Lokale integriteitssystemen

in Nederland, Duitsland en Vlaanderen:

Wat er is en wat daarvan te leren valt

Alain Hoekstra, Leo Huberts en André van Montfort

met medewerking van Christoph Demmke en Jeroen Maesschalck

Inhoud[1]

Samenvatting **5**

1 Achtergrond en opzet van het onderzoek **11**
1.1 Inleiding 11
1.2 Aanleiding tot onderzoek 11
1.3 Doel, vraagstelling, benadering, methodiek en organisatie 12
1.4 Opzet van het rapport 14

2 Theorie over lokale integriteitssystemen en beoordelingskader **17**
2.1 Inleiding 17
2.2 Waar het om gaat bij integriteit 17
2.3 Toenemende aandacht voor integriteitssystemen 18
2.4 Beoordelingskader kwaliteit integriteitssystemen 21

3 Centrale kaders met betrekking tot lokaal integriteitsbeleid **23**
3.1 Inleiding 23
3.2 Landelijk/regionaal kader voor lokaal integriteitsbeleid in Duitsland 23
3.3 Landelijk/regionaal kader voor lokaal integriteitsbeleid in Vlaanderen 24
3.4 Landelijk/regionaal kader voor lokaal integriteitsbeleid in Nederland 25
3.5 Analyse: overeenkomsten en verschillen 26

4 Gemeentelijk integriteitsbeleid en -systeem: bestaand onderzoek **29**
4.1 Inleiding 29
4.2 Gemeentelijk integriteitsbeleid en -systeem in Duitsland 29
4.3 Gemeentelijk integriteitsbeleid en -systeem in Vlaanderen 31
4.4 Gemeentelijk integriteitsbeleid en -systeem in Nederland 33
4.5 Analyse: overeenkomsten en verschillen 36

5 Lokale integriteitssystemen: nieuw onderzoek **39**
5.1 Inleiding 39
5.2 Het Münchens integriteitssysteem 39
5.2.1 Aandacht: integriteit op de agenda 42
5.2.2 Duidelijkheid: integriteit gedefinieerd 42
5.2.3 Leiderschap: integriteit 43
5.2.4 Strategie: integriteit in evenwicht 43
5.2.5 Maatregelen: integriteit instrumenten 44
5.2.6 Kritische reflectie: integriteit geëvalueerd 47
5.3 Het Antwerpse integriteitssysteem 47
5.3.1 Aandacht: integriteit op de agenda 49
5.3.2 Duidelijkheid: integriteit gedefinieerd 49
5.3.3 Leiderschap: integriteit 50
5.3.4 Strategie: integriteit in evenwicht 51
5.3.5 Maatregelen: integriteit instrumenten 51
5.3.6 Kritische reflectie: integriteit geëvalueerd 53

[1] De auteurs danken A.J.H. den Boer, F.M.J. Hendrickx, S. Poppelaars, J. Pot en C. Roovers, allen werkzaam als beleids- of stafmedewerker bij de Tweede Kamer, voor hun commentaar op de conceptversie van dit rapport. Zij danken tevens de in Bijlage 3 genoemde contactpersonen en respondenten uit Antwerpen, München en Amsterdam voor hun bereidwillige medewerking aan het onderzoek.

5.4 Het Amsterdamse integriteitssysteem 54
5.4.1 Aandacht: integriteit op de agenda 55
5.4.2 Duidelijkheid: integriteit gedefinieerd 56
5.4.3 Leiderschap: integriteit 57
5.4.4 Strategie: integriteit in evenwicht 58
5.4.5 Maatregelen: integriteit instrumenten 58
5.4.6 Kritische reflectie: integriteit geëvalueerd 61
5.5 Analyse: overeenkomsten en verschillen 62

6 Conclusies en aanbevelingen 67
6.1 Inleiding 67
6.2 Typeringen lokale integriteitbeleid/-systeem in Duitsland, België en Nederland 67
6.3 Vergelijking van integriteitssystemen in München, Antwerpen en Amsterdam 70
6.4 Aanbevelingen ten aanzien van de Nederlandse situatie 73
6.4.1 Aanbevelingen voor gemeenten 73
6.4.2 Aanbevelingen voor de centrale overheid 75

Literatuur 79

Bijlagen 87
1. Compleet beoordelingskader gemeentelijk integriteitssysteem voor ambtenaren 87
2. Samenvatting onderzoeksbevindingen per stad 89
3. Toelichting op het onderzoek, met overzicht van geïnterviewden 93
4. Beknopte curricula vitae van onderzoekers 95

Samenvatting

Aanleiding en opzet van het onderzoek
Integriteit is een belangrijke kernwaarde van goed (openbaar) bestuur. Vanuit dat besef heeft de Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Faculteit der Sociale Wetenschappen (Afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie) van de Vrije Universiteit (VU) in Amsterdam verzocht om onderzoek te verrichten naar de vorm en inhoud van gemeentelijke integriteitssystemen.

Het onderzoek spitste zich toe op gemeentelijke integriteitssystemen voor de ambtelijke organisatie. De regels en voorzieningen voor volksvertegenwoordigers en bestuurders zijn buiten beschouwing gelaten. Er is onderzoek gedaan in Duitsland, Vlaanderen en Nederland. De centrale onderzoeksvraag luidde:

> *Wat typeert het lokale integriteitsbeleid en -systeem in Duitsland, Vlaanderen en Nederland, in welke mate komen de kenmerken daarvan overeen met de vereisten uit bestaande kennis en onderzoek, en wat valt van de vergelijking met Duitsland en Vlaanderen en de confrontatie met inzichten uit de literatuur te leren voor het Nederlandse (landelijke en lokale) beleid voor het bevorderen van de integriteit van de gemeentelijke ambtelijke organisatie?*

Beoordelingskader voor gemeentelijke integriteitssystemen
Als theoretische achtergrond voor de beantwoording voor deze vraagstelling is in het kader van dit onderzoek een conceptueel kader voor de beoordeling van een gemeentelijk integriteitssysteem ontwikkeld. Dat beoordelingskader omvat zes categorieën elementen: 1) aandacht voor integriteit; 2) duidelijkheid over het begrip 'integriteit'; 3) ethisch leiderschap; 4) evenwichtige en samenhangende integriteitsstrategie; 5) aanwezigheid van integriteitsmaatregelen; en 6) kritische reflectie op het systeem en de werking daarvan. Onderstaande tabel bevat een globale toelichting op deze zes categorieën elementen van een volledig gemeentelijk integriteitssysteem.

Tabel 1*: Beoordelingskader kwaliteit integriteitssystemen op hoofdlijnen*

1. Aandacht/agenderen: aandacht voor integriteit binnen alle geledingen en op alle niveaus van de organisatie, geïntegreerd in het personeelsbeleid, extern gecommuniceerd en voorzien van voldoende middelen.
2. Duidelijkheid/specificeren: het integriteitsbegrip en -beleid zijn duidelijk gedefinieerd, (maatschappelijk) gemotiveerd en samenhangend geoperationaliseerd.
3. Ethisch leiderschap: het management geeft zelf het goede voorbeeld, staat open voor medewerkers en steunt en handhaaft het integriteitsbeleid.
4. Evenwichtige strategie /balanceren: aandacht voor een evenwichtige en samenhangende integriteitsstrategie die zowel waarden-georiënteerd (training en morele bewustwording) als ook regel-georiënteerd is (regels, toezicht en sancties).
5. Organiseren: aanwezigheid van integriteitsmaatregelen en -instrumenten, zoals: gedragscode, specifieke regelgeving, meldprocedure, integratie in personeelsbeleid, training, vertrouwenspersoon, meldpunt, onderzoeksprotocol, registratie en rapportage, risicoanalyse, integriteitsbureau of -functionaris.
6. Reflecteren: kritische reflectie en evaluatie: periodiek monitoren en evalueren beleid en systeem qua implementatie en werking, daarvan leren, en externe verantwoording.

Dit beoordelingskader is toegepast op de integriteitssystemen van de gemeenten München, Antwerpen en Amsterdam. Daaraan voorafgaan is echter eerst voor Duitsland, Vlaanderen en Nederland de nationale (en eventuele regionale) institutionele context van gemeentelijke integriteitssystemen geschetst.

Nationale institutionele context van gemeentelijke integriteitssystemen
De nationale (en eventuele regionale) institutionele context van gemeentelijke integriteitssystemen blijkt nogal te verschillen voor de drie landen. Een eerste verschil betreft het gebruik van de term 'integriteit'. Anders dan in Nederland, is de term 'integriteit(sbeleid)' in Duitsland nauwelijks gangbaar. In Vlaanderen wordt de term wel steeds vaker gebruikt. Daarnaast is in Duitsland en België nauwelijks sprake van sturing vanuit de landelijke of regionale overheden op het gemeentelijke integriteitsbeleid. Verder wordt in Nederland meer wetenschappelijk onderzoek naar de stand van het gemeentelijk integriteitsbeleid gedaan dan in Duitsland en België.

Vergelijking van integriteitssystemen in München, Antwerpen en Amsterdam
Aan de hand van het beoordelingskader dat voor dit onderzoek is ontwikkeld, kan het volgende beeld van de integriteitssystemen in München, Antwerpen en Amsterdam worden geschetst.

Aandacht voor integriteit
Opvallend is dat in elk van de drie steden integriteit op de agenda en in de *aandacht* is gekomen na aanleiding van forse integriteitsincidenten. Schendingen genereren aandacht en zijn bijna altijd de reden om het integriteitsbeleid op te starten of te intensiveren. Die aandacht zakt daarna vaak geleidelijk aan weer weg totdat er zich weer een volgend incident voordoet.

Duidelijkheid over het begrip 'integriteit'
In alle drie steden is het begrip 'integriteit' niet duidelijk *gedefinieerd*. Verder geldt voor elke stad dat de motieven die ten grondslag liggen aan het gevoerde integriteitsbeleid (en toegepaste integriteitssysteem), doorgaans zowel extrinsiek (omdat het moet; externe druk) als intrinsiek (omdat het goed is; interne overtuiging) van aard zijn. Ook is voor alle drie de steden vastgesteld dat er geen integriteits(beleids)plan voorhanden is waarin de integriteitsvisie, -maatregelen, -verantwoordelijkheden en -doelen duidelijk en samenhangend worden geëxpliciteerd.

Ethisch leiderschap
Verschillende respondenten wijzen er op dat het *ethisch leiderschap* in de drie onderzochte steden niet optimaal is. Daardoor bestaat het risico dat medewerkers zich niet helemaal vrij en veilig voelen om ethische of integriteitskwesties met hun leidinggevenden te bespreken.

Evenwichtige en samenhangende integriteitsstrategie
Alle drie de steden volgen een *strategie* waarin sprake is van zowel elementen van een regelgeoriënteerde benadering (met aandacht voor regels, procedures, toezicht en handhaving) als elementen van een waarden-georiënteerd benadering (met aandacht voor training, bewustwording, internalisatie en moreel oordeelsvermogen).

Aanwezigheid van integriteitsmaatregelen
Integriteitsregels. De drie steden beschikken alle drie over de min of meer 'gebruikelijke' set aan integriteitsregels. Het gaat dan bijvoorbeeld om inkoop- en aanbestedingsregels, regels met betrekking tot declaraties, regels op het gebied van het aannemen van giften, geschenken en uitnodigingen, en regels omtrent functieroulatie, nevenwerkzaamheden, functiescheiding, het vier-ogen principe of het omgaan met vertrouwelijke informatie. Een duidelijk verschilpunt

tussen enerzijds Antwerpen en Amsterdam en anderzijds München is echter dat de eerstgenoemde twee gemeenten beschikken over een centrale *gedragscode*. In München staan de voor de ambtelijke organisatie richtinggevende waarden en normen beschreven in verschillende documenten.

Personeelsbeleid. In de drie steden wordt op een tamelijk gelijke wijze in het personeelsbeleid aandacht besteed aan integriteit en komt het thema terug in bijvoorbeeld het werving- en selectieproces, de eedaflegging, de introductiecursus voor nieuwe medewerkers, personeelsgesprekken en personeelsbeoordelingen. In Antwerpen en in Amsterdam zijn er *integriteitstrainingen* voor medewerkers. In München worden weliswaar geen specifieke integriteitstrainingen aan medewerkers aangeboden, maar worden deze wel 'geschoold' (bijvoorbeeld tijdens het introductieprogramma) in integriteit-gerelateerde thema's. We hebben de indruk dat de 'scholing' in München sterker gericht is op leidinggevenden (zodat zij hun verantwoordelijkheden op dit gebied beter waar kunnen maken) dan op de individuele medewerkers.

Interne functionarissen, meldpunten en afdelingen. In elk van de drie steden kunnen medewerkers bij verschillende interne functionarissen, meldpunten en afdelingen terecht die hen kunnen adviseren met betrekking tot (de omgang met) vermoedens van integriteitsschendingen. De drie steden zijn tamelijk terughoudend ten aanzien van het organisatie-breed delen van voorgevallen integriteitsschendingen. Privacy redenen spelen daar, volgens de respondenten, een belangrijke rol bij. Anders dan in München en Antwerpen worden in Amsterdam meldingen van vermoedens van integriteitsschendingen (alsook de resultaten van de onderzoeken naar aanleiding van deze meldingen) centraal geregistreerd en openbaar gepubliceerd.

Risicoanalyses. Hoewel in elk van de drie steden gebruik wordt gemaakt van het instrument risicoanalyse, bestaan er nogal wat verschillen met betrekking tot de wijze waarop dat gebeurt. In München worden in sommige organisatieonderdelen risicoanalyses gebruikt om werkgebieden te identificeren die extra corruptie gevoelig zijn. In Antwerpen wordt eveneens gebruik gemaakt van risicoanalyses, maar dat betreffen algemene analyses waarin ook enkele integriteitsaspecten worden meegenomen. Amsterdam voert risicoanalyses uit die specifiek op integriteit zijn gericht.

Integriteitsbureau of -functionaris. De drie steden verschillen aanzienlijk wat betreft de organisatorische voorzieningen voor het bevorderen van integriteit of het bestrijden van corruptie. München beschikt niet over een integriteitsbureau of -functionaris. Wel besteden afzonderlijke afdelingen en functionarissen aandacht aan onderwerpen die aan het thema 'integriteit' zijn gerelateerd. Antwerpen kent een onafhankelijke, voornamelijk adviserende, integriteitscommissie die is samengesteld uit interne en externe (parttime) leden. Amsterdam heeft een centraal bureau integriteit dat een centrale en coördinerende rol in het lokale integriteitssysteem vervult en is voornemens om decentrale integriteitsfunctionarissen aan te stellen die als 'verbindingsofficier' kunnen fungeren tussen het centrale bureau en de organisatieonderdelen. Deze verschillen roepen ook de nodige vragen op:

- Is het eigenlijk wel nodig om over een integriteitssysteem te beschikken, of kan (zoals in München) volstaan worden met de implementatie van afzonderlijke maatregelen? Onze opvatting is dat een systemische aanpak waarin sprake is van samenhang tussen instrumenten en samenwerking tussen de daarvoor verantwoordelijke actoren, bijdraagt aan de effectiviteit van het beleid en systeem.
- Is het nodig om het integriteitsbeleid en -systeem te formaliseren, of kan (zoals in Antwerpen) volstaan worden met een meer informele en losse benadering? Onze opvatting is dat

een meer geformaliseerde en geregisseerde aanpak bijdraagt aan de inhoud en continuïteit van het beleid en systeem.

- Is het nodig om een groot centraal integriteitsbureau te hebben (zoals in Amsterdam), of kan integriteit ook anders georganiseerd worden? Onze opvatting is dat verschillende vormen mogelijk zijn. Belangrijk is dat de verantwoordelijkheden voor het beleid en systeem duidelijk belegd zijn, dat er vanuit een centrale visie wordt gewerkt aan integriteit, waarbij in voldoende mate sprake is van samenhang (tussen de elementen) en samenwerking (tussen de actoren).

Kritische reflectie op het systeem en de werking daarvan
De *periodieke monitoring, evaluatie en reflectie* ten aanzien van het integriteitsbeleid is in elk van de drie steden voor verbetering vatbaar. In hoeverre het integriteitssysteem en/of onderdelen daarvan aanpassing behoeven, wordt veelal impliciet beoordeeld op basis van signalen vanuit de organisatie. Er vinden weinig tot geen grondige beleidsanalyses en evaluaties plaats.

Aanbevelingen voor het ministerie van BZK
De Nederlandse centrale overheid heeft systeemverantwoordelijkheid voor het gemeentelijke integriteitsbeleid. Het onderzoek resulteert in een aantal aanbevelingen voor de wijze waarop de centrale overheid, concreet: het ministerie van BZK, invulling kan geven aan haar systeemverantwoordelijkheid.

Stimuleren en faciliteren van beleidsonderzoek
Een eerste aanbeveling is dat het ministerie op grotere schaal onderzoek moet (laten) doen naar het gemeentelijke integriteitsbeleid. Hoewel in Nederland meer onderzoek op dit terrein plaatsvindt dan in Duitsland en België, is ook in Nederland een uitbreiding van onderzoeksactiviteiten wenselijk. Onderzoek is niet alleen inzicht-verhogend, maar genereert ook aandacht voor het thema 'integriteit' en geeft prikkels aan gemeentelijke organisaties om hun integriteitsbevorderende beleidsmaatregelen te intensiveren en verbeteren.

