

# HEBBEN NORMEN WAARDE?

Een onderzoek naar bestuurlijke integriteit in Nederlandse gemeenten



## Onderzoeksrapport

**Marlot Kuiper** - 3380475  
M. Kuiper@students.uu.nl  
20-04-2011

Bestuurs- en Organiseringswetenschap  
Universiteit Utrecht



**Marlot Kuiper**  
**M.Kuiper@students.uu.nl**  
**3380475**

**Bachelorleerkring Governance, verantwoording en democratie  
(USG3160)**

**Utrecht, 20 april 2011**

**Tutor: prof.dr. Margo Trappenburg**

**Tweede lezer: Sandra Jacobs MSc**



**Universiteit Utrecht**

## Voorwoord

*"Als men ziet wat juist is, en het nalaat, is dat een gebrek aan moed."*

Confucius 551 v Chr. - 479 v Chr., Chinees wijsgeer, De Analecten, boek II, hoofdstuk XXIV

*"Wat nooit is betwijfeld, is nooit bewezen."*

Denis Diderot 1713-1784, Frans radicaal Verlichting filosoof en Hoofdredacteur van de Encyclopédie, in 'Pensées Philosophique'(1746)

*"Als ik goed doe, dan voel ik me goed; als ik slechte dingen doe, dan voel ik me slecht, en dat is mijn religie."*

Abraham Lincoln 1809-1865, Amerikaans staatsman en afschaffer van de slavernij

Deze onderzoeksrapportage leid ik in met een drietal citaten van personen die wereldgeschiedenis schreven. Al deze uitspraken zijn te koppelen aan het thema van dit onderzoek: integriteit. Ik onthoud mij van nadere toelichting, wel verzoek ik de actieve lezer na het bekijken van deze rapportage nog eens een blik te werpen op deze citaten.

Deze pagina gebruik ik om een dankwoord uit te spreken, want hoe cliché het misschien ook klinkt; mijn scriptie was niet geworden zoals deze nu is zonder de hulp van een aantal zeer toegewijde mensen.

Ten eerste wil ik graag mijn dank uitspreken naar de vijf wethouders die de tijd en moeite hebben genomen om met mij op open en persoonlijke wijze in gesprek te gaan over integriteit. Vreemd genoeg kan ik hen in verband met de anonimiteit niet bij naam noemen, maar wethouders: mijn dank is groot!

Vervolgens wil ik graag mijn begeleiders bedanken. Ik bedank Ank Michels voor haar heldere en opbouwende kritieken tijdens de eerste fase van mijn onderzoek. Daarnaast bedank ik Sandra Jacobs, als tweede lezer heeft zij zeer zorgvuldig commentaar gegeven zodat ik mijn scriptie kon verbeteren. Tot slot in het bijzonder een woord van dank voor mijn tutor Margo Trappenburg. Ik vind het erg speciaal hoe zij met veel toewijding haar studenten begeleidt en hen aanspoort kritisch naar zichzelf en anderen te kijken. Bedankt daarvoor.

Tot slot, maar zeker niet minder gemeend, bedank ik de 'meisjes' uit mijn tutorgroepje. Sarah de Bakker, Yteke Braaksma en Fanny Malou Kunneman, door jullie werd mijn scriptie beter en het proces ernaar toe leuker! Ik hoop dat ik ook mijn steentje heb kunnen bijdragen om jullie bij te staan zoals jullie dit bij mij deden.

Marlot Kuiper

April 2011

## Managementsamenvatting

Al in 1670 genoot de filosoof Spinoza aandacht door zijn uitspraken over 'integer bestuur'. Om de eerbied van het volk in stand te houden, moest de bestuurder zich volgens hem onthouden van zaken als prostitutiebezoek en het naakt over straat gaan. Eeuwen later blijken de wijsheden van deze filosoof nog altijd houdbaar. Iedereen is bekend met de affaire waarbij een wethouder moest aftreden na het bezoeken van een vrouw van lichte zeden.

Om de integriteit te waarborgen wordt er door verschillende organisaties op uiteenlopende manieren aandacht aan dit onderwerp besteed. In tegenstelling tot eerdere onderzoeken die zich voornamelijk richtten op normatieve benaderingen en integriteitsschendingen, heb ik in dit onderzoek een ander perspectief gehanteerd. De doelstelling van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de wijzen waarop gemeenten invulling geven aan integriteitsbeleid om vervolgens te onderzoeken welke invloed deze verschillende vormen van beleid hebben op de manier waarop gemeentebestuurders het beleid beleven. De aanleiding voor dit onderzoek betrof een artikel in het vakblad Binnenlands Bestuur waarin werd beschreven dat gemeenten verschillend met integriteit omgaan. De centrale vraagstelling luidde dan ook: *"Op welke wijzen geven gemeenten invulling aan het begrip 'integriteit' en hoe beïnvloeden de gehanteerde vormen van integriteitsbeleid de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders?"*

Deze vraag heb ik beantwoord aan de hand van een aantal deelvragen, die zich enerzijds richtten op de wetenschappelijke theorie en anderzijds op de empirie. De theoretische vragen zijn opgesteld om het kader te schetsen waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd. Uit deze theoretische verkenning bleek dat integriteit een zeer moeilijk te definiëren begrip is. Het is een concept met een positieve lading, maar het is moeilijk 'grijpbaar'. Uit een voortslepende normatieve discussie blijkt dat de theoretici het niet eens zijn over het daadwerkelijke belang van integriteitsbeleid en de rol van angst ten aanzien van het onderwerp. Er is echter consensus ontstaan over de politiekpublicitaire noodzaak die is ontstaan om integriteitsbeleid te voeren. Hieruit is voor gemeenten de verplichting ontstaan om een bestuurlijke gedragscode op te stellen. De invulling van deze code is geheel vrij, en ook andere manieren om de integriteit te waarborgen kunnen worden ingezet. Een breed scala aan beleidsinstrumenten is ontstaan, welke door Huberts en van den Heuvel naar 'aandachtsgebied' zijn ingedeeld.

Deze indeling vormde de basis voor de inrichting van dit onderzoek. Voor de onafhankelijke variabele 'integriteitsbeleid' zijn twee variaties opgesteld: beleid dat zich richt op structuur en regelgeving( $X^1$ ), en beleid dat zich richt op cultuur en personeel( $X^2$ ). Het onderzoek betrof een multiple casestudy, waarbij voor beide variaties op  $X$  één casus werd geselecteerd: De gemeente Juinen( $X^1$ ) en de gemeente Ter Weksel( $X^2$ ). In verband met de anonimiteit zijn fictieve gemeentenamen gehanteerd.

De hoofdvraag van dit onderzoek is opgesplitst in twee empirische delen: *Op welke wijzen geven gemeenten invulling aan het begrip 'integriteit'?*(1) *Hoe beïnvloeden de gehanteerde vormen van integriteitsbeleid de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders?*(2). De eerste subvraag is beantwoord aan de hand van de officiële beleidsdocumenten van de betrokken gemeenten. De tweede subvraag is beantwoord door semi-gestructureerde interviews af te nemen met de wethouders van de gemeenten. Het concept 'beleving' is geoperationaliseerd in de topiclijst die is opgenomen in de bijlagen van deze rapportage.

De gemeente Juinen werkt met een zeer uitgebreid opgezette gedragscode waarin regels en procedures worden omschreven waar de wethouders zich aan dienen te houden. De gedragscode is het enige beleidsdocument dat voorhanden is. De gemeente Ter Weksel hanteert een uitgebreid organisatiebreed beleidsdocument waarin men de visie van de gemeente op integriteit beschrijft. Daarnaast worden beleidsinstrumenten genoemd die mede betrekking hebben op de wethouders. Het

gaat hierbij bijvoorbeeld om een vertrouwenspersoon en cursussen en trainingen. In de bijlage van het beleidsdocument is tevens een beknopte gedragscode opgenomen.

De twee Juinse bestuurders beleven het beleid dat zich richt op regels en structuur verschillend. Een van hen ziet de code als toetssteen voor gedragsafspraken, deze visie komt overeen met de functie die in het document staat beschreven. De andere wethouder daarentegen, ziet de gedragscode als katalysator voor gesprek. Hij hecht meer waarde aan het bespreekbaar maken van integriteit dan het toetsen van normen.

In Ter Weksel is men zeer eensgezind over het beleid. De algemene uitspraak luidt: 'regeltjes werken hier niet'. Bovendien zijn de drie wethouders zich niet bewust van de regels in de vorm van een gedragscode die wel voor hen gelden. Deze wethouders hechten waarde aan overleg en gesprek. De overige instrumenten gericht op cultuur en personeel die staan beschreven in het beleidsdocument zijn hen niet bekend.

Alle vijf de wethouders geven aan dat zij dagelijks bewust met integriteit bezig zijn. Aan de hand van de gevonden resultaten kan niet geconcludeerd worden dat een bepaalde vorm van beleid als prettiger wordt ervaren, wel geven vier van de vijf wethouders aan dat zij meer waarde hechten aan cultuur. Dit is opvallend aangezien uit het theoretische verkenning bleek dat Huberts claimt dat structuur en regelgeving essentieel is voor succesvol integriteitsbeleid, in tegenstelling tot beleid dat zich richt op cultuur en personeel.

In het discussiehoofdstuk heb ik kort stilgestaan bij de methodologische tekortkomingen van dit onderzoek. De meest evidente is de schaal waarop dit onderzoek is uitgevoerd in verband met de beperkte tijd om het onderzoek af te ronden. Het gebruik van slechts twee cases heeft consequenties voor de generaliseerbaarheid van resultaten. In verband met de anonimiteit is de partijpolitieke achtergrond van de wethouders niet in deze rapportage verwerkt. Een suggestie voor vervolgonderzoek luidt om na te gaan of en welke invloed de politieke achtergrond heeft op de wijze waarop bestuurders de verschillende vormen van integriteitsbeleid beleven.

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Doelstelling	8
1.2 Vraagstelling	10
1.3 Maatschappelijke relevantie	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie	11
1.5 Leeswijzer	11
<b>2. Integriteit; een theoretische verkenning</b>	<b>13</b>
2.1 Integriteit klinkt als muziek in de oren	13
2.2 Veel noten op de zang; de rol van integriteitsbeleid binnen het gemeentelijk bestuur	14
2.3 Instrumentarium; de wegen naar Rome	15
2.4 Zijn er meer wegen die naar Rome leiden?	16
<b>3. Van theorie naar praktijk</b>	<b>17</b>
3.1 Afbakening onderzoeksconcepten	17
3.2 Hypothesen	19
<b>4. Strategie; belevingsonderzoek</b>	<b>20</b>
4.1 Casusstudie	20
4.1.1 De gemeente Juinen	21
Geografie en demografie	
Politiek en bestuur	
Integriteit: Structuur en regelgeving (X <sup>1</sup> )	
4.1.2 De gemeente Ter Weksel	22
Geografie en demografie	
Politiek en bestuur	
Integriteit: Cultuur en personeel (X <sup>2</sup> )	
4.1.3 Overzicht	22
4.2 Methoden en technieken	23
4.2.1 Documentanalyse	23
4.2.2 Interviews	24
4.3 Betrouwbaarheid en validiteit	24
4.3.1 Interne betrouwbaarheid	24
4.3.2 Externe betrouwbaarheid	24
4.3.3 Interne validiteit	25
4.3.4 Externe validiteit	25

<b>5. Toetssteen voor gedragsafspraken of katalysator voor gesprek? (X<sup>1</sup>)</b>	<b>27</b>
5.1 <u>De gemeente Juinen</u> ; de eerste kennismaking	27
5.2 Het document over integriteit	28
5.2.1 De achterliggende gedachte; de context	28
5.2.2 De definitie van een ambigu begrip	28
5.2.3 De inrichting van het beleid	29
5.2.4 De trend van het document	30
5.3 De bestuurders over integriteit	31
5.3.1 Nieuwe pogingen; een definitie	31
5.3.2 Welk beleid is er eigenlijk?	31
5.3.3 Dé hamvraag: Hoe wordt het beleid beleefd?	32
5.4 Conclusie	32
<b>6. 'Regeltjes werken hier niet' (X<sup>2</sup>)</b>	<b>35</b>
6.1 <u>De gemeente Ter Weksel</u> ; de eerste kennismaking	35
6.2 Het document over integriteit	36
7.2.1 De achterliggende gedachte; de context	36
7.2.2 De definitie van een ambigu begrip	37
7.2.3 De inrichting van het beleid	38
7.2.4 De trend van het document	39
6.3 De bestuurders over integriteit	40
7.3.1 Nieuwe pogingen; een definitie	40
7.3.2 Welk beleid is er eigenlijk?	40
7.3.3 Dé hamvraag: Hoe wordt het beleid beleefd?	41
6.4 Conclusie	42
<b>7. Conclusie</b>	<b>44</b>
<b>8. Discussie</b>	<b>47</b>
<b>9. Literatuurlijst</b>	<b>48</b>
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage I: Overzicht literatuur	50
Bijlage II: Topiclijst semi-gestructureerde interviews	52
Bijlage III: Aanvullende informatie verstrekt aan betrokken wethouders	53
Bijlage IV: Lijst van respondenten	55
Bijlage V: Legenda transcripten	56

## 1. Inleiding

*'Om derhalve zijn recht en gezag te handhaven, moet de Staat er voor zorgen de oorzaken van de vrees en eerbied in stand te houden, anders houdt hij op als Staat te bestaan. Voor bewindslieden is het even onmogelijk om dronken of naakt, in het gezelschap van hoeren, over straat te gaan, theater te spelen, de uitgevaardigde wetten openlijk te overtreden of te verachten en tegelijkertijd de eerbied voor hun gezag te behouden als dat het onmogelijk is dat iets tegelijkertijd is en niet is'. (Spinoza)*

De Nederlandse filosoof Benedictus de Spinoza leefde van 1632 tot 1677. Het citaat afkomstig uit zijn in 1670 gepubliceerde werk *Tractatus Politicus* geeft er blijk van dat er in de zeventiende eeuw al aandacht was voor het gedrag van bestuurders. Spinoza somt enkele gedragingen op waar bewindslieden zich zijns inziens absoluut verre van moeten houden.

Om de gedragingen waar Spinoza destijds al over repte, zijn eeuwen later meerdere bestuurders in opspraak geraakt. Zeer bekend is de affaire Oudkerk, waarbij de prominente wethouder van Amsterdam moest aftreden toen hij in verband werd gebracht met prostitutiebezoek en het bekijken van pornosites via gemeentelijke computers. Zeer recent werden enkele Kamerleden van de Partij Voor de Vrijheid negatief onder de aandacht gebracht, toen bleek dat zij in het verleden veroordeeld zijn voor het rijden onder invloed.

Dergelijke affaires zijn illustraties van hetgeen volgens de publieke opinie onder 'niet integer gedrag' geschaard kan worden. Integriteit is een 'hoera begrip'. Iedere bestuurder wil integer zijn en wordt je integriteit betwijfeld, dan ben je nog niet jarig. Wat het begrip integriteit nu exact inhoudt, is echter niet duidelijk (Zie onder meer Huberts en van den Heuvel, 2003, Van Willigenburg et al., 1999; Chapman, 2000; Karssing, 2001). Integriteit is geen eenduidig, afgebakend concept. De scheidslijn tussen 'goed' en 'fout' gedrag is niet eenvoudig te trekken.

Desondanks houden allerlei organisaties van verschillende aard zich met het toverbegrip integriteit bezig. Enkel het feit dat een organisatie zich bewust bezighoudt met integriteit, maakt deze al in zekere zin meer integer (Huberts, 1999). Op uiteenlopende wijzen wordt getracht de integriteit van de organisatie te vergroten, of in ieder geval de schijn te wekken.

Dit onderzoek richt zich op de wijzen waarop Nederlandse gemeenten invulling geven aan integriteitsbeleid. In tegenstelling tot eerdere onderzoeken op dit gebied waarbij ruimschoots aandacht werd besteed aan normatieve benaderingen en integriteitsschendingen, zal de focus van dit onderzoek liggen op de manieren waarop gemeentebestuurders integriteit ervaren.

### 1.1 Doelstelling

De directe aanleiding voor dit onderzoek betreft een artikel dat in juni 2006 in Binnenlands Bestuur werd gepubliceerd. De kop luidde: 'Integriteitsbeleid van gemeenten onsamenvattend'. De volgende passage uit het betreffende artikel beschrijft kort de resultaten van een telefonische enquête naar de manieren waarop gemeenten invulling geven aan integriteitsbeleid:



*“Slechts vier procent van de ondervraagde gemeenten gaf aan geen enkel integriteitsbeleid te voeren. De rest doet dat allemaal wel en gebruikt daarvoor heel verschillende instrumenten. Gedragscodes zijn veruit het populairste instrument, maar andere middelen die worden ingezet om integriteitsproblemen te voorkomen en op te sporen zijn voorlichting, training en beleidsplannen.”*

Blijkbaar is het begrip integriteit ook binnen Nederlandse gemeenten goed ingebed. Integriteitsbeleid moet voorkomen dat gemeenten door affaires negatief in het nieuws komen en het vertrouwen van de burger in het bestuur verliezen. De wijzen waarop gemeenten dit trachten te doen lopen nogal uiteen; verschillende instrumenten worden ingezet om het ‘integriteitsbewustzijn’ te vergroten en het handelen hierop aan te passen.

Naar aanleiding van deze resultaten kan de volgende doelstelling voor dit onderzoek worden geformuleerd:

*Inzicht verkrijgen in de wijzen waarop gemeenten invulling geven aan het concept integriteit. Tevens na gaan welk effect de verschillende vormen van integriteitsbeleid (‘pakketjes beleidsinstrumenten’) hebben op de manieren waarop gemeentebestuurders het beleid ervaren, en de wijzen waarop zij aangeven dat hun handelen hierdoor wordt beïnvloed.*

Geconcretiseerd kan worden gesteld dat de onafhankelijke variabele (X) in dit onderzoek betreft *integriteitsbeleid*. Binnen het onderzoek kent X twee variaties; er zal onderzoek worden gedaan naar ‘structuur en regelgeving’ en ‘cultuur en personeel’. Deze variaties op X kunnen worden beschouwd als ‘pakketjes beleidsinstrumenten’, de verschillende instrumenten kunnen onder het betreffende overkoepelende thema geschaard worden. De afhankelijke variabele betreft de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders (Y). De operationalisatie van de onderzoeksconcepten wordt in hoofdstuk 3 nader gespecificeerd.

Onafhankelijke variabele (X) : Integriteitsbeleid

Variaties (X)

X<sup>1</sup> : Structuur / regelgeving

X<sup>2</sup> : Cultuur / personeel

Afhankelijke variabele (Y) : Beleving van gemeentebestuurders

## 1.2 Vraagstelling

Uit de doelstelling kan de volgende centrale vraagstelling worden afgeleid:

*“Op welke wijzen geven gemeenten invulling aan het begrip ‘integriteit’ en hoe beïnvloeden de gehanteerde vormen van integriteitsbeleid de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders?”*

Om een antwoord te kunnen formuleren op de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

### Theoretische deelvragen

*Hoe wordt in de reeds bestaande literatuur het concept ‘integriteit’ gedefinieerd?*

*Welke (wettelijke) rol speelt integriteit in het huidige gemeentelijke bestuur?*

*Welke instrumenten ten aanzien van integriteitsbeleid kunnen worden onderscheiden?*

*Welke effecten van integriteitsbeleid op gemeentelijk bestuur worden in de literatuur verondersteld?*

### Empirische deelvragen

*Op welke wijzen geven gemeenten invulling aan het begrip ‘integriteit’*

*Wat is het effect van verschillende vormen van integriteitsbeleid op de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders<sup>1</sup>?*

$X^1, X^2 \longrightarrow Y$

## 1.3 Maatschappelijke relevantie

Dat integriteit al enige tijd hoog op de politieke agenda staat, staat buiten kijf. Gemeenten hebben echter zeer veel vrijheid in de invulling van integriteitsbeleid, en het beeld ontstaat dat er ‘op meerdere paarden’ gewed wordt. De ene gemeente richt zich nadrukkelijk op regelgeving en structuur, terwijl de andere gemeente meer heil ziet in een specifiek personeelsbeleid en de aandacht voor organisatiecultuur. Daarnaast zijn er gemeenten die integriteit niet hoog op de agenda hebben staan en hier zelfs geen (specifiek) beleid op voeren.

Dit onderzoek kan mogelijk een bijdrage leveren aan de discussie op welke wijze integriteit binnen gemeenten bevorderd kan worden en hoe schandalen kunnen worden voorkomen, door te verklaren hoe verschillende benaderingen van integriteit gemeentebestuurders beïnvloeden. Wanneer de burger de overheid aanschouwt als een integere organisatie, zal zij meer vertrouwen krijgen in het openbaar bestuur. Dit onderzoek geeft hopelijk een richting aan om te koersen naar een integere overheid.

<sup>1</sup> Zie hoofdstuk 3 voor gehanteerde definitie

## 1.4 Wetenschappelijke relevantie

Verscheidene onderzoeken hebben reeds aandacht besteed aan integriteit. Veel van deze onderzoeken richtten zich zeer specifiek op integriteitsschendingen en waren bovendien veelal normatief van aard. Tot op heden is er echter zeer weinig empirische kennis over de effecten van integriteitsbeleid. Dit onderzoek richt zich op gemeentebestuurders en benadert het onderwerp bovendien vanuit een vernieuwend perspectief, te weten dat van de gemeentebestuurders zelf.

Een belangrijke dimensie van dit onderzoek betreft de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders. Niet eerder werd in onderzoeken uitdrukkelijk aandacht besteed aan de manieren waarop bestuurders integriteitsbeleid ervaren en hoe zij aangeven dat dergelijk beleid hun handelen beïnvloedt. De wijzen waarop bestuurders beleid beleven kan een vernieuwde dimensie opleveren in het ontwikkelen of verbeteren van integriteitsbeleid.

## 1.5 Leeswijzer

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *“Op welke wijzen geven gemeenten invulling aan het begrip ‘integriteit’ en hoe beïnvloeden de gehanteerde vormen van integriteitsbeleid de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders?”* Om een antwoord te kunnen formuleren op deze vraag zal in het volgende hoofdstuk eerst een theoretische verkenning volgen, om de positie van dit onderzoek te bepalen ten opzichte van eerder gedane onderzoeken ten aanzien van integriteit. In het theoretisch kader zal aandacht uit gaan naar het concept integriteit, de normatieve discussies die gaande zijn over het belang van integriteitsbeleid in gemeenten en een inventarisatie van verschillende indelingen van beleidsinstrumenten welke in de loop der tijd zijn ontstaan.

In het daaropvolgende hoofdstuk drie zal de stap worden gemaakt van theorie naar praktijk, waarbij de definities worden gegeven zoals in dit onderzoek gehanteerd. Tevens zullen de in de inleiding besproken variaties op X (structuur en regelgeving en cultuur en personeel) nader worden geconcretiseerd en toegelicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele hypothesen.

Hoofdstuk vier staat vervolgens in het teken van de onderzoeksstrategie. De keuze voor een multiple casestudy zal worden verantwoord en tevens zal worden ingegaan op de methoden documentanalyse en semi-gestructureerde interviews die zijn ingezet om een antwoord op de onderzoeksvraag te genereren. Paragraaf 4.3 gaat specifiek in op de wijzen waarop rekening is getracht te houden met de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

In de hoofdstukken vijf en zes komen vervolgens de resultaten van het onderzoek aan de orde. Aan beide cases, de gemeenten Juinen en Ter Weksel<sup>2</sup>, is een apart hoofdstuk gewijd, waarin achtereenvolgens aandacht wordt besteed aan de eerste telefonische kennismaking met de gemeente, het beleidsdocument aangaande integriteit dat voorhanden is, en tot slot de kern van het onderzoek; de ervaringen en belevingen van gemeentebestuurders bij het beleid. Na elke bespreking van de afzonderlijke gemeenten volgt een deelconclusie.

Hoofdstuk zeven vertaalt vervolgens de belangrijkste resultaten van beide cases in conclusies door antwoord te geven op de vraagstelling van het onderzoek. De conclusies zijn per thema weergegeven om de informatie voor de lezer zo overzichtelijk mogelijk te maken.

---

<sup>2</sup> Zie pagina 19 voor verantwoording van de naamkeuze

Het voorlaatste hoofdstuk biedt ruimte voor discussie, waarbij wordt gereflecteerd op het onderzoek en de gevonden resultaten. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk een suggestie gedaan voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk negen geeft een overzicht van alle gebruikte literatuur. Daarnaast zijn vijf bijlagen aan deze rapportage toegevoegd. Bijlage I geeft een overzicht van de literatuur uit de theoretische verkenning en laat hierbij zien waar de auteurs zich op baseren. Bijlage II is de topiclijst die is gebruikt bij de semi-gestructureerde interviews. Het concept 'beleving' is hier geoperationaliseerd. Als bijlage is tevens de brief opgenomen die ter voorbereiding op het interview naar alle wethouders is gestuurd. De laatste twee bijlagen betreffen achtereenvolgens een lijst van respondenten en de legenda transcripten.

## 2. Integriteit; een theoretische verkenning

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de positie van dit onderzoek binnen de wetenschappelijke literatuur aangaande integriteit die reeds voorhanden is. Aan de hand van de opgestelde theoretische deelvragen<sup>3</sup> zal ik hierbij ingaan op de verschillende definities van integriteit die in omloop zijn, de voortslepende normatieve discussie betreffende de al dan niet noodzakelijke aandacht voor integriteitsbeleid en verkennende empirische studies naar beleidsinstrumenten. Tot slot zal ik concluderen hoe de opgedane theoretische inzichten bijdragen aan de inrichting van mijn onderzoek. In de bijlagen is een tabel opgenomen welke nog eens overzichtelijk weergeeft welke wetenschappelijke literatuur voorhanden is, en waar de auteurs hun beweringen op baseren.

### 2.1 Integriteit klinkt als muziek in de oren

Integriteit is een veelgebruikt begrip. In menig journaalbulletin of krantenkop komt de term voorbij, al dan niet om een affaire wegens gebrek aan integriteit te vermelden. Wat echter exact met integriteit en integer gedrag wordt bedoeld is niet duidelijk. Dat integriteit een positieve lading heeft is zeker, met andere woorden, integriteit klinkt als muziek in de oren. Iedereen wil integer zijn, maar wanneer ben je dit nu precies? Waar liggen de grenzen van de moraal?

Het gebrek aan een eenduidige invulling van het begrip integriteit wordt door Huberts en van den Heuvel (2003) verklaard door de continu veranderende maatschappelijke verhoudingen, waarbij een verschuiving plaatsvindt van de dominante waarden en normen. De definitie van het begrip integriteit dient dan ook te worden beoordeeld vanuit de 'geest van de tijd'. Spinoza formuleerde zijn definitie van integer gedrag in een periode met een geheel andere heersende moraal dan tegenwoordig.

Volgens de Dikke van Dale (2010) luidt de betekenis van integriteit als volgt: *"in-te-gri-teit de; v 1 onschendbaarheid 2 eerlijkheid, onkreukbaarheid"*. De definitie die in het woordenboek wordt gegeven is een zeer algemene. De term integriteit is niet alleen van toepassing op bestuurlijke verhoudingen, maar op uiteenlopende relaties die mensen met elkaar aan kunnen gaan. Ook een vriend of vriendin kan niet eerlijk zijn, en dus niet integer.

Verscheidene auteurs geven een meer specifieke definitie van integriteit vanuit het perspectief van het openbaar bestuur. In *De Kreukbare Overheid* omschrijft Hoetjes (2000: 12) de integere overheid als *"een overheid die zich gedraagt overeenkomstig de grondregels van haar legitimiteit"*, een overheid die handelt volgens de geschreven en ongeschreven regels van het politieke en bestuurlijke 'spel', waardoor zij wordt aanvaard door de burgers.

Huberts en van den Heuvel hanteren een meer concrete definitie van het concept integriteit. Daar waar Hoetjes integriteit benadert vanuit het perspectief van de overheid als organisatie, leggen Huberts en van den Heuvel zich toe op integriteit gezien vanuit de individuen die werkzaam zijn bij de overheid; bestuurders en ambtenaren. Volgens hen houdt bestuurlijke integriteit in dat *"politici, bestuurders en ambtenaren zich in hun ambt, taak of functie laten leiden door zorgvuldig handelen, onkreukbaarheid en openheid, dat zij in hun functie geen privé-belangen nastreven, loyaliteit, objectiviteit en rechtschapenheid betrachten, op zorgvuldige wijze belangen afwegen en controleerbaarheid, rechtvaardigheid en onpartijdigheid in praktijk brengen."* (Huberts en van den Heuvel, 2003: 20)

In de veelomvattende definitie van Huberts en van den Heuvel worden termen opgesomd zoals deze ook in andere definities, zoals die van de Dikke van Dale, gehanteerd worden. Gesteld

<sup>3</sup> Zie probleemstelling, pagina 5

kan worden dat ondanks het gebrek aan een eenduidige definitie, integriteit meermaals wordt geassocieerd met dezelfde concepten onkreukbaarheid, eerlijkheid, openheid. Het onderscheid dat kan worden gemaakt tussen de verschillende visies op integriteit is dat de één integriteit ziet als een consistent 'zijn', integriteit als heelheid. Binnen een tweede visie is integriteit een waarde temidden van andere waarden, je moet open en eerlijk zijn en ook integer. Bij de derde visie op integriteit, die Huberts en van den Heuvel aanhangen, wordt integriteit tevens met waarden verbonden, maar is integriteit een overkoepelende factor; integriteit is het geheel van eerlijkheid, openheid, controleerbaarheid et cetera.

## 2.2 Veel noten op de zang; De rol van integriteitsbeleid binnen het gemeentelijk bestuur

Het inleidende citaat van Spinoza illustreert dat de aandacht voor integriteit van alle tijden is. Spinoza sprak over het belang van integriteit om de vrees en eerbied in stand te houden, ten einde de macht van de Staat te kunnen handhaven. Maar wat is nu de rol van integriteitsbeleid binnen het gemeentelijk bestuur in de eenentwintigste eeuw?

Het directe doel van integriteitsbeleid is uiteraard het voorkomen of aan het licht brengen van integriteitschendingen. In legio publicaties wordt ruimschoots aandacht besteed aan integriteitschendingen, de aard van deze schendingen en de cases betreffende het onderwerp. (Zie Huberts 2005, Huberts en van den Heuvel 2003, Bovens 2006) De achterliggende, diepere doelstelling van integriteitsbeleid is het waarborgen van het vertrouwen van de burger in het bestuur. (Dales, 1992: 9) Immers, als het openbaar bestuur niet integer handelt en het vertrouwen van de burgers verliest, kan het niet besturen.

Over het belang van integriteitsbeleid voor het openbaar bestuur wordt echter verschillend geoordeeld. Daar waar Ien Dales in de hoedanigheid van minister van Binnenlandse Zaken in 1992 een toespraak hield bij de jaarvergadering van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten over het grote belang van integriteitsbeleid binnen het openbaar bestuur, publiceerde Mark Bovens jaren later een kritisch artikel in *Bestuurskunde* (2006 nr. 1) onder de veelzeggende titel: *Het ongelijk van Ien Dales. Over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid*. Bovens bepleit dat alle goedbedoelde aandacht voor de integere overheid leidt tot inflatie van het begrip integriteit waardoor juist een tegengesteld effect wordt bereikt. Veel discussie kwam voort uit de uitspraak van Dales: *"Een beetje integer kan niet."* (Bovens, 2006: 64). Bovens concludeert dat de uitspraak van Dales dan wel een mooie retorische vondst was, maar feitelijk absoluut onhoudbaar; *"Als er één ding opvalt in de periode die verlopen is sinds de lezing van Dales, dan is het wel de enorme rekbaarheid en de grote inflatie van het integriteitbegrip."* (Bovens, 2006: 65). Er is niet zoiets als wél integer of níet integer, aldus Bovens. Sterker nog, *"volledig integer kan niet."* (ibid)

Ondanks de kritieken van Bovens op de uitlatingen van Dales, komt ook hij tot de conclusie dat aandacht voor integriteit noodzakelijk is (geworden). Hoewel hij van mening is dat de angst voor corruptie en fraude zijn gevoed door de uitspraken van Dales, constateert Bovens dat het beeld van de kreukbare overheid een politiek feit is. Publieke organisaties moeten laten zien dat zij alert zijn en blijven. Bovens sluit zich op dit punt aan bij de opvatting van Hoekstra; *"Integriteitsbeleid binnen de politieke sector blijft daarom voorlopig op zijn minst een politiek-publicitaire noodzaak."* (Hoekstra, 2005: 68-77)

Het door Bovens beschreven verschijnsel wordt ook wel eens bestempeld als de 'integriteitsparadox': wie goed naar onregelmatigheden zoekt, zal meer vinden en dus leidt aandacht voor integriteit bijna als vanzelf tot meer onderzoek, affaires en opschudding (Kearny 2008).

## Wettelijk kader

Ongeacht de verschillende denkbeelden over de oorzaken die ten grondslag liggen aan de noodzaak tot integriteitsbeleid, is er wel een zekere consensus ontstaan over het feit dat er daadwerkelijk aandacht moet worden besteed aan integriteitsbeleid. Deze consensus heeft zich onder andere vertaald in wettelijke afspraken.

In verschillende wetboeken zijn artikelen opgenomen waarin de rol van de ambtenaar wordt beschreven. Hierbij is het van belang op te merken dat blijkens de jurisprudentie tot het begrip 'ambtenaar' tevens "elke door het openbaar gezag tot een openbare betrekking aangestelde persoon" (Vos en van Enden in Huberts en van den Heuvel, 2005) wordt gerekend (burgemeesters, wethouders, bestuurders). In het Wetboek van Strafrecht wordt onder andere vermeld dat het voor een ambtsdrager strafbaar is steekpenningen aan te nemen (art. 363). In de Gemeentewet zijn een aantal zeer concrete bepalingen opgenomen, onder andere met betrekking tot het vervullen van nevenfuncties. Vooral in kleinere gemeenten wordt de functie van wethouder veelal uitgevoerd naast een andere functie, waardoor belangenverstrengeling op de loer ligt. (Huberts en van den Heuvel, 2003).

Uit de Wet Dualisering Gemeentebestuur volgt dat de gemeenteraad voor de burgemeester en wethouders een gedragscode dient op te stellen. De raad beschikt hierdoor over een extra controle-instrument. De inhoud van dergelijke gedragscodes wordt door de gemeenten zelf bepaald (Wet Dualisering Gemeentebestuur, artikel 41b,c)

Voor de praktijk betekenen dergelijke bepalingen dat de feitelijke invoering hiervan wordt overgelaten aan de decentrale overheid, de gemeente. Voorgaande wil zeggen dat de mogelijkheid wordt geboden op ieder afzonderlijk bestuursniveau maatregelen te nemen om de integriteit te waarborgen. Hoewel de verplichting bestaat een gedragscode op te stellen, bestaan er geen eisen voor de (diepgang van de) inhoud van de code. De verschillende gemeenten hebben dus zeggenschap over het te voeren beleid (Huberts en van den Heuvel, 2003).

## 2.3 Instrumentarium; de wegen naar Rome

In 2003 publiceerden Huberts en van den Heuvel een verkennend empirisch onderzoek waarin zij een inventarisatie maakten van de toenmalige stand van zaken betreffende integriteitsbeleid in een aantal Nederlandse gemeenten. Aangezien de rijksoverheid de invulling van het beleid heeft overgelaten aan de afzonderlijke gemeenten, is er een verscheidenheid aan maatregelen ontstaan. "Dat maakt de vraag relevant hoe dat beleid er in de praktijk uit ziet (...) Er zijn verschillende mogelijkheden om instrumenten en strategieën van gemeentelijk integriteitsbeleid in te delen." (Huberts en van den Heuvel, 2003: 39)

Een mogelijke wijze om beleidsinstrumenten in te delen is door het onderscheid te maken tussen preventieve en repressieve beleidsinstrumenten. Preventieve maatregelen hebben als doel om integriteitsschendingen te voorkomen, of op zijn minst sterk te verminderen. Repressieve maatregelen dienen ter bestraffing van integriteitsschendingen. Repressieve instrumenten kunnen echter tevens preventief werken, door hun afschrikwekkende functie (ibid).

Huberts en van den Heuvel ontwikkelden een nieuwe systematische indeling van beleidsinstrumenten door onderscheid te maken tussen drie 'sectoren' waar het integriteitsbeleid zich op richt, daarbij gaat het om integriteitsbeleid dat gericht is op de organisatiestructuur (regels, voorschriften en procedures in de administratieve organisatie), de organisatiecultuur van de gemeente (klokkenluidersregeling, doelen, missie en normen en waarden) en het personeelsbeleid (ambtseed en vertrouwenspersoon). In hoofdstuk drie volgt een uitwerking van de indeling in beleidsinstrumenten, de variaties op onafhankelijke variabele X, welke in dit onderzoek worden gehanteerd.



## 2.4 Zijn er meer wegen die naar Rome leiden?

Als een logisch gevolg van de toegenomen aandacht voor integriteit en integer handelen, is er een grotere behoefte ontstaan aan meer informatie ter bestrijding van integriteitsschendingen. Zoals in de voorgaande paragraaf reeds aan de orde gekomen, is een melange van preventieve en repressieve maatregelen ontstaan (Van den Heuvel et al. 1999:11). De preventieve maatregelen zijn ontstaan uit het gedachtegoed 'voorkomen is beter dan genezen'. Van den Heuvel bepleit dat om deze reden veel waarde wordt gehecht aan bewustwording (Van den Heuvel et al. 1999:12). Door middel van informatieverstrekking, discussies en trainingen wordt getracht het ethisch bewustzijn van politici en ambtenaren te vergroten (ibid).

Naast de verkennende indeling naar beleidsinstrumenten ten aanzien van integriteit, plaatsen Huberts en van den Heuvel een aantal normatieve claims. Zo bepleit het duo dat de eerste stap naar een integere overheid het bespreekbaar maken van onrechtmatig gedrag betreft (Van den Heuvel et al. 1999: 33). Het bespreken van integriteit is de enige wijze om meer helderheid te verschaffen in de overheidsorganisatie en de daar geldende waarden en normen. Ten einde een beter bewustzijn te genereren over wat wel en niet geoorloofd is, kunnen trainingen en cursussen zinvol zijn, aldus Van den Heuvel.

De repressieve maatregelen kunnen worden toegelicht als 'genezingstraject' daar waar voorkoming niet meer mogelijk is. Volgens van den Heuvel en Huberts leidt echter enkel een 'volledig' beleid dat gericht is op beleidsvorming, beleidsuitvoering, handhaving, controle en bewustwording tot een meer integere organisatie (2003:53). Beleid dat enkel gericht is op bewustwording voldoet niet, evenals enkel het opstellen van gedragsregels, bepleit het duo.

Naar aanleiding van de indeling die Huberts en van den Heuvel maakten door beleidsinstrumenten naar 'sector' waar deze zich op richten te categoriseren (structuur, cultuur, personeel), doet het duo tevens enkele normatieve uitspraken. De meest evidente betreft dat beleidsinstrumenten gericht op de organisatiestructuur (de 'hardware' van de organisatie) noodzakelijk zijn om de organisatie conform haar doelstellingen te laten functioneren. De instrumenten gericht op de organisatiecultuur, waartoe waarden, normen, regels en voorschriften behoren die niet direct afdwingbaar zijn en dus gericht zijn op de mentaliteit van de organisatie, zijn volgens Huberts en van den Heuvel *"niet per se nodig, maar wel nuttig om het goed functioneren van de organisatie te bevorderen"* (Huberts en van den Heuvel, 2003: 40).

De bestaande, veelal normatieve, theorieën geven echter nog geen inzicht in de wijze waarop de verschillende vormen van beleid ('pakketjes' instrumenten) de integriteitsbeleving van bestuurders beïnvloeden. De tot nu toe uitgevoerde empirische onderzoeken hebben zich voornamelijk toegelegd op het verkennen van het beleid en het ontwikkelen van heldere indelingen. De 'scope' van de theorie reikt tot op heden niet tot de effecten van beleid op de beleving van bestuurders. Het volgende hoofdstuk zal in het teken staan van de transformatie van theorie naar onderzoekspraktijk, waarbij de onderzoeksconcepten zullen worden gedefinieerd.

Als bijlage is een tabel opgenomen<sup>4</sup>, welke een overzicht geeft van de beschreven literatuur. Deze tabel geeft nog eens beknopt de beweringen weer die de verscheidene auteurs maken en laat daarbij zien waarop de auteurs deze claims baseren.

<sup>4</sup> Bijlage I, pagina 50

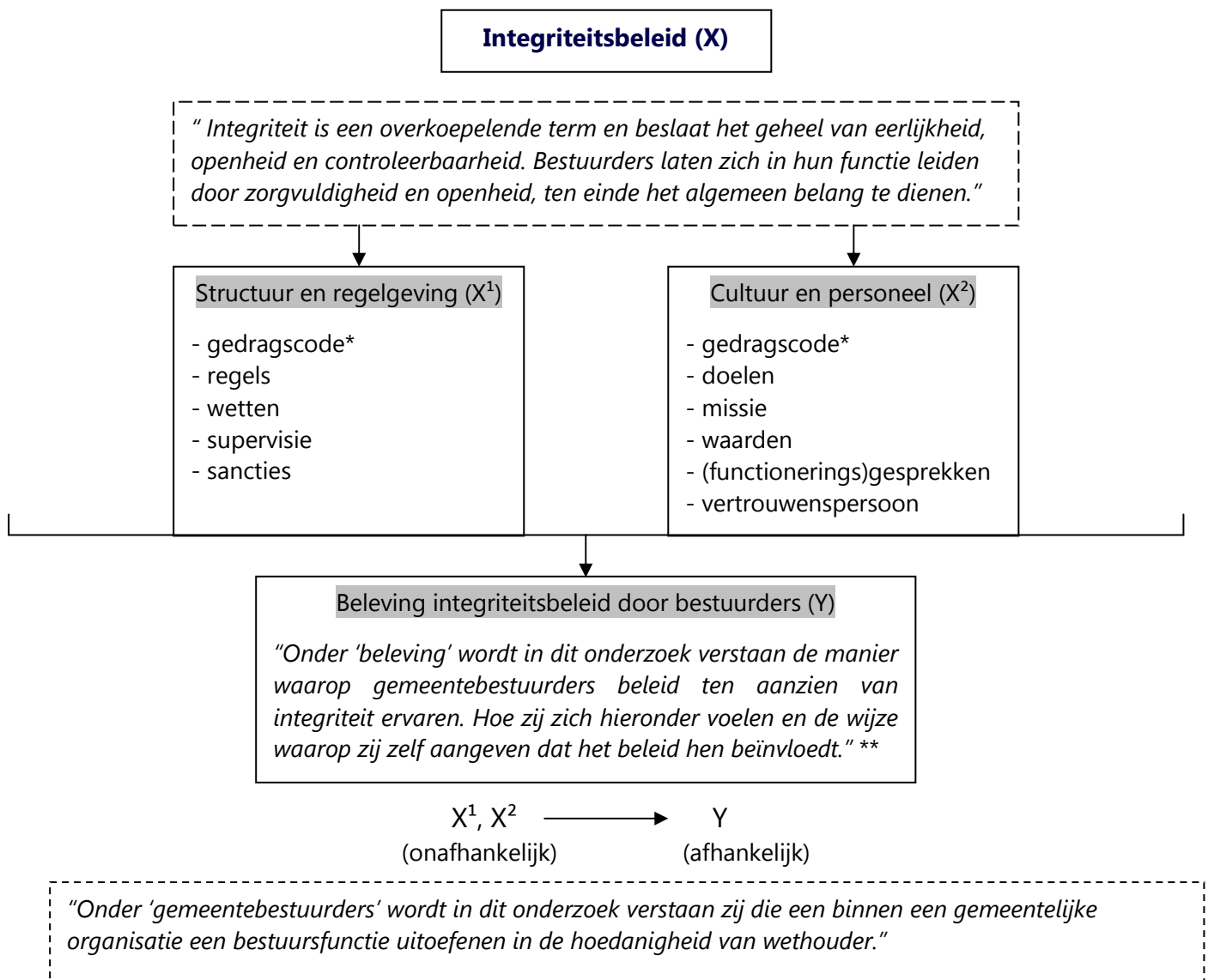


### 3. Van theorie naar praktijk

Zoals de titel doet vermoeden, wordt in dit hoofdstuk een stap gemaakt van de opgedane theoretische inzichten naar de onderzoekspraktijk. Het hoofdstuk bestaat uit een paragraaf waarin een onderzoeksmodel is opgenomen, gevolgd door een paragraaf waarin aandacht wordt besteed aan hypothesen.

#### 3.1 Afbakening onderzoeksconcepten

Het onderstaande onderzoeksmodel geeft een schematische weergave van de inrichting van het onderzoek. Na een definitie van het concept 'integriteit' zijn in de drie parallelle kolommen ter operationalisatie beleidsinstrumenten opgenomen zoals deze kunnen worden geschaard onder de verschillende variaties op de onafhankelijke variabele. Tevens zijn de afhankelijke variabele en de onderzoekseenheden gedefinieerd.



\* Zie volgende pagina voor de benadering van gedragscodes in dit onderzoek.

\*\* Zie voor de verantwoording van de keuze voor beleving hoofdstuk 4: Strategie; belevingsonderzoek

**Figuur 1:** Schematische weergave van de inrichting van het onderzoek

Naar aanleiding van de reeds bestaande literatuur op het gebied van integriteitsbeleid, zijn de verschillende begrippen en variabelen voor dit onderzoek nader gespecificeerd. In navolging van Huberts en van den Heuvel wordt in dit onderzoek de onafhankelijke variabele integriteit beschouwd als een overkoepelende term, waarbij integriteit het geheel is van een aantal 'deugdelijke' waarden als eerlijkheid, openheid en onkreukbaarheid<sup>5</sup>. Het geheel van deze waarden maakt iemand tot minder of meer integer persoon. In dit onderzoek ga ik er van uit dat integriteit een ordinaal concept is, variaties tussen minder en meer integer zijn mogelijk.

In verschillende publicaties wordt er op andere wijze onderscheid gemaakt tussen de typen beleid die door Nederlandse gemeenten worden gehanteerd om de integriteit te waarborgen. Uit de theoretische verkenning bleek dat naast een mogelijke indeling op basis van preventieve en repressieve maatregelen, Huberts en van den Heuvel een indeling maakten op basis van waar het beleid zich op richt (structuur, cultuur, personeel). In dit onderzoek maak ik, anders dan Huberts en van den Heuvel, specifiek onderscheid tussen structuur en regelgeving ( $X^1$ ) en cultuur en personeel ( $X^2$ ), om een scherpe tegenstelling neer te kunnen zetten tussen beide benaderingen. Ik benader structuur en regelgeving als een formeel, strikt beleid ten aanzien van integriteit, daar waar cultuur en personeel benader als een meer informele, personeelsgerichte opvatting om integriteit te waarborgen. Deze afbakening van de onderzoeksconcepten dient om verschillen in de effecten van formeel (regels) en informeel beleid (cultuur, personeel) op de beleving van gemeentebestuurders meetbaar te maken.

Zoals weergegeven in het onderzoeksmodel is er een speciale rol weggelegd voor de gedragscodes. In het wettelijk kader<sup>6</sup> werd reeds betoogd dat het opstellen van een gedragscode door de wet verplicht is gesteld. Om deze reden is dit instrument bij beide variabelen opgenomen. Ik benadruk hierbij echter dat de invulling van het instrument sterk verschillend is; bij de variabele 'structuur en regelgeving' is de gedragscode leidend en zeer uitgebreid opgezet, bij de variatie 'cultuur en personeel' speelt de gedragscode een ondergeschikte rol ten opzichte van andere instrumenten. In de sectie onderzoeksstrategie waarin de gekozen casussen worden geïllustreerd, zal specifiek aandacht worden besteed aan de rol van gedragscodes.

## **Beleving**

In de inleiding van deze rapportage beschreef ik reeds waarom het vanuit wetenschappelijk oogpunt relevant is om de beleving van wethouders te nemen als uitgangspunt in deze empirische studie. In het hoofdstuk 'strategie: belevingsonderzoek', zal ik uitvoeriger in gaan op de keuze voor deze benadering en de logische gevolgen voor de gehanteerde methoden.

Paragraaf twee van het betreffende hoofdstuk staat in het teken van de gehanteerde methoden: documentanalyse en interviews. Door middel van documentanalyse zal geprobeerd worden inzicht te verkrijgen in de exacte wijze waarop gemeenten invulling geven aan integriteitsbeleid. De half open interviews die zijn gehouden om onderzoek te doen naar de beleving van gemeentebestuurders, werden gehouden aan de hand van een topiclijst. Deze topiclijst geeft weer hoe 'beleving' in dit onderzoek is geoperationaliseerd.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Zie paragraaf 2.1, pagina 5

<sup>6</sup> Theoretische verkenning, pagina 9

<sup>7</sup> Zie bijlage II, pagina 52

### 3. 2 Hypothesen

Naar aanleiding van de theorie zijn bij de centrale onderzoeksvraag twee hypothesen opgesteld. Voor elk van de variaties op de onafhankelijke variabele X (integriteitsbeleid) is een hypothese opgesteld over de afhankelijke variabele Y (beleving), waarbij is toegelicht waarom de genoemde uitkomst wordt verwacht.

*“Op welke wijzen geven gemeenten invulling aan het begrip ‘integriteit’ en hoe beïnvloeden de gehanteerde vormen van integriteitsbeleid de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders?”*

X<sup>1</sup> : Structuur en regelgeving

**H1:** Gemeentebestuurders zijn dagelijks bewust met integriteit bezig en ervaren integriteit als ‘belangrijk’ in de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden. Zij hechten waarde aan de toetsbaarheid van gedragsafspraken.

X<sup>2</sup> : Cultuur en personeel

**H2:** Gemeentebestuurders zijn in hun dagelijkse werkzaamheden niet expliciet met integriteit bezig, maar zij ervaren integriteit vooral als onderdeel van de organisatiecultuur die gebaseerd is op ‘vertrouwen’.

#### Verantwoording hypothesen

De eerste hypothese is geformuleerd naar aanleiding van de normatieve claim van bestuurskundige Huberts. Hij beweert dat men zich door de aanwezigheid van strikte regels bewust is van integriteit en de waarde die de organisatie hecht aan integer handelen. Huberts bepleit dat structuur en regelgeving essentieel is voor een succesvol integriteitsbeleid.<sup>8</sup> Mijn persoonlijke verwachting is dat wethouders door het tastbare document frequent geconfronteerd worden met de mogelijke gevolgen van niet integer handelen en hier bewust hun gedrag op aan proberen te passen.

De tweede verwachting luidt dat gemeentebestuurders die in aanraking komen met integriteitsbeleid gericht op organisatiecultuur en personeel minder direct met het beleid bezig zijn en de mogelijke gevolgen van laakbaar handelen. Huberts claimt dat beleid ten aanzien van de cultuur niet strikt noodzakelijk is, maar wel nuttig. Bij beleid waarin cultuur de hoofdtoon voert, verwacht ik dat bestuurders vooral uit zullen gaan van vertrouwen (‘tot het tegendeel blijkt’)

In de praktijk zou het verschil in de beleving van het beleid gevolgen kunnen hebben voor het bewustzijn en het constateren van laakbaar handelen; mogelijk zijn bestuurders die werken met een gedragscode alerter op situaties waarin de integriteit in het geding kan komen.

<sup>8</sup> Zie ook paragraaf 2.4, pagina 10

## 4. Strategie; belevingsonderzoek

Dit onderzoek betreft een kwalitatief onderzoek naar de wijzen waarop gemeenten die verschillende vormen van integriteitsbeleid hanteren invulling geven aan dit concept. De centrale doelstelling van het onderzoek is om vervolgens na te gaan hoe deze verschillende vormen van beleid van invloed zijn op de manier waarop gemeentebestuurders het beleid ervaren. Om ervaring en beleving op een genuanceerde wijze in beeld te brengen, is een kwalitatieve onderzoeksbenadering bijzonder geschikt (Maso 1989, Miles & Huberman 1984, Morse 1994, Strauss & Corbin 1990). Kwalitatief onderzoek laat beter dan andere onderzoeksstrategieën toe de subjectieve aspecten van de werkelijkheid zichtbaar te maken.

Het onderzoek richt zich nadrukkelijk niet op het meten van effecten van beleid in de hoedanigheid van integriteitsschendingen; hoeveelheden en frequenties spelen geen evidente rol. Kwalitatieve gegevens als beleving en ervaring staan daarentegen centraal. Het onderzoek is interpretatief van aard. De sociale wetenschap tracht te begrijpen welke betekenissen mensen creëren, ontwikkelen en uitdragen (Easterby-Smith et al., 1991). De sociale constructies van de werkelijkheid worden gevormd door de betreffende personen in specifieke situaties. Ik ga er als onderzoeker vanuit dat er niet één werkelijkheid is; iedere (in dit geval gemeentebestuurder) kent zijn eigen werkelijkheid vanuit zijn eigen perspectief.

Middels dit onderzoek probeer ik te begrijpen ("verstehen") hoe aandacht wordt besteed aan integriteit en welke gedachten hier aan ten grondslag liggen. Door bij iedere casus<sup>9</sup> een zo groot mogelijk aantal respondenten op te nemen, zal ik proberen een dominant 'verhaal' te abstraheren, de mogelijke aanwezigheid van een dominante 'ervaring' van gemeentebestuurders bij een bepaalde vorm van integriteitsbeleid.

### 4.1 Casusstudie

De gekozen manier om het effect van de verschillende vormen van integriteitsbeleid te onderzoeken betreft een casusstudie. Een argument voor deze keuze is het praktijkgerichte karakter van deze strategie, waarbij ik als onderzoeker een bijdrage probeer te leveren voor een maatschappelijk probleem (Yin, 2009: 8-13). Twee cases zullen centraal staan binnen het onderzoek, voor elke variatie op X één casus. Het onderzoek is dus een multiple casestudy. Om een zo goed mogelijke vergelijking te kunnen maken zijn drie gemeenten geselecteerd die variëren op X en verder zo homogeen mogelijk zijn, "*most similar systems design*" (Lijphart 1971). Een belangrijke afweging met betrekking tot de casuselectie is de balans tussen een zo groot mogelijke variatie op X en een zo groot mogelijke homogeniteit ten aanzien van overige factoren.<sup>10</sup>

Een aandachtspunt aangaande de selectie van geschikte casussen, is het feit dat een duidelijke scheidslijn tussen de variaties op X niet altijd even duidelijk te trekken is. Ik benadruk dat de onderzochte casussen zo veel mogelijk zijn te typeren als een van de variabelen op X, een strikte scheiding is binnen de onderzoekspraktijk echter onmogelijk. Een gemeente waar de nadruk ligt op beleid dat is gericht op structuur en regelgeving, zal zeer waarschijnlijk ook instrumenten hanteren welke onder organisatiecultuur geschaard kunnen worden, en zoals eerder bepleit zal een gemeente waar men zich richt op een culturele benadering ter waarborging van integriteit tevens gebruik maken van een door de wet verplicht gestelde vorm van een gedragscode.

<sup>9</sup> Zie volgende paragraaf

<sup>10</sup> Meer over deze overwegingen in de paragraaf: Betrouwbaarheid en validiteit (4.3)

De selectie van de betreffende casussen heeft plaatsgevonden aan de hand van informatie die door verscheidene bronnen ter beschikking werd gesteld. Onder andere onderzoeksbureau Necker van Naem uit Utrecht en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten hebben medewerking verleend aan dit onderzoek. Tevens hebben artikelen uit het tijdschrift Binnenlands Bestuur een bijdrage geleverd aan het genereren van kennis over de gehanteerde beleidsvormen. In verband met de anonimiteit van de betrokken gemeenten kan naar de aangewende artikelen uit Binnenlands Bestuur niet worden verwezen, aangezien de gemeentenamen in deze artikelen worden genoemd.

De gemeenten zijn vervolgens geselecteerd en geplaatst onder een van de variaties op X (structuur en regelgeving en cultuur en personeel) op basis van de informatie geabstraheerd uit de officiële beleidsdocumenten zoals deze op de webpagina's van de betreffende gemeenten voorhanden zijn, en hun onderlinge vergelijkbaarheid (Y factoren).

Aangezien voor iedere variatie op X slechts één casus is geselecteerd in verband met de praktische uitvoerbaarheid in het tijdsbestek van het onderzoek, is er slechts een beperkte mogelijkheid tot het generaliseren van de gevonden resultaten.

Aanvankelijk was ook een derde afhankelijke variabele in het onderzoek opgenomen, te weten de variabele 'geen beleid'. Hoewel de wet gemeenten verplicht stelt een gedragscode op te stellen voor bestuurders, is nog niet door alle gemeenten gehoor gegeven aan deze eis<sup>11</sup>. De wethouders van de gemeente die als casus was geselecteerd voor deze variabele, waren ondanks meerdere toenaderingspogingen niet bereid medewerking te verlenen aan dit onderzoek, hetgeen ertoe geleid heeft dat de variabele 'geen beleid' is komen te vervallen. Deze variabele had een aanvulling kunnen geven op de wijzen waarop aandacht voor integriteit wordt ervaren, echter, het ontbreken van deze resultaten doet niets af aan de informatie die dit onderzoek oplevert over de andere twee variabelen 'structuur en regelgeving' en 'cultuur en personeel'.

Onderstaand een eerste kennismaking met de twee gemeenten. Het afsluitende schema geeft een beknopte samenvatting van de gemeenten en hun kenmerken, ten einde de vergelijkbaarheid inzichtelijk te maken.

#### 4.1.1 De gemeente Juinen

##### Geografie en demografie

De gemeente Juinen is een middelgrote gemeente. De gemeente Juinen is de kleinste onderzoeksgemeente met een oppervlakte tussen de nul en vijftig vierkante kilometer en een inwoneraantal tussen de vijftien- en vijfendertig duizend.

##### Politiek en bestuur

Het college van Juinen bestaat uit de burgemeester en drie wethouders. In het college van Juinen zijn zowel linkse als rechtse partijen vertegenwoordigd. Twee van de drie wethouders van de gemeente waren bereid medewerking te verlenen aan het onderzoek, een van hen is pas sinds kort aangetreden als wethouder en achtte zich te onervaren een evidente bijdrage aan het onderzoek te kunnen leveren.

##### Integriteit: Structuur en regelgeving (X<sup>2</sup>)

De nadruk van het integriteitsbeleid van de gemeente Juinen ligt sterk op regelgeving. Op de website van de gemeente wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan integriteit met een aparte pagina waarop de gedragscode door eenieder is te downloaden. De gemeente heeft twee afzonderlijke gedragscodes voor het ambtelijk apparaat en het college. Beide gedragscodes zijn

<sup>11</sup> Resultaten verkregen middels een anonieme telefonische enquête onder gemeenten, uitgevoerd door onderzoeksbureau Necker van Naem

zeer uitgebreid opgezet. Andere documenten ten aanzien van integriteit dan de gedragscode zijn niet voorhanden.

#### 4.1.2 De gemeente Ter Weksel

##### Geografie en demografie

De gemeente Ter Weksel is wat groter dan Juinen. De gemeente heeft een oppervlakte van vijftig à honderd vierkante kilometer en telt tussen de vijftientwintig- en vijftigduizend inwoners. De twee gemeenten liggen in dezelfde regio.

##### Politiek en bestuur

Ook binnen de gemeente Ter Weksel zijn drie wethouders werkzaam. Ook in dit college zijn zowel linkse als rechtse partijen vertegenwoordigd.. Alledrie de wethouders uit Ter Weksel waren bereid medewerking te verlenen aan het onderzoek.

##### Integriteit: Cultuur en personeel (X<sup>3</sup>)

In 2003 publiceerde de gemeente Ter Weksel een beleidsdocument op haar website aangaande integriteit. Het omvangrijke document heeft in beginsel betrekking op de gehele gemeentelijke organisatie, hoewel sommige passages specifiek gericht zijn op ambtenaren of bestuurders. In het document wordt veelvuldig aandacht besteed aan betekenisgeving, in de bijlage is echter ook een beknopte gedragscode opgenomen.<sup>12</sup>

#### 4.1.3 Overzicht

Onafhankelijke variabele (X)	Juinen	Ter Weksel
<b>Integriteitsbeleid</b>	Structuur en regelgeving (X <sup>1</sup> )	Cultuur en personeel (X <sup>2</sup> )
Publicatiejaar beleidsdocument	2004	2003
Afhankelijke variabele (Y)	Y	Y
<b>Beleving integriteitsbeleid</b>		
Overige factoren (Z)		
<b>Geografie en demografie</b>		
- ligging gemeente*	Regio X	Regio X
- grootte gemeente (km <sup>2</sup> )	0 - 50	50 - 100
- aantal inwoners <sup>13</sup>	15.000 - 35.000	25.000 - 50.000
<b>Politiek en Bestuur</b>		
- aantal wethouders	3	3
- aantal wethouders deelnemend aan onderzoek	2	3
- politieke kleuren coalitie	zowel linkse als rechtse partijen	zowel linkse als rechtse partijen

<sup>12</sup> Zie ook paragraaf 3.1 over de positie van gedragscodes.

<sup>13</sup> Inschaling in verband met de anonimiteit van de gemeenten. Cijfers: 1 december 2010 (CBS)

## 4. 2 Methoden en technieken

De hoofdvraag van dit onderzoek, zoals hieronder nogmaals weergegeven, kan worden opgedeeld in twee empirische delen:

*“Op welke wijzen geven gemeenten invulling aan het begrip ‘integriteit’ en hoe beïnvloeden de gehanteerde vormen van integriteitsbeleid de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders?”*

*(1) Op welke wijzen geven gemeenten invulling aan het begrip ‘integriteit’?*

*(2) Wat is het effect van verschillende vormen van integriteitsbeleid op de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders?<sup>14</sup>*

Om een antwoord te kunnen formuleren op de eerste empirische vraag heb ik gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van de betreffende gemeenten. Het antwoord op de tweede empirische vraag heb ik geprobeerd te verkrijgen door half open interviews te houden met bestuurders van de verschillende gemeenten.

### 4.2.1 Documentenanalyse

Documenten zijn in dit onderzoek gebruikt als een eerste empirische verkenning van het begrip ‘integriteit’. In de literatuur passeren meerdere definities van het concept de revue, en tevens wordt verschillend gedacht over de manieren waarop overheidsinstanties met integriteit om zouden moeten gaan. Het analyseren van documenten is gebruikt om inzicht te verkrijgen in de wijzen waarop de gemeenten betekenis geven aan integriteit en welk belang zij hier aan hechten, welke vorm van integriteitsbeleid zij vervolgens voeren en hoe zij dit beleid uitdragen naar zowel de medewerkers als de burgers.

Door middel van achtereenvolgens een inhoudelijke en een retorische analyse van beleidsdocumenten, is geprobeerd inzicht te verkrijgen in zowel het feitelijke beleid dat wordt gevoerd als de context van waaruit de betreffende tekst is opgesteld; wat zijn de achterliggende gedachten van het beleid.<sup>15</sup> Om de verschillende teksten te kunnen vergelijken is naar verschillende thema’s gecodeerd (definitie integriteit, belang van integriteit, context van beleid et cetera). Door te onderzoeken wat de verschillende gemeenten met hun beleid willen uitdragen, heb ik getracht een beeld schetsen van de context waarbinnen de verschillende gemeentebestuurders functioneren. Om deze context zo nauwkeurig mogelijk weer te geven heb ik tevens aspecten van een taalkundige analyse gebruikt; hoe is de tekst opgebouwd en wat wordt expliciet en impliciet in de tekst gezegd?

Een voordeel van het gebruik van documenten is de relatief grote hoeveelheid informatie die op eenvoudige wijze door de onderzoeker kan worden verkregen. Een punt van aandacht is echter de interpretatieslag die ik als onderzoeker heb gemaakt bij de analyse van de documenten. De waarheid die bij documentenanalyse verkregen wordt, is altijd de waarheid die de onderzoeker heeft gevonden. In paragraaf 4.3 meer over hoe ik rekening heb geprobeerd te houden met de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

Zoals eerder gezegd is documentanalyse ingezet als een ‘verkennend’ instrument. De documenten hebben tevens gediend als katalysator voor gesprek met de betrokken gemeentebestuurders.

<sup>14</sup> Zie hoofdstuk 3 voor gehanteerde definities

<sup>15</sup> Informatie over deze technieken verkregen tijdens de B&O-workshop ‘Documentanalyse’



## 4.2.2 Interviews

De tweede empirische vraag heb ik geprobeerd te beantwoorden door in gesprek te gaan met gemeentebestuurders over de wijze waarop zij het door hun gemeente gevoerde beleid ervaren. Ik heb gekozen om gebruik te maken van semi-gestructureerde interviews, om enerzijds de regie te behouden over de te bespreken onderwerpen om zodoende met alle respondenten een soortgelijk gesprek te kunnen voeren. Anderzijds biedt een semi-gestructureerd interview voor de respondent de mogelijkheid om onderwerpen aan te dragen en voor de interviewer om door te vragen naar bepaalde gedachten en gevoelens. Om de interviews semi-gestructureerd te laten verlopen heb ik gebruik gemaakt van een topiclijst.<sup>16</sup>

Tot op heden was zeer weinig bekend over de manier waarop gemeentebestuurders integriteitsbeleid ervaren en in welke mate zij hiermee bezig zijn in hun dagelijkse bezigheden. Gezien de ambiguïteit van het begrip integriteit achtte ik het waardevol te achterhalen hoe de verschillende gemeentebestuurders hier mee omgaan en of er een 'dominant verhaal' is per vorm van integriteitsbeleid.

Gezien de gevoeligheid van het begrip integriteit heb ik als onderzoeker rekening houden met de sociale wenselijkheid van antwoorden. Anonimiteit is binnen dit onderzoek gegarandeerd, de vrijheid van de respondenten om te spreken werd vergroot door deze maatregel (Yin, 2009: 107). Als onderzoeker heb ik grote waarde gehecht aan het tijdig informeren<sup>17</sup> van de respondenten door inzicht te geven in het doel van het onderzoek en de interviews om zodoende vertrouwen te genereren en bruikbare data te vergaren.

De gehouden interviews variëren in duur. De duur van de interviews liep uiteen van dertig minuten tot vijfenveertig minuten, de meeste interviews duurden echter ongeveer een half uur. Bijlage IV geeft een overzicht van de geïnterviewde respondenten per gemeente en de duur van de interviews. Zoals in de volgende paragraaf nader aan de orde zal komen, worden de transcripten in verband met de anonimiteit niet openbaar gemaakt.

Aan de hand van de gehanteerde topiclijst zijn de interviews per thema geanalyseerd, om zo mogelijke overeenkomsten en verschillen te kunnen verklaren.

## 4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

In deze paragraaf sta ik stil bij de manieren waarop ik heb gepoogd de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek zo goed mogelijk te waarborgen. Hierbij zal ik onderscheid maken tussen interne en externe betrouwbaarheid, en interne en externe validiteit.

### 4.3.1 Interne betrouwbaarheid

Bij kwalitatief onderzoek is het van groot belang bij de interne betrouwbaarheid, de mogelijke vertekening van de onderzoeksresultaten door de individuele onderzoeker, uitdrukkelijk stil te staan. Bij kwalitatief onderzoek heeft de individuele onderzoeker per definitie invloed op de onderzoeksresultaten. Ik heb geprobeerd de controleerbaarheid van het onderzoek zo groot mogelijk te maken, door inzichtelijk te maken welke stappen ik als onderzoeker heb genomen en tevens door de wijze van datageneratie en -verwerking te automatiseren door bijvoorbeeld coderingen en thematiseringen. Een voordeel binnen dit onderzoek is dat ik het onderzoek individueel heb uitgevoerd, waardoor discrepanties in dataverzameling en interpretatie tussen verschillende onderzoekers niet aan de orde zijn geweest.

<sup>16</sup> Zie bijlage II: Topiclijst semi-gestructureerde interviews

<sup>17</sup> Zie bijlage III: Aanvullende informatie verstrekt aan betrokken wethouders



### **4.3.2 Externe betrouwbaarheid**

In verband met de anonimiteit is dit onderzoek niet replicerbaar. Toch heb ik aandacht besteed aan het zo expliciet mogelijk vermelden van de context van het onderzoek, welke methoden ik heb gehanteerd en welke positie ik heb gehanteerd als onderzoeker, om een soortgelijk onderzoek op andere schaal nauwkeurig uit te kunnen voeren. Om de externe betrouwbaarheid te garanderen zou het primaire onderzoeksmateriaal, zoals de interviewtranscripten, beschikbaar moeten zijn voor derden. In het belang van de privacy van de respondenten heb ik er echter voor gekozen om deze informatie niet openbaar te maken.

### **4.3.3 Interne validiteit**

Validiteit duidt op de aanwezigheid of afwezigheid van systematische vertekeningen. De interne validiteit betreft de mate waarin de gehanteerde methoden en technieken daadwerkelijk leiden tot resultaten en conclusies die het beoogde verschijnsel betreffen. In andere woorden; Heb ik achteraf inderdaad datgene onderzocht wat ik beweerde te hebben onderzocht (Yin, 2009: 42-43)?

Een vertekening zou kunnen optreden wanneer ik selectief data heb vergaard zonder mij van deze selectiviteit bewust te zijn. Om dit tegen te gaan heb ik geprobeerd zo uniform mogelijk met data om te gaan door topiclijsten te gebruiken bij de semi-gestructureerde interviews en de documenten per thema te coderen, om subjectiviteit in het verkrijgen van informatie tegen te gaan.

Een tweede manier waarop ik aandacht heb besteed aan de interne betrouwbaarheid van het onderzoek, is door middel van membercheck (Van Thiel, 2007: 112). Ik heb de geïnterviewde respondenten de gelegenheid gegeven te commentariëren op de transcripten. Het is van belang dat de respondenten zich herkennen in de door de onderzoeker geanalyseerde data. Tevens heb ik gedurende de interviews tussentijdse samenvattingen gegeven om na te gaan of ik de respondent juist begreep.

### **4.3.4 Externe validiteit**

De externe validiteit heeft betrekking op de mate van generaliseerbaarheid en de verplaatsbaarheid van de onderzoeksconclusies naar andere situaties, personen en tijdstippen (Yin, 2009:45-44). Bij de keuze voor de onderzoeksfasen heb ik geprobeerd gemeenten te selecteren die enerzijds zo veel mogelijk overeen komen qua grootte en politiek-bestuurlijke inrichting, maar anderzijds sterk verschillen in het gehanteerde integriteitsbeleid. Zoals eerder besproken zijn dergelijke fasen die voldoen aan alle eisen in de sociale werkelijkheid niet vindbaar; de gemeenten komen niet precies overeen qua geografische, demografische en politiek-bestuurlijke kenmerken, en toch zich expliciet onderscheiden door integriteitsbeleid, door volledig op een van de variaties op X aan te sluiten.

Het is dus een kwestie van keuzes maken om een zo goed mogelijke balans te vinden tussen variatie op X en overeenkomst op overige factoren. De variatie op X heeft uiteindelijk de doorslag gegeven bij het selecteren van de fasen, om conclusies te kunnen trekken die daadwerkelijk iets zeggen over verschillende vormen van integriteitsbeleid (interne validiteit). Daarnaast heb ik bij de casuselectie van belang geacht dat beide gemeenten die een duidelijk beleid voeren ook, zich ook in een vergelijkbare fase van de beleidsuitvoering bevinden. Een gemeente die al enkele jaren intensief met integriteit bezig is, kan niet goed worden vergeleken met een gemeente waar dit pas enkele maanden het geval is.

Hoewel de colleges van de gemeenten Juinen en Ter Weksel verschillen qua grootte, zijn wethouders van dezelfde of vergelijkbare partijen in het college vertegenwoordigd. Om een zo

correct mogelijk beeld van de werkelijkheid te krijgen heb ik gepoogd alle wethouders te interviewen in het kader van dit onderzoek. Zoals reeds verantwoord in paragraaf 4.1, waren de wethouders van de casusgemeente 'geen beleid' niet bereid mee te werken aan het onderzoek. De wethouders van de onderzoeksgemeenten Juinen en Ter Weksel waren wel bereid mee te werken, één van hen achtte zich echter gezien zijn ambtstermijn niet kundig genoeg om mee te werken. Vijf wethouders zijn geïnterviewd, twee Juinse en drie Ter Wekselse bestuurders.

## 5. Toetssteen voor gedragsafspraken of katalysator voor gesprek? (X<sup>1</sup>)

### 5.1 De gemeente Juinen; de eerste kennismaking

*\*\*Goedemiddag, gemeente Juinen, u spreekt met Babette\*\*.*

***"Goedemiddag, u spreekt met Marlot Kuiper van de Universiteit Utrecht."***

*"Hallo."*

***"Mevrouw, ik ben bezig met mijn afstudeeronderzoek in het kader van de opleiding Bestuurs- en Organiseringswetenschappen aan de Universiteit Utrecht. Ik doe onderzoek naar het integriteitsbeleid van Nederlandse gemeenten en nu zag ik op uw website dat hier uitvoerig aandacht aan wordt besteed middels een uitgebreide gedragscode.."***

*"Ja."*

***"en nu vroeg ik mij af of het misschien mogelijk is de wethouders van de gemeente Juinen kort te interviewen over dit onderwerp?"***

*"Daarvoor verbind ik u even door met het secretariaat, een moment alstublieft."*

***"Ja hoor, dank u wel."***

(Enkele seconden verstrijken)

*"Met Jeanine Langeveld."*

***"Hallo, u spreekt met Marlot Kuiper."*** (De vraag wordt herhaald bij deze medewerker)

*"Uhm, ik zou het fijn vinden als je je verzoek per e-mail naar ons verstuurt, dan wordt het bekeken en dan hoor je zo snel mogelijk van ons wat de mogelijkheden zijn."*

***"Oké, prima, dan ga ik dat doen. Dank u wel hoor."***

*"Dag."*

(Naar aanleiding van het schriftelijke verzoek konden binnen korte tijd twee interviews worden gepland)

\* De bovenstaande situatieschets is geen letterlijke weergave van de werkelijkheid, maar benadert deze zo nauwkeurig mogelijk.

\*\* De gebruikte namen van de betrokkenen zijn fictief.

De medewerkers van de gemeente Juinen leken door het onderwerp 'integriteit' niet afgeschrikt. Op een zakelijke, toch vriendelijke wijze, werd ik als onderzoeker te woord gestaan en mijn schriftelijke verzoek kon worden gehonoreerd.

Paragraaf 6.3 doet verslag van de gesprekken die zijn gevoerd met de wethouders van de gemeente Juinen over de wijze waarop zij het integriteitsbeleid van de gemeente ten aanzien van bestuurders ervaren. De volgende paragraaf betreft een verkenning naar het integriteitsbeleid van Juinen; Hoe ziet het beleid van de gemeente eruit, hoe is het vormgegeven, welke boodschap draagt men uit en welke beleidsinstrumenten worden daadwerkelijk ingezet? In de volgende passage probeer ik een antwoord te geven op deze vragen om helder de context te schetsen waarbinnen de bestuurders van de gemeente Juinen functioneren.

## 5.2 Het document over integriteit

Het keuzemenu van de website van de gemeente Juinen kent verschillende 'kopjes'. Zo kan de bezoeker een keuze maken uit onder andere Beleid & Plannen, Wijken & Buurten en Bestuur & Organisatie. Onder deze laatste keuzebutton zijn weer verschillende submenu's geschaard zoals de samenstelling van het college van B&W, de gemeenteraad en de rekenkamer. Onder het menu Bestuur & Organisatie is er echter ook speciale aandacht voor het thema integriteit; te vinden onder het submenu 'gedragscode'. De titel van het menu is al veelzeggend; integriteit staat voor de gemeente Juinen gelijk aan de gedragscode.

De pagina 'gedragscode' wordt ingeleid met een korte introductie, waarna twee afzonderlijke documenten zijn te downloaden: een gedragscode voor ambtenaren en een gedragscode voor gemeentebestuurders. Dit onderzoek richt zich enkel op de gedragscode voor gemeentebestuurders.

### 5.2.1 De achterliggende gedachte; de context

De gedragscode van de gemeente Juinen wordt ingeleid met de wijziging in de Gemeentewet die de gemeenteraad verplicht stelt een gedragscode op te stellen voor de burgemeester en wethouders, deze wetswijziging vormt de directe aanleiding voor het opstellen van de gedragscode. Het doel van de code wordt vervolgens als volgt omschreven: *"Het doel van deze gedragscode is om het college van burgemeester en wethouders (...) als zelfstandig bestuursorgaan een houvast te bieden bij het bepalen van normen omtrent de integriteit van het bestuur."*<sup>18</sup>

Hoewel wordt aangegeven dat de regels in de gedragscode geen rechtskracht hebben, wordt benadrukt dat de collegeleden op naleving van de gedragsregels aanspreekbaar zijn en dat het niet naleven van de code gevolgen kan hebben voor hun positie. In het document wordt sterk waarde gehecht aan regelgeving en sancties, de verwijzing naar 'gevolgen voor de positie' van de wethouder suggereert serieuze sancties bij het niet naleven van de gestelde regels. De inhoud van het document wordt als volgt beschreven: *"De code bevat zowel normen over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd."*

Tevens wordt in het document verwezen naar andere regels en voorschriften die bij de wet zijn vastgelegd, bijvoorbeeld aangaande fraude, valsheid in geschrifte en nevenfuncties. Deze voorschriften zijn niet nogmaals in de gedragscode opgenomen.

### 5.2.2 De definitie van een ambigu begrip

*"Bestuurlijke integriteit houdt in dat de verantwoordelijkheid die met de functie samenhangt, wordt aanvaard en dat er de bereidheid is om daarover verantwoording af te leggen."* Dit citaat omschrijft in een notendop hoe de gemeente Juinen integriteit definieert, het speerpunt is *verantwoordelijkheid*. Om de bestuurlijke integriteit in een breder perspectief te plaatsen worden zes kernbegrippen genoemd en verklaard. De begrippen staan hieronder weergegeven.

#### Kernbegrippen

Dienstbaarheid - Functionaliteit - Onafhankelijkheid - Openheid - Betrouwbaarheid - Zorgvuldigheid

<sup>18</sup> Alle voorkomende citaten zijn afkomstig uit het beleidsdocument van de gemeente Juinen

*Dienstbaarheid* duidt op het handelen van de bestuurder dat altijd gericht dient te zijn op de gemeentelijke organisatie en de burgers. De bestuurder dient altijd te handelen in het maatschappelijk belang, het eigenbelang dient hierbij ten alle tijden ondergeschikt te zijn.

Met *Functionaliteit* wordt omschreven hoe de bestuurder zijn functie dient te vervullen: *"Het handelen van een bestuurder heeft een herkenbaar verband met de functie die hij vervult in het bestuur."* In andere woorden, onder integriteit wordt ook de doelmatigheid van het functioneren van de wethouder geschaard.

*Onafhankelijkheid* heeft betrekking op de onpartijdigheid waarmee de wethouder zijn taak dient te vervullen. De schijn van belangenverstrengeling moet ten alle tijden vermeden worden.

Hiermee in verband staat *openheid*. Het handelen van de bestuurder dient transparant te zijn, op dat deze verantwoording af kan leggen en *"de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de bestuurder en zijn beweegredenen daarbij."*

Het voorlaatste kernbegrip betreft *betrouwbaarheid*. De eigenschap wordt bondig omschreven: *"Op een bestuurder moet men kunnen rekenen."* De bestuurder dient zich aan zijn afspraken te houden en zorgvuldig om te gaan met de kennis en informatie waarover hij beschikt.

*Zorgvuldigheid* is het laatst genoemde begrip om integriteit te duiden. Zorgvuldigheid draait om het correct benaderen van verschillende betrokkenen en het nemen val weloverwogen beslissingen.

De bovenstaande kernbegrippen zijn de toetssteen voor de gedragsafspraken. Integriteit is volgens de gemeente Juinen het geheel van dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid en de gedragingen van de bestuurders moeten aan deze kernbegrippen getoetst kunnen worden.

Uit het 'toetsen' van gedragsafspraken blijkt wederom de waarde die men hecht aan het afleggen van verantwoording. Om de kernbegrippen te kunnen toetsen in de praktijk van alledag, zijn deze geconcretiseerd in de gedragscode van Juinen. De volgende subparagraaf gaat in op deze normen; de gedragsafspraken die de integriteit van de Juinse bestuurders moet toetsen.

### 5.2.3 De inrichting van het beleid

De gedragscode van de gemeente Juinen is ruim opgezet en bestaat uit zestien hoofdstukken. Onder ieder hoofdstuk zijn meerdere artikelen opgenomen die uitvoerig uitleg geven over hoe te handelen in concrete situaties.

De volgende hoofdstukken worden in de gedragscode behandeld: Algemene bepalingen (1), Belangenverstrengeling en aanbesteding (2), Nevenfuncties (3), Informatie (4), Meningsuitingen (5), Aannemen van geschenken (6), Bestuurlijke uitgaven (7), Declaraties (8), Creditcards (9), Gebruik van gemeentelijke voorzieningen (10), Reizen / werkbezoeken binnenland (11), Reizen buitenland (12), Onderhandelingen (13), Vertrouwenspersoon (14), Incidenten (15) en Slotbepalingen (16).

Bovenstaande titels illustreren dat de gemeente gedragsregels heeft opgesteld voor een breed scala aan onderwerpen; van het verkrijgen en gebruiken van informatie tot buitenlandse reizen. De aard van de artikelen varieert; de meeste artikelen doen expliciet uitspraken over wat wel en niet is toegestaan. Artikel 6.1 over het aannemen van geschenken is hier een voorbeeld van: *"Geschenken en giften die een bestuurder uit hoofde van zijn functie ontvangt, worden gemeld en geregistreerd en zijn eigendom van de gemeente. Er wordt een gemeentelijke bestemming voor gezocht."* De gedragsregel stelt heel concreet dat het aannemen van geschenken door bestuurders niet geoorloofd is. Wanneer een bestuurder zich niet aan de regel houdt, kan dit gevolgen hebben voor zijn positie als bestuurder. Een vergelijkbare regel betreft de afspraak omtrent declaraties: *"De bestuurder declareert geen kosten die reeds op andere wijze worden vergoed."*

De passage over de vertrouwenspersoon doet in tegenstelling tot de meeste artikelen geen uitspraak over wat wel en niet is toegestaan, maar informeert de bestuurder over waar hij terecht kan met vragen en opmerkingen over integriteit. Voor de bestuurders en gemeentesecretaris treedt de burgemeester op als vertrouwenspersoon.

Het formele beleidsdocument van de gemeente Juinen richt zich dus zeer expliciet op regelgeving, het document biedt de bestuurders houvast door aan te geven wat wel en niet geoorloofd is. In de gedragscode zijn echter geen specifieke sancties opgenomen die het gevolg zouden kunnen zijn van laakbaar handelen. De meest concrete afspraak luidt dat *“wanneer zij zich er niet aan houden dat gevolgen kan hebben voor hun functioneren en hun positie.”*

De volgende paragraaf bekijkt het beleidsdocument van Juinen uit een ander perspectief, na de aandacht voor de inhoudelijke afspraken gaat de volgende paragraaf expliciet in op de woordkeuze; wat is de trend van het document?

#### 5.2.4 De trend van het document

De onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke woordkeuze dominant is in de formulering van het beleid. Bij het meten van de kwantiteit van de woorden is wederom onderscheid gemaakt in woorden die betrekking hebben op structuur en regelgeving (bovenste deel van de tabel) en cultuur en personeel (onderste deel van de tabel). Deze woorden zijn geselecteerd aan de hand van het onderzoeksmodel zoals weergegeven in paragraaf 3.1, deze operationalisatie geeft woorden die op de betreffende afhankelijke variabelen van toepassing zijn.

Integriteitsbeleid gemeente Juinen	
Totaal aantal woorden beleidsdocument	+/- 4.000 <sup>19</sup>
Woord	Frequentie
(Maat)regel	63
Norm(en)	31
Sanctie	16
Naleving	7
Verantwoord(ing/elijkheid)	27
Bewust(wording/zijn)	0
Bespreekbaar	7
Vertrouwen	2
Waarde(n)	18

De volgende paragraaf staat geheel in het teken van de ervaring van de Juinse bestuurders. Hoe ervaren zij beleid dat sterk gericht is op regelgeving? Twee wethouders komen uitvoerig aan het woord om te spreken over het beleid en de waarde die zij aan dit beleid toekennen.

<sup>19</sup> Door de indeling van het document (beveiligde PFD) bleek een exacte telling van het totaal aantal woorden niet mogelijk

## 5.3 De bestuurder over integriteit

Eind maart 2011 sprak ik twee wethouders van de gemeente Juinen. Beide bestuurders waren zeer enthousiast over het onderwerp 'integriteit' en waren dan ook bereid met mij van gedachten hierover te wisselen en te spreken over hun belevingen. Aangezien de derde wethouder pas enkele maanden het bestuurdersambt bekleedt, achtte hij zich niet kundig genoeg een evidente bijdrage te kunnen leveren. De twee deelnemende wethouders heb ik verschillende vragen voorgelegd; de resultaten zijn gestructureerd in subparagrafen. Achtereenvolgens komen de definitie die de wethouders aan integriteit geven, de wijze waarop zij het beleid typeren en de wijze waarop zij dit beleid ervaren aan de orde.

### 5.3.1 Nieuwe pogingen; een definitie

In de inleiding van deze rapportage claimde ik al dat integriteit een 'hoerabergip' is. Iedereen wil het zonder twijfel zijn, maar wat is het nu precies? In de theoretische verkenning bleek dat men daarover nog al eens van mening verschilt. Om het gesprek met de Juinse wethouders in te leiden, heb ik hen daarom gevraagd een definitie te geven van het abstracte concept 'integriteit'. Het is relevant om te weten hoe de bestuurders integriteit omschrijven, om na te gaan of wij met elkaar over hetzelfde spreken, en bovendien biedt de formulering van een definitie al de eerste inzichten in de manier waarop men tegen integriteit aankijkt.

Beide bestuurders van de gemeente Juinen geven een vrij ruime definitie van integriteit. De eerste reactie op mijn vraag van een van hen luidt echter: *"Dat is een heel ingewikkeld begrip."*(1) Deze uitspraak bevestigt nog eens hetgeen uit de literatuur naar voren kwam. Vervolgens komt de wethouder toch met een beschrijving van wat volgens hem integriteit inhoudt; het gaat hierbij om streven naar een zo goed mogelijke besluitvorming, waarbij er een scheiding moet worden gemaakt tussen de rol als bestuurder en de persoonlijke positie, *"En dat betekent dus in de ruimste zin: zonder lust of last (lacht)."*(1)<sup>20</sup> Voor deze wethouder is een integer bestuurder dan ook iemand waarbij in besluitvorming, in de overweging om tot bepaalde beslissingen te komen; de positie, de relationele aspecten en de winst geen rol moeten spelen.

De andere wethouder van deze gemeente benadrukt direct dat integriteit veel verder gaat dan haar bestuurlijke rol: *"Ja, ja. Ik vind eigenlijk, maar dat is niet zozeer een definitie, maar dat is meer houding en gedrag; Doe nooit iets wat niet kan. Maar dat geldt niet alleen hiervoor vind ik, altijd. En als je dus in zo'n bestuurlijke rol zit, dan moet je daar extra alert op zijn."*(2) Samengevat luidt haar definitie: *"Doe altijd datgene wat je altijd kunt uitleggen."* Verder geeft zij aan dat zij geen duidelijk verschil ziet tussen integer en betrouwbaar, *"Die twee woorden vind ik soms ook wel inwisselbaar."*(2)

Beide definities hebben duidelijke raakvlakken met wat staat omschreven in het beleidsdocument van Juinen (*"Bestuurlijke integriteit houdt in dat de verantwoordelijkheid die met de functie samenhangt, wordt aanvaard en dat er de bereidheid is om daarover verantwoording af te leggen"*) Zonder lust of last, altijd doen wat je zegt en altijd kunnen uitleggen wat je doet, zijn uitspraken die in de lijn liggen van deze definitie.

### 5.3.2 Welk beleid is er eigenlijk?

Na het geven van zijn definitie (zonder lust of last), gaat de eerste wethouder direct in op manieren om het beleid in te richten: *"En ja, de manier waarop je dat doet, kan zijn iets op papier zetten, maar je hebt het over gedrag, en we weten allemaal dat uh papier geduldig is, het gaat dan*

<sup>20</sup> Zie bijlage IV voor de gebruikte methode om te verwijzen naar respondenten



om daadwerkelijk gedrag wat je dagelijks ervaart bij jezelf, in je omgeving bij je collegae. Ja, dan moet je daar voortdurend op bewust zijn van; Hoe speelt dit aspect wellicht een rol? En daarmee is de basis dat je mensen in je omgeving vertrouwt, hè, want anders is alles stuk. En, een tweede is ook dat je het expliciet maakt, dus mensen, als je het vermoeden hebt, dat het toch anders uitpakt, dat je mensen erop aanspreekt.”(1) Met deze uitspraak wordt direct duidelijk dat integriteitsbeleid voor deze wethouder veel meer inhoudt dan enkel een gedragscode. De waarde van een dergelijke code wordt zelfs enigszins afgezwakt door te menen dat ‘papier geduldig is’ en te benadrukken dat het om menselijk gedrag gaat.

Als ik aan deze wethouder vraag hoe hij het Juinse integriteitsbeleid zou typeren, wordt toch direct de gedragscode aangehaald met de verschillende artikelen waarin uitvoerig op gedragsregels wordt ingegaan. Beide wethouders hadden zich overigens goed op het gesprek voorbereid, zij hadden dan ook beide de uitgebreide gedragscode voor zich tijdens het gesprek. De wethouder benoemt vervolgens echter ook andere elementen van het beleid: *“Wat niet op papier staat, maar wat wel wordt uitgedragen in de cultuur, zijn die aspecten die ik net noemde, probeer bij jezelf te rade te gaan van; Goh, wek ik niet de indruk, of kan het een rol spelen, een kwestie van vertrouwen, maar ook een kwestie van transparantie en elkaar erop aanspreken. Binnen het college, maar ook binnen de raad zijn geregeld korte discussietjes, van; Joh, is dit wel integer?!”*(1) Daarnaast verwijst deze wethouder naar een campagne die enkele jaren geleden is gevoerd binnen de gemeente: *“Wij praten met mensen, niet over mensen.’ Dat is een heel belangrijk aspect.”*(1)

De visie van de andere wethouder is tegengesteld aan die van haar collega. Ook zij spreekt uitvoerig over de gedragscode, maar volgens haar komt het onderwerp op andere manieren vrijwel niet ter sprake. Als ik haar vraag het beleid te typeren antwoordt zij als volgt: *“Nou ik vind het wel een soort uitgebreid hè, dus ik vind uhm.. en dat is natuurlijk vaak zo als je dingen wilt opschrijven die je impliciet zo kan bedenken, maar als je het gaat opschrijven heb je altijd heel veel woorden nodig...”*(2) Daar waar de eerste wethouder de rol van de open cultuur benadrukte en de mogelijkheid tot gesprek, speelt dit aspect geen rol voor de andere wethouder, blijkt als ik haar vraag: *“I: Ja, precies. En dat is zegmaar het formele beleid, de gedragscode, bent u ook van mening dat er op andere manieren aandacht wordt besteed aan integriteit, binnen het college? Komt het veel ter sprake? R: Nee, het komt niet zo.. het komt eigenlijk nooit ter sprake, uhm.. wat nog wel eens ter sprake komt, maar dat is gewoon omdat we dat een beetje willen afstemmen, als je bijvoorbeeld ergens heen gaat, en je wordt uitgenodigd, neem je dan een cadeautje mee van jezelf, of neem je een cadeautje mee namens het college, of neem je geen cadeautje mee? Simpele dingen...dat is eigenlijk, meer dan dat is het eigenlijk ook niet.”*(2)

De titelvraag van deze subparagraaf: Welk beleid is er eigenlijk?, blijkt niet zo eenvoudig als deze in eerste instantie zou lijken. Voor de ene wethouder bestaat het beleid uit de gedragscode, maar spelen cultuur en gesprek minstens een zo evidente rol, terwijl voor de andere wethouder de gedragscode, die zeer uitgebreid is opgezet, het enige instrument is om de integriteit te waarborgen. De volgende paragraaf gaat dieper in op de wijze waarop de bestuurders dit beleid en de effectiviteit ervan ervaren.

### 5.3.3 Dé hamvraag; Hoe wordt het beleid beleefd?

De manier waarop ‘wethouder 1’ de mogelijke manieren beschreef om integriteitsbeleid vorm te geven (‘papier is geduldig’), gaf al aan dat zijns inziens het hebben van een gedragscode niet volstaat als het om integriteitsbeleid gaat. Echter, de code heeft voor hem grote waarde. Als verantwoording voert hij het proces aan dat leidt tot de daadwerkelijke gedragscode: *“En, want het moet ook niet gewoon een loos papier zijn, nee, je moet er met elkaar over praten. En weten van elkaar; hoe kijk jij ernaar, want dat kan heel verschillend zijn. Dus ik moet die (andere gemeenten die geen gedragscode hebben) moet ik aanraden daar wel aandacht en tijd aan te besteden, en*



het liefst resulteert het dan ook in een gedragscode die breed gedragen wordt, maar het belangrijkste is om met elkaar in gesprek te zijn, want nogmaals; papier is geduldig, en het is zo opgeschreven, en iedereen zegt; O ja, dat is dan leuk! We gaan verder met de orde van de dag (lacht) Maar in mijn opvatting moet je dat dus niet doen, je moet er echt in gesprek over gaan met elkaar.”(1) Concluderend kan worden gesteld dat volgens deze wethouder de grootste waarde van de gedragscode niet zozeer is het document wat er uiteindelijk ligt, maar meer het proces er naar toe (“Ja, klopt.”(1)) Als ik hem specifiek vraag naar de waarde van de feitelijke code ten opzichte van de open cultuur waarin over het onderwerp gepraat wordt (wat speelt een grotere rol?), antwoordt hij: “Als het goed is de cultuur. De gedragscode, die heb ik op moeten vragen, die heb ik niet voortdurend in m’n binnenzak.”(1)

Ook de andere Juinse wethouder geeft aan dat zij niet vaak door het beleidsdocument bladert: “Ik kijk er eerlijk gezegd weinig naar.”(2) Toch heeft ook voor haar de gedragscode veel waarde, maar om andere redenen dan die van haar collega. Deze wethouder richt zich vooral op de mogelijke consequenties voor het geval er iets mis mocht gaan: “Nou en dat is goed, omdat je dat aan de voorkant wilt regelen, als je het niet hebt en het gaat mis, dan is het veel moeilijker om aan de achterkant weer allemaal problemen op te lossen, uhm.. maar om het moment dat je het nodig hebt.., zit je wat mij betreft al in een soort grijs gebied.” Met de aanduiding van ‘het grijze gebied’, geeft deze wethouder aan dat alleen een gedragscode geen waarborging van integriteit kan garanderen. Echter, daar waar haar collega spreekt over de cultuur en het bespreekbaar maken van integriteit, doet deze wethouder de volgende uitspraak: “Maar ik vind het wel goed dat we het hebben, zodat we ook weten waar we ons aan te houden hebben, maar eerlijk gezegd vind ik het ook meer te maken hebben met hoe je persoonlijk in het leven staat. En als je gewoon doet, hoef je helemaal nergens over in te zitten.” (2) Volgens deze wethouder dient de code vooral als toetssteen voor gedragsafspraken, en is de persoonlijke opvatting van een persoon ten aanzien van integriteit moeilijk te beïnvloeden. Haar collega echter, ziet de gedragscode niet als controle-instrument, maar als katalysator voor gesprek om integriteit bespreekbaar te maken en bewustzijn te creëren.

De afsluitende vraag van het interview bevestigt nog eens het beeld dat beide wethouders hebben van het beleid dat in hun gemeente gevoerd wordt: “I: Vindt u dat de gemeente voldoende aandacht besteedt aan integriteit? R: (stilte) Ja, dat is lastig. Want je zult altijd een keer in een situatie terecht kunnen komen waarvan je zegt; Nee, het is niet voldoende geweest. (lacht) Ja, ik ben wel eens situaties tegengekomen in het verleden, waarvan ik achteraf moest vaststellen; Nou, of dat nou helemaal integer was... Minstens de schijn, (...) dat zijn eigenlijk dingen waarvan ik zeg; Dat zou niet moeten kunnen! Nou en zo zijn er meer voorbeelden, dat op het moment dat je dat dan ziet, dat je denkt; Nou moeten we erover praten, want dit gaat te ver! Zo kan dat niet.”(1) Op dezelfde vraag refereert de andere wethouder nog eens aan de rol van het individu (“Het zit heel erg in de individuele persoon.”(2)) Als ik haar vervolgens vraag of zij van mening is dat beleid invloed kan hebben op de wijze waarop iemand daar in staat, relateert zij de waarde van beleid als volgt: “Nee, ik denk van niet. Het kan wel invloed hebben op iemand tussen wel over de grens gaan of niet over de grens gaan, uhm maar ik denk dus echt dat integriteit voor een heel groot deel wordt bepaald door hoe de mens in elkaar steekt.”(2)

## 5.4 Conclusie

De voornaamste conclusie van deze subresultaten luidt dat formeel beleid, een gedragscode, in de praktijk heel verschillend kan worden beleefd. Beide wethouders kennen de code namelijk een geheel andere rol toe; katalysator voor gesprek versus toetssteen voor gedragsafspraken.

In het beleidsdocument is een doelstelling geformuleerd die zeer sterk overeenkomt met de rol die een van de wethouders ook aan de code toekent (*“De code bevat zowel normen over hoe in een bepaalde situatie te handelen als regels over procedures die moeten worden gevolgd.”*) De andere wethouder vindt de toetsbaarheid van gedrag door middel van de gedragscode slechts bijzaak. Deze wethouder ziet de gedragscode als middel om het onderwerp ‘integriteit’ bespreekbaar te maken en de verschillende gedachten hierover op elkaar af te stemmen. Deze blik op de gedragscode is vernieuwend; in de literatuur werd de gedragscode nog niet eerder aangeduid als katalysator voor gesprek.

De beleving van deze wethouder is in strijd met de claim die Huberts plaatste over het relatieve belang van een gedragscode ten opzichte van de organisatiecultuur. Daar waar de bestuurskundige beweert dat de gedragscode essentieel is om succesvol integriteitsbeleid te voeren, geeft de wethouder aan dat hij de cultuur van de organisatie het meest elementaire aspect van integriteitsbeleid vindt.

De opvatting van de andere bestuurder van de gemeente Juinen is een praktijkvoorbeeld van de normatieve discussie die gaande is over het belang van integriteitsbeleid. Deze wethouder relativeert het belang van beleid door aan te geven dat integriteit zeer sterk verwant is met persoonlijke houding. De rol die zij toekent aan beleid kan in verband worden gebracht met de door Kearny beschreven integriteitsparadox: door de toegenomen aandacht voor integriteit wordt er meer naar schendingen gezocht, wordt er meer gevonden en neemt de aandacht voor het onderwerp verder toe.

Concluderend kan ik stellen dat er binnen deze casus geen dominant verhaal is; beide wethouders typeren en beleven het beleid anders. Desalniettemin vinden zij, ieder om hun eigen redenen, de gedragscode van groot belang om de bestuurlijke integriteit te waarborgen.

## 6. 'Regeltjes werken hier niet' (X<sup>2</sup>)

### 6.1 De gemeente Ter Weksel; de eerste kennismaking

*\*"Goedemiddag, gemeente Ter Weksel, u spreekt met Berna\*\*."*

**"Goedemiddag, u spreekt met Marlot Kuiper van de Universiteit Utrecht."**

"Hallo."

**"Mevrouw, ik ben bezig met mijn afstudeeronderzoek in het kader van de opleiding Bestuurs- en Organisationswetenschappen aan de Universiteit Utrecht.."**

"Ja."

**"Ik doe onderzoek naar het integriteitsbeleid van Nederlandse gemeenten en ik vroeg mij af of het mogelijk is een aantal wethouders kort te interviewen over dit onderwerp?"**

"Integriteit zei je hè?"

**"Ja, dat klopt."**

"Kun je wat meer over het onderzoek vertellen?"

**"Ja, uiteraard"** (meer informatie over het onderzoek volgt)

"Oké, goed. Ik ga het een en ander even intern overleggen en dan hoor je nog van ons."

**"Prima, alvast bedankt hoor. Dag."**

"Dag."

(Een aantal dagen later)

**"Met Marlot Kuiper."**

"Hallo, met Elisa de Wit van de gemeente Ter Weksel."

**"Hallo."**

"Een aantal dagen geleden heb je contact gehad met een collega over je onderzoek, maar ik heb echt nog aanvullende informatie nodig; Wat wil je weten, waar wordt het gepubliceerd enzovoort, enzovoort.."

**"Ja, dat begrijp ik."** (wederom volgt nadere informatie over het onderzoek)

"Dus de anonimiteit van de gemeente is gewaarborgd?"

**"Absoluut, zowel de naam van de gemeente als de namen van de individuele wethouders zullen niet in de rapportage worden opgenomen."**

"Goed. Ik ga het intern met de betreffende collegeleden overleggen en dan neem ik weer contact met je op."

**"Ja hoor, prima. Bedankt! Dag."**

"Dag."

(Wederom enkele dagen later..)

**"Met Marlot Kuiper."**

"Hallo, met Elisa de Wit van de gemeente Ter Weksel."

**"Hallo."**

"Marlot, ik heb overlegd met de wethouders en zij zijn bereid mee te werken aan het onderzoek."

**"Dat is heel fijn"**

Het is echter wel noodzakelijk dat je mij uitgebreid gedocumenteerd informatie opstuurt over het onderzoek met daarbij een aantal vragen zodat de heren zich op het gesprek kunnen voorbereiden."

**"Dat is prima, ik stuur de informatie u zo snel mogelijk toe."**

"Prima, dankjewel."

**"Tot ziens."**

"Dag."

\* De bovenstaande situatieschets is geen letterlijke weergave van de werkelijkheid, maar benadert deze zo nauwkeurig mogelijk.

\*\* De gebruikte namen van de betrokkenen zijn fictief.

Het bovenstaande telefoongesprek illustreert de eerste kennismaking met de gemeente Ter Weksel. De verschillende leden van de organisatie die ik als onderzoeker te woord stond, waren in eerste instanties sceptisch ten aanzien van deelname aan een onderzoek betreffende integriteit. Pas na uitgebreide informatieverstrekking<sup>21</sup> waren de collegeleden bereid deel te nemen aan het onderzoek, met de garantie dat deelname geheel anoniem zou zijn.

Alvorens nader in te gaan op de wijze waarop de wethouders van de gemeente Ter Weksel omgaan met integriteit, hoe zij het concept definiëren en welke rol het beleid speelt in hun dagelijkse werkzaamheden, is het van belang eerst het formele beleidsdocument van de organisatie te analyseren. De volgende paragraaf gaat in op het officiële beleidsdocument van de gemeente Ter Weksel, om de context te verkennen waarin de betrokken wethouders zich bevinden.

## 6.2 Het document over integriteit

In het jaar 2004 heeft de gemeente Ter Weksel een omvangrijk beleidsdocument aangaande integriteit op haar website geplaatst. Het document heeft in beginsel betrekking op de gehele gemeentelijke organisatie, waarbij in sommige passages de aandacht specifiek uitgaat naar ofwel ambtenaren, ofwel gemeentebestuurders. Het beleidsdocument is met name beschrijvend van aard, waarbij men uitvoerig aandacht besteedt aan het uitdragen van een organisatiebrede visie ten aanzien van integriteit. In de volgende sectie wordt per subparagraaf expliciet gekeken naar enkele elementen van het beleid van Ter Weksel. Achtereenvolgens zullen de achterliggende gedachten van het beleid, de gehanteerde definitie van integriteit en de feitelijke inrichting van het beleid in instrumenten worden behandeld. Tot slot zal de 'trend van het document' worden weergegeven middels een kwantitatieve meting van de woordkeuze.

### 6.2.1 De achterliggende gedachte; de context

In de inleiding van het beleidsdocument van de gemeente Ter Weksel worden meerdere redenen aangewezen voor het opstellen van een beleidsdocument ten aanzien van integriteit, variërend van zeer concrete redenen tot meer algemeen maatschappelijke verantwoordingen. Het document vangt aan met een algemene verantwoording voor het opstellen van een beleidsdocument ten aanzien van integriteit: *"Integriteit van het ambtelijk en bestuurlijk apparaat is een essentiële voorwaarde voor het functioneren van een democratische maatschappij. De gemeente is onderdeel van deze democratische maatschappij en het bestuur zal daarom over integriteit een duidelijk standpunt moeten hebben."*<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Zie bijlage III

<sup>22</sup> Alle voorkomende citaten zijn afkomstig uit het beleidsdocument van de gemeente Ter Weksel

De ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving worden aangeduid als een belangrijke reden waarom er nieuwe eisen worden gesteld aan integriteit, en dus het opstellen van een document. Hierbij wordt echter benadrukt dat de aanleiding van het document *niet* is dat zich binnen de gemeente vormen van laakbaar handelen hebben voorgedaan; het doel van het document is om te voorkomen dat dergelijke gevallen zich zullen voordoen, en indien zij zich voordoen, goed te kunnen handelen.

Twee concrete aanleidingen voor het formuleren van het document betreffen achtereenvolgens de resultaten van een inventariserend onderzoek<sup>23</sup> en de wijziging in de Gemeentewet die het opstellen van een gedragscode verplicht stelt.<sup>24</sup> De gemeente vat de conclusies van het onderzoek die mede aanleiding vormden voor maatregelen als volgt samen: *„dat de meeste gemeenten wel maatregelen ter bevordering van de integriteit genomen hebben, maar dat deze niet in een samenhangend beleidsdocument zijn opgenomen. Wanneer er beleid is geformuleerd wordt daarmee in de praktijk weinig gedaan. Verder wordt geconcludeerd dat integriteit door iedereen belangrijk wordt gevonden, maar dat integriteit in de praktijk weinig prioriteit krijgt.”* Het doel van het document is het creëren van een samenhangend beleid, dat leidend is in de praktijk van alledag.

### 6.2.2 De definitie van een ambigu begrip

Uit de theoretische verkenning bleek dat integriteit als het ware een ‘ongrijpbaar’ begrip is. Vele wetenschappers hebben zich reeds gewaagd aan het formuleren van een volledige, consistente definitie. Ook de gemeente Ter Weksel komt tot een definitie, de paragraaf waarin de definitie wordt gegeven, vangt echter aan met het volgende statement: *“Het begrip integriteit is moeilijk te definiëren.”* Om het concept in te leiden haalt men verschillende affaires aan die overduidelijk illustraties zijn van hetgeen volgens de consensus *niet* integer is: De Lockheed-affaire, de Bijlmerenquête en de bouwfraude-enquête.

De gemeente Ter Weksel is zich er echter van bewust dat dergelijke affaires niet behoren tot de problematiek van alledag en dat juist de scheidslijn tussen wat wel en niet geoorloofd is moeilijk te trekken is: *“In het dagelijks leven is het echter niet zo duidelijk wat onder integriteit moet worden verstaan.”* Om integriteit in te kaderen gebruikt ook de gemeente Ter Weksel, net als buurgemeente Juinen, een aantal kernbegrippen om het begrip ‘tastbaar’ te maken.

#### Kernbegrippen

Zorgvuldigheid - Dienstbaarheid - Onkreukbaarheid - Functionaliteit - Openheid - Betrouwbaarheid - Eerlijkheid
---

De definitie die vervolgens uit de kernbegrippen volgt luidt:

*“Het op consistente wijze handhaven van de zorgvuldigheid, dienstbaarheid, onkreukbaarheid, functionaliteit, openheid, betrouwbaarheid en eerlijkheid, zodat bestuurder en ambtenaar zich zo gedragen dat zij ten opzichte van iedere burger, organisatie of instelling onafhankelijk blijven staan en zich zonder verplichtingen voelen.”*

Ook de kernbegrippen die de gemeente Ter Weksel hanteert, worden in het beleidsdocument nader uitgewerkt. De gemeente hanteert hierbij dezelfde kernbegrippen en

<sup>23</sup> Het gaat hierbij om het onderzoek uitgevoerd door Huberts en van den Heuvel (2003), zie theoretische verkenning.

<sup>24</sup> Zie theoretische verkenning, wettelijk kader, pagina 13

definities als Juinen, hoewel Ter Weksel ook 'onkreukbaarheid' en 'eerlijkheid' in het begrippenkader heeft opgenomen. De term 'onafhankelijkheid' zoals deze werd gebruikt in de gemeente Juinen is niet in de definitie van Ter Weksel opgenomen.

Ook in het beleidsdocument van de gemeente Ter Weksel wordt bepleit dat de gedragingen van de wethouders aan de kernbegrippen van integriteit getoetst moeten kunnen worden. Echter, daar waar in Juinen de gedragscode, de toetssteen voor gedragsafspraken, het enige en daarmee leidende document is aangaande integriteit, is de Ter Wekselse gedragscode slechts als beknopte bijlage in het beleidsdocument opgenomen. De volgende paragraaf gaat nader in op de instrumenten die in Ter Weksel worden ingezet om de integriteit te waarborgen.

### 6.2.3 De inrichting van het beleid

In het beleidsdocument van de gemeente Ter Weksel is slechts beperkt aandacht voor regelgeving, een beknopte gedragscode is opgenomen in de bijlage van het document. In het document wordt benadrukt dat de gedragscode slechts bijzaak is, aan succesvol integriteitsbeleid gaan enkele stappen vooraf: *"De eerste stap in het formuleren van een integriteitsbeleid is het erkennen dat laakbaar handelen – in welke vorm dan ook – in de eigen organisatie kan voorkomen. De tweede stap – op grond van de eerste – is dan het bespreekbaar maken van integriteit in de organisatie en tussen collega's."*

In het document is hoofdzakelijk aandacht voor preventieve maatregelen, de wijze waarop dient te worden opgetreden (sancties) indien integriteitsschendingen zich voordoen wordt niet in het document besproken. Onder meer de volgende preventieve instrumenten worden ingezet om de Ter Wekselse bestuurlijke integriteit te waarborgen: gesprekken, een bewustwordingsprogramma, cursussen en trainingen en een vertrouwenspersoon.

Zoals gezegd betreft de eerste stap het bespreekbaar maken van het onderwerp. Het doel van gesprekken over integriteit is tweeledig; enerzijds worden zowel ambtenaren als bestuurders bij de beleidsvormingsfase betrokken bij het proces waarin wordt vastgesteld en overgebracht welke waarden gelden binnen de organisatie, daarnaast houden gesprekken de organisatieleden, waaronder de bestuurders, 'scherp' ten aanzien van integriteit. De gesprekken dienen om het onderwerp 'warm' te houden en de bestuurders in de dagelijkse werkzaamheden met het onderwerp te confronteren. Het onderwerp integriteit is een vast agendapunt op het werkoverleg tussen de betrokken wethouders. De werkagenda's van de individuele wethouders worden besproken en waar nodig worden integriteitsdilemma's bediscussieerd.

Het doel van het integriteitsbeleid van Ter Weksel is niet enkel het voorkomen van integriteitsschendingen: *"Het doel van het werken aan integriteit binnen de gemeente Ter Weksel is het bevorderen van een cultuur van professionele verantwoordelijkheid. Dat is een cultuur waarin als vanzelfsprekend niet alleen de vraag naar de effectiviteit van beslissingen wordt gesteld, maar ook de vraag naar de morele juistheid."* Aangezien integriteit moeilijk te duiden is (*"integriteit laat zich moeilijk beetpakken"*), zullen velen zich niet realiseren dat integriteit iets is wat een ieder in een publieke organisatie raakt. Om dit bewustzijn te creëren zet men in op bewustwordingsprogramma's, waarbij ook speciale aandacht is voor gemeentebestuurders.

Het beleidsdocument besteedt ook specifieke aandacht aan de voorbeeldfunctie die gemeentebestuurders hebben. Indien de bestuurders niet het juiste voorbeeld geven, dan zal het cultuurbeleid in de praktijk niet werken. Het is tevens aan de bestuurders om alert te zijn op normvervaging.

Organisatiebreed worden er cursussen ingezet waarbij praktijkvoorbeelden worden gesimuleerd. Bij de cursussen wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende lagen van de organisatie: *"Al deze personen moeten - elk voor hun niveau - gewapend worden om vragen over integriteit bespreekbaar te maken."* In de cursussen voor gemeentebestuurders worden "risicovolle" situaties gesimuleerd, waarbij men kan denken aan onderhandelingen, maar ook

situaties die zich bevinden in het grijze gebied tussen wat nog integer is en wat niet meer: *“..het grijze gebied dat zich bevindt tussen het handelen naar de letter van de wet en de duidelijke overtreding van die wet.”*

Tot slot speelt een vertrouwenspersoon een evidente rol in het Ter Wekselse integriteitsbeleid. Het aanstellen van een vertrouwensfunctionaris geeft direct aan dat er continue aandacht is voor het onderwerp integriteit, en dat hier serieus mee om gegaan wordt. Zoals in de inleiding van deze rapportage reeds werd bepleit: *“Enkel het feit dat een organisatie zich bewust bezighoudt met integriteit, maakt deze al in zekere zin meer integer”* (Huberts, 1999). De vertrouwenspersoon staat als het ware symbool voor de aandacht die wordt gegeven aan integriteit. In de praktijk is de functie van een dergelijk persoon tweeledig: de bestuurder heeft een ‘plek’ waar hij zijn handelen bespreekbaar kan maken en kan informeren of de gedragingen door de beugel kunnen, daarnaast kan bij de vertrouwenspersoon melding worden gemaakt van vermoedens van laakbaar handelen.

In de inhoudelijke beschrijving van het integriteitsbeleid van Ter Weksel passeerden al enkele woorden meerdere malen de revue, het gaat hierbij om woorden als: bewustwording, bespreekbaar en waarden. De volgende subparagraaf bekijkt nog eens vanuit een ander perspectief met welke kwantiteit woorden onder de aandacht van de lezer worden gebracht.

#### 6.2.4 De trend van het document

De onderstaande tabel maakt in een oogopslag inzichtelijk welke tendens in het beleidsdocument van Ter Weksel is te vinden. De woorden sanctie en naleving komen vrijwel niet in de tekst voor, terwijl bewustwording en vertrouwen meerdere malen aan de lezer worden voorgeschoteld. De boodschap die het document uitdraagt kan als volgt bondig worden samengevat: Om de integriteit van een gemeentelijke organisatie te waarborgen, dient het onderwerp bespreekbaar te worden gemaakt en een bewustzijn van de geldende waarden binnen de cultuur te worden gecreëerd bij alle organisatieleden. Preventieve maatregelen spelen een sleutelrol en vertrouwen is van groter belang dan sancties.

Integriteitsbeleid gemeente Ter Weksel	
Totaal aantal woorden beleidsdocument	10.842
Woord	Frequentie
(Maat)regel	23
Norm(en)	13
Sanctie	3
Naleving	3
Verantwoord(ing/elijkheid)	15
Bewust(wording/zijn)	17
Bespreekbaar	6
Vertrouwen	34
Waarde(n)	14

De volgende paragraaf staat geheel in het teken van de manier waarop de wethouders van de gemeente Ter Weksel integriteitsbeleid ervaren. De hoofdstuktitel in de vorm van het citaat: *“Regeltjes werken hier niet”* is echter al veelzeggend.



## 6.3 De bestuurder over integriteit

Met de drie wethouders van de gemeente Ter Weksel heb ik uitvoerig gesproken over integriteit en de wijze waarop zij het beleid ervaren. De eerste vraag van het interview bleek een heuse 'warmmaker'; ook de wethouders hebben zich ter inleiding gewaagd aan de vraag: Wat is integriteit nu eigenlijk? De resultaten zijn weergegeven in paragraaf 7.3.1. De tweede paragraaf toets het bewustzijn van de wethouders ten aanzien van het beleid; zijn zij op de hoogte welk beleid de organisatie voor ogen heeft en hoe typeren zij het beleid? De slotparagraaf komt tot de kern van het onderzoek, hoe wordt het beleid beleefd?<sup>25</sup>

### 6.3.1 Nieuwe pogingen; een definitie

Om een correct gesprek te kunnen voeren, is het van belang dat je als onderzoeker begrijpt welke betekenis de respondent aan het gespreksonderwerp toekent, dat je spreekt over hetzelfde. Vandaar dat het gesprek werd ingeleid met het definiëren van integriteit. De analyse van het beleidsdocument leverde de volgende definitie van integriteit op: *"Het op consistente wijze handhaven van de zorgvuldigheid, dienstbaarheid, onkreukbaarheid, functionaliteit, openheid, betrouwbaarheid en eerlijkheid..."* Deze definitie aanschouwt integriteit als het geheel van de genoemde eigenschappen, de respondenten benoemden echter in hun definiëring aspecten van integriteit: *"In het openbaar bestuur is het natuurlijk van groot belang dat je niet chantabel bent."*<sup>26</sup>(4) Niet chantabel zijn, slaat terug op de term onafhankelijkheid (overigens niet geschaard onder de kernbegrippen) dat duidt op de onpartijdigheid van de bestuurder.

De tweede respondent maakt tevens woordelijk gebruik van een concreet concept om integriteit te duiden: *"Laat ik het heel kort zeggen: Dat het beleid dat je voert, de uitvoering die je eraan geeft, dat je dat altijd door de voordeuren doet."*(3) Het functioneren door de 'voordeuren' slaat echter direct terug op het kernbegrip openheid. Openheid maakt verantwoording mogelijk, dat handelingen controleerbaar zijn door andere organisatieleden en de burgers.

De derde respondent tot slot, gaf een meer filosofische benadering van wat integriteit is: *"Als ik 's morgens opsta en ik kijk in de spiegel en ik kijk mezelf aan, gewoon in m'n eigen ogen, en ik heb het gevoel; Ik ben zuiver, ik heb gezegd wat ik moest zeggen en ik heb niet dingen gedaan die niet mochten en.. mezelf trouw blijven. Uhm, dat is voor mij een belangrijk element van integriteit."*(5)

Alleen de derde respondent gaf een algemene definitie van integriteit; de verscheidene kernbegrippen worden samengevat als 'zuiver' handelen, de overige twee benoemden een aspect van beleid dat voor hen persoonlijk het meest van waarde was.

### 7.3.2 Welk beleid is er eigenlijk?

In het vervolg van het gesprek heb ik geprobeerd te onderzoeken in welke mate de wethouders zich bewust zijn van het integriteitsbeleid van de gemeente Ter Weksel en hoe zij het beleid zouden typeren.

Twee van de drie wethouders bleken op de hoogte te zijn van het organisatiebrede integriteitsbeleid zoals beschreven in paragraaf 7.2. Geen van de wethouders was zich echter bewust van de aanwezigheid van de gedragscode, die wel in de bijlage van het document is opgenomen: *"I: En als we kijken naar de officiële documenten van de gemeente over hoe men hier om wil gaan met integriteit, bijvoorbeeld een gedragscode.. R: Ja, die gedragscode hebben we alleen*

<sup>25</sup> Zie hoofdstuk 3 voor de gehanteerde definitie van 'beleving'

<sup>26</sup> Zie ook bijlage V: legenda transcripten



voor ambtenaren hè, niet voor bestuurders. I: Oké, is er überhaupt naar u weet een officieel document dat betrekking heeft op de integriteit van bestuurders? R: Ja, de wet. I: Ja, maar niet van de gemeente zelf? R: Nee, nee. We hebben toch gewoon de Gemeentewet, we hebben toch de strafwet?"(3)

Ook een andere wethouder was zich niet bewust van de verplichting tot het opstellen van een gedragscode, waar men feitelijk wel aan voldoet. Op de vraag of er specifiek integriteitsbeleid is wat betrekking heeft op bestuurders wordt als volgt geantwoord: "Uhhh.. (stilte) pff.. Dat weet ik eigenlijk niet. Dat weet ik eigenlijk niet."(4) De wethouder is echter wel op de hoogte van het bestaan van het beleidsdocument: "Nou, wij hebben natuurlijk integriteitsbeleid over onze organisatie als geheel. (...) Maar specifiek voor bestuurders, een eigen gemeentelijk beleid voor bestuurders..? Nee, wij vallen gewoon onder het Rijksbeleid, bestuurders."(4)

De derde bestuurder spreekt ook niet over een gedragscode, maar kent wel het beleidsdocument betreffende integriteit. Met hem spreek ik nader over de invulling van het beleid. Aan de orde komt het werkoverleg, zoals dit tevens staat beschreven in het beleidsdocument. De wethouder bevestigt dat eens per week werkoverleg plaatsvindt tussen de drie wethouders, waarbij uitvoerig wordt besproken wat een ieder op het programma heeft staan en welke mogelijke integriteitsrisico's hieraan verbonden zijn.

Opvallend is echter, dat de drie wethouders uitvoerig onder de aandacht brengen dat er veel over integriteit wordt gesproken binnen de organisatie als geheel en tussen de wethouders (Het 'bespreekbaar maken' van integriteit, beleidsdocument), maar dat geen van spreekt over trainingen of de aanwezigheid van de vertrouwenspersoon. In de praktijk blijkt het beleid zich dus te beperken tot bewustwording door gesprek, de andere instrumenten komen niet aan bod.

### 6.3.3 Dé hamvraag: Hoe wordt het beleid beleefd?

Uit het voorgaande ontstaat de vraag hoe men het beleid ervaart. Is 'praten' effectief, voldoet het beleid? Het antwoord op laatstgenoemde vraag heb ik geprobeerd te verkrijgen door deze aan de respondenten voor te leggen, maar ook door te onderzoeken welke rol integriteit speelt in de dagelijkse werkzaamheden en het privé-leven van de wethouders.

In het beleidsdocument van Ter Weksel is weinig aandacht voor regelgeving en sancties, dit bleek mede uit de lage frequentie waarmee deze woorden in de tekst voorkomen. De Ter Wekselse wethouders kunnen zich allen volledig vinden in deze benadering, ook zij zien geen heil in formele regelgeving. Een van hen illustreert dit met een voorbeeld van een geschenkenregeling: "Hij mag wel een paar flessen wijn aannemen. Oké, ik neem één fles wijn aan. Nou, als ik nou niks van wijn afweet, dan kan ik bijvoorbeeld bij één fles zeggen; nou wat staat er op het etiket? Ja, Sint Peter, dat zegt me niks. Nou, hij heeft een fles Petrus gehad. Zo'n flesje kost twaalfhonderd euro."(3)

Uit dit citaat blijkt wederom dat de wethouder niet op de hoogte is van de gedragscode voor bestuurders, waarin bovendien zelfs een geschenkenregeling is opgenomen. De wethouder beargumenteert vervolgens waarom hij het nut van regelgeving niet in ziet: "Daarvan zeg ik dus (...) het is een beschavingsnorm. Ethisch besef hebben. Ja. Wie geen ethisch besef heeft, creëert een probleem. Niet alleen voor zichzelf, maar ook voor anderen. Hè, dat is iets dat moet je je goed realiseren: Het is niet alles in de trant van strafwetgeving of of, (...) Nee, hè, wat ik daarom ook zei; door de voordeur. Dat je 's avonds steeds jezelf in de spiegel moet kunnen aankijken."(3) Uit de verantwoording van de wethouder blijkt de waarde die men hecht aan bewustzijn, regels hebben geen zin als er geen ethisch besef is. Een andere wethouder benadrukt in het gesprek ook dat integriteit zich bevindt op een niveau waar regels niet werken: "Hè, dat komt heel dicht op de huid van de individuele mensen te zitten."(4)

De volgende ideeën spelen dan ook over de noodzaak van integriteitsbeleid, in het bijzonder de noodzaak van gedragscode: "I: Bent u dan ook van mening dat bijvoorbeeld een gedragscode niet noodzakelijk is? R: Ja, uh..op zich (..) uh, dat zou je moeten kunnen zeggen."(3) Een

tweede wethouder sluit zich hierbij aan: *"Of vindt u dat het überhaupt nodig is dat daar (bestuurders) beleid voor is? R: Eigenlijk niet."* (4) De derde wethouder maakt bij zijn overweging een vergelijking met andere landen, waarbij hij tot de conclusie komt dat de aanscherping van het integriteitsbeleid niet noodzakelijk is: *"Hm.. (stilte) Nou, ... Ik, ik zou.. Nee, op dit moment nog niet denk ik. (...) tot nu toe vind ik het allemaal wel binnen redelijke grenzen. Zowel in de tweede kamer als hier, als in andere gemeenteraden en..wat ik daarvan zie en hoor, dan denk ik van; Nou, nog wel allemaal heel braaf in Nederland."*(5)

Hoewel een van de respondenten aangeeft dat het in Nederland 'allemaal heel braaf' is, houden toch alledrie de wethouders zich dagelijks met integriteit bezig. Niet enkel in de werkzaamheden speelt integriteit een rol, juist ook in het privé-leven is men bewust bezig met integriteit. De scheidslijn tussen werk en privé is bij een wethouder vrijwel niet aanwezig. Twee van de drie wethouders geven hierbij hetzelfde voorbeeld: *"Dat zijn dingen; wie weet je! Nou, neem maar; feestje, alcoholgebruik, integriteit. Dus als ik naar een feestje ga, uh.. en ik wil met alle geweld zélf autorijden, dan moet ik even nadenken of ik alcohol gebruik, want als ik het niet doe, weet ik in ieder geval zeker dat ik nergens hinder van heb."*(3)

De drie wethouders zijn het er tot slot allen over eens wat een ideale benadering van integriteit is, en wat juist niet. Een van hen geeft de volgende heldere omschrijving: *"..want dan, als je het uitregelt, dan zeg je; Nou, volgens de regels mag dat, terwijl je voelt van; Nou, dat regeltje is daar eigenlijk niet voor bedoeld! Dus je moet ..het uitgangspunt denk ik toch, móet zijn (...) dat je dus vertrouwen geeft..(...) het integriteitsbeleid moet dus gebaseerd zijn, vind ik zelf, op vertrouwen, want als je dat helemaal gaat dichtregelen, dan dan..krijg je ook, dan lok je als het ware misbruik van die regeltjes uit."*(4)

De conclusie van de wethouder is veelzeggend en sluit volledig aan op de visie die in het beleidsdocument van Ter Weksel uiteen werd gezet: *"Het moet verinnerlijkt zijn. Regeltjes werken hier niet."*(4)

## 6.4 Conclusie

Het definiëren van integriteit blijkt, zoals verondersteld in de literatuur, erg lastig. De drie wethouders van Ter Weksel waagden zich aan het formuleren van een definitie van het concept, waarbij geen van deze definities nauw aansloot bij de definitie uit het officiële beleidsdocument. Twee van hen benoemden slechts één aspect van integriteit, de derde wethouder gaf een definitie waarin integriteit wordt aangeduid als 'zuiver handelen'. Deze laatste definitie raakt het meest aan de omschrijving in het beleidsdocument waar integriteit wordt omschreven als het op consistente wijze handhaven van een aantal kernbegrippen.

Ook over de aard van het beleid zelf bestaat de nodige onduidelijkheid. Twee wethouders waren zich wel bewust van het organisatiebrede document ten aanzien van integriteit, maar wisten niet af van de gedragscode voor bestuurders welke als bijlage in dit document is opgenomen. De derde wethouder wist niets van het beleidsdocument en de gedragscode.

Allen reageren enigszins verbaasd op de vraag of er gemeentelijk integriteitsbeleid is ten aanzien van wethouders (*Maar specifiek voor bestuurders, een eigen gemeentelijk beleid voor bestuurders..? Nee, wij vallen gewoon onder het Rijksbeleid, bestuurders."*) Hoewel in het beleidsdocument uitvoerig wordt ingegaan op integriteit en de missie die de gemeente Ter Weksel heeft aangaande dit onderwerp, blijft de aandacht van de wethouders beperkt tot gesprekken en werkoverleg. Dit is opvallend, aangezien in het document instrumenten worden genoemd als trainingen, cursussen en het aanstellen van vertrouwenspersonen. Geen van de Ter Wekselse wethouders sprak over deze instrumenten.

Het integriteitsbeleid van de gemeente, hetgeen volgens de wethouders vooral betekent: overleg en praten, voldoet in hun ogen wel. Men spreekt over het ontwikkelen van een bewustzijn,

*"Het moet verinnerlijkt zijn."* (4) De wethouders zijn ervan overtuigd dat dit besef aanwezig is en dat gesprek voldoende is om dit te waarborgen. Op de vraag of in welke mate men met integriteit bezig is wordt dan ook volmondig geantwoord dat wethouder zijn geen negen tot vijf baan is, maar dat integriteit vierentwintig uur per dag een rol speelt. Een van hen benadrukt echter sterk dat integriteit vooral een kwestie is van persoonlijkheid en dat juist daarom regelgeving niet effectief is.

De algemene conclusie luidt dat 'regeltjes' volgens de gemeente Ter Weksel niet functioneel zijn, dit blijkt onder meer uit de lage frequentie waarmee termen als 'regel' en 'sanctie' voorkomen, als uit de citaten van de wethouders die letterlijk verklaren: *"regeltjes werken hier niet."* (4)

## 7. Conclusie

Integriteit is een onderwerp dat zeer veel aandacht geniet; bij een avond televisiekijken passeert de term bij uiteenlopende programma's meerdere malen de revue. Of het nu gaat om een datingshow, een sportuitzending of het wekelijkse gesprek met de minister-president.

Het blijkt een toverwoord, integriteit, maar wat de term nu exact inhoudt en of de aandacht voor integriteit terecht is, daar zijn bestuurskundigen het niet over eens. Waar men wel consensus over heeft bereikt, is dat er een situatie is ontstaan waarin aandacht voor integriteit noodzakelijk is geworden. Deze noodzaak is vertaald naar de wettelijke verplichting om een gedragscode op te stellen voor gemeentebestuurders, de manier waarop gemeenten hier invulling aan geven staat echter vrij. Er zijn geen eisen gesteld aan de omvang en inhoud van het document.

Een artikel in Binnenlands Bestuur vormde de directe aanleiding voor dit onderzoek. In de publicatie werden de resultaten van een telefonische enquête beschreven, waaruit bleek dat Nederlandse gemeenten daadwerkelijk zeer verschillend aandacht besteden aan integriteit. Ook instrumenten anders dan een gedragscode worden veelvuldig ingezet om de integriteit te waarborgen. Om een vernieuwende dimensie aan het 'integriteitsvraagstuk' toe te voegen stelde ik vervolgens de volgende onderzoeksvraag op: *"Op welke wijzen geven gemeenten invulling aan het begrip 'integriteit' en hoe beïnvloeden de gehanteerde vormen van integriteitsbeleid de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders?"*

Door middel van een multiple casestudy heb ik gepoogd een antwoord te vinden op deze vraag. Ter conclusie worden de antwoorden op de onderzoeksvragen die ik heb gevonden bij de twee deelnemende gemeenten hieronder gethematiseerd weergegeven.

### Theoretische conclusies

In de introductie van dit conclusiehoofdstuk werden al impliciet enkele antwoorden gegeven op de theoretische deelvragen<sup>27</sup>. Deze vragen heb ik dan ook deels opgesteld om de context te schetsen waarbinnen ik mijn onderzoek heb uitgevoerd, en het onderzoek in te bedden in de bestaande wetenschappelijke theorieën.

De praktische uitvoering van integriteitsbeleid wordt door de nationale overheid aan de afzonderlijke gemeenten overgelaten. Dit gegeven maakt dat er uiteenlopende instrumenten kunnen worden onderscheiden die de gemeenten inzetten om de bestuurlijke integriteit te waarborgen. In 2003 voerden Huberts en van den Heuvel een exploratief empirisch onderzoek uit naar de verschillende beleidsinstrumenten. Dit onderzoek resulteerde in een nieuwe categorisering van beleidsinstrumenten; daar waar men in het verleden vooral instrumenten indeelden op basis van hun preventieve of repressieve werking, ontwikkelden het duo een indeling op basis van het 'terrein' waarop het instrument zich richt. Deze ontwikkeling vormde de basis om in dit onderzoek beleid te onderzoeken dat zich richt op structuur en regelgeving(X<sup>1</sup>) en beleid dat zich richt op cultuur en personeel(X<sup>2</sup>).

Er is nog zeer weinig empirisch onderzoek verricht naar de effecten van integriteitsbeleid. Op basis van zijn bevindingen veronderstelt Huberts echter dat instrumenten gericht op structuur en regelgeving, bijvoorbeeld een gedragscode, van essentieel belang zijn voor het waarborgen van integriteit, daar waar instrumenten gericht op organisatiecultuur, zoals het aanstellen van een vertrouwenspersoon, slechts een nuttige aanvulling zijn. Over de invloed van verschillende vormen van beleid op de manier waarop bestuurders integriteit en dit beleid beleven, was tot op heden niets bekend.

<sup>27</sup> De uitgewerkte vraagstelling staat beschreven in paragraaf 1.2

### Empirische conclusies

Het empirische deel van dit onderzoek richtte zich in de kern op de beleving van gemeentebestuurders. Alvorens uitspraken te kunnen doen over deze 'beleving' is het echter essentieel om in te kaderen over welk beleid exact wordt gesproken. De eerste empirische deelvraag luidde dan ook: "Op welke wijzen geven gemeenten invulling aan het begrip 'integriteit'?" Deze vraag heb ik geprobeerd te beantwoorden aan de hand van de beleidsdocumenten van de betrokken 'casusgemeenten'.

De gemeente Juinen geeft invulling aan het begrip 'integriteit' door een zeer uitgebreid opgezette gedragscode te hanteren. De inhoud van de code dient om bestuurders normen aan te bieden hoe zij in een bepaalde situatie dienen te handelen, evenals regels over procedures die moeten worden gevolgd. Hoewel de gedragscode geen rechtskracht heeft, kan het niet naleven serieuze consequenties hebben voor de positie van de bestuurders. Het formele beleid van Juinen beperkt zich tot de code, in het document worden geen uitspraken gedaan over organisatiecultuur of visie en missie.

Het beleid van de gemeente Ter Weksel staat hier lijnrecht tegenover. In het uitgebreide document wijdt men uitvoerig uit over de organisatiecultuur. Instrumenten als werkoverleggen en vertrouwenspersonen worden ingezet om de integriteit te waarborgen. Bespreekbaarheid en vertrouwen zijn belangrijke termen in het document van deze gemeenten. In de bijlage van het document is overigens wel een beknopte, verplichte, gedragscode opgenomen.

Beide onderzoeksgemeenten geven dus op zeer verschillende wijze invulling aan het begrip integriteit. De tweede, centrale empirische deelvraag luidde: "Wat is het effect van verschillende vormen van integriteitsbeleid op de integriteitsbeleving van gemeentebestuurders?" Het antwoord op deze vraag heb ik proberen te vinden door in gesprek gegaan met de wethouders van Juinen en Ter Weksel.

Het is niet mogelijk een dominant verhaal te abstraheren van hetgeen de wethouders van de gemeente Juinen vertelden. Zij typeerden en beleefden het beleid zeer verschillend. Deze ideeën kunnen worden samengevat als: toetssteen voor gedragsafspraken versus katalysator voor gesprek. Hoewel zij beide de gedragscode noemden als 'het beleid' van de gemeente, liep vooral de beleving van dit beleid in de dagelijkse praktijk zeer sterk uiteen.

In Juinen is er wel een visie die dominant naar voren komt: 'regeltjes werken hier niet'. Met verschillende voorbeelden duiden de wethouders aan waarom zij geen heil zien in regels, zij waren zich bovendien alledrie niet bewust van de gedragscode die wel voor hen is opgesteld. Hoewel zij aangaven in de dagelijkse praktijk bewust met integriteit bezig te zijn, stelde het beleid voor hen niet veel meer voor dan 'werkoverleg en gesprekken voeren'. Dit is opvallend, aangezien in het beleidsdocument verschillende instrumenten worden genoemd (vertrouwenspersoon, cursussen), waar de wethouders niet bekend mee zijn.

### 'Empirie meets theorie'

Ter afsluiting van de theoretische verkenning stelde ik twee hypothesen op; ik sprak mijn verwachting uit over zowel het beleid dat zich richt op structuur en regelgeving, als het beleid dat zich richt op cultuur en personeel.<sup>28</sup> Mijn verwachtingen waren deels gebaseerd op de theorie van Huberts, hij claimt dat structuur en regelgeving van essentieel belang is voor efficiënt integriteitsbeleid en dat beleid gericht op cultuur en personeel slechts een welkome aanvulling zou zijn.

Hierbij moet ik echter concluderen dat ik mijn verwachtingen grotendeels moet verwerpen. Het is slechts deels waar dat bestuurders werkzaam onder een 'structuur en regelgevingbeleid' waarde hechten aan de toetsbaarheid van gedragsafspraken. Een van hen hechtte hier namelijk vrijwel geen waarde aan, maar juist aan het bespreekbaar maken van het

<sup>28</sup> Zie paragraaf 3.2, pagina 18

onderwerp. Deze kijk op een gedragscode is vernieuwend; nog niet eerder werd in de theorie een gedragscode getypeerd als instrument om integriteit bespreekbaar te maken. Daar waar ik verwachtte dat wethouders op wie een 'cultuur en personeelsbeleid' van toepassing is, niet expliciet bezig zouden zijn met integriteit, bleek dit wel zo te zijn. Het aspect 'vertrouwen' speelt echter wel een grote rol.

De vraag welk beleid 'beter' of 'efficiënter' is op basis van het *resultaat van beleid* kan met dit onderzoek niet worden beantwoord. Echter, op basis van de resultaten kan ook niet worden gesteld dat een van beide vormen beleid 'beter' of 'prettiger' is op basis van de *beleving van het beleid*. Een mogelijke verklaring hiervoor luidt dat iedere wethouder een persoonlijke draai geeft aan het beleid (het beleid naar zijn hand zet) waardoor het beleid ook een andere betekenis krijgt. Wel geven vier van de vijf wethouders aan dat zij meer waarde hechten aan cultuur.

Op één vraag werd echter unaniem geantwoord: "*I: Voldoet het beleid in uw ogen? R (stilte) Tja, ik ben wel eens situaties tegengekomen in het verleden, waarvan ik achteraf moest vaststellen; Nou, of dat nou helemaal integer was... Dat zou niet moeten kunnen!*"(5) Werk aan de winkel dus.

## 8. Discussie

Met dit onderzoek heb ik geprobeerd een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie over bestuurlijke integriteit. In dit afsluitende hoofdstuk sta ik stil bij een aantal methodologische discussiepunten en draag ik een suggestie aan voor vervolgonderzoek.

Om de resultaten van dit onderzoek op waarde te schatten, is het van belang om stil te staan bij de schaal waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Aangezien dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van de bachelorleerkring 'Governance, democratie en verantwoording', was het tijdsbestek om het onderzoek uit te voeren beperkt. Dit heeft ertoe geleid dat er slechts twee onderzoeksgemeenten zijn geselecteerd en dat de mate van generaliseerbaarheid naar andere gemeenten hierdoor beperkt is.

Aangezien voor dit onderzoek middelgrote gemeenten zijn geselecteerd met om deze reden een klein aantal wethouders, is het tevens lastig een dominant verhaal te abstraheren. In een van de gemeenten zijn bovendien twee van de drie wethouders geïnterviewd.

De selectie van de cases *an sich* verdient ook enige aandacht. Aangezien het onmogelijk bleek gezien het tijdsbestek van het onderzoek ter oriëntatie het integriteitsbeleid van een groot aantal Nederlandse gemeenten te bestuderen, zijn de cases geselecteerd op basis van publicaties (Binnenlands Bestuur) waarin het beleid van de betreffende gemeenten werd beschreven. Aan de hand van deze informatie zijn de officiële beleidsdocumenten van de gemeenten van Internet gedownload en bestudeerd.

Een ander aandachtspunt betreft de centrale rol van de lastig te omschrijven begrippen 'integriteit' en 'beleving' in dit onderzoek. Dergelijke termen kunnen de nodige moeilijkheden opleveren bij het interpreteren van de onderzoeksresultaten. Ik heb hier uitdrukkelijk aandacht aan proberen te besteden door ter introductie de bestuurders zelf integriteit te laten definiëren en het begrip 'beleving' zo concreet mogelijk te operationaliseren in de topiclist.

Gezien de anonimiteit die ik de wethouders heb gegarandeerd, kan ik de partij-ideologische achtergrond van de bestuurders niet openbaar maken en verwerken in de resultaten. Desalniettemin geef ik hierbij naar aanleiding van mijn resultaten een suggestie voor vervolgonderzoek dat zich richt op deze politieke achtergrond. Voor het ontwikkelen en verbeteren van integriteitsbeleid kan het namelijk relevant zijn om te weten welke invloed de partij-ideologische achtergrond van bestuurders heeft op de manier waarop zij beleid ervaren.



## 9. Literatuurlijst

- Bovens, M. (2006) Het ongelijk van Dales. Over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid. *Bestuurskunde* 2006 (1)
- Chapman, R. A. (Eds.) (2000) *Ethics in Public Service for the New Millennium*. Aldershot: Ashgate.
- Dales, C. *Om de integriteit van het openbaar bestuur*. Toespraak tijdens het VNG-congres op 2/3 juni 1992 te Apeldoorn.
- Dikke van Dale (2010) *Woordenboek der Nederlandse taal*. Utrecht: Van Dale Uitgevers
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R. en Lowe A. (1991) *Management Research*. London: Sage Publications
- Heuvel, J.H.J. van den & L.W.J.C. Huberts (2003). *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht: Lemma.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk (2002). *Het morele gezicht van de overheid*. Utrecht: Lemma.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk (1999). *Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Hoekstra, A., Integriteitsbeleid binnen de publieke sector: Hype, luxe of noodzaak?, In: *Bestuurskunde*, jrg. 14, nr. 7/8, 2005, pp. 68-77.
- Hoetjes, B. (2000) *De Kreukbare overheid. Essays over integriteit in Nederland*. Utrecht: Uitgeverij Lemma
- Huberts, L. (2004) *Integriteit en integriteitsbeleid: Nederlandse lessen?*
- Huberts, L. (2005) *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...*
- Karssing, E.D.(2001) *Morele competentie in organisaties*. 2e druk. Assen: Van Gorcum.
- Kearny, M. (2008) *Wat baat en wat schaadt*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Kordes, F.G. (2010) *Integriteit van het openbaar bestuur, Aandacht voor integriteit*. De Gemeentestem, 9401.
- Lijphart, A. (1971). "Comparative politics and the comparative method". In: *American Political Science Review* 65 (3): 682–693.
- Maso I. (1989) *Kwalitatief onderzoek*. (Tweede, gewijzigde druk ed.) Boompers.
- Miles M. en Huberman A. (1984) *Qualitative Data Analyses: a sourcebook of new methods*. New York: Sage Publications.



Morse J. (1994) *Critical Issues in Qualitative Research Methods*. New York: Sage Publications.

Strauss A.L. en Corbin J. (1990) *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*. New York: Sage Publications.

Van Thiel, S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek. Een methodische inleiding*. Bussum: Coutinho

Van Willigenburg T. , A. van den Beld, F.R. Heeger en M.F. Verwey (1999) *Ethiek in praktijk*. Assen: Van Gorcum.

Wetboek van Strafrecht

Wet Dualisering Gemeentebestuur

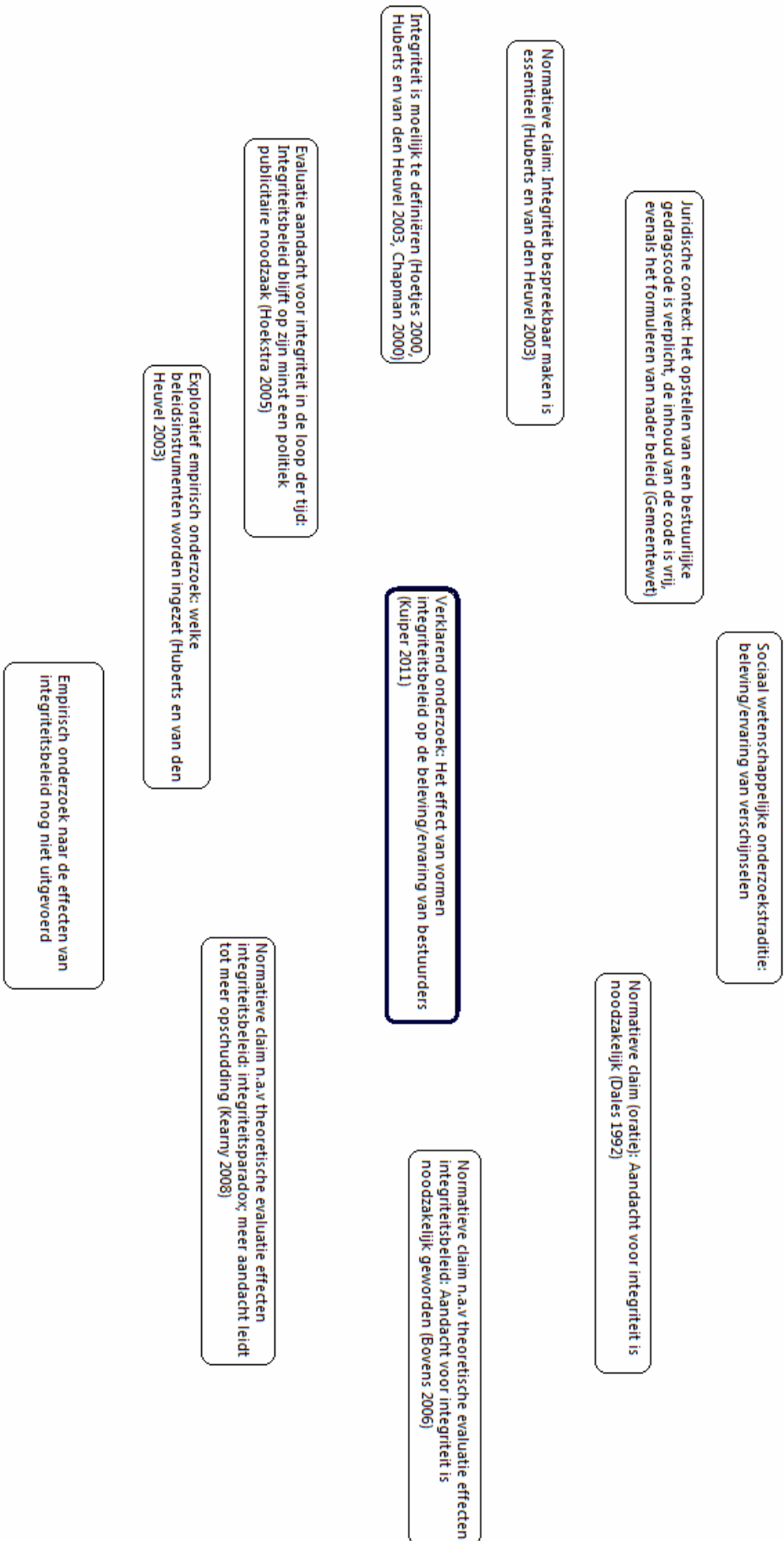
Yin, R. K, (2009) *Case Study Research: Design and Methods*. Fourth Edition. California: Sage Publications

## Bijlage I: Literatuuroverzicht

<b>Auteur(s)</b>	<b>Jaar</b>	<b>Vraag/Bewering</b>	<b>Onderbouwing</b>
Huberts en van den Heuvel	2003	<i>Welke integriteitsmaatregelen worden in Nederlandse gemeenten genomen?</i> Uiteenlopende instrumenten die kunnen worden ingedeeld naar structuur(1) cultuur(2) en personeel(3)	Empirisch onderzoek in 17 gemeenten
Huberts en van den Hevel	2003	<i>Hoe ziet het ideale integriteitsbeleid er uit?</i> Structuur en regelgeving is essentieel. Cultuur en personeelsbeleid is slechts een nuttige aanvulling.	(Normatief) "Aan de hand van nationale kennis en inzichten" <sup>29</sup>
Dales	1992	Integriteitsbeleid is van essentieel belang voor het openbaar bestuur	Normatieve claim. (Minister van Buitenlandse Zaken)
Bovens	2006	Integriteitsbeleid is noodzakelijk geworden door de angst die men heeft aangewakkerd	Empirische studie naar integriteitsschendingen (kwantitatief) / literatuurstudie
Hoekstra	2005	Integriteit: hype, luxe of noodzaak? Noodzaak	Literatuurstudie

\* Zie schema volgende pagina voor de plaatsing van dit onderzoek binnen het veld

<sup>29</sup> Huberts en van den Heuvel, pagina 15



---

## **Bijlage II: Topiclijst semi-gestructureerde interviews**

Het doel van dit interview is om te onderzoeken welke betekenis integriteit voor u heeft en hoe u het integriteitsbeleid dat binnen uw gemeente wordt gevoerd, ervaart. Het is belangrijk te benadrukken dat er geen goede of foute antwoorden bestaan, het gaan expliciet om uw ervaringen; hoe u de dingen ziet en hoe u ze ervaart.

### **Betekenisgeving/definiëring integriteit:**

Zou u om te beginnen in uw eigen woorden kunnen omschrijven wat volgens u integriteit is?

Wat maakt een persoon tot een integere bestuurder?

### **Inrichting van het beleid:**

Sinds wanneer voert uw gemeente actief integriteitsbeleid?

Hebt u inzicht in de wijze waarop het beleid tot stand is gekomen?

Bent u zelf betrokken geweest bij de beleidsvorming?

Hoe zou u zelf het (bestuurlijke) integriteitsbeleid van de gemeente. ... typeren?

### **Persoonlijke beleving/ervaring van het beleid?**

Vindt u dat de gemeente ... voldoende aandacht besteedt aan integriteit?

Beschouwt u het huidige beleid als effectief?

Wat vindt u een sterk aspect van het huidige beleid?

Wat vindt u een zwak aspect van het huidige beleid?

Hoe ervaart u persoonlijk het integriteitsbeleid dat op u van toepassing is?

Heeft u het idee dat het gevoerde beleid invloed op u heeft als bestuurder? Zo ja, waaruit blijkt dit?

Bent u in uw dagelijkse werkzaamheden bewust met integriteitsvraagstukken bezig?

Hoe ziet het ideale integriteitsbeleid er in uw ogen uit?

Zijn er tot slot nog zaken die u zelf graag onder de aandacht wilt brengen?

## Bijlage III: Aanvullende informatie verstrekt aan betrokken wethouders

Marlot Kuiper  
Stoutenburgerweg 4  
3784 VE Terschuur  
Universiteit Utrecht  
M.Kuiper@uu.nl  
06-12910749



Universiteit Utrecht



Utrecht, 21 februari 2011

Gemeente Juinen / Ter Weksel  
t.n.v. ...

Betreft: Interviews inzake afstudeeronderzoek integriteitsbeleid

Geachte ...

Graag spreek ik mijn dank uit voor het feit dat u bereid bent medewerking te verlenen aan mijn afstudeeronderzoek in het kader van de opleiding Bestuurs- en Organiseringswetenschappen aan de Universiteit Utrecht. Middels deze brief geef ik graag gehoor aan uw verzoek om aanvullende informatie ten aanzien van mijn onderzoek en de betreffende interviews.

In mijn onderzoek tracht ik inzicht te krijgen in de wijze waarop verschillende Nederlandse gemeenten invulling geven aan integriteitsbeleid en de wijze waarop de betrokken wethouders dit beleid ervaren. Het onderzoek richt zich expliciet op betekenisgeving en ervaring, kwantitatieve gegevens zoals integriteitsschendingen zijn voor het onderzoek niet van belang.

Uiteraard is deelname aan het onderzoek geheel anoniem, niet alleen zullen de individuele wethouders anoniem blijven, ook de naam van de gemeente zal niet in de rapportage worden opgenomen. In verband met de betrouwbaarheid van het onderzoek verzoek ik u akkoord te gaan met audio-opnamen van het interview. Deze opnamen zullen enkel worden gebruikt voor het correct analyseren van de data. De opnamen zullen niet worden verstrekt aan derden en na de analyse zullen de opnamen worden gewist.

Ter voorbereiding op het interview vindt u in de bijlage een aantal vragen zoals deze in het gesprek aan de orde zullen komen. Graag benadruk ik dat er geen goede of foute antwoorden bestaan, ik verzoek u dan ook zo veel mogelijk te antwoorden naar hoe u de dingen interpreteert en ervaart.

Ik hoop u voor nu voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u nog vragen hebben, dan verzoek ik u vriendelijk contact met mij op te nemen per e-mail of telefoon. Graag zie ik u (datum).

Met vriendelijke groet,

Marlot Kuiper

Bijlage: Opzet van het interview

### Bijlage: Opzet van het interview

Het doel van het interview is om te onderzoeken hoe u als wethouder het integriteitsbeleid van de gemeente de Bilt ervaart. Het eerste, inleidende, deel van de vragen zal gericht zijn op de inrichting en totstandkoming van het beleid, het tweede deel van het interview zal zich specifiek richten op de wijze waarop u dit beleid ervaart.

Het is van belang te benadrukken dat er geen goede of foute antwoorden bestaan, het gaat expliciet om uw persoonlijke ervaringen. Onderstaande vragen geven een beeld van het verloop van het interview, uiteraard zullen in het gesprek ook andere vragen aan de orde komen en bestaat er voor u de mogelijkheid zelf onderwerpen aan te dragen. Het interview zal 30 à 45 minuten in beslag nemen.

#### **Inrichting van het beleid:**

Sinds wanneer voert de gemeente ... actief integriteitsbeleid?

Hebt u inzicht in de wijze waarop het beleid tot stand is gekomen?

Bent u zelf betrokken geweest bij de beleidsvorming?

Hoe zou u het integriteitsbeleid van de gemeente ... typeren?

#### **Persoonlijke ervaring:**

Vindt u dat de gemeente ... voldoende aandacht besteedt aan integriteit?

Beschouwt u het huidige integriteitsbeleid als effectief?

Wat vindt u een sterk aspect van het huidige beleid?

Wat vindt u een zwak aspect van het huidige beleid?

Hoe ziet het ideale integriteitsbeleid er in uw ogen uit?

## Bijlage IV: Lijst van respondenten

Wethouder	Gemeente Juinen	Datum interview	Duur interview (min)
1		31 maart 2011	27.07
2		31 maart 2011	32.23
Gemeente Ter Weksel			
3		8 maart 2011	44.05
4		8 maart 2011	35.44
5		8 maart 2011	30.50

\* In de rapportage wordt naar de betreffende respondent verwezen middels het nummer;  
Voorbeeld: "Regeltjes werken hier niet." (4)



## Bijlage V: Legenda transcripten

Interviewer	I
Respondent	R
(...)	Niet overgenomen gedeelten, bijvoorbeeld in verband met de anonimiteit van personen of organisaties
...	Puntjes worden gebruikt om aan te duiden als een respondent van zinsopbouw verandert of in een zin een nieuwe zin begint.
(stilte)	Bij een stilte van meerdere seconden is dit woordelijk in de tekst aangegeven
(lacht)	Als een respondent hardop lacht, wordt dit woordelijk aangegeven