borging van integriteit, maar dat is er nu nog niet. Doordat er geen overkoepelend plan ligt, vinden sommige respondenten om hun eigen rol binnen het integriteitsbeleid te bepalen. Al geven meerdere respondenten aan dat zij als medewerker van de gemeente Moerdijk vanzelfsprekend onderdeel zijn van het integriteitsbeleid.

Meermaals geven respondenten aan dat ze niet weten waar zij bepaalde beleidsinstrumenten, documenten of regelingen voor integriteit kunnen vinden of dat ze niet weten wat deze precies inhouden. Het integriteitsbeleid zou op een goed vindbare plek op intranet moeten verschijnen, zodat medewerkers in ieder geval weten waar ze bepaalde zaken moeten vinden.

Volgens ambtenaren van de gemeente Moerdijk is het wel belangrijk dat er samenhang en borging komt in het integriteitsbeleid. De Werkgroep Integriteit is momenteel bezig met de samenhang en borging van het integriteitsbeleid. Zij maken aan de hand van de inventarisatie die is opgesteld door Stan Boschman een allesomvattend beleidsplan. Een aantal respondenten wijzen erop dat bij de ontwikkeling van het beleidsplan niet het wiel opnieuw uitgevonden moet worden.

*“Ook heel belangrijk, die borging vind ik nog wel het belangrijkste, want daar gaat het bij ons vaak mis. Het zou zonde zijn als we weer van alles optuigen en niet nadenken over waar krijgt het een plekje, waar kunnen we het vinden, hoe bekijken of het echt werkt in de*

*praktijk. Daarom moeten we even kritisch zijn op wat je doet en bijsturen is belangrijk om het succesvol te laten zijn”(12, 16 mei 2022).*

Daarnaast geven bijna alle respondenten aan dat zij de vorm van het integriteitsbeleid belangrijk vinden. Ook hier vrezen zij voor een papieren tijger. Zij platen ervoor om het beleid kort en duidelijk te houden, eventueel met filmpjes of infographics, die het beleid op een eenvoudige manier weergeven.

Ondanks het feit dat de samenhang en borging nog niet aanwezig zijn binnen de organisatie, erkennen medewerkers, net zoals Hoekstra (2015) wel het belang ervan en zien zij dit als een belangrijke succesfactor voor een integriteitsbeleid. Medewerkers zien dus wel degelijk het belang van een eenduidige visie op integriteitsbeleid.

*“Belangrijk, omdat als iets niet samenhangend is, het ook heel verwarrend wordt. En belangrijk, omdat als iets niet geborgen wordt, het vergeten wordt”(14, 19 mei 2022).*



## Hoofdstuk 5 Conclusie

In dit hoofdstuk worden eerst conclusies getrokken voor de deelvragen en de onderzoeksvraag van dit onderzoek. Vervolgens wordt er gereflecteerd op dit onderzoek. Afsluitend geeft dit onderzoek aanbevelingen voor de praktijk.

### 5.1 Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke factoren zijn volgens ambtenaren van de gemeente Moerdijk van belang voor het slagen van integriteitsbeleid, en hoe kan geleerd worden van deze inzichten voor het nieuwe integriteitsbeleid van de gemeentebeleid?

Uit de literatuur kwam naar voren dat er zeven verschillende succesfactoren zijn voor een geslaagd integriteitsbeleid. Iedere factor heeft volgens het model integriteit infrastructuur dezelfde weging bij de bevordering van integriteitsbeleid. De verwachting voor dit onderzoek was dan ook dat de zeven factoren een evenredige waarde hadden voor een geslaagd integriteitsbeleid voor ambtenaren van de gemeente Moerdijk.

Deze verwachtingen uit de literatuur komen niet volledig overeen met de bevindingen in dit onderzoek. Volgens ambtenaren van de gemeente Moerdijk bestaat er een hiërarchie van factoren en kennen zij niet iedere factor dezelfde waarde toe. Zij achten niet iedere factor van belang voor een geslaagd integriteitsbeleid.

Er zijn namelijk twee factoren die in de ogen van ambtenaren het meest cruciaal zijn voor een geslaagd integriteitsbeleid. Ten eerste: de factor leiderschap. De ambtenaren van de gemeente Moerdijk geven unaniem aan dat leiderschap een van die twee factoren is. Zij geven allen aan dat leiderschap en de toon uit de top het meest belangrijk is voor een geslaagd integriteitsbeleid. Want goed voorbeeld doet volgen. En dit komt overeen met wat de literatuur daarover zegt. Moorman & Grover (2009) stellen dat de visie van een leider op integriteitsbeleid belangrijk is voor een medewerker, omdat hij hier informatie uithaalt, opdat hij kan beslissen of de leider de daad bij het woord voegt. Ambtenaren kijken naar hun leidinggevende voor visie en richting. Uit de resultaten blijkt dat hier nog veel te winnen valt. De wijze en frequentie waarop de leidinggevende integriteit behandelt binnen het team is van groot belang. Momenteel is de aandacht voor integriteit nog niet bij alle teamleiders aanwezig, terwijl medewerkers hier wel zeker waarde aan hechten. Iedere medewerker

heeft vertrouwen in zijn leidinggevende en een geloof in hem of haar, wat het zonde maakt dat hier nu nog weinig structureels mee gebeurt in de manier waarop leiders in de organisatie dit onderwerp oppakken.

Een tweede factor die in de hiërarchie van factoren duidelijk naar voren komt, is de factor aandacht voor personeel en cultuur. Medewerkers geven aan dat het belangrijk is om met hen in gesprek te gaan over integriteitsbeleid. Want zoals de titel van dit onderzoek verraaft: als je het er niet over hebt, is het er niet. Integriteit moet meer ingebed worden in de cultuur van de organisatie. Dit kan zowel in individuele gesprekken als in teamgesprekken gebeuren. Trainingen en ontwikkelgesprekken houden het belang van integriteit zichtbaar volgens de literatuur. En juist hier schort het nu nog aan. Er zijn enkele teams die al wel een training hebben gehad over integriteit en het is merkbaar dat integriteit nu meer zichtbaar is binnen het team. Daarnaast zijn ontwikkelgesprekken erg belangrijk en heeft de gesprekkencyclus de afgelopen paar jaren relatief stil gestaan. Het initiatief wordt in de nieuwe gesprekkencyclus bij de ambtenaar neergelegd en niet langer bij de teamleider. Ambtenaren geven echter aan dat zij willen dat leidinggevende een voorbeeldfunctie geven. Interessant is hoe dit voor de toekomst zal uitpakken.

Wat duidelijk uit onderzoek naar voren komt, is dat de overige factoren van minder groot belang zijn. Vooral de factor over communicatie en jaarrapportages scoort laag. Medewerkers zien minder het belang van een jaarrapportage en dat heeft een reden. Jaarverslagen en rapportages controleren de stand van zaken met betrekking tot integriteit. Maar ambtenaren missen de terugkoppeling uit de jaarrapportages. Het is onduidelijk wat er met de informatie uit de jaarrapportage gebeurt, waardoor het een papieren tijger blijft. Een jaarrapportage heeft volgens hen dan pas nut op het moment dat ambtenaren zien wat er gebeurt met de lessen die getrokken worden uit het document.

Ook valt op dat de samenhang en borging van beleidsinstrumenten – in de ogen van ambtenaren - voor het integriteitsbeleid op dit moment nog ontbreekt. En dit is zeker niet bevorderlijk voor een geslaagd integriteitsbeleid. Samenhang en borging dragen zorg voor de inbedding van integriteit in de beleidscultuur en nu is dat nog te afwezig. Daarnaast vragen medewerkers meer duidelijkheid omtrent de informatievoorziening over integriteitsbeleid. Momenteel weten ambtenaren nog niet waar zij informatie over het

integriteitsbeleid kunnen vinden, aangezien de informatie versnipperd is. Dit maakt het voor hen lastig om zelf onderzoek te doen naar integriteit.

De resultaten van dit onderzoek komen grotendeels overeen met de bestaande literatuur. De praktische kapstok blijkt een goede wijze om vanuit de theorie de succesfactoren te duiden. Er bestaat echter wel degelijk een hiërarchie tussen de verschillende succesfactoren. Deze hiërarchie zou verschillend kunnen zijn voor verschillende organisaties. Een goede toevoeging aan deze praktische handleiding zou zijn om deze hiërarchie te benoemen en om ook inzichten te geven in hoe de balans van een integriteitsbeleid in tact blijft, terwijl de succesfactoren onderling in disbalans zijn.

## 5.2 Beperkingen

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen. De eerste beperking heeft te maken met het gegeven dat voor dit onderzoek één casus is bestudeerd. Er was geen sprake van een multiple-case study, waardoor de resultaten van dit onderzoek eenzijdig zijn. Bij een andere gemeente, waarbij het integriteitsbeleid meer een geheel vormt, zou er een andere hiërarchie van factoren kunnen zijn.

Ten tweede kwamen in dit onderzoek veel sociaal wenselijke antwoorden naar boven. Het kwam hierbij op het volgende neer: Alles is immers belangrijk. Dit kan een vertekend beeld geven van de werkelijkheid en de visie op de succesfactoren. Hierdoor moest er heel precies geluisterd worden naar de antwoorden van de respondenten, om te ondervinden welke factoren meer prioriteit kennen. In een vervolgonderzoek zou er daarom nog kritischer gekeken moeten worden naar de antwoorden van respondenten en ook meer doorgevraagd moeten worden naar wat er daadwerkelijk zo belangrijk is.

Ten derde is voor dit onderzoek een steekproef binnen de organisatie uitgevoerd. Dit maakt dat de vraag is hoe representatief dit onderzoek is voor de gehele organisatie. Iedere medewerker die werd geïnterviewd voor dit onderzoek had een bepaalde mate van interesse in integriteit. Ook leden van de Werkgroep Integriteit waren respondenten. Het is hierdoor onduidelijk of diegenen met een mindere mate van interesse in integriteit op dezelfde manier naar deze succesfactoren kijken.

### 5.3 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden aan de gemeente Moerdijk.

#### **Borging en zichtbaarheid**

Het integriteitsbeleid moet beter geborgd worden binnen de organisatie. Een van de kritiekpunten op het huidige integriteitsbeleid is de vindbaarheid en zichtbaarheid van het integriteitsbeleid. Geef het integriteitsbeleid een duidelijke en vindbare plek. Maak van integriteit een eigen 'kopje' op de homepage van intranet. Zo zijn alle onderwerpen die gelinkt zijn aan integriteit eenvoudig op dezelfde plek te vinden. Draag er zorg voor dat hier alle beleidsinstrumenten voor integriteit te vinden zijn en geef duidelijk aan wat ieder beleidsinstrument is en wat de functie en inhoud van het beleidsinstrument is.

#### **Geef een alternatief voor een papieren tijger**

Ambtenaren van de gemeente Moerdijk willen investeren in integriteit. Zij geven echter ook aan dat ze erg druk zijn en dat hierdoor de waan van de dag regeert. Medewerkers willen niet ten allen tijde papieren tijgers doorspitten om bij hun informatie te komen. Zorg er daarom voor dat er verschillende documenten zijn. Maak de papieren tijger beschikbaar, maar zorg er ook voor dat er een praktisch handvat is als naslagwerk. Dit kan een 'two-pager', een filmpje of een infographic zijn, waarin kort en bondig wordt uitgelegd wat het beleid is en waar ze eventueel extra informatie kunnen vinden als zij dit nodig hebben. Dit houdt de medewerker betrokken en motiveert om meer te lezen over het beleid.

#### **Kijk goed naar wat je al hebt**

Er is binnen de gemeente al veel informatie te vinden over integriteit en de beleidsinstrumenten die daarbij horen. Het is daarom evident om goed te kijken naar hetgeen al voor handen is. Belangrijk is om dit goed te controleren op effectiviteit, draagvlak en nut. Zo is het duidelijk wat nog wel werkt en welke stukken gedateerd zijn. Medewerkers gaven aan dat een het onderwerp 'privacy' nog geen rol speelt in de gedragscode, omdat deze niet meer up to date is.

### **Laat de teamleider integriteit op de teamagenda plaatsen.**

Door meer aandacht te vragen voor integriteit in teamverband, maakt dat het belang van integriteit wordt vergroot en dit maakt integriteit ook zichtbaar. Een belangrijke taak is hier weggelegd voor de teamleider. Integriteit moet voor alle teamleiders een belangrijk speerpunt zijn. Bij enkele teams zijn er integriteitstrainingen gegeven en uit dit onderzoek blijkt dat dit zijn vruchten afwerpt. Deze trainingen, maar ook bewustwording sessies, zouden voor alle teams verplicht moeten zijn. Zorg er voor dat voor elk team praktische voorbeelden beschikbaar zijn die direct van toepassing zijn. Dit maakt dat integriteit meer gaat leven en hierdoor beklijft het beter.

## Literatuurlijst

Baarda, D.B. (2020). *Basisboek interviewen: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Baarda, D.B. & M.P.M. de Goede (2001). *Methoden en technieken: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Leiden: Stenfert Kroese.

Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: The Free Press.

BIOS (2009). *Handreiking 'Integriteitsaspecten van werving en selectie'*. Geraadpleegd via [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS\\_Integriteitsaspecten\\_van\\_werving\\_en\\_selectie\\_-handreiking\\_A5.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_Integriteitsaspecten_van_werving_en_selectie_-handreiking_A5.pdf).

Bovens, M. (2004). *Op elkaar aangewezen*. Utrecht: USBO.

Becker, T.E. (1998). Integrity in organizations: Beyond honesty and conscientiousness. *Academy of Management Review*, 23, 154-161.

Boschman, S. (2021). Inventarisatie en advies integriteit Gemeente Moerdijk. Geraadpleegd via [Rapportage inventarisatie en advies integriteit\[3277\].pdf](#).

Bovens, M., Pikker, G., & Harreman (2004). *Op elkaar aangewezen. Een verkenning van de kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid van topambtenaren*.

Eindrapportage in opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders van gemeente Amsterdam. Universiteit Utrecht: Utrecht School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.

Dales, I. (1992). Om de integriteit van het Openbaar Bestuur. Geraadpleegd via [Microsoft Word - Speech Minister Dales congres VNG juni 1992.doc \(rienkjonker.nl\)](#)

Dobel, J. (1999). *Public Integrity*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Dohmen, J. (23 september 2021). Ambtenaar bekeek zorgdossier burgen – politie doet onderzoek. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via [Ambtenaar bekeek zorgdossier burens – politie doet onderzoek - NRC](#).

Gemeente Moerdijk (2011). Gedragscode College en Raadsleden Gemeente Moerdijk. Geraadpleegd via [BM 1005a gedragscode college en raadsleden gemeente Moerdi... \(moerdijk.nl\)](#)

Gemeente Moerdijk (2012). Raadsadvies Gedragscode van College en Raadsleden 2012. Geraadpleegd via [RA 08mrt12 0706 RV gedragscode van college- en raadsleden 2012.pdf \(moerdijk.nl\)](#)

Graaf, G. de., & Huberts, L.W.J.C. (2011). Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur. In R.B. Andeweg & J.J.A. Thomassen (Red.). *Democratie Doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse Democratie*. pp.447-497. Leiden: Leiden University Press

Hald, R., & Fenne, E. (2012). Aan nazorg doen we niet. In: *Jaarboek integriteit 2012*. Den Haag: BIOS.

Heuvel, J. van den , Huberts, L., Wal, Z. van der, & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur*. Den Haag, Boom/Lemma.

Hoekstra, A. (2012). Integriteitsmanagement en -organisatie: Het borgen van goede bedoelingen. In: J. van den Heuvel, L. Huberts & E.Muller (red.). *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer.

Hoekstra, A. (2015). *Naar een integriteitsbevorderende cultuur: een integrale aanpak*. Geraadpleegd via Handreiking naar een integriteitsbevorderende cultuur, een integrale aanpak (beroepseer.nl)

Huberts, L. (2005). *Integriteit en Integritisme in bestuur en samenleving*. Amsterdam.

Huis voor de Klokkenluiders (2017). *Integriteit in de praktijk: Werken aan cultuur*. Geraadpleegd via [Integriteit+in+de+praktijk+-+werken+aan+cultuur\[2170\].pdf](#).

Kaptein, M. & Wempe, J. (2002). *The balanced company. A Theory of Corporate Integrity*. Oxford: Oxford University Press.

Karssing, E.D. (2001). *Morele competentie in organisaties*. 2<sup>e</sup> druk. Assen: Van Gorcum.

Karssing, E.D. (2002). *Integriteit en beroepsbeoefenaren*. In R.J.M. Jeurissen & A.W.

Ketelaar, T. (8 juli 2020). Haagse ambtenaar zette factuur op het adres van de buurman. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/07/08/haagse-ambtenaar-zette-factuur-op-het-adres-van-de-buurman-a4005330>

Maesschalck, J. (2005). *Een ambtelijk integriteitsbeleid in de Vlaamse overheid*. Rapport D2005/10106/002. Brussel: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Maso, I. & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.

Musschenga, *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*. Assen: Van Gorcum, pp. 17-35

Karssing, E., & de Droog, M. (2015). Structuur versus cultuur. *Jaarboek integriteit 2015*. Geraadpleegd via [bios jaarboek 2015 thijs jansen hans wilmlink ambtenarenstatuut.pdf \(beroepseer.nl\)](#).

Karsten, N., Oostendorp, H., & Van Kooten, F. (2018). Gezocht: integere en daadkrachtige verbinder (m/v): Het onderscheidend vermogen van profielschetsen voor Nederlandse burgemeesters beoordeeld. *Bestuurswetenschappen 2018 (72)*. Geraadpleegd via [Bw\\_0165-7194\\_2018\\_072\\_001\\_003-1.pdf \(citizens.nl\)](#)

Korsten, A.F.A., & Janssen, J.I.H. (2002). Integriteit van ambtenaren. In A.J.G.M. Bekke (Red.). *Management in overheidsorganisaties*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Lievisse Adriaanse, M., & Rutten, R. (8 januari 2022). Een kolossale, fragiele missie. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via [Een kolossale, fragiele missie - NRC](#)

Meerman, E. (21 januari 2021). Ruim 600.000 euro gestolen bij gemeente Den Haag. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/01/21/ruim-600-000-euro-gesolen-bij-gemeente-den-haag-a4028584>

Moorman, R.H., Grover, S. (2009). Why Does Leader Integrity Matter to Followers? An Uncertainty Management-Based Explanation. *International Journal of Leadership Studies*. Vol 5. Issue 2. 102-114

Ollongren, K.H. (2020). Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur. Geraadpleegd via [Wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet](#)



openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Kieswet in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur) | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Palanski, M. E., & Yammarino, F. J. (2007). Integrity and leadership: clearing the conceptual confusion. *European Management Journal*, 25, 171-184.

Rengers, M., & Houtekamer, C. (13 december 2021). *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via Burgemeester schoof integriteitskwesities terzijde - NRC

Robson, C. (2002). *Real world research*. Malden VS: Blackwell Publishing.

Van den Heuvel, & Hubers, L. (2010).

Simons, T. (2002). Behavioral integrity: The perceived alignment between managers' words and deeds as a research focus. *Organization Science*, 13, 13-35

Simons, T., & McLean Parks, J. (2000). The sequential impact of behavioral integrity on trust, commitment, discretionary service behavior, customer satisfaction, and profitability.

Simons, T., Friedman, R., Liu, L. A., & McLean Parks, J. (2007). Racial differences in sensitivity to behavioral integrity: Attitudinal consequences, in-group effects, and "trickle down" among Black and non-Black employees. *Journal of Applied Psychology*, 92, 650- 665.

Steneck, N.H. (2006). Fostering Integrity in Research: Definitions, Current Knowledge, and Future Decisions. *Science and Engineering Ethics*. No. 12, p. 53-74

Van Soest, H. (2 april 2021). Kabinet Rutte-4 is ver weg, onderling wantrouwen te groot. *Tubantia*. Geraadpleegd via Kabinet Rutte-4 is ver weg, onderling wantrouwen te groot | blunder formatie | tubantia.nl

Tankeren, M. Van (2010). *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie; wat is er en wat er toe doet*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Tankeren, M., van & Montfort, A. van (2012). Does it get us anywhere? The effectiveness of the integrity policy of the Dutch police force. *Cahiers politiestudies*, Vol.3, No. 24. 131-150.

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Verlaan, J. (5 juli 2021). Weinigen wisten over de schaduwzijde van het wethouderschap van Laurens Ivens. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via Weinigen wisten over de schaduwzijde van het wethouderschap van Laurens Ivens - NRC.

Vos, R., & Beentjes, H. (2004). *Integriteitsbeleid bij het Rijk, een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Werkgroep organisatievernieuwing (2017). *Van goed naar beter: Samen zorgen voor een toekomstbestendige organisatie*. Geraadpleegd via 'Van goed naar beter' Samen zorgen voor een toekomstbestendige organisatie (1).pdf

WRR (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

### **Introductie**

- Welkom bij dit onderzoek en wat fijn dat u wilt deelnemen aan dit onderzoek. Ik zal mezelf even kort introduceren. Mijn naam is Lotte den Boer en ik volg de master Beleid & Politiek aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Voor mijn afstudeerscriptie doe ik onderzoek naar het integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk. Daarbij focus ik me vooral op de succesfactoren die bestaan voor een geslaagd integriteitsbeleid en de visie van ambtenaren op deze succesfactoren. De resultaten van dit interview worden gebruikt voor mijn scriptie en ik zal op basis van mijn onderzoek aanbevelingen doen aan de gemeente Moerdijk.
- Met uw toestemming zal het interview worden opgenomen. Het interview zal alleen worden gebruikt voor deze scriptie en uw gegevens zullen anoniem worden verwerkt in het onderzoek, waardoor uw antwoorden niet naar u te herleiden zijn.
- Voorafgaand aan het interview heb ik u een formulier gestuurd, waarin u uw toestemming geeft voor het gebruiken van uw gegevens. Als u dit nog niet heeft ingevuld, wil ik u vragen om dat alsnog te doen en het formulier terug te sturen.
- Heeft u verder nog vragen voordat we beginnen met het interview?

### **Introductie geïnterviewde**

- Kunt u uzelf voorstellen?
- Wat is uw functie binnen de gemeente Moerdijk?

### **Integriteit en integriteitsbeleid**

- Hoe zou u het begrip 'integriteit' definiëren?
- Denkt u dat deze definitie ook geldt voor de gemeente Moerdijk? Zo nee, wat is er anders?
- Bent u bekend met het integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk?
- Hoe ziet dit beleid er volgens u uit?

### **Leiderschap en strategie**

- Hoe zou u de leiderschapstijl van de gemeente Moerdijk omschrijven?

- Wat vindt u van deze leiderschapsstijl?
- Handelt de organisatie consistent, coherent en continue?
- Investeert de leiding van de gemeente Moerdijk in integriteit? Zo ja, op welke manier doen zij dat?
- Voelt u zich betrokken bij het integriteitsbeleid?
- Wat zijn de organisatiedoelen van de gemeente Moerdijk?
- Komt het handelen van de leiding overeen met hoe jij integriteit voor je ziet?
- Heb je vertrouwen in de leidinggevende? Geloof je hem/haar altijd?
- Hoe belangrijk is leiderschap voor een succesvol integriteitsbeleid volgens u?

### **Waarden en normen**

- Wat is voor u de definitie van normen en waarden?
- Kent de gemeente Moerdijk een gedragscode?
- Zo ja: heeft u geholpen bij het opstellen van de gedragscode?
- Wat zou u graag terugzien in de gedragscode?
- Hoe belangrijk is een gedragscode voor succesvol integriteitsbeleid volgens u?

### **Structuren en procedures**

- Welke structuren, systemen en procedures kent de gemeente Moerdijk volgens u om integriteit te ondersteunen?
- Hoe zou u de organisatiecultuur van de gemeente Moerdijk omschrijven?
- Hoe ziet u deze cultuur terug in de structuur van de organisatie?
- Komen de cultuur en de structuur met elkaar overeen?
- Weet u of de bestaande regels, systemen en procedures worden getoetst op effect, draagvlak of nut?
- Hoe belangrijk zijn structuren en procedures volgens u voor een succesvol integriteitsbeleid binnen de organisatie?

### **Personeel en cultuur**

- Hoe zou u de samenwerkingsrelaties binnen de gemeente Moerdijk omschrijven?
- Welke maatregelen neemt de gemeente om integriteit binnen de organisatie te bevorderen?

- Zijn de samenwerkingsverbanden tussen bestuurders en ambtenaren binnen de gemeente duidelijk?
- Op welke wijze bevordert werving en selectie volgens u een succesvol integriteitsbeleid?
- Vinden er ontwikkeling- en beoordelingsgesprekken plaats? Zo ja, hoe vaak en hoe zien deze gesprekken eruit?
- Hoe belangrijk zijn aandacht voor personeel en cultuur volgens u voor een succesvol integriteitsbeleid

### **Meldingen en handhaving**

- Hoe gaat de gemeente om met het maken van fouten door ambtenaren?
- Hoe ziet het handhavingssysteem van de organisatie eruit? Hoe zou u die omschrijven?
- Voelt u zich veilig (genoeg) om fouten te maken?
- Ben u weleens betrokken geweest bij een integriteitsschending?
- Hoe zien de gevolgen van integriteitsschending eruit?
- Kent de gemeente Moerdijk een meldregeling?
- Heeft u weleens een integriteitsschending gemeld?
- Heeft de gemeente Moerdijk een vertrouwenspersoon?
- Hoe belangrijk is het bestaan van een vertrouwenspersoon voor u? extern/ intern?
- Bestaat er een terugkoppeling na een schending?
- Hoe belangrijk is een succesvol melding- en handhavingssysteem volgens u voor een succesvol integriteitsbeleid

### **Communicatie en verantwoording**

- Rapporteert de organisatie over integriteit? Zo ja, op welke manier doet zij dat?
- Heeft er weleens een medewerkers tevredenheidsonderzoek plaatsgevonden?
- Zo ja, hoe vaak gebeurt dit? Zo nee, heeft u daar behoefte aan?
- Hoe probeert de organisatie zichzelf te verbeteren?
- Hoe belangrijk zijn jaarverslagen en rapportages volgens u voor een succesvol integriteitsbeleid?

### **Samenhang en borging**

- Welke actoren/afdelingen zijn hoofdrolspelers op het gebied van integriteit binnen de organisatie?
- Weet u welke rol iedere afdeling speelt?
- Welke rol speelt u zelf bij integriteit vanuit uw functie?
- Hoe beoordeelt u de samenhang en borging van integriteit binnen de organisatie?
- Hoe belangrijk zijn samenhang en borging volgens u voor een succesvol integriteitsbeleid?

### **Algemene vragen factoren**

- Zijn er volgens u bepaalde factoren voor het bevorderen van integriteitsbeleid die belangrijker zijn dan andere factoren? Zo ja, welke?
- Waar ziet u nog kansen voor het integriteitsbeleid van de gemeente Moerdijk?

### **Afsluitende vragen**

We zijn aan het einde gekomen van dit interview. Heeft u zelf nog vragen/opmerkingen/inzichten?

Ik wil u graag nogmaals bedanken voor uw tijd. Mocht u later nog vragen of opmerkingen hebben, dan kunt u altijd contact met mij opnemen.