Scherpere afbakening van het begrip 'integriteit'
In Nederland wordt het begrip 'integriteit' ruim opgevat en daarmee vaak onvoldoende scherp afgebakend. Bij integriteitsschendingen door ambtenaren is sprake van een waaier aan handelingen die moreel onaanvaardbaar worden geacht. Het gaat niet alleen om handelingen die juridisch niet door de beugel kunnen (zoals corruptie, diefstal, en valsheid in geschrifte), maar ook om handelingen die anderszins onacceptabel worden gevonden (zoals onheuse bejegening van burgers, luiheid of afwezigheid op het werk, en wangedrag in de privésfeer).

Dat ligt anders in Duitsland. Daar kiest men tot dusverre voornamelijk voor een juridische benadering, waarbij het accent ligt op de preventie en bestrijding van corruptie en op de naleving van wetten en regels (compliance). De Duitse benadering heeft volgens ons als nadeel dat men mogelijk onvoldoende oog heeft voor zaken die weliswaar juridisch in orde zijn, maar toch onwenselijk moeten worden geacht (oftewel: 'het mag wel, maar het deugt niet'). Een voordeel is echter dat het voor ambtenaren duidelijker is wat wel en wat niet is toegestaan en dat het voor het gemeentebestuur helderder is waarop het lokale integriteitsbeleid zich zou moeten richten.

Gelet op het feit dat er in ins land op lokaal niveau nog onvoldoende duidelijkheid lijkt te bestaan over wat het begrip 'integriteit' nu precies inhoudt, zou het ministerie van BZK kunnen overwegen om een gedachtewisseling hierover bij gemeenten te entameren. Een scherpe

begripsafbakening is wenselijk. De noodzaak hiertoe blijkt ook uit diverse integriteitsonderzoeken waarin verschillende onderzoeksinstanties tot verschillende oordelen kwamen over dezelfde integriteitskwestie. Het ministerie van BZK zou een stimulerende rol kunnen vervullen bij de door ons voorgestane lokale gedachtewisseling over de precieze inhoud van het begrip 'integriteit'.

Sterkere centrale sturing van lokaal integriteitsbeleid
Verder zou het ministerie van BZK intensiever gebruik moeten maken van de mogelijkheden tot (centrale) aansturing van het lokale integriteitsbeleid: naast normeren ook stimuleren, monitoren en interveniëren. De aandacht van het ministerie van BZK voor het ambtelijke integriteitsbeleid lijkt de afgelopen jaren te zijn afgenomen. Dit is wellicht gebeurd vanuit de veronderstelling dat het integriteitsbeleid voor ambtenaren inmiddels 'klaar' of 'af' zou zijn en dat gemeenten prima in staat zijn om zelf zorg te dragen voor een volwassen integriteitsbeleid. Integriteit(sbeleid) vergt echter voortdurende aandacht, niet alleen van gemeenten zelf maar zeker ook van de minister die op dit gebied een coördinerende taak en systeemverantwoordelijkheid heeft.

De rol die BZK kan vervullen, bijvoorbeeld ten aanzien van het agenderen, stimuleren en monitoren van (de implementatie van) lokaal integriteitsbeleid moet gekoesterd worden vanuit de wetenschap dat met name gemeentelijke organisaties vatbaar zijn voor integriteitsschendingen. Dat geldt zeker voor kleine gemeenten die, anders dan de grote steden, over aanzienlijk minder middelen en mogelijkheden beschikken om zelf voldoende zorg te dragen voor integriteit(sbeleid). Het eventueel gezamenlijk met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ondersteunen van kleinere gemeenten door bijvoorbeeld het organiseren en faciliteren van samenwerking tussen kleinere gemeenten is relevant.

Daarnaast zijn wij van mening dat het ministerie - met enige regelmaat en op gepaste wijze - externe druk op gemeenten zou moeten uitoefenen om de aandacht voor integriteit op lokaal niveau levend te houden. Daar zou onderdeel van kunnen uitmaken dat gemeenten het beoordelingskader voor lokale integriteitssystemen dat in dit rapport wordt geschetst, gebruiken voor 'zelfstudie' of 'zelfevaluatie', met als doel zelfreflectie: heeft de gemeente op orde wat er heden ten dage verwacht mag worden van een effectief integriteitsbeleid en -systeem?

Noodzaak van een meer systematische integriteitsbenadering
Het belang van de combinatie van druk en ondersteuning blijkt ook uit het inmiddels ruim tien jaar geleden verschenen Local Integrity Systems-onderzoek (Huberts, Anechiarico, & Six, 2008). In dit onderzoek werden onder meer de steden Hamburg, Antwerpen en Amsterdam onderzocht. In de destijds onderzochte steden schortte het ook al aan visie op en evaluatie van het integriteitsbeleid, was eveneens sprake van een te casuïstische aanpak en werd de noodzaak om toe te werken naar een meer systematische integriteitsbenadering ook al benadrukt.

Kennelijk is er meer voor nodig dan de publicatie van een onderzoeksrapport om overheden aan te sporen tot het doorvoeren van verbeteringen in hun integriteitsbeleid. Een meer expliciete oproep vanuit bijvoorbeeld de Tweede Kamer, het Ministerie van BZK en/of de VNG met daarbij natuurlijk de nodige ondersteuning voor lokale overheden om hier vorm en inhoud aan te geven is wellicht nodig om verbeteringen op dit punt te kunnen realiseren.

Huidige nationale integriteitssysteem
Naast de suggesties met betrekking tot het lokale integriteitsbeleid en -systeem, past ook nadenken over het nationale beleid en systeem, mede ter bevordering en ondersteuning van

lokale initiatieven. Vanuit het onderzoek is er de suggestie dat een instituut à la Audit Vlaanderen van meerwaarde zou kunnen zijn voor de Nederlandse situatie. Dan gaat het om het meenemen van integriteit in algemene audits, als ook om de vraag wie - als in Vlaanderen - (periodieke) integriteitsaudits en (forensische) onderzoeken kunnen verrichten. In Nederland zijn (zeker kleine en middelgrote) gemeenten doorgaans afhankelijk van dure particuliere bureaus, die vaak verschillende beoordelingskaders en standaarden hanteren waarvan de kwaliteit nogal eens onduidelijk is.

Eerder kende Nederland het Bureau Integriteitsbevordering voor de Openbare Sector (BIOS), dat overheden ondersteunde bij de opzet en implementatie van integriteitsbeleid, het Adviespunt Klokkenluiders voor advies richting melders van schendingen en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid voor onderzoeken naar schendingen. Die instanties zijn in 2016 opgeheven bij de totstandkoming van het Huis voor Klokkenluiders, met sindsdien nogal wat discussie over de taken en verantwoordelijkheden van dat Huis.

De inrichting van het huidige landelijke integriteitssysteem past op de agenda. Daarbij zou aandacht kunnen worden geschonken aan de kwaliteit en effectiviteit van het landelijke systeem in termen van het beoordelingskader dat werd geschetst (aandacht, duidelijkheid, leiderschap, balans in aanpak, maatregelen en organisatie en reflectie op wat werkt), en aan de landelijke ondersteuning van het lokale integriteitsbeleid. Voor de vormgeving van het landelijke beleid zou kunnen worden gekeken naar de situatie in Vlaanderen (audits en onderzoek op Vlaams niveau), maar ook wel naar lokale ervaringen in eigen land (Bureau Integriteit Amsterdam, met meldpunt/advisering, onderzoek en advies en preventie).

1 ACHTERGROND EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

1.1 Inleiding

In dit introducerende hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan de aanleiding voor het onderhavige onderzoeksproject. Daarna komen het doel van het onderzoek, de centrale onderzoeksvraag en daaruit afgeleide deelvragen, de aansluiting bij literatuur en bestaand onderzoek, de onderzoeksmethodiek en de organisatie van het project aan de orde. Tot slot volgt een korte schets van de opbouw van het rapport.

1.2 Aanleiding tot onderzoek

Het belang van integriteit
De kwaliteit van ons openbaar bestuur is van groot belang voor het vertrouwen van burgers in dat bestuur. Bij die kwaliteit, ofwel bij 'goed besturen', gaat het om een aantal belangrijke publieke waarden zoals het democratische gehalte, de effectiviteit en doelmatigheid, de rechtmatigheid en ook de integriteit van het bestuur (Bovens et al., 2017). In de vele codes voor goed besturen die binnen de overheid (en andere maatschappelijke sectoren zijn opgesteld), wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de integriteit en onkreukbaarheid van onder meer bestuurders, leidinggevenden en medewerkers.[2] Daarnaast komen het belang en de ingrijpendheid van integriteit duidelijk naar voren wanneer iemands integriteit ter discussie wordt gesteld, bijvoorbeeld in affaires in de media of onderzoeken naar vermoedens van schendingen.[3]

Kennisagenda Tweede Kamercommissie BZK
Dat alles maakt het belangrijk en begrijpelijk dat ‘integriteit' een thema is dat de Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bezighoudt, met een rondetafelsessie in november 2019[4] en beoogd onderzoek vanuit de kennisagenda van de commissie[5]. De commissie spitste de onderzoeksvraag toe op het lokaal bestuur en wil graag een vergelijking van de (lokale) integriteitsinstrumenten en -systemen tussen een aantal landen (bij voorkeur België en Duitsland, vanuit de idee dat de problematiek daar vergelijkbaar is met die in Nederland). Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en andere landen en wat kunnen we daarvan leren?

Onderzoeksproject Vrije Universiteit
Dat leidde tot een onderzoeksopzet, met de Vrije Universiteit als opdrachtnemer. Het onderzoeksproject bouwt voort op bestaande wetenschappelijke kennis en inzichten met betrekking tot (lokale) 'integriteitssystemen'. Dergelijke systemen betreffen ‘het geheel aan initiatieven,

---

[2] Zie de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/gedragscode-openbaar-bestuur. En voor het lokale bestuur de Handreiking integriteit: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/29/handreiking-integriteit-van-politieke-ambtsdragers-bij-gemeenten-provincies-en-waterschappen.

[3] Zie De Graaf & Strüwer (2014), die (vermoedens van) schendingen onderzochten. Zie ook Kooman (2018), met een korte schets van 34 ‘integriteitskwesties’ in het openbaar bestuur, Kerkhoff & Overeem (2018), met lessen vanuit affaires, De Koning (2020), met een voorbeeld vanuit de jaarlijkse Politieke Integriteitsindex, en De Groot & Vrielink (2020).

[4] Zie voor een videoverslag en talrijke position papers: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/-commissievergaderingen/details?id=2019A04064

[5] Kennisagenda: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/kennisagenda_2020_commissie_-binnenlandse_zaken.pdf

activiteiten en organisaties gericht op het beschermen van integriteit en het tegengaan van integriteitsschendingen van een organisatie'.[6] De literatuur over 'wat helpt' is omvangrijk en divers, met vele relevante bijdragen. Wij kiezen voor het begrip 'integriteitssysteem', maar dezelfde vragen over het borgen van integriteit binnen een organisatie, komen terug onder noemers als 'integriteitsmanagement', 'integriteitsbeleid', 'integriteitsprogramma', 'stimuleringskader integere organisatie' en 'ethische infrastructuur'.[7] Die kennis wordt door ons samengevat, resulterend in een beoordelingskader dat voor deze studie wordt gebruikt.

Daarna hebben we informatie verzameld over de (nationale) landelijke kaders die gelden voor de lokale integriteitssystemen in Nederland, Duitsland en België. Voor deze drie landen wordt ook de bestaande kennis in kaart gebracht die betrekking heeft op de stand van zaken bij gemeenten ten aanzien van integriteitsbeleid. Vervolgens is in drie gemeenten (Antwerpen, Amsterdam en München) empirisch onderzoek gedaan naar de invulling en inrichting van de integriteitssystemen. Dan gaat het steeds primair om het lokale integriteitssysteem voor de ambtelijke overheidsorganisatie (waarbij het lokale politiek-bestuurlijke niveau een relevante omgevingsfactor is).

1.3 Doel, vraagstelling, benadering, methodiek en organisatie

Doel van het onderzoek
Het doel van het onderzoek vloeit voort uit de opdracht van de TK-commissie. Het gaat in de kern om het verzamelen van informatie over de (lokale) integriteitsinstrumenten en -systemen in België, Duitsland en Nederland, met zicht op de overeenkomsten en verschillen en wat we daarvan kunnen leren.

Centrale onderzoeksvraag en deelvragen
De centrale onderzoeksvraag houdt met bovenvermelde doelstelling verband. Ze luidt:

> Wat typeert het lokale integriteitsbeleid en -systeem in Duitsland, Vlaanderen en Nederland, in welke mate komen de kenmerken daarvan overeen met de vereisten uit bestaande kennis en onderzoek, en wat valt van de vergelijking met Duitsland en Vlaanderen en de confrontatie met inzichten uit de literatuur te leren voor het Nederlandse (landelijke en lokale) beleid voor het bevorderen van de integriteit van de gemeentelijke ambtelijke organisatie?

Uit deze centrale onderzoeksvraag volgt een vijftal meer specifieke deelvragen. De volgende deelvragen staan centraal in het project:

1. Wat is de actuele stand van zaken van de wetenschappelijke kennis en inzichten over lokale integriteitssystemen en tot welk beoordelingskader voor dergelijke systemen leidt dit?
2. Wat zijn verschillen en overeenkomsten tussen Duitsland, Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de landelijke en/of regionale kaders voor het gemeentelijke integriteitsbeleid en wat is daarvan te leren?

[6] Zie Huberts (2019), p. 13.
[7] Zie De Jong, Jeurissen & Odijk (2014) over het Stimuleringskader Integere Organisatie, Maesschalck & Bertók (2009) en Menzel (2016) over integriteitsmanagement, BIOS (2018) over ethische of integriteitinfrastructuur, Hoekstra, Kaptein & Van de Burg (2010) over organisatie-integriteit, (Kaptein, 2009) over integrity programs, en Huberts, Six, Van Tankeren, Van Montfort & Paanakker (2014) over 'wat helpt'.

3. Wat is bekend over de stand van zaken in Duitsland, Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de toepassing en werking van het gemeentelijke integriteitsbeleid? Wat zijn verschillen en overeenkomsten en wat is daarvan te leren?
4. Over welke relevante documentatie (beleidsstukken en dergelijke) beschikken de geselecteerde Duitse, Vlaamse en Nederlandse gemeenten? Wat zijn verschillen en overeenkomsten en wat is daarvan te leren?
5. Hoe verhouden het in de geselecteerde gemeenten gevoerde integriteitsbeleid en de in deze gemeenten aanwezige integriteitssystemen zich tot het in deelvraag 1 bedoelde beoordelingskader? Wat zijn verschillen en overeenkomsten en wat is daarvan te leren?

Aansluiting bij literatuur en bestaand onderzoek: systeembenadering
Het onderzoeksthema sluit aan bij veel bestaand onderzoek naar integriteit en 'integriteitssystemen', inclusief VU-onderzoek op basis van een beoordelingskader voor integriteitssystemen, alsook bij het onderzoek van Hoekstra en Kaptein (2020) naar onder andere de kwaliteit van die systemen. Dat leidde tot de ontwikkeling van een kader voor dit onderzoek en tot een bepaalde onderzoeksmethodiek als hieronder samengevat.

De door ons gekozen systeembenadering bouwt voort op veel literatuur (Demmke & Moilanen, 2012; De Graaf & Macaulay, 2014; Huberts & Van Montfort, 2019; Kolthoff, Macaulay, & Anechiarico, 2013; Maesschalck & Bertok, 2009) en is gebruikt voor het onderzoek naar beleid en systemen voor het borgen van de integriteit van het lokale bestuur in Nederland, België en Duitsland.

Onderzoeksmethodiek
Voor de beantwoording van de deelvragen is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Onderstaande tabel verschaft een overzicht daarvan.

Tabel 2: *Deelvragen en onderzoeksmethoden*

Vragen	*Methoden*
1.	Analyseren en presenteren van theoretische kennis en inzichten over lokale integriteitssystemen en ontwikkelen van beoordelingskader op basis van *literatuuronderzoek*
2.	Verzamelen en analyseren van beleidsmatige kennis over landelijke kaders voor lokaal integriteitsbeleid op basis van *documentenanalyse/ desk research*
3.	Verzamelen en analyseren van bestaande onderzoeken (*secundaire analyse*) over toepassing en werking van gemeentelijk integriteitsbeleid op basis van *documentenanalyse/ desk research*
4.	Verzamelen en analyseren van relevante documentatie zoals beleidsstukken, binnen de drie gemeenten op basis van *documentenanalyse/ desk research*
5.	Inventariseren en analyseren van integriteitsbeleid en -systeem in de drie gemeenten vanuit het beoordelingskader op basis van *documentenanalyse/ desk research* én *interviews* met enkele vertegenwoordigers van de gemeenten

Het boeiende voorstel vanuit de TK-commissie vergde al met al – naast een analyse van bestaande empirische studies – ook nieuw onderzoek, met name vanwege de beoogde internationale vergelijking. Voor het project is gekozen voor nader onderzoek in drie steden: München, Antwerpen en Amsterdam. Twee van deze steden, Antwerpen en Amsterdam, maakten eerder

onderdeel uit van een internationale vergelijkende studie naar 'Local Integrity Systems' (Huberts, Anechiarico, & Six, 2008).

Een nadeel van de drie geselecteerde steden is dat het om relatief grote gemeenten gaat, die volgens diverse onderzoekers binnen hun land tot de pioniers/koplopers mogen worden gerekend. Daarom staat ook op de agenda om de verkregen informatie te bezien in relatie tot de situatie in andere, met name kleinere, gemeenten.

Om het nieuwe empirische onderzoek naar de drie steden (ook in context) voortvarend en kwalitatief goed te kunnen uitvoeren, zijn twee onderzoekers met specifieke deskundigheid aangaande de Duitse en Belgische steden bij het project betrokken.

Organisatie van het project
De Vrije Universiteit is opdrachtnemer en projectorganisator (Faculteit Sociale Wetenschappen, afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie). Vanuit de VU is André van Montfort als coördinator en onderzoeker bij het project betrokken en neemt ook emeritus-hoogleraar Leo Huberts als onderzoeker aan het project deel. Alain Hoekstra is als externe deskundige de senioronderzoeker binnen het project, met primaire verantwoordelijkheid voor de organisatie en invulling van het feitelijke, ook empirische onderzoek. Aanvullend zijn de inzet en betrokkenheid van twee landenexperts met betrekking tot lokale integriteitssystemen in respectievelijk België en Duitsland relevant. Het betreft de bijdrage van de hoogleraren Jeroen Maesschalck (KU Leuven) en Christoph Demmke (nu Finland, eerder Potsdam) aan het onderzoek.[8]

Het onderzoek kent als beoogd product een rapport waarin de genoemde centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord. Deze beantwoording vindt mede plaats op basis van tussentijds overleg en afstemming over het onderzoek met de voorbereidingsgroep (betrokken Kamerlid, kenniscoördinator en griffier van de commissie). Het onderzoeksrapport wordt aan de TK-commissie aangeboden. De commissievoorzitter zal het rapport vervolgens digitaal aanbieden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, waarna het – zo leren eerdere ervaringen – openbaar zal worden.

1.4 Opzet van het rapport

In de lijn van voorgaande schets van de hoofdlijnen van het project, volgt in hoofdstuk 2 een overzicht van wat we vanuit de theorie en bestaand onderzoek weten over de inhoud en werking van lokale integriteitssystemen. Dat mondt uit in een beoordelingskader met daarin de elementen van een effectief integriteitssysteem: aandacht, duidelijkheid, leiderschap, evenwicht in aanpak, instrumenten op orde, en reflectie op wat werkt.

In hoofdstuk 3 staat de landelijke en regionale betrokkenheid bij het lokale integriteitsbeleid centraal. Duitsland, België (Vlaanderen) en Nederland verschillen nogal op dat punt, wat leidt tot vragen over wat vanuit het centrale niveau past en werkt. Daarna volgt in hoofdstuk 4 informatie over wat we vanuit bestaand empirisch onderzoek weten over het lokale integriteitsbeleid en lokale integriteitssystemen. Tevens wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het lokale integriteitsbeleid en lokale integriteitssystemen voldoen aan de vereisten uit het beoordelingskader dat in hoofdstuk 2 van dit rapport is ontwikkeld.

[8] Zie Bijlage 4 voor aanvullende informatie over de betrokken onderzoekers.

Hoofdstuk 5 vat de resultaten samen van het nieuwe empirische onderzoek dat we in het kader van het onderhavige project hebben verricht. Dat geeft een beeld van het integriteitsbeleid en de integriteitssystemen in München, Antwerpen en Amsterdam. Daarbij wordt aandacht besteed aan wat er nu is, met oog voor wat er veranderd is sinds het onderzoek in 2007 naar integriteitssystemen. Tot slot volgt in hoofdstuk 6 een samenvattende analyse, alsmede een aantal conclusies en aanbevelingen.

2 THEORIE OVER LOKALE INTEGRITEITSSYSTEMEN EN BEOORDELINGSKADER

2.1 Inleiding

Wat weten we over integriteit en integriteitssystemen vanuit eerder onderzoek en daarop gebaseerde theorievorming? Deze eerste deelvraag van het onderzoek wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Daarbij worden eerst enkele basisbegrippen getypeerd. Waar gaat het om bij integriteit, wat kan er mis gaan? Vervolgens staat centraal wat kan helpen om integriteit te beschermen en integriteitsschendingen tegen te gaan: het integriteitssysteem. Ten slotte ontwikkelen we een kader voor het beoordelen van de kwaliteit van een lokaal integriteitssysteem.

2.2 Waar het om gaat bij integriteit

Definities en interpretaties van het begrip 'integriteit'
'Integriteit' wordt in de wetenschap op nogal wat verschillende manieren geïnterpreteerd en gedefinieerd (Huberts, 2005, 2018). Tabel 3 geeft acht visies op integriteit. Over deze visies valt veel over te zeggen, vanuit het onderzoek naar en de theorievorming over integriteit, maar ook vanuit de interpretaties die in de praktijk van het (openbaar) bestuur figureren.

Tabel 3: *Visies op integriteit*

1. heelheid (consistent, consequent)
2. passend, één met de omgeving
3. professionele verantwoordelijkheid
4. moreel reflecteren en handelen
5. aantal waarden (bv. onkreukbaarheid)
6. overeenstemming wet, regel, code
7. overeenstemming met geldende morele waarden en normen
8. exemplarisch moreel gedrag

Heelheid ofwel consistent en consequent handelen, inclusief zeggen wat je denkt en doen wat je zegt, komt zowel in de literatuur als in de praktijk vaak terug (het Latijnse 'integritas' betekent ook heelheid; Hoekstra & Kaptein, 2020, 2). In de praktijk wordt integriteit ook vaak geïnterpreteerd als een hoge mate van 'zelfreflectie, in de spiegel kijken en dan wat je doet moreel kunnen verantwoorden' of iets breder 'je handelen kunnen verantwoorden in de krant van morgen'.

In dit rapport bouwen we voort op de brede (in tabel 3 als zevende genoemde) visie waarin integriteit verwijst naar handelen in overeenstemming met geldende morele waarden en normen. Erg belangrijk is dan wel wat 'geldend' is en waarom het bij 'morele' normen en waarden gaat. De term 'geldend' wordt door ons gebruikt in de betekenis van algemeen gedeeld en zeggingskracht hebbend. Relevante publieken (collega-professionals, partij, organisatie, burgers) achten de morele waarden en normen van belang en onderschrijven deze ook. De term 'moreel' refereert aan het goede en juiste, aan wat hoort en niet hoort. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om normen uit de wet of een gedragscode. Integer handelen vereist daarmee niet alleen heelheid, niet alleen voldoen aan de eigen moraal, maar handelen overeenkomstig de morele maatstaven die gelden.

Integritisme
Integritisme is dan een aanvullend concept (Huberts 2005) dat relevant lijkt. Het begrip 'integritisme' verwijst naar het te breed oprekken van integriteit en het ten onrechte tot integriteitskwesties rekenen van zaken. Integriteit gaat om het voldoen aan de geldende morele waarden en normen. Dat raakt aan de kern of ziel van iemands handelen. Daarom past, wanneer iemands integriteit ter discussie wordt gesteld, uiterste zorgvuldigheid. We maken allemaal fouten, doen domme dingen, maar wanneer het 'i-woord' op tafel wordt gelegd, moet het gaan om handelen dat moreel niet deugt, dat ingaat tegen de geldende morele waarden en normen (bijvoorbeeld intimidatie, discriminatie of nastreven van oneigenlijke privébelangen). Bovendien is er ook altijd het gevaar van veralgemeniseren: gaat het om een concrete handeling of, meer algemeen, om twijfel over de integriteit van de persoon, de functionaris of, nog breder, de organisatie waar iemand deel van uitmaakt?

Integriteitsschendingen
Waar het om gaat bij integriteit, wordt ook verduidelijkt door gedragingen te typeren die strijdig zijn met de geldende moraal. Hierbij valt te denken aan gedragingen zoals corruptie en fraude, maar ook andere integriteitsschendingen.[9] Het onderstaande rijtje komt in nogal wat onderzoek terug, is wel bekend en gevalideerd (Huberts & Lasthuizen, 2020; Lasthuizen, Huberts, & Heres, 2011).

Tabel 4: *Integriteitsschendingen*

1. Corruptie: omkoping (gebruik publieke positie/macht voor zelf-bevoordeling via derden)
2. Corruptie: favoritisme (gebruik positie/macht voor bevoordeling familie, vrienden, partijgenoten)
3. Fraude/diefstal (ten eigen bate, van organisatie, niet van externen - greep uit de kas)
4. Dubieuze giften/beloften: mogelijk oneigenlijke invloed door belofte/gift van belanghebbenden
5. Onverenigbare functies/bindingen: oneigenlijke invloed door belangen uit andere functies/bindingen
6. Misbruik van bevoegdheden: oneigenlijk gebruik van publieke macht/bevoegdheden
7. Misbruik of manipulatie van informatie (incl. liegen en lekken)
8. Wanprestatie en verspilling (plichtsverzuim, luiheid, afwezigheid, onnodig verspillen…)
9. Ongewenste omgangsvormen en bejegening (in functie, incl. intimidatie, discriminatie)
10. Wangedrag in de privésfeer: gaat om schendingen in de 'privésfeer'

2.3 Toenemende aandacht voor integriteitssystemen

Wat helpt
Integriteit is belangrijk voor ons openbaar bestuur en er gaat nogal eens wat mis (integriteitsschendingen) en dus wordt er alom nagedacht over welk beleid en welke organisatie helpt om integriteit te beschermen. Dat geldt niet alleen voor overheidsorganisaties. Dezelfde discussies vinden plaats in de private sector en in maatschappelijke organisaties (zoals in de sport en bij de goede doeleninstellingen). Wat helpt integriteitbewustzijn te bevorderen en schendingen tegen te gaan? Er is ook nogal wat onderzoek naar dat thema. Daarvan volgt nu in deze paragraaf een indruk. Het betreft een beperkt overzicht van de relevante literatuur, dat nuttig is ter verantwoording van de theoretische insteek van het onderhavige onderzoeksproject en voor 'verder lezen' op de diverse thema's.[10]

[9] Corruptie is hier een type integriteitsschending. In de internationale literatuur wordt corruptie soms breder gedefinieerd, tot bijna identiek aan 'integriteitsschending' of zelfs 'bad government' (Anechiarico, 2017; Graycar & Smith, 2011).
[10] Zie voor een uitgebreider overzicht van de literatuur bijvoorbeeld Huberts & Van Montfort (2020a, 2020b).

Corruptiebestrijding
Onder 'wat helpt' speelt ook corruptiebestrijding nogal eens een centrale rol. In de corruptiebestrijding hebben de anti-corruptie-instituties (bureaus, commissies) het voortouw (De Sousa, 2010). De Independent Commission Against Corruption (ICAC) in Hong Kong[11] geldt als hét voorbeeld (Cheung, 2008; Law, 2008; Scott, 2011). Dat heeft onder andere te maken met de 'three-pronged strategy' van de ICAC, waarbij het gaat om het handhaven van de wet (onderzoeken, vervolgen, sancties), om preventie (het voorkomen van corrupt gedrag) en om informatie en communicatie over corruptie (Huberts et al., 2014). De 'Operations Department' voor onderzoek is verreweg de grootste afdeling van de ICAC: in totaal ging het eind 2017 om een formatie van 1472 medewerkers ('posts').[12]

Dat ICAC-model kreeg ook wel navolging met wisselende resultaten (De Sousa, Larmour, & Hindess, 2009; De Sousa & Quah, 2010; Gong & Yang, 2019; Huberts, Anechiarico, & Six, 2008; Meagher, 2005). Het succes hangt onder meer af van de context, het bredere systeem.

'National Integrity System'-benadering
De 'National Integrity System'-benadering beklemtoont dat voor landen. Pope (2000) en Transparency International beschreven een “integrity system” eerder als een samenstel van instituties en strategieën waarbinnen verschillende actoren op verschillende wijzen verantwoordelijk zijn voor de implementatie van integriteitsinstrumenten. Talrijke relevante pilaren zijn onderdeel van het 'National Integrity System' (NIS) zoals anti-corruptie-instituties, een onafhankelijke rechterlijke macht, ombudsmannen, adequate ambtelijke diensten, een actief parlement, maatschappelijk bewustzijn en vrije media. Het NIS-model is in veel studies gebruikt[13], ook bij de beoordeling van de Nederlandse situatie (Huberts, 2001; Slingerland et al., 2012).

Lokale integriteitssystemen
Dat framework inspireerde onderzoek naar lokale integriteitssystemen (LIS) (Hoekstra & Kaptein, 2012; Huberts et al., 2014; Huberts, Anechiarico, & Six, 2008; Macaulay, Newman, & Hickey, 2014; Quesada, Jimenez-Sanchez, & Villoria, 2013). Een internationale vergelijkende studie naar de integriteitssystemen van zeven grote steden, Sydney/New South Wales, New York, Hong Kong, Londen, Hamburg, Amsterdam en Antwerpen, richtte zich op het lokale beleid en de organisatie en actoren die gericht zijn op de bestrijding van corruptie en het waarborgen van integriteit (Huberts, Anechiarico, & Six, 2008). Er werden veel potentieel relevante componenten geïdentificeerd (agency, risicoanalyse, gedragscodes, leiderschap, bewustzijn en kennis).

Elementen van een lokaal integriteitssysteem
Vanzelfsprekend draagt onderzoek naar specifieke mogelijke onderdelen van integriteitssystemen ook bij aan de kennis over 'wat helpt'. Zo is daar onderzoek naar ethisch en integriteitsmanagement (Jurkiewicz, 2020; Kaptein, 1999; Maesschalck & Bertók, 2009; Paine, 1994) en naar ethisch leiderschap (Brown & Treviño, 2006; Heres, 2014; Jurkiewicz & Giacalone, 2017; Lasthuizen, 2008; Treviño, Hartman, & Brown, 2000), alsook veel onderzoek naar de talrijke specifieke methoden en instrumenten zoals ethiektraining (Van Montfort, Beck, & Twijnstra, 2013), gedragscodes (Kaptein & Schwartz, 2008), regels en afspraken over belangenverstrengeling (De Graaf, 2010), klokkenluiden (De Graaf, 2010), meldprocedures (Talsma,

[11] Zie https://www.icac.org.hk/en/home/index.html
[12] Zie https://www.gov.hk/en/about/abouthk/factsheets/docs/icac.pdf
[13] Zie TI's website voor een overzicht: https://www.transparency.org/whatwedo/nis

Hoekstra, & Zweegers, 2017) en vertrouwenspersonen (De Graaf, 2019; Hoekstra & Talsma, 2020).

De onderdelen van een integriteitssysteem zijn onderling verbonden, hun effectiviteit hangt af van het systeem waarin ze zijn ingebed (Six, Van der Veen, & Kruithof, 2012; De Graaf & Macaulay, 2014; Macaulay, Newman, & Hickey, 2014; Van Montfort, Ogric, & Huberts, 2018). Volledigheid van het stelsel draagt bij aan de werking van de onderdelen (Huberts, Maesschalck, & Jurkiewicz, 2008; Slingerland, Six, & Huberts, 2012; Van den Heuvel, Huberts, & Van Montfort, 2017; Van Montfort, Ogric, & Huberts, 2018).

Integriteitssystemen op organisatieniveau
Na de focus op landen en steden groeide de aandacht voor het 'organisatieniveau'. Voor zowel publieke als private organisaties ligt dan de vraag op tafel hoe het zit met hun integriteitssysteem. Hebben ze het op orde, kunnen ze met opgeheven hoofd zeggen dat ze integriteit belangrijk vinden en schendingen proberen tegen te gaan (Huberts et al., 2014; Huberts & Van Montfort, 2020a, 2020b; Slingerland, Six, & Huberts, 2012; Van Eijbergen, 2019; Van Montfort, Ogric, & Huberts, 2018)?

De groeiende aandacht voor het organisatieniveau blijkt ook uit VU-onderzoek naar de gemeentelijke organisatie (Van den Heuvel, Huberts, & Van Montfort, 2017), met een framework of beoordelingskader dat voortborduurt op eerder onderzoek naar nationale en lokale integriteitssystemen. In het VU-onderzoek naar integriteitssystemen op organisatieniveau is geleidelijk aan steeds meer de verbinding gezocht met andere beoordelingskaders zoals die van het SIO, het Stimuleringskader Integere Organisatie, (De Jong, Jeurissen, & Odijk, 2014) en het BIOS (2018, over integriteitsinfrastructuur). Ook is in toenemende mate de relevantie van de uitkomsten van internationaal onderzoek (Maesschalck & Bertók, 2009; Macaulay, 2018) voor de Nederlandse situatie onderkend.[14] [15]

Systeembenadering in het huidige onderzoeksproject
In het kader van dit specifieke onderzoeksproject leidde de groeiende aandacht voor het organisatieniveau tot een verdere doordenking van de aard en noodzakelijke elementen van een integriteitssysteem en -beleid tot een nadere gedachtevorming over de vereisten van de integriteitsorganisatie. Daarnaast hebben ook een vereenvoudiging en integratie plaatsgevonden van enkele door de onderzoekers van dit project, Hoekstra, Huberts en Van Montfort, al in het recente verleden ontwikkelde beoordelingskaders voor de kwaliteit van gemeentelijke integriteitssystemen (Huberts & Van Montfort, 2020b; Hoekstra en Kaptein, 2020; Van Montfort, Ogric, & Huberts, 2018).

Stap voor stap kwam zo een kader tot stand dat ambieert het handvat en startpunt te kunnen zijn voor de bestudering en beoordeling van integriteitssystemen van organisaties. Een dergelijke systeemaanpak lijkt succesvol te zijn (Maesschalck & Bertok, 2009; Kolthoff, Macauly, & Anechiarico, 2013; De Graaf & Macaulay, 2014; Huberts & Van Montfort, 2019). Het door ons ontwikkelde (en hierna in paragraaf 2.4 te bespreken) beoordelingskader is op een systeembenadering geënt. Dat kader is gebruikt in het onderhavige onderzoeksproject naar de integriteit van het lokale bestuur in Nederland, Vlaanderen en Duitsland.

[14] Noemenswaard zijn zeker ook diverse thesisonderzoeken naar de aanwezigheid van en ervaringen met integriteitssystemen in gemeenten (Ogric et al., 2018; Van Montfort et al., 2018) alsook in andere contexten (zorgsector, banken, politieke partijen).
[15] De groeiende aandacht voor (lokale) integriteitssystemen blijkt ook uit een onderzoek van Transparency International (2021) dat ongeveer in dezelfde periode is opgestart als onderhavige studie.

2.4 Beoordelingskader kwaliteit integriteitssystemen

Relevantie van gemeentelijke integriteitssystemen
Vele hiervoor genoemde elementen (zoals ethisch leiderschap, gedragscodes, meldprocedures en vertrouwenspersonen) en ook andere elementen (zoals een adequate registratie en rapportage en een evenwichtige aandacht voor een waarden- en een nalevingsstrategie) hebben een plaats in het door ons ontwikkelde beoordelingskader. Dat kader voor de beoordeling van de kwaliteit van gemeentelijke integriteitssystemen is tot stand gebracht vanuit het besef van de bijzondere betekenis van integriteit voor het lokale openbaar bestuur. De directe relatie van de overheidsorganisatie met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven brengt kwetsbaarheden en risico's met zich mee, hetgeen het extra relevant maakt dat gemeenten zich bekommeren over de inzet op dit thema en hoe dat vorm te geven.

Elementen van een gemeentelijk integriteitsysteem
De literatuur en het onderzoek naar de effectiviteit van integriteitssystemen leiden aldus tot een beoordelingskader met daarin zes categorieën elementen die worden samengevat in de onderstaande tabel. Een volledig integriteitssysteem voor het ambtelijk apparaat van een gemeente zou moeten bestaan uit de volgende zes categorieën elementen: aandacht voor integriteit, duidelijkheid over de betekenis van integriteit, ethisch leiderschap, evenwicht in de aanpak (bewustwording en 'compliance'), het op orde hebben van de organisatie (instrumenten, methoden) en immer kritisch reflecteren op wat werkt. Bijlage 1 bevat een uitgebreidere versie van deze tabel, en onderstaande Figuur 1 is een visualisatie van de kernelementen van het beoordelingskader.

Tabel 5*: Beoordelingskader kwaliteit integriteitssystemen samengevat*

1. Aandacht/agenderen: aandacht voor integriteit binnen alle geledingen en op alle niveaus van de organisatie, geïntegreerd in het personeelsbeleid, extern gecommuniceerd en voorzien van voldoende middelen.
2. Duidelijkheid/specificeren: het integriteitsbegrip en -beleid zijn duidelijk gedefinieerd, (maatschappelijk) gemotiveerd en samenhangend geoperationaliseerd.
3. Ethisch leiderschap: het management geeft zelf het goede voorbeeld, staat open voor medewerkers en steunt en handhaaft het integriteitsbeleid.
4. Evenwichtige strategie /balanceren: aandacht voor een evenwichtige en samenhangende integriteitsstrategie die zowel waarden-georiënteerd (training en morele bewustwording) als ook regel-georiënteerd is (regels, toezicht en sancties).
5. Organiseren: aanwezigheid van integriteitsmaatregelen en -instrumenten, zoals: gedragscode, specifieke regelgeving, meldprocedure, integratie in personeelsbeleid, training, vertrouwenspersoon, meldpunt, onderzoeksprotocol, registratie en rapportage, risicoanalyse, integriteitsbureau of -functionaris.
6. Reflecteren: kritische reflectie en evaluatie: periodiek monitoren en evalueren beleid en systeem qua implementatie en werking, daarvan leren, en externe verantwoording.

Figuur 1: *Visualisatie beoordelingskader integriteitssysteem*

3 CENTRALE KADERS MET BETREKKING TOT LOKAAL INTEGRITEITS-BELEID

3.1 Inleiding

Wat zijn verschillen en overeenkomsten tussen de Duitsland, Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de landelijke en/of regionale kaders voor het gemeentelijke integriteitsbeleid en wat is daarvan te leren? Deze tweede deelvraag wordt nu beantwoord.

3.2 Landelijk/regionaal kader voor lokaal integriteitsbeleid in Duitsland

Duitsland heeft circa 83 miljoen inwoners en Berlijn als hoofdstad. Duitsland is een federale staat die uit 16 Bundesländer bestaat.

Federaal niveau
In Duitsland is de rol van het federale niveau op het gebied van lokaal anti-corruptie beleid en wetgeving beperkt. Het federale niveau is vooral van belang voor de aanname van anti-fraude en anti-corruptie wetten die gelden voor het federale niveau zelf, alsmede voor de aanname van internationale verdragen, conventies en richtlijnen die betrekking hebben op het gebied van fraude, corruptie en integriteit (zoals bijvoorbeeld van de OECD en de UNCAC). Daarnaast is het federale "Strafrecht" en het "Ambtenarenstatusrecht" bindend voor de Länder.[16]

Länder
Elk van de Länder heeft zijn eigen wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende bevoegdheden. Dit geldt ook ten aanzien van anti-corruptie wetgeving en beleid (het woord 'integriteit' wordt binnen de Duitse overheid amper gebruikt). Zo hebben de Länder elk hun eigen anti-corruptie wetten en regels op het gebied van belangenverstrengeling en de openbaarmaking van (financiële) belangen.

Gemeenten
Vanuit de Länder zijn de bevoegdheden verder (door)gedecentraliseerd naar de gemeenten en steden. Deze zijn in hoge mate vrij om het anti-corruptie beleid naar eigen inzicht vorm en inhoud te geven.

Gelaagde implementatie van wetgeving en verdragen
De implementatie van het federale recht en internationale verdragen (maar ook van Europese wetgeving) dient niet alleen (eerst) op federaal niveau te geschieden, maar (daarna) ook op het niveau van de Länder.[17] Daarnaast bestaan regelmatig ad-hoc (preventieve) Länderkoordinatie-mechanism (Länderkoordination) op het gebied van anti-corruptie (Borkenstein, 2015).

Deutscher Städtetag
De Deutscher Städtetag (DS) besteedt, zo lijkt, tamelijk weinig aandacht aan het stedelijk/gemeentelijk anti-corruptiebeleid[18] Via de website van de DS worden weliswaar

[16] Zie ook Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018), *Regelungen zur Integrität*, Berlin.
[17] In het geval van de drie stadstaten (Hamburg, Bremen en Berlijn) betekent dit tevens dat deze verdragen en wetgeving op stadsniveau moeten worden geïmplementeerd.
[18] http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/verbandsuebergreifend/2015/korruptionsbekaempfung_hinweise_20150730.pdf

enkele documenten over corruptiepreventie gedeeld, maar het materiaal is gedateerd en in vergelijking met de Nederlandse en Vlaamse 'tegenhangers' (VNG en VVSG) zijn de activiteiten van de DS zeer beperkt te noemen. Veel verder dan een update van een eerder paper uit 1996 over corruptiepreventie, en de maatregelen die steden/gemeenten daartoe kunnen inzetten, lijkt het niet te gaan.[19]

3.3 Landelijk/regionaal kader voor lokaal integriteitsbeleid in Vlaanderen

België heeft circa 11,5 miljoen inwoners met Brussel als hoofdstad. België is een federale staat en een constitutionele monarchie. Het kent een ingewikkelde bestuurlijke structuur, bestaande uit een federale overheid, gewesten, gemeenschappen, provincies, gemeenten en, weliswaar enkel in de stad Antwerpen, districten. Vlaanderen is met circa 6,5 miljoen inwoners het grootste van de drie gewesten (naast Brussel en Wallonië) die samen deel uitmaken van de federale staat. Omwille van het taalvoordeel, omdat de notie 'integriteitsbeleid' in Vlaanderen meer ontwikkeld is en omdat de het beleid inzake lokale overheden zich grotendeels op gewestelijk en niet op federaal niveau bevindt, wordt in dit onderzoek gekozen voor Vlaanderen als algemeen niveau en vervolgens voor een Vlaamse gemeente als concrete casus.

Federaal niveau
De rol van het federale niveau inzake lokaal integriteitsbeleid beperkt zich vooral tot het opstellen van relevante strafwetgeving (vb. inzake bestrijding van fraude en corruptie) en de tenuitvoerlegging van internationale verplichtingen en conventies (bijvoorbeeld UNCAC en OECD).

Regionaal niveau
De rol van de Vlaamse overheid is groter vermits deze grotendeels bevoegd is voor lokale besturen. Vlaanderen heeft een eigen parlement met wetgevende bevoegdheid dat decreten uitvaardigt. In het decreet over het lokaal bestuur worden een aantal zaken relevant voor gemeentelijk integriteitsbeleid geregeld. Wat de concrete vormgeving en inrichting van het lokale integriteitsbeleid betreft laat de Vlaamse overheid, net zoals overigens de Nederlandse en de Duitse, niettemin heel wat vrijheid aan de lokale besturen.

Gemeenten
Het decreet over het lokaal bestuur[20] (vroeger gemeentedecreet[21]) is de basis voor een besluit van de Vlaamse regering dat het tuchtrecht voor lokale ambtenaren regelt[22]. Het decreet bevat ook een aantal minimale regels ten aanzien van het te voeren lokale integriteitsbeleid. Naast de verplichting tot het afnemen van de eed gelden er enkele 'deontologische' rechten en plichten voor gemeentelijke ambtenaren die (onder meer) betrekking hebben op loyaliteit, de grenzen van het spreekrecht, het verbod op discriminatie, het aannemen van giften en beloningen, en het vervullen van nevenfuncties[23]. Daarnaast dienen gemeenten over een deontologische code te beschikken die de deontologische rechten en plichten verder concretiseert[24]. Het bestaan van dit decreet doet echter niet af aan de eerdere constatering dat Vlaamse gemeenten in sterke mate

[19] http://www.staedtetag.de/cgi-bin/fts_search_dst_inter.pl?SEARCH=Korruption&x=0&y=0
[20] Decreet 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.
[21] Gemeentedecreet 15 juli 2005 *BS* 31 augustus 2005.
[22] Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 tot vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutaire personeel van het lokaal bestuur en tot vaststelling van de werking, de samenstelling en de vergoeding van de leden van de Beroepscommissie voor Tuchtzaken *BS* 14 september 2018.
[23] Art. 188-192 Decreet 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.
[24] Art. 193 Decreet 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.

vrij en verantwoordelijk zijn om het integriteitsbeleid naar eigen inzicht van vorm en inhoud te voorzien.

Audit Vlaanderen
Sinds 2014 vervult Audit Vlaanderen[25], in aanvulling op zijn rol ten aanzien van entiteiten van de Vlaamse overheid, een prominente rol op het gebied van integriteit(sbevordering) binnen Vlaamse gemeenten (Verbraeken, 2014). Audit Vlaanderen:

- neemt integriteitsaspecten mee als onderdeel van organisatie-audits;
- heeft een leidraad ontwikkeld voor organisatiebeheersing voor lokale besturen;
- onderzoekt mogelijke integriteitsschendingen (forensische audits);
- verzamelt 'best practices' op het gebied van integriteitsbevordering; en
- speelt een rol als meldpunt voor integriteitsschendingen voor lokale ambtenaren.

Audit Vlaanderen (AV) heeft zijn prominente rol op het gebied van integriteit(sbevordering) binnen Vlaamse gemeenten, waarschijnlijk toebedeeld gekregen vanuit het besef dat lokale besturen op het gebied van organisatiebeheersing achterliepen. In de organisatieaudits die AV uitvoert, is integriteit geen op zichzelf staand thema, maar worden integriteitsaspecten als onderdeel van bijvoorbeeld het HR-, het financiële en het IT-beleid beoordeeld. De focus ligt daarmee op de aanwezigheid van specifieke maatregelen (regels/procedures), hetgeen eerder in de 'controlerende' benadering van integriteitsbeleid past. Evenzeer in het kader van die 'controlerende' benadering speelt AV met zijn forensische audits een erg belangrijke en zichtbare rol inzake het onderzoek naar concrete integriteitsschendingen.

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
Sinds een aantal jaren speelt de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), net zoals de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), een belangrijke ondersteunende rol op het gebied van het gemeentelijk integriteitsbeleid. Steden en gemeenten kunnen voor advies en ondersteuning terecht bij het Steunpunt Integriteit. Daarnaast biedt de VVSG de opleidingen tot integriteitscoördinator en dilemmatrainingen aan en verwijst ze via haar website[26] naar informatie over integriteit(sbeleid). De VVSG lijkt in vergelijking met haar Nederlandse en Duitse 'evenknieën' te beschikken over een diverser aanbod van ondersteunende diensten, al blijft dit nog beperkt.

3.4 Landelijk kader voor lokaal integriteitsbeleid in Nederland

Nederland heeft circa 17,3 miljoen inwoners. Amsterdam is de hoofdstad, terwijl de regering en het parlement in Den Haag zetelen. Nederland is een parlementaire democratie en een constitutionele monarchie. Nederland is georganiseerd als een gedecentraliseerde eenheidsstaat en combineert als zodanig centraal (nationaal) bestuur met decentraal (lokaal) bestuur. Het Nederlandse openbaar bestuur is opgebouwd uit vier lagen: de centrale overheid, de provincies, de gemeenten en de waterschappen (Hoekstra, Huberts, & Gaisbauer, 2016).

Centrale overheid
Vanuit de centrale overheid is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) systeemverantwoordelijk voor het boven-sectorale integriteitsbeleid (Hoekstra & Kaptein, 2014; Lamboo & Hoekstra, 2016). Vanuit deze systeemverantwoordelijkheid en de bijbehorende coördinerende rol van de minister van BZK voor dit beleidsthema (Hagedoorn &

[25] Zie ook de website van Audit Vlaanderen: https://www.auditvlaanderen.be
[26] https://www.vvsg.be/zoeken?query=integriteit

Hermus, 2016; Lamboo & Hoekstra, 2009) zijn er vier taken voor de centrale overheid ten aanzien van het gemeentelijke integriteitsbeleid te onderscheiden:

- *Normstellend*: via de ambtenarenwet (2017) en normenkaders (Modelaanpak basisnormen integriteit, 2006) worden minimumeisen gesteld aan het gemeentelijke integriteitsbeleid;
- *Stimulerend*: BZK onderneemt initiatieven om gemeenten aan te zetten tot en te ondersteunen bij het agenderen en voeren van integriteitsbeleid;
- *Monitorend*: BZK entameert periodieke onderzoeken die ten doel hebben om de implementatie en beleving van het gemeentelijke integriteitsbeleid in kaart te brengen;
- *Interveniërend*: in het uiterste geval kan de minister van BZK, bij grote en voortdurende integriteitsproblemen binnen een gemeente, middels bestuurlijk ingrijpen (tijdelijk) de regie overnemen om orde op zaken te stellen.

Gemeenten
Ondanks de ondersteunende en stimulerende rol van de centrale overheid (en van de Vereniging van Nederlandsche Gemeenten; zie hierna) opereren gemeenten tamelijk vrij en zelfstandig. Zo zijn zij primair verantwoordelijk voor de vormgeving en inrichting van het eigen integriteitsbeleid, rekening houdend met lokale omstandigheden.

Vereniging van Nederlandsche Gemeenten
Naast het Ministerie van BZK vervult ook de landelijke Vereniging van Nederlandsche Gemeenten (VNG) een ondersteunende en stimulerende rol op het gebied van integriteitsbevordering op gemeentelijk niveau. De VNG verricht de volgende taken op dit gebied:[27]

- levert als belangenbehartiger voor de gemeentelijke overheid commentaar op bijvoorbeeld nieuwe wetsvoorstellen op het gebied van integriteit;
- fungeert als vraagbaak voor integriteit en publiceert veel gestelde vragen;
- draagt bij aan de bewustwording van integriteit door het organiseren van congressen en het aanbieden van de praktische 'toolkit integriteit';[28]
- participeert in allerlei overleggen, zoals bijvoorbeeld in het Netwerk Weerbaar Bestuur waarin ook het integriteit aan de orde wordt gesteld.[29]

3.5 Analyse: overeenkomsten en verschillen

Wat valt op vanuit de beschrijvingen van de drie 'centrale kaders' voor het lokale integriteitsbeleid? Allereerst zien we dat in zowel Duitsland, België als Nederland de centrale en/of regionale overheid regels stelt en ondersteunende en facilitaire taken vervult op het terrein van het gemeentelijke integriteitsbeleid. Daarnaast zijn er echter ook duidelijke verschillen tussen de drie landen. Hierover volgen nu twee kernobservaties: één over de terminologie en één over de inhoud van het beleid en over de mate van (centrale) sturing.

Terminologische verschillen: integriteit, deontologie en anti-corruptie
Wat op basis van de literatuur in het oog springt is het verschil in de terminologie die in de drie landen wordt gebezigd. Binnen de Nederlandse context worden, sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw, de termen 'integriteit' en 'integriteitsbeleid' gebruikt. Hoewel ook binnen de Nederlandse overheid nog steeds verschillende definities van integriteit naast

[27] https://vng.nl/nieuws/vng-position-paper-integriteit-in-het-openbaar-bestuur
[28] https://vng.nl/artikelen/introductie-toolkit-integriteit-voor-ambtenaren
[29] https://lokale-democratie.nl/groups/view/57979213/krachtige-gemeenteraad/wiki/view/57980298/niet-wettelijke-ondersteuning/57980300

elkaar worden gehanteerd (Hoekstra, Makina, & Talsma, 2013) en ook de invulling van het integriteitsbeleid per organisatie kan verschillen (Van Montfort, Ogric, & Huberts, 2018), is integriteit in Nederland een gangbare en breed geaccepteerde term. Een in binnen- en buitenland inmiddels veel gebruikte definitie voor integriteit, omschrijft het als het handelen overeenkomstig de relevante morele waarden, normen en regels (Huberts, 2014). In paragraaf 2.1 is hier uitgebreider op ingegaan. Het gebruik van de term 'integrity' en meer specifiek 'public integrity' is overigens ook zeer gangbaar in Anglo-Amerikaanse landen en daarmee geenszins een typisch Nederlandse aangelegenheid.

In de Belgische en dus ook Vlaamse context spreekt men, onder invloed van het Frans, vaak over 'deontologie', waarbij men dan de professionele plichtenleer van ambtenaren of andere beroepsgroepen (Maesschalck, 2017) bedoelt. Het gaat dan sec over de inhoudelijke voorschriften en niet zozeer over het beleidsinstrumentarium om die te stimuleren of af te dwingen. In die context spreekt men dan eerder over de 'implementatie van de deontologische code' dan over integriteitsbeleid. In de afgelopen tijd is het begrip integriteitsbeleid, vooral onder invloed van de ontwikkelingen in Nederland, wel ingeburgerd geraakt en is de idee dat integriteitsbeleid meer is dan het voorkomen van fraude, corruptie en andere ernstige integriteitsschendingen steeds meer doorgedrongen. Zowel de Vlaamse overheid als steeds meer lokale besturen proberen de traditionele regelgerichte aanpak aan te vullen met meer ondersteunende en stimulerende instrumenten zoals dilemmatrainingen.

In de Duitse context wordt de term 'integriteit' daarentegen amper gebruikt. In plaats daarvan wordt de (beperktere) term 'corruptie', alsmede de daarvan afgeleide termen 'anti-corruptie' en 'corruptie-preventie', gebezigd.[30] Ook de term 'compliance', die staat voor de naleving van wetten en regels, wordt in Duitsland binnen de publieke en de private sector gebruikt. Beide termen liggen in het verlengde van de regelgeoriënteerde aanpak, die binnen de Duitse overheid dominant is (Von Maravic & Schröter, 2008). De juridische invalshoek, met beperkte affiniteit met en aandacht voor 'integriteit', staat centraal binnen Duitse (publieke) organisaties.[31]

Voor het beschrijven en analyseren van (lokale) integriteitssystemen in de drie landen/regio's is het per definitie van belang dat meegenomen wordt welke fenomenen met welke betekenissen op dit moment centraal staan. Tegelijk is duidelijk dat meer eenduidigheid en gemeenschappelijkheid zowel in wetenschappelijk als praktisch opzicht voordelen zou hebben. De brede term 'integriteit' (met aandacht voor 'integriteitsschendingen' en 'integriteitsbeleid') biedt daarvoor handvatten. In Nederland is de term 'integriteit' ingeburgerd in beleid en onderzoek, terwijl in de andere landen/regio's daartoe ook wel aanzetten zijn. Het naar analogie van de Anglo-Amerikaanse landen gemeenschappelijke gebruik van de term integriteit zou de gezamenlijke kennisvermeerdering en theorievorming op het terrein van integriteit(sbevordering) ten goede komen. Het zou bovendien de praktische onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen tussen Duitsland, België en Nederland vergemakkelijken.

---

[30] Dit komt overeen met de focus op corruptie die ook in sommige internationale standaarden en verdragen (zoals bijvoorbeeld door de GRECO (Raad van Europa) en door de UNCAC (Verenigde Naties)) wordt gehanteerd bij landen evaluaties. Daarnaast zijn er echter ook internationale organisaties, zoals bijvoorbeeld de OECD, die zich richten op het (bredere) thema integriteit en daar richtlijnen voor ontwikkelen.

[31] Binnen de Duitse overheid, die sterk door juristen wordt gedomineerd (Juristenmonopol), voert de regelgeoriënteerde (compliance) benadering de boventoon. Ten aanzien van een bredere benadering van integriteitsmanagement, die naast regels ook is gebaseerd op morele waarden en normen, bestaat scepsis en terughoudendheid. Die scepsis en terughoudendheid zijn historisch verklaarbaar. Het van overheidswege opleggen van allerlei (soms onbestemde) morele waarden, normen en deugden als richtingaanwijzers voor het handelen van individuele ambtenaren ligt gevoelig in een land met een totalitair verleden.

Verschillen in centrale aansturing
Net zoals in België spelen ook in Duitsland de federale en regionale overheden amper een rol ten aanzien van het gemeentelijke integriteitsbeleid. Dat betekent dat Vlaamse en Duitse gemeenten zeer vrij zijn om het (lokale) integriteitsbeleid naar eigen inzicht invulling te geven. De centrale aansturing is met andere woorden beperkt. Binnen het Vlaamse bestel heeft Audit Vlaanderen (AV) sinds 2014 een prominentere rol heeft gekregen ten aanzien van het gemeentelijke integriteitsbeleid. Die rol betreft vooral de regel-georiënteerde, controlerende kant en minder de ondersteunende, stimulerende kant van het beleid.

In Nederland is op grond van de (vier) taken van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), vanuit de centrale overheid sterkere sturing mogelijk op het gemeentelijke integriteitsbeleid. In de praktijk leidde dat tot meer én minder sturing gedurende de laatste decennia. In vergelijking met sommige eerdere perioden (Hoekstra & Kaptein, 2011; Hoekstra & Kaptein, 2014) lijkt het erop dat BZK de afgelopen jaren minder sterk heeft gestuurd op lokaal ambtelijk integriteit(sbeleid) dan eerder (en mogelijk). Dit geldt niet voor de sturing op bestuurlijke integriteit, die is juist geïntensiveerd.

Zo lijkt de beleidsdoorlichting integriteit(sbeleid) 2014 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014) niet te zijn aangegrepen om het thema nieuw leven in te blazen en is met de opheffing van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) in 2016, zo wordt ook door de twee buitenlandse experts/onderzoekers bevestigd, veel kennis en expertise verloren te zijn gegaan.[32] Ook zijn de door BZK uitgevoerde, vierjaarlijkse integriteitsinventarisaties/-monitors minder specifiek geworden, waardoor het inzicht in de stand van zaken van ook het gemeentelijke integriteitsbeleid minder scherp is geworden. Deze observaties gelden vooral ten aanzien van het integriteitsbeleid dat betrekking heeft op ambtenaren en de ambtelijke organisatie. Het thema 'bestuurlijke integriteit' (betrekking hebbend op politieke ambtsdragers) kreeg de afgelopen tijd wel meer aandacht. Het bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde voorstel van wet 'Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur', dat gericht is op het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur, sluit daarbij aan.[33]

[32] Eén van de onderzoekers, Alain Hoekstra, heeft destijds een centrale rol bij het BIOS vervuld en is thans bij het Huis voor Klokkenluiders werkzaam (zie Bijlage 4). Passages in dit rapport waarin verwezen wordt naar een van deze instituten zijn derhalve met extra zorgvuldigheid tot stand gekomen.
33 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 546, nr. 1.

4 GEMEENTELIJK INTEGRITEITSBELEID EN -SYSTEEM: BESTAAND ONDERZOEK

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de derde deelvraag (uit paragraaf 1.3) beantwoord. Er wordt besproken wat op basis van bestaand onderzoek bekend is over de stand van zaken in Duitsland, Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de toepassing en werking van het gemeentelijke integriteitsbeleid en gemeentelijke integriteitssystemen. Daarbij komen eventuele overeenkomsten en verschillen tussen Duitsland, Vlaanderen en Nederland aan de orde.

4.2 Gemeentelijk integriteitsbeleid en -systeem in Duitsland

Duitse onderzoekpublicaties over lokaal integriteitsbeleid waren tot voor kort nagenoeg afwezig (Meyer, 2017: 189-190, 193). In die zin is er zowel in theoretisch als in empirisch opzicht sprake van een nood aan onderzoek (Trunk & Frevel, 2017: 9; Trunk & Hiller, 2017: 44, 46). De weinige onderzoeken die aan deze materie raken, gebruiken bovendien het concept '(anti-)corruptie', dat beperkter is dan het concept 'integriteit' (zie hiervoor paragraaf 3.5). Het tamelijk recent uitgevoerde onderzoeksproject *"Risikomanagement der Korruption"*,[34] dat zich richtte op corruptiepreventie in het midden- en kleinbedrijf (MKB) en bij de gemeentelijke overheden, heeft de eerste inzichten op dit gebied in kaart gebracht. De uitkomsten van het onderzoek zijn in verschillende deelpublicaties weergegeven.

Corruptiepreventie
De deelpublicatie van Trunk en Hiller (2017) betreft een kwantitatief onderzoek naar corruptiepreventie onder alle Duitse gemeenten met 10.000 - 100.000 inwoners. De bruto steekproef betrof 1.437 gemeenten en leverde uiteindelijk een respons op van 49 procent. Diverse maatregelen en methoden gericht op corruptiepreventie zijn voorgelegd, slechts enkele blijken inderdaad breed te zijn ingevoerd (meer-ogen principe, meldregeling, vertrouwenspersoon als aanspreekpunt), met daarnaast -ook opvallend- geen grote waardering voor de maatregelen vanuit de respondenten.

Tabel 6: *Corruptiepreventie in Duitse gemeenten*

Corruptie preventiemaatregelen	Invoering	Waardering
Meer-ogen principe	91,8%	**33,5%**
Meldregeling/procedure	61,7%	**27,8%**
Aanspreekpunt voor vragen (vp)	56,4%	13,3%
Risicoanalyse	22,4%	9,2%
Voorwaarden voor externe partners	17,4%	6,8%
Regelmatige opleiding voor leidinggevenden	16,3%	10,7%
Regelmatige evaluatie werking maatregelen	16,2%	9,0%
Regelmatige opleiding voor medewerkers	13,4%	**48,9%**
Centrale opslag van gegevens	11,2%	12,2%
Externe aanspreekpunten	9,5%	7,7%
Functieroulatie	5,1%	17,1%
Elektronisch meldkanaal	4,2%	6,9%

[34] Dit project wordt afgekort als RiKo en is in opdracht van het Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) uitgevoerd door een consortium van universiteiten, hogescholen en enkele andere entiteiten.

Meyer en Frevel (2017: 82, 97) voeren, in een meer conceptueel onderdeel van het onderzoek, aan dat de in de gemeenten getroffen corruptiepreventiemaatregelen theoretisch noch empirisch gefundeerd zijn en dat het veelal gaat om onsamenhangende en onsystematische maatregelen. Ook de (in het kader van dat onderzoek) bevraagde experts bekritiseren het ontbreken van systematische en gefundeerde concepten. De experts uiten bovendien hun zorgen over het ontbreken van risicoanalyses en over het preventieniveau in kleinere gemeenten.

De deelpublicatie van Meyer (2017), die gebaseerd is op interviews, groepsdiscussies en medewerkersurveys, biedt eveneens interessante inzichten in corruptiepreventie binnen het Duitse lokale bestuur.[35] Samengevat:
- Gemeenten blijken (meer dan andere bestuurslagen) bijzonder kwetsbaar te zijn voor corruptie, terwijl het aan betrouwbare inzichten over (de aard en omvang van) corruptie binnen gemeentelijke overheden nog zeer schort;
- Gemeenten zijn naar aanleiding van diverse schandalen, in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw, met grote spoed maatregelen gaan nemen ter voorkoming daarvan. Door de snelheid waarmee de maatregelen toen tot stand zijn gebracht, bestond er geen inzicht in de werking van de maatregelen en ontbrak het vanaf het begin aan een systematische doordenking, samenhang en conceptualisering van de maatregelen;
- Hoewel corruptiepreventiemaatregelen inmiddels tamelijk wijdverspreid zijn binnen het lokale bestuur, zijn er ook nog genoeg (vooral kleinere) gemeenten die nog niet of amper actief zijn op dit terrein;
- Op de aanwezigheid van regels, procedures en controles wordt relatief goed gescoord, maar de implementatie en het draagvlak van de maatregelen laten nog geregeld te wensen over;
- Risicoanalyses worden nog maar in twee op de vijf van de onderzochte gemeenten toegepast. Bovendien zijn deze analyses vaak lang geleden uitgevoerd, terwijl de noodzakelijke opvolging, in termen van te nemen maatregelen om risico's te redresseren, vaak uitblijft;
- Aan scholing en bewustwordingsactiviteiten op het gebied van corruptiepreventie wordt in meer dan driekwart van de gemeenten aandacht besteed. Daarbij gaat het echter wel nog vooral om het onder de aandacht brengen van regels en procedures en worden deze activiteiten onvoldoende periodiek herhaald;
- Tot slot wordt ervoor gepleit om in de toekomst minder nadruk op regels, controles en sancties te leggen en in plaats daarvan meer te investeren in een integriteitsklimaat (238). Ook wordt erop gewezen dat beter kan worden gekozen voor een positief geladen begrip dan voor de term 'corruptie'.

Stark (2019) belicht in een Engelstalige publicatie, die eveneens voortvloeit uit het onderzoeksproject RiKo, soortgelijke kritiekpunten ten aanzien van het gemeentelijke integriteitsbeleid in Duitsland. Zo blijken ambtenaren onvoldoende op de hoogte te zijn van de formele integriteitsregels en worden sommige maatregelen (zoals functieroulatie, functiescheiding, het vier ogenprincipe en risicoanalyses) in de praktijk amper daadwerkelijk toegepast.

Implementatiedeficiet
Stark (2019) wijst in zijn rapport echter vooral op het ontstaan van (minder integere) informele werkwijzen als reactie op de uitdijende en complexer wordende administratieve processen, en op de haperende implementatie van formele regels en procedures. Een toenemende werkdruk, personeelstekorten, maar ook het gegeven dat de verantwoordelijkheid voor de invoering van integriteitsmaatregelen niet duidelijk is belegd, zijn oorzaken van het geconstateerde

[35] Het gaat hier om in totaal 27 deelnemende gemeenten variërend van 20.000 tot meer dan 500.000 inwoners.

implementatiedeficiet. Dat laatste is overigens opmerkelijk aangezien de onderzochte steden wel beschikken over een anti-corruptiefunctionaris.

In de slotconferentie, georganiseerd ter gelegenheid van de afsluiting van het onderzoeksproject RiKo,[36] wordt dit punt explicieter benadrukt door te stellen dat de positie van anti-corruptie-functionarissen moet worden versterkt. Een meer onafhankelijke en adviserende (in plaats van controlerende) rol waarvoor meer tijd beschikbaar is, wordt aanbevolen. Voorts zouden kleinere gemeenten gebruik moeten kunnen maken van gemeenschappelijke (shared service) structuren en voorzieningen op dit gebied.

4.3 Gemeentelijk integriteitsbeleid en -systeem in Vlaanderen

Aan een betrouwbaar beeld, waarin het gevoerde integriteitsbeleid van Vlaamse gemeenten in kaart wordt gebracht en onderling wordt vergeleken, ontbreekt het. Het bestaand wetenschappelijk onderzoek is heel beperkt en bij gebrek aan federale of regionale aansturing zijn de verschillen tussen de gemeenten groot. Ook Audit Vlaanderen, dat sinds 2014 een prominentere rol ten aanzien van integriteit(sbevordering) binnen Vlaamse gemeenten vervult (zie paragraaf 3.3), voorziet niet in een overzicht met betrekking tot stand van zaken aangaande (de invoering van) het integriteitsbeleid bij lokale besturen.

Deontologische codes
Een uitzondering op dit kennishiaat is de - inmiddels enigszins gedateerde - studie van De Wachter en Schram (2011), waarin zij via een enquête onder gemeentesecretarissen de implementatie van deontologische codes bij Vlaamse gemeenten hebben onderzocht.[37] Deze codes dienen conform het gemeentedecreet (nu decreet voor lokaal bestuur) [38] een aantal minimale (deontologische) regels[39] te bevatten, waarbij het aan de gemeenten zelf wordt overgelaten om deze nader te concretiseren en waarbij zij vrij zijn om daar extra elementen aan toe te voegen. Aangezien deze codes een wezenlijk onderdeel van het integriteitsbeleid binnen Vlaamse gemeenten vormen en tevens als kapstok daarvoor (kunnen) fungeren, worden de belangrijkste onderzoeksresultaten met betrekking tot de voorbereiding, de inhoud, de implementatie en de praktijk van de codes als volgt samengevat.

Voorbereiding:
- De belangrijkste motieven voor de invoering van de code hadden volgens de respondenten vooral betrekking op het voldoen aan de wettelijke verplichting van het gemeentedecreet (80%) en in de tweede plaats op ambitieuzere ethische doelstellingen (20%).
- Meer dan de helft van de respondenten (59%) gaf aan dat de gemeentelijke code is ontwikkeld met betrokkenheid van een selecte groep medewerkers, een kleiner aandeel van de respondenten (28%) rapporteerde dat hun gemeente de code heeft overgenomen van een andere gemeente.

[36] https://wcms.itz.uni-halle.de/download.php?down=46806&elem=3074878
[37] Van de 308 Vlaamse gemeentesecretarissen hebben 111 de vragenlijst ingevuld waarmee de respons uitkomt op 36%.
[38] Art. 188-192 Decreet 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.
[39] De in het decreet genoemde regels voor het personeel hebben o.m. betrekking op loyaliteit, het leveren van een actieve en constructieve bijdrage tot de realisatie van het beleid en de doelstellingen van de gemeente, respect voor persoonlijke waardigheid, spreekplicht en spreekrecht (en de grenzen hieraan), verbod op discriminatie, onverenigbaarheden en vormingsrecht en vormingsplicht.

Inhoud:

- Ongeveer de helft van de respondenten (49%) gaf aan het doel van de code te zien als een combinatie van een stimulerende en een controlerende benadering, terwijl 38% rapporteerde het vooral als een stimulerend instrument te beschouwen.
- Iets minder dan de helft van respondenten (45%) bracht naar voren dat de code vooral een uitwerking is van de bepalingen in het gemeentedecreet, terwijl 38% aangaf dat hun gemeente ook bijkomende bepalingen in de code heeft opgenomen.
- Bijna driekwart van de respondenten (73%) meldde dat de code van hun gemeente zowel een aantal kernwaarden als ook concrete gedragsregels bevat.

Implementatie:

- De gemeente- of stadssecretaris werd veruit het vaakst genoemd (54%) als de belangrijkste verantwoordelijke voor de invoering van de code, gevolgd door de personeelsdienst (17%).
- In de meeste gemeenten werd de code geïntroduceerd met behulp van interne communicatiemiddelen (53%), of door informatiesessies/workshops (45%).
- Enkele respondenten (18%) meldden dat in hun gemeente aan de medewerkers gevraagd werd om een 'integriteitsverklaring' te ondertekenen waarmee zij verklaren de code te zullen naleven.
- Volgens de meeste respondenten (70%) bestond er geen weerstand tegen de invoering van de code.
- De helft van de respondenten (50%) gaf aan dat zij de implementatie van de code (min of meer) geslaagd vonden.

Praktijk:

- Veel respondenten rapporteerden dat hun gemeente de code gebruikt als onderdeel van het personeelsbeleid en specifiek voor functionerings- en evaluatiegesprekken (61%). Sommige gemeenten gebruiken de code ook in sollicitatiegesprekken (15%) en introductiegesprekken (29%).
- Het overgrote deel van de respondenten (85%) bracht naar voren dat de code niet werd gecommuniceerd naar burgers toe.
- Meer dan de helft van de respondenten (57%) gaf aan dat er in andere documenten niet werd verwezen naar de code.
- Het grootse deel van de respondenten (81%) liet weten dat de code niet wordt gebruikt bij integriteit-gerelateerde trainingen.
- Het overgrote deel van de respondenten (88%) rapporteerde dat hun gemeente niet over een integriteitsverantwoordelijke beschikt.

Antwerpen

Voor het overige richt het bestaande onderzoek op het gebied van lokaal integriteitsbeleid in Vlaanderen zich vooral op de stad Antwerpen (zie bijvoorbeeld: Lambrechts, 2012; Loyens & Maesschalck, 2008; Vandeplas & Breëns, 2008; Van Oevelen, 2015) en amper op andere steden en gemeenten. Dat heeft wellicht te maken met de grote zichtbaarheid van de stad Antwerpen, als grootste stad in Vlaanderen. De zogenaamde 'Visa-affaire'[40] zette in 2003 het thema 'integriteit' niet alleen hoog op de agenda in Antwerpen, maar ook op de agenda op Vlaams en federaal niveau. Naar aanleiding van die Visa-affaire werd in Antwerpen een Bureau voor Integriteit geïnstalleerd en werden andere maatregelen genomen, waardoor de stad een voorloper werd die ook andere steden en gemeenten inspireerde.

[40] Antwerpse politici en ambtenaren werden er onder meer van beschuldigd gesjoemeld te hebben met onkostennota's en stedelijke creditcards te hebben gebruikt voor persoonlijke uitgaven.

D'Huyvetter en Schram (2011) maakten op basis van hun studie naar het Antwerpse integriteitsbeleid in 2011 de stand van zaken op, met ook een achttal aanbevelingen voor lokale integriteitssystemen:

- Engagement van de politieke en de ambtelijke top: leiding moet het beleid steunen en voorbeeldgedrag vertonen.
- Het integriteitssysteem/-beleid moet gesteund worden door een expliciete visie: men moet een duidelijke beleidslijn of integriteitsplan ontwikkelen.
- Investeren in draagvlak onder medewerkers: betrokkenheid en bespreekbaarheid zijn belangrijk.
- Onderlinge afstemming van de beleidsinstrumenten: men moet toewerken naar een planmatig en gecoördineerd integriteitsbeleid.
- Evenwicht tussen controlerende en stimulerende instrumenten: deze moeten als complementaire benaderingen beschouwd worden.
- Afstemming op de lokale situatie: integriteitsbeleid is maatwerk en dient gebaseerd te worden op risicoanalyses en monitoring.
- Continuïteit van het beleid verzekeren: een beleid, met realistische doelen, moet systematisch ontwikkeld worden.
- Samenwerking: met name kleine gemeenten doen er goed aan om krachten te bundelen met betrekking tot integriteitsbevordering.

Actuele situatie
Wat is het beeld anno 2020? Volgens diverse door ons geïnterviewde respondenten is het integriteitsbeleid binnen de Vlaamse lokale besturen vaak nog weinig ontwikkeld. De aandacht ervoor is wel toegenomen de afgelopen jaren en er worden her en der initiatieven genomen. Dat gebeurde deels door de verplichting in het gemeentedecreet om een deontologische code op te stellen, maar in de praktijk ook vaak in antwoord op aanbevelingen van Audit Vlaanderen, soms naar aanleiding van een algemene audit, soms naar aanleiding van een forensische audit naar concrete misstanden. De formalisering van het integriteitsbeleid blijft wel nog heel beperkt in de meeste gemeenten. De VVSG probeert daarin een stimulerende rol te spelen met een sterk pleidooi voor het installeren van integriteitscoördinatoren (Demaerschalck 2020) en de organisatie van opleidingen.[41] Het gegeven dat lokale overheden niet verplicht zijn om een (volwaardig) integriteitsbeleid te voeren speelt ook een rol in de nog relatief prille ontwikkeling van het integriteitsbeleid binnen het Vlaamse lokale bestuur.

4.4 Gemeentelijk integriteitsbeleid en -systeem in Nederland

Wat weten we op basis van (wetenschappelijk) onderzoek over het lokale integriteitsbeleid in Nederland en de mate waarin de diverse elementen van het eerder geschetste (lokale) integriteitssysteem aanwezig zijn en werken? Dat onderzoek is nogal divers, en kent een lange geschiedenis (Kolthoff, 2013; Van den Heuvel & Huberts, 2003; Van den Heuvel et al., 2010). Hieronder volgt een samenvattende typering van recent onderzoek.

Case-study onderzoek gemeenten
In onderzoek vanuit de VU naar lokale integriteitssystemen is nogal wat aandacht besteed aan de gemeente Amsterdam. Dat vloeide mede voort uit een project in 2007/2008 waarin het 'Local Integrity System' van Amsterdam werd vergeleken met dat van Antwerpen, Hamburg, Londen, Hong Kong, New York en Sydney (Huberts, Anechiarico, & Six, 2008; Huberts & Six, 2012).

[41] Zie voor de betekenis daarvan ook: Hoekstra et al. 2010; Hoekstra, 2016; Talsma & Hoekstra, 2014; Hoekstra & Kaptein, 2019.

Enerzijds werden er overeenkomsten tussen de steden geconstateerd, bijvoorbeeld met betrekking tot de aandacht voor integriteit, de geboden duidelijkheid omtrent de betekenis van integriteit, de aanwezige actoren en de (integriteits)regelgeving. Anderzijds bleken er grote verschillen te bestaan aangaande de inrichting en werking van het system: *"All seven cities have instituted a core integrity agency, but its role, position, and size vary considerably across the cities. The range of policies and the balancing of internal and external checks and balances also vary substantially"* (Huberts & Six, 2012: 168).

Karregat deed in 2018 (vervolg)onderzoek naar het lokale integriteitssysteem in Amsterdam en concludeerde dat Amsterdam beschikt over 'alle punten' uit het integriteitssysteem, met wel de toevoeging dat niet alle onderdelen even veel aandacht krijgen De afgelopen jaren, zo meldt Karregat, heeft het integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam zich expliciet gericht op het op orde brengen van werkprocessen, aandacht voor morele aspecten van het dagelijks werk en risicobeheersing (risicoanalyse, audits en medewerkingstevredenheidsonderzoeken).

Ook de integriteitssystemen van andere Nederlandse steden zijn onderzocht, waaronder die van de gemeenten Eindhoven (Heres et al., 2014) en Stichtse Vecht (Van den Heuvel, Van Montfort, & Huberts, 2017). Het onderzoek in Eindhoven had als analyse en conclusie dat deze gemeente enerzijds trots mag zijn op haar integriteitsysteem, met het thema op de bestuurlijke en ambtelijke agenda en een scala aan instrumenten en initiatieven. Wel werden ook tekortkomingen gesignaleerd. Waarom het gaat bij integriteit (ook in relatie tot professionaliteit), is niet duidelijk, hetgeen tot onvrede bij medewerkers leidt. Het zicht op de integriteitsdilemma's van medewerkers en de feitelijke risico's ontbreekt. Verder lopen de taken en verantwoordelijkheden van het Meldpunt Integriteit, het Bureau Integriteit, de afdeling P&O, de vertrouwenspersonen en de leidinggevenden nogal door elkaar.

Het VU-onderzoek in Stichtse Vecht leidde enerzijds tot waardering voor de inzet van de gemeente met betrekking tot integriteit, maar signaleerde anderzijds ook een aantal verbeterpunten. Daarbij ging het om duidelijkheid over bestaande regelingen, de inzet van leidinggevenden en ethisch leiderschap, het breed bespreken en actualiseren van de gedragscode, meer helderheid over de taak- en bevoegdheidsverdeling op het terrein van integriteit, en de wenselijkheid van een integriteitsfunctionaris en een meldpunt voor schendingen.

Daarnaast werd thesisonderzoek verricht naar twee kleinere gemeenten, met ongeveer 20.000 inwoners (Ten Brinke, 2018), vanuit toegezegde anonimiteit Mooistad en Groenstad genaamd. Beide gemeenten geven aan dat integriteit bij hen hoog in het vaandel staat, maar niet alle elementen van het beoordelingskader blijken in de praktijk aanwezig te zijn. Het ontbreekt met name aan duidelijkheid over het begrip 'integriteit', het actualiseren van het integriteitsbeleid, de aandacht voor integriteit (die nu nogal incident-gedreven is en systematischer zou moeten zijn), de bredere inbedding van het integriteitsbeleid, en de organisatie voor het melden en onderzoeken van mogelijke schendingen.

Onderzoek volledigheid integriteitssysteem in gemeenten
Uit kwantitatief hypothese-toetsend onderzoek vanuit de VU naar de aanwezigheid van de onderdelen van een integriteitssysteem in Nederlandse gemeenten (Ogric, Van Montfort, Huberts e.a., 2018; Van Montfort, Ogric, & Huberts, 2018) kan worden geconcludeerd dat de volledigheid van het integriteitssysteem sterk verschilt tussen Nederlandse gemeenten. Zo geldt voor sommige gemeenten dat hun integriteitssysteem uit vrijwel alle elementen bestaat die volgens de theorie aanwezig zouden moeten zijn, zoals een gedragscode, een ambtseed en inte-

griteitstrainingen. Andere gemeenten kennen daarentegen een veel minder volledig integriteitssysteem. Het algemene beeld is als volgt: 3,8% van de gemeenten beschikt over een zeer volledig integriteitssysteem, 50,9% van de gemeenten beschikt over een volledig integriteitssysteem, 42,5% van de gemeenten beschikt over een onvolledig integriteitssysteem en 2,8% van de gemeenten beschikt over een zeer onvolledig integriteitssysteem. De factoren 'gemeenteomvang' en 'politieke samenstelling gemeentebestuur' bleken een verklaring te vormen voor de aanwezigheid van bepaalde elementen van het integriteitssysteem, maar niet voor de volledigheid van het integriteitssysteem als geheel.

Een kritische kanttekening ten aanzien van deze tamelijk positieve scores is wellicht op zijn plaats aangezien het hier gaat om zelf-evaluaties met als risico dat positievere inschattingen van de inhoud en opzet van de integriteitssystemen worden gemaakt dan wellicht gerechtvaardigd is. Dat blijkt ook uit kleinschaligere onderzoeken naar de aanwezigheid van integriteitsbeleid die niet gebaseerd zijn op zelf-evaluatie maar waarbij de onderzoekers zelf tot een oordeel komen op basis van documentonderzoek (Hoekstra, Kaptein, & Van der Burg, 2010; Hoekstra, Makina, & Talsma, 2013).

Onderzoek naar meldprocedures en integriteitsvoorzieningen
Fikse verschillen tussen organisaties kwamen ook naar voren in breder onderzoek naar de aanwezigheid van 'meldprocedures en integriteitsvoorzieningen' bij werkgevers in Nederland (Talsma, Hoekstra, & Zweegers, 2017). Het laat zien dat werkgevers nog flinke stappen te zetten hebben bij de naleving van de wet Huis voor Klokkenluiders. Pas 48% heeft in de lijn van de nieuwe wet een meldprocedure ingevoerd of aangepast. De semipublieke sector loopt voorop: 58% heeft een meldprocedure ingevoerd of geactualiseerd, de publieke sector moet nog een inhaalslag maken (45% een actuele meldprocedure) alsook de private sector (42%). De in de ogen van de onderzoekers meest effectieve integriteitsmaatregelen worden het minst genomen: 46% heeft een schriftelijk vastgelegd integriteitsbeleid; 47% heeft een ethiek-, compliance- of integriteitsfunctionaris en ongeveer drie op de tien werkgevers legt extern verantwoording af over het eigen integriteitsbeleid.

Onderzoek volledigheid integriteitssysteem in gemeenten
Het recent door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uitgevoerde Werkonderzoek 2019 (BZK, 2020) biedt inzicht in de beleving van het integriteitsgehalte van het openbaar bestuur op basis van perceptieonderzoek onder ambtenaren. Op basis van een analyse van Van der Wal (2020) lichten we er enkele resultaten voor de sector gemeenten uit.

Vermoedens van niet-integer gedrag door collega's in het afgelopen jaar (top drie)
- Verstrengeling met belangen familie/ vrienden/collega's: 19,4%
- Misbruik maken/niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie: 14,2%
- Oneerlijk gebruik maken van personeelsregelingen: 13,4%

Integere werkhouding van collega's
- Op mijn werk lopen mijn collega's de kantjes ervan af :17,5%
- Mijn collega's verdraaien de waarheid tegenover hun leidinggevende: 12,6%
- Mijn collega's proberen fouten die ze maken te verbergen: 14,4%

Integriteitsbeleid
- Medewerkers zijn niet heel positief over het gevoerde integriteitsbeleid binnen hun organisaties. Een bescheiden meerderheid (60,2%) is het eens met de stelling dat hun organisatie voldoende doet in preventieve zin, dus in het voorkomen van schendingen, en minder dan de helft (48%) is het eens met de stelling dat hun organisatie in repressieve zin adequaat optreedt wanneer een schending heeft plaatsgevonden.
- Wat op valt in vergelijking met de andere sectoren (Rijk, provincies en waterschappen) is dat gemeenten hier het zwakst scoren. Medewerkers van gemeenten vinden overigens ook het werkklimaat significant minder veilig en integer dan in de ander sectoren.

Van der Wal (2020) is al met al kritisch over de score van gemeenten en wijst erop dat ook eerder onderzoek (Hoekstra et al., 2016; Van den Heuvel et al., 2010) en in de media gerapporteerde affaires consequent aantonen dat het lokaal bestuur gezien zijn aard (dicht bij burger en bedrijfsleven, een volatiele en gefragmenteerde electorale dynamiek, en de inzet van integriteit als politiek pressiemiddel) in het bijzonder kwetsbaar is voor integriteitsproblematiek.

4.5 Analyse: overeenkomsten en verschillen

Wat leert de voorgaande schets van bestaand onderzoek naar lokale integriteitssystemen in Duitsland, Vlaanderen en Nederland? Enerzijds is duidelijk dat zowel in Duitsland, Vlaanderen als Nederland gemeenten minstens een begin van een integriteitssysteem hebben ontwikkeld. Anderzijds is ook duidelijk dat er tussen de drie nogal wat verschillen bestaan in de omvang en aard van het beschikbare onderzoek naar (elementen van) integriteitssystemen. Dat hangt ook wel samen met de duiding en interpretatie van het integriteitsvraagstuk en dus met verschillen in terminologie (zie paragraaf 3.5).

Verschillende onderzoekfocus in Vlaanderen, Duitsland en Nederland
Het onderzoek in Nederland naar lokale integriteitssystemen kent een lange geschiedenis en is duidelijk omvangrijker en diverser dan dat in Vlaanderen en Duitsland. In Nederlands onderzoek komen de onderdelen van een (lokaal) integriteitssysteem als in het beoordelingskader uit hoofdstuk 2 geschetst, regelmatig terug. Het gaat dan om elementen als aandacht en duidelijkheid, ethisch leiderschap, balans in de strategie, de aanwezigheid van diverse zinvolle instrumenten en reflectie op wat ertoe doet. Deze worden, zo bleek, in bestaand Nederlands onderzoek breed herkend en erkend als belangrijk voor de integriteit en geloofwaardigheid van het lokale bestuur in Nederland.

Het bestaand onderzoek in Vlaanderen en Duitsland is nogal eens specifieker, meer gericht op onderdelen van het systeem, zoals de regelgeving. Dat leidt tot relevante inzichten en analyses die het belang van de bredere context beklemtonen.

Intergemeentelijke verschillen
Het onderzoek naar en binnen gemeenten laat ook wel zien dat het belang van het thema 'integriteit' zelden wordt betwijfeld, maar dat het waarmaken daarvan in de organisatie en het beleid nogal wisselt. Dat geldt voor grote gemeenten, maar zeker ook voor kleinere gemeenten in de drie landen/regio's.

De verschillen in Duitsland en Vlaanderen tussen de gemeenten zijn groot. Een adequaat overzicht van de stand van zaken van het gemeentelijk integriteitsbeleid ontbreekt echter. Voor

Nederland is er meer onderzoek naar die stand van zaken. Dat onderzoek laat grote verschillen zien in de mate waarin gemeenten hun integriteitssysteem op orde hebben.

Tekortkomingen in lokale integriteitssystemen
De tekortkomingen in lokale integriteitssystemen zijn divers, ook in Nederland, met als kanttekeningen (en aandachtspunten):
- Er is vaak onduidelijkheid over de betekenis van integriteit, waarom het gaat, de dilemma's waarmee medewerkers te maken hebben, en de schendingen die zich voordoen;
- Medewerkers zijn in beperkte mate breder op de hoogte van het aanwezige integriteitsbeleid en van de rollen van de verschillende actoren die voor dit beleid verantwoordelijk zijn;
- Er is vaak onduidelijkheid over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is met betrekking tot het bevorderen van integriteit, het bespreekbaar maken van dilemma's, het omgaan met vermoedens van schendingen en het vervolgen bij melden en onderzoeken;
- Het ontbreekt nogal eens aan een integrale (samenhangende) strategische visie en benadering als basis voor het beleid (ambitie, doelen, hoe meet/evalueer je het beleid).

Aanvullend laat het onderzoek zien dat het, ook voor Vlaamse en Duitse steden, moeilijk is om evenwicht te houden tussen controlerende en stimulerende instrumenten. Ook wordt in dat buitenlands onderzoek gewezen op gebreken in de infrastructuur (inclusief integriteitsfunctionarissen).

Kwetsbaarheid van het lokaal bestuur
Tot slot is in dit hoofdstuk herhaaldelijk geconstateerd dat met name gemeenten kwetsbaar en gevoelig zijn voor integriteitsissues. Dat geldt zeker voor kleinere gemeenten die doorgaans niet over voldoende middelen beschikken om zelf een goed integriteitsbeleid en -systeem voor de organisatie te kunnen ontwikkelen. De organisatie en facilitering van samenwerking tussen gemeenten (ook via de verenigingen van gemeenten) kan hier heel nuttig zijn.

5 LOKALE INTEGRITEITSSYSTEMEN: NIEUW ONDERZOEK

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de vierde en vijfde deelvraag (uit paragraaf 1.3) aan de orde. De lokale integriteitssystemen van de drie onderzochte steden worden in kaart gebracht. Eerst worden per stad de belangrijkste actoren die deel uitmaken van het integriteitssysteem gepresenteerd. Daarna worden de drie lokale integriteitssystemen geëvalueerd op basis van het daartoe ontwikkelde kader (zie hoofdstuk 2), waarin zes hoofdthema's centraal staan: aandacht voor integriteit, duidelijkheid omtrent integriteit, ethisch leiderschap, (evenwicht in) integriteitsstrategieën, integriteitsmaatregelen en tot slot kritische reflectie op het integriteitsbeleid en -systeem. Bijlage 2 geeft een korte samenvatting van de bevindingen per stad.

De evaluatie van de drie lokale integriteitssystemen is gebaseerd op interviews, literatuur- en documentenonderzoek. Naast interviews met interne sleutelactoren die per stad actief zijn op het gebied van integriteitsbevordering, zijn ook interviews gehouden met vertegenwoordigers van de centrale overheid en van de gemeentelijke belangenorganisaties (zie Bijlage 3). In de interviews hebben we ons gericht op ieders perceptie en evaluatie van het integriteitssysteem. De interviews hebben in de periode september – november 2020 plaatsgevonden. De interviews zijn vanwege de Corona-maatregelen telefonisch afgenomen. Ze zijn daarna samengevat en verwerkt tot (de onderhavige) tekstpassages die aan de gemeentelijke contactpersonen voor commentaar zijn voorgelegd.

Dit onderzoek betreft vooral een institutionele analyse en evaluatie van de integriteitssystemen van drie geselecteerde steden (Amsterdam, Antwerpen en München) op basis van een daartoe ontwikkeld framework. Idealiter biedt evaluatieonderzoek ook inzicht in de vraag in hoeverre het integriteitssysteem daadwerkelijk werkt en bijdraagt aan meer integer gedrag op de werkvloer. Het verkrijgen van inzicht in de werking (outcomes) van systemen is echter erg ingewikkeld en - als het al kan worden gedaan - vergt zeer omvangrijk (en daarmee kostbaar) onderzoek. Daarom richten evaluatieonderzoeken zich vaak op 'second best solutions', dat geldt ook voor onderhavig onderzoek, het gaat daarbij om de aanwezigheid (output) van de elementen die deel uitmaken van lokale integriteitssystemen.

Hoewel wij van mening zijn dat we een goede indruk hebben gekregen van de bestudeerde lokale integriteitssystemen is enige voorzichtigheid en bescheidenheid op zijn plaats. Zo is aantal interviews per stad beperkt en varieerde de beschikbaarheid van beleidsdocumenten sterk per stad.

5.2 Het Münchens integriteitssysteem

München is de hoofdstad van de Duitse deelstaat Beieren en is met bijna anderhalf miljoen inwoners tevens de derde stad van Duitsland. De Landeshauptstadt München heeft circa 40.000 werknemers, van wie ongeveer een derde de ambtelijke status heeft en twee derde op contractbasis werkt (Tarifvertrag).

Net als in Antwerpen en Amsterdam waren een aantal (corruptie) schandalen die zich, in het begin van de jaren negentig binnen de stad München voordeden, aanleiding om het thema corruptiebestrijding en -preventie hoger op de agenda te zetten. Zo werden per dienstonderdeel

zogenaamde 'Antikorruptionsbeauftrage' (AKB's) aangesteld, die op basis van risicoanalyses kwetsbaarheden in kaart brachten en daarop gerichte weerbaarheidsverhogende maatregelen ontwikkelden en implementeerden.

Zoals eerder aangegeven (hoofdstuk 3), spelen overheden op het federale en regionale niveau amper een kaderstellende rol ten aanzien van het lokale integriteitsbeleid. Duitse gemeenten zijn daardoor zeer sterk op zichzelf aangewezen. München wil -als één van de grootste steden van Duitsland- bovendien graag een voorbeeldrol vervullen op het gebied van integriteitsbevordering (en corruptiepreventie).[42] Het is dan ook niet verwonderlijk dat München regelmatig door andere steden en gemeenten om advies en voorbeeldmateriaal wordt gevraagd over aan integriteit gerelateerde thema's. Daarbij speelt overigens ook mee dat gemeenten daar niet gemakkelijk elders voor terecht kunnen. De Deutscher Städtetag, als ook de Deutscher Städte- und Gemeindebund (deze laatste is gericht op de kleinere gemeenten) spelen daar geen grote rol in.

Wat opvalt, is dat in de stad München, net als in andere Duitse overheidsorganisaties, amper gebruik wordt gemaakt van de term 'integriteit'. Ook is er strikt genomen geen sprake van een integriteitsbeleid (of -systeem) als overkoepelende aanduiding voor het stelsel van maatregelen gericht op de bevordering, borging en handhaving van integriteit. Hoewel het dus ontbreekt aan een integrale benadering (die de verschillende aan integriteit gerelateerde beleidsthema's en de daarvoor verantwoordelijke actoren met elkaar in verbinding brengt), komen veel van de maatregelen en activiteiten die in de Nederlandse context onder de noemer 'integriteit(sbeleid)' worden geschaard, in München terug onder andere bewoordingen en als aparte beleidsthema's.

Een eenheid die zeer tot de verbeelding spreekt is de in 2003 opgerichte, Antikorruptionsstelle (AKS). De motivatie voor de oprichting van deze centrale anti-corruptie eenheid komt voort uit de onderkenning dat: *"Vor allem in der Kommunalverwaltung sind die Gefahren der Korruption hoch. Denn gerade dort besteht ein enger persönlicher Kontakt zwischen den handelnden Akteuren: Behördenvertreterinnen und -vertretern, Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft, Vereinen, Parteien, Medien."* [43]

In de stad München wordt corruptie overigens tamelijk klassiek (en daarmee smaller dan integriteit) gedefinieerd als het misbruiken van een publieke functie om daarmee voordeel voor zichzelf of voor anderen te verkrijgen: *"Bei Korruption in der öffentlichen Verwaltung geht es darum, dass ein öffentliches Amt oder eine öffentliche Funktion dazu benutzt wird, einen Vorteil für sich oder einen anderen zu erlangen."*[44]

De centrale anti-corruptie eenheid AKS, die uit vier juristen bestaat, legt rechtstreeks verantwoording af aan de burgemeester. Tot de taken van de AKS behoren (onder meer):

- het bij elkaar brengen van alle aan corruptie gerelateerde informatie die binnen de stad beschikbaar is, waardoor er snel en efficiënt kan worden opgetreden. Meldingen over mogelijke corruptiegevallen kunnen via een anonieme telefoonlijn aan de AKS kenbaar worden gemaakt;
- het adviseren van de decentrale 'Antikorruptionsbeauftragten' (AKB's), die in elk van de dienstonderdelen zijn aangesteld;
- het via de AKB's bewaken van de implementatie van de anti-corruptiemaatregelen in de dienstonderdelen en het evalueren daarvan;

[42] Korruptionsbekämpfung und vorbeugende Maßnahmen, 2011.
[43] https://www.muenchen.de/rathaus/Antikorruption.html
[44] https://www.muenchen.de/rathaus/Antikorruption.html

- het organiseren van interne informatiebijeenkomsten over corruptie(-preventie), het beantwoorden van vragen en het zorgen voor interne trainingen en externe presentaties rondom het thema 'corruptie';
- het ontwikkelen van preventiemaatregelen ter voorkoming van corruptie.[45]

De eerste AKB's zijn reeds in 1995 aangesteld en fungeren als decentrale contactpersonen voor corruptie-preventie in de dienstonderdelen. De AKS organiseert jaarlijks een bijeenkomst voor de AKB's en daarnaast bestaat er een gezamenlijk (gesloten) digitaal platform voor de uitwisseling van informatie tussen de AKB's en AKS. De taken, functie-eisen, onafhankelijkheid en rechten van de AKB's zijn uitgebreid gedocumenteerd.[46] Taken die AKB's binnen de dienstonderdelen vervullen, zijn (onder meer):

- het beantwoorden van vragen over preventie en bestrijding van corruptie;
- het bevorderen van de ontwikkeling en implementatie van maatregelen;
- het ondersteunen van de AKS bij het verzorgen van training en scholing;
- het ondersteunen van de AKS bij de uitvoering van risicoanalyses;
- het jaarlijks rapporteren aan de AKS over de uitgevoerde activiteiten.

Medewerkers of leidinggevenden die een vermoeden van corruptie hebben, melden dit direct bij de AKS of bij hun AKB. Deze meldt het vermoeden vervolgens aan de AKS, die onderzoek kan (laten) instellen. De 'Innenrevision' (de decentraal georganiseerde auditfunctie) kan verzocht worden om hier een rol in te spelen. Indien corruptie wordt vermoed of vastgesteld, wordt hierover contact opgenomen met het Beierse Openbaar Ministerie. Natuurlijk bestaat ook de mogelijkheid dat de 'Innenrevision' tijdens de uitvoering van de eigen reguliere audit- en controlewerkzaamheden op corruptie stuit. De taken van de Innenrevision zijn gespecificeerd en gedocumenteerd.[47]

Het 'Revisionsamt' kan gerekend worden tot de actoren die een aan integriteit gerelateerde rol vervullen. Deze dienst vervult de interne rekenkamerfunctie. Het 'Revisionsamt' is onafhankelijk en bepaalt zijn eigen agenda. Vanuit de focus op de thema's 'rechtmatigheid', 'doelmatigheid', 'doeltreffendheid' en 'zuinigheid'[48] kan het 'Revisionsamt' bijvoorbeeld onderzoek doen naar de opzet en werking van regels of procedures op het gebied van databeveiliging, nevenwerkzaamheden, of de manier waarop contracten worden afgesloten.

De Rechtsabteilung, die onderdeel is van de HR-afdeling, richt zich in algemene zin op het gedrag van medewerkers en of dit in lijn is met de vigerende regels. Deze dienst onderzoekt kwesties waarin sprake is van non-compliant gedrag van medewerkers. De Rechtsabteilung verstrekt ook juridisch advies inzake disciplinaire zaken of ontslag.

Aan het (top)management wordt in de stad München een belangrijke rol toegedicht op het gebied van integriteitsbevordering. (Top)managers zijn (eind)verantwoordelijk voor de integriteit binnen de organisatie en dienstonderdelen. In die zin wordt voorbeeldgedrag van hen verwacht, dienen zij het belang van integriteit uit te dragen en te ondersteunen en dienen zij op te treden wanneer dat nodig is (bijvoorbeeld in het geval van integriteitsincidenten).

[45] https://www.muenchen.de/rathaus/Antikorruption/Die-Antikorruptionsstelle.html
[46] Dienstanweisung für Antikorruptionsbeauftragte der Landeshauptstadt München, 2019.
[47] Zie bijvoorbeeld de Dienstanweisung für die Innenrevision im Kreisverwaltungsreferaat, 2016.
[48] https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Direktorium/Revisionsamt.html

Tot slot beschikt de stad München over een breed scala aan contactpersonen en meldpunten[49] voor uiteenlopende thema's als gelijke behandeling, databeveiliging, seksuele intimidatie en huiselijk geweld, discriminatie, pesten[50], psychosociale problemen, en arbeidsconflicten. Deze contactpersonen en meldpunten behoren eveneens tot de actoren die zich bezighouden met integriteitsbevordering.

5.2.1 Aandacht: integriteit op de agenda

Net zoals in de rest van het Duitse openbaar bestuur, wordt binnen de stad München geen gebruik gemaakt van de (overkoepelende) term 'integriteit'. Dat neemt niet weg dat aan aspecten die onder de noemer 'integriteit' kunnen worden geschaard, toch de nodige aandacht wordt besteed. Die aspecten variëren van financiële thema's zoals fraude, corruptie en diefstal, tot aan thema's die betrekking hebben op sociale omgangsvormen zoals pesten, discriminatie en seksuele intimidatie.

Deze thema's zijn regelmatig onderwerp van gesprek, bijvoorbeeld tijdens het introductie-programma en op het moment van de eedaflegging. Managers worden er bovendien op getraind om deze thema's met medewerkers of tijdens werkoverleggen bespreekbaar te kunnen maken. Er is geen verplichting om dit soort thema's periodiek aan de orde te stellen; het agenderen daarvan is doorgaans een gevolg van concrete voorvallen of issues. Dat geldt in zekere zin ook voor de aandacht voor integriteit op politiek-bestuurlijk niveau, die er in geval van incidenten (die mediapubliciteit krijgen) zeker is, maar verder vooral tot uiting komt door het vrij maken van de benodigde middelen en door de aanstelling van functionarissen die voor de diverse aan integriteit gerelateerde thema's verantwoordelijk zijn.

Communicatie met externe maatschappelijke actoren (zoals met burgers) die specifiek gericht is op aan integriteit gerelateerde kwesties komt haast niet voor. Wel worden burgers en bedrijven soms rond kerst erover geïnformeerd dat zij de vuilnisophalers geen extraatje mogen geven.

De hoeveelheid ingezette middelen op de aan integriteit gerelateerde thema's is al met al tamelijk substantieel.

5.2.2 Duidelijkheid: integriteit gedefinieerd

Binnen de stad München wordt het begrip 'integriteit' niet gedefinieerd omdat het niet gebruikt wordt. Evenmin bestaat er het gevoel dat aan de daaraan gerelateerde thema's een te zware of negatieve lading wordt gegeven. De motieven die ten grondslag liggen aan de aandacht voor aan integriteit gerelateerde thema's zijn zowel intrinsiek (moreel) als extrinsiek (financieel, juridisch en reputatie) georiënteerd.

Al met al lijkt het beleid dat de organisatie voert ten aanzien van de aan integriteit gerelateerde thema's te voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen en aan de relevante regelgeving die daarop van toepassing is. Aangezien de stad München zelf de vakspecialisten in huis heeft voor

[49] https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Personal-und-Organisationsreferat/Personalentwicklung/-Konfliktsituationen.html
[50] https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Personal-und-Organisationsreferat/Presseservice/2019/-DV-fair.html

die betreffende thema's, is zij goed in staat om ervoor te zorgen dat aan die thema's op een zodanige wijze invulling wordt gegeven dat deze goed aansluit bij de specifieke organisatie(eisen).

In de stad München is in die zin geen sprake van een integriteitssysteem dat de verschillende elementen die daar volgens ons beoordelingskader onderdeel van zouden moeten uitmaken (zie hoofdstuk 2), weliswaar grotendeels aanwezig zijn, maar in München niet worden gezien als onderling samenhangende elementen van een overkoepelend systeem. Een integriteits(beleids)-plan dat een duidelijke ambitie, visie en daarvan afgeleide doelstellingen omvat met betrekking tot het thema integriteit, is niet aanwezig.

5.2.3 Leiderschap: integriteit gemanaged

Enkele jaren geleden bleek uit een intern personeelsonderzoek dat werknemers kritisch waren over het functioneren van managers. Sindsdien zijn de diverse voor managers verplichte trainingen aangepast en aangescherpt. In die trainingen komen niet alleen de aan integriteit gerelateerde thema's aan de orde (zoals corruptiepreventie, personeelsbeoordeling, pesten, discriminatie, seksuele intimidatie, etc.), maar wordt ook veel aandacht besteed aan de betekenis van leiderschap en aan het reflecteren op (en analyseren van) jezelf als leider.

Binnen de organisatie bestaat er niet echt een cultuur waarin managers frequent de interactie aangaan met medewerkers over morele of ethische dilemma's. Of dat gebeurt hangt sterk af van de individuele manager. Er bestaat ook wel het gevoel dat managers te weinig tijd hebben en te veel druk ondervinden om geregeld stil te kunnen staan bij dit soort thema's. In het geval van concrete aanleidingen wordt er doorgaans wel tijd voor interacties met medewerkers over morele of ethische dilemma's vrijgemaakt.

Er zijn duidelijke afspraken over de bij integriteitsschendingen te volgen handelwijze. Meestal komt het erop neer dat managers een beroep moeten doen op de afdeling 'Rechtsabteilung', die dan een onderzoek kan (laten) opstarten. Bij grote kwesties wordt die lijn meestal gevolgd. Bij kleinere kwesties bestaat wel eens de neiging van het management om weg te kijken of om 'dingen te laten lopen'. Dat komt vooral voor als de kwestie in zichzelf niet heel duidelijk is, het management niet goed weet wat de te volgen procedure is, of als managers het te druk hebben om er voldoende aandacht aan te kunnen besteden. Om deze risico's te vermijden worden alle leidinggevenden hierin 'geschoold'.

5.2.4 Strategie: integriteit in evenwicht

De constatering dat de stad München niet echt beschikt over één samenhangend integriteits-systeem, maakt het ingewikkeld om uitspraken te doen over de gevolgde strategieën en over de mate waarin deze waarden- en/of regel-georiënteerd zijn.

Kijken we naar de (eerdergenoemde) aan integriteit gerelateerde thema's, waaraan vanuit de verschillende onderdelen van de organisatie aandacht wordt geschonken, dan zijn elementen van beide strategieën herkenbaar. De mate waarin, verschilt evenwel. Terwijl thema's als discriminatie, pesten en seksuele intimidatie, meer vanuit de waarden-georiënteerde strategie (nadruk op training, bewustwording, internalisatie, zelfsturing, etc.) worden benaderd, wordt het anti-corruptiethema nog sterk gekenmerkt door de regel-georiënteerde strategie (nadruk op

regels, procedures, controle, handhaving, etc.). Ten aanzien van dit laatste thema wordt in toenemende mate ook ingezet op bewustwording en training.

Overall is de conclusie dat binnen de stad München in sterke mate wordt geleund op formele regels en procedures en dat de laatste tijd de aandacht voor de waarde-georiënteerde strategie aan het toenemen is. Het is op dit moment lastig om goed te kunnen inschatten of (al) sprake is van een evenwicht tussen beide benaderingen en in hoeverre het risico bestaat dat de keuze voor de ene benadering ten koste van de andere benadering gaat.

5.2.5 Maatregelen: integriteit instrumenten

Code(s)
Hoewel de stad München niet beschikt over één overkoepelende gedrags- of integriteitscode, zijn er wel verschillende andere documenten die tezamen in de elementen van zo'n code voorzien. Zo wordt in het Mission Statement (Leitbild)[51] van de stad tot uitdrukking gebracht dat het dienen van het publieke belang en het borgen van legaliteit belangrijke uitgangspunten zijn voor het gemeentelijk handelen. Voor medewerkers worden op de website richtinggevende waarden genoemd als objectiviteit, deskundigheid, geloofwaardigheid, betrouwbaarheid, transparantie, kostenbewustzijn, verantwoordingsbereidheid en professionalisering.[52] Tevens is de brochure *Grundsätze* ontwikkeld, die voor leidinggevenden en medewerkers benoemt wat zij van elkaar mogen verwachten. Aspecten die daarin centraal staan zijn: samenwerking, communicatie, diversiteit, veranderingsbereidheid, ontwikkeling en verantwoordingsbereidheid.[53] In weer een ander document, *Allgemeine Geschäftsanweisung der Landeshauptstadt München*, wordt ingegaan op interne huisregels (bijvoorbeeld ten aanzien van alcoholgebruik), politieke neutraliteit en de omgang met elektronische data.[54] Hiermee ontstaat het beeld dat verschillende (gedragscode)thema's in verschillende documenten worden behandeld, maar dat het ontbreekt aan een integraal overzichtsdocument waarin de thema's in samenhang gepresenteerd worden onder de vlag van integriteit.

Deze documenten worden doorgaans, tamelijk top-down, door de verschillende vakspecialisten ontwikkeld en opgesteld zonder dat werknemers uitvoerig om input wordt gevraagd. De genoemde brochure *Grundsätze* is daar wellicht een uitzondering op, aangezien dit wel het product is *"eines intensiven Entwicklungsprozesses, an dem Mitarbeiterinnen, Mitarbeiter und Führungskräfte sämtlicher Hierarchieebenen aus allen Bereichen, Vertreterinnen und Vertreter der dezentralen Geschäftsstellen, die Personalvertretungen, Auszubildende, die Gesamtjugend- und Auszubildendenvertretung und die Gleichstellungsstelle für Frauen mitgearbeitet haben."*

Voor de communicatie over de diverse documenten wordt vooral gebruik gemaakt van het internet, het intranet en trainingen. Vraag is wel of door het veelvoud aan verschillende documenten medewerkers op voldoende toegankelijke wijze inzicht in en overzicht van de waarden en normen krijgen die de stad als richtinggevend beschouwt voor goed ambtelijk handelen.

---

[51] https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Leitbild_Stadtverwaltung.html
[52] https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Leitbild_Stadtverwaltung/Selbstverst-ndnis-derMitarbeiterinnen-und-Mitarbeiter-.html
[53] Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit. Landeshauptstadt München.
[54] Allgemeine Geschäftsanweisung der Landeshauptstadt München, 2019.

Regels
De interviews en de bestudeerde documenten leiden tot het beeld dat de stad München beschikt over de 'gebruikelijke' integriteitsregels. De *Antikorruptionsrichtlinie* (AKR) is daarvan een voorbeeld.[55] De AKR bepaalt dat werknemers geen beloningen, geschenken, provisies of andere voordelen van derden mogen aannemen, tenzij leidinggevenden daar toestemming voor geven. Indien dergelijke beloningen en geschenken worden aangeboden, dient de betreffende werknemer de werkgever daarvan op de hoogte te stellen. Andere regels hebben bijvoorbeeld betrekking op het verrichten van nevenwerkzaamheden, functieroulatie, het meer ogen-principe, het doen van aanbestedingen, de omgang met vertrouwelijke informatie, databeveiliging, thuiswerken, het melden van integriteitsschendingen, seksuele intimidatie, discriminatie en pesten. Voor de communicatie over de diverse regels wordt gebruik gemaakt van het internet, het intranet, trainingen en flyers. Ook vervullen hierbij een functie de specifieke functionarissen (*Beauftragten*) die binnen de verschillende dienstonderdelen verantwoordelijk zijn voor het agenderen en implementeren van deze thema's.

Personeelsbeleid
De stad München beschikt over werving- en selectieprocedures en competentieprofielen waarin wordt gerefereerd aan de waarden die in de stad centraal staan (zie ook hierboven onder het kopje 'Codes'). Het thema 'integriteit' komt daarin niet expliciet aan de orde. Aspecten daarvan, zoals anti-corruptie, pesten en seksuele intimidatie, zijn bijvoorbeeld wel onderwerp van gesprek tijdens het introductieprogramma. Managers worden getraind om deze aspecten bespreekbaar met medewerkers te maken. Ook in het *Mitarbeitergespräch* (het periodieke gesprek tussen medewerker en leidinggevende) kunnen integriteitsaspecten aan de orde komen. In een checklist die voor dit soort gesprekken is ontwikkeld, wordt aanbevolen om te vragen naar mogelijke problemen en conflicten die de medewerker ondervindt, en om te reflecteren op het werkklimaat en de omgangsvormen.[56] Kortom, in het personeelsbeleid worden aan integriteit gerelateerde thema's aan de orde gesteld, maar eerder impliciet dan expliciet.

Training
Aan integriteit gerelateerde thema's worden standaard aan de orde gesteld tijdens de introductietrainingen voor nieuwe medewerkers. Maar ook via het internet en intranet wordt de nodige kennis en informatie aan medewerkers overgedragen. Er wordt gebruik gemaakt van film-materiaal, artikelen, *'ferquently asked questions'* en van prijsvragen om medewerkers op een laagdrempelige wijze te informeren over corruptiepreventie.[57] Daarnaast legt München vooral de nadruk op het trainen en coachen van leidinggevenden zodat deze aan hun verantwoordelijkheden met betrekking tot deze thema's invulling kunnen geven. Het volgen van deze trainingen is voor leidinggevenden verplicht. Onderwerpen die hierbij aan de orde komen, zijn onder meer: de verschijningsvormen van corruptie, typische daderprofielen, de personele gevolgen (straf- en arbeidsrechtelijk) van corruptie en de rol die leidinggevenden hebben op het gebied van corruptiepreventie.[58]

Advies, melding en onderzoek
De stad München beschikt niet over vertrouwenspersonen zoals wij die in het Nederlandse systeem kennen. Een dergelijke functie wordt wel vervuld door de *Personalrat*. De leden van de personeelsraad worden gekozen onder de medewerkers en zijn daarmee vergelijkbaar met

[55] https://www.muenchen.de/rathaus/Antikorruption/Richtlinie.html
[56] Brochure: Das Mitarbeitergespräch. Landeshauptstadt München, 2017.
[57] Korruptionsbericht 2019.
[58] Korruptionsbericht 2019.

onze Ondernemingsraad. Een belangrijk verschil is dat de *Personalrat*, anders dan onze Ondernemingsraad, een rol heeft in individuele gevallen. Medewerkers kunnen overigens ook voor advies terecht bij hun leidinggevende of bij de (binnen de diensten) aangestelde specifieke functionarissen op het gebied van bijvoorbeeld corruptie, intimidatie, discriminatie en pesten. Daarnaast bestaan er diverse interne meldpunten voor medewerkers zoals bijvoorbeeld voor discriminatie, seksuele intimidatie, huiselijk geweld, pesten, corruptie en voor privé-problemen.[59]

Hoewel de organisatie niet beschikt over één centraal meldpunt en meldprocedure (klokkenluidersregeling) kunnen dergelijke meldingen worden gedaan bij verschillende meldlokketen die allemaal werken met vaste procedures met betrekking tot de afhandeling van de melding. Ook beschikt de organisatie over een onderzoeksprotocol dat de bij interne onderzoeken te volgen procedures beschrijft.

Onderzoek op het gebied van corruptie vindt onder regie van de *Antikorruptionsstelle* (AKS) plaats. De AKS werkt daarin veelvuldig samen met de AKB en met de afdeling *Innenrevision* van het betreffende dienstonderdeel. Indien corruptie wordt vermoed of vastgesteld, wordt hierover contact opgenomen met het Openbaar Ministerie. De afdeling *Dienstaufsicht*, die onderdeel is van de HR-afdeling, verricht onderzoek naar regeloverschrijding van medewerkers De *Rechtsabteilung*, eveneens een onderdeel van de HR-afdeling, verstrekt juridisch advies aangaande disciplinaire zaken of ontslag. De organisatie is doorgaans zeer terughoudend met het breed intern communiceren over de voorgevallen integriteitsschendingen. Indien het gaat om zware geruchtmakende zaken die ook in de media worden besproken, wordt er wel aandacht aan geschonken.

Registratie en rapportage
Meldingen van vermoedens van misstanden die bij de diverse centrale meldpunten en bij de specifieke decentrale functionarissen binnen komen, worden door deze meldpunten en functionarissen bijgehouden. Over een centraal overzicht dat voorziet in een beeld van het geheel van de gemelde vermoedens van misstanden, beschikt de gemeente niet. Evenmin bestaat de gewoonte dat jaarlijks (aan het management) wordt gerapporteerd over de aantallen meldingen van vermoedens van misstanden. Dit geldt ook ten aanzien van de resultaten van de afgeronde onderzoeken die zijn ingesteld op grond van de meldingen.

Wel is het zo dat de organisatie, sinds 2011, de gemeenteraad op tweejaarlijkse basis informeert over de ondernomen corruptiemaatregelen en de corruptievoorvallen.[60] De informatie en details over de specifieke corruptievoorvallen en de daaromtrent getroffen maatregelen wordt besproken in een besloten zitting van de gemeenteraad en wordt dus niet openbaar gemaakt.

Risicoanalyses
Risicoanalyses worden in de stad ingezet om die werkgebieden te identificeren die extra corruptie gevoelig zijn, met als doel om de risico's door de inzet van preventieve maatregelen te mitigeren. In sommige organisatieonderdelen worden dit soort analyses al op regelmatige basis doorgevoerd. Tevens bestaan er plannen om deze analyses binnen de hele organisatie uit te voeren. Daarnaast is voor de decentrale auditafdelingen (*Innenrevisionen*) een belangrijke taak weggelegd om bedrijfsprocessen aan de hand van kwetsbaarheidsanalyses door te lichten op de aanwezigheid van corruptierisico's. Onderzoeken uitgevoerd door het 'Revisionsamt' en

[59] Overzicht van interne meldpunten: https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Personal-und-Organisationsreferat/Personalentwicklung/Konfliktsituationen.html
[60] Korruptionsbekämpfung und vorbeugende Maßnahmen, 2011.

die onregelmatigheden in de procesvoering aan het licht brengen leiden eveneens tot aanbevelingen om gepaste maatregelen te treffen.

Integriteitsbureau of -functionaris
De stad München beschikt niet over een (centraal) bureau integriteit of over (decentrale) integriteitsfunctionarissen. Integriteit wordt niet gezien als één samenhangend beleidsthema. Hoewel door afzonderlijke afdelingen en functionarissen aandacht wordt besteed aan onderwerpen die aan het thema integriteit zijn gerelateerd, is er geen centrale aansturing en coördinatie van integriteit als een overkoepelend beleidsthema.

5.2.6 Kritische reflectie: integriteit geëvalueerd

Ten behoeve van de tweejaarlijkse corruptieberichten, waarin de organisatie verantwoording aflegt aan de gemeenteraad over het gevoerde anti-corruptiebeleid, heeft de AKS een kader ontwikkeld dat wordt gebruikt om de maatregelen en activiteiten die op het terrein van corruptiepreventie plaatsvinden, per dienstonderdeel te monitoren. Dit kader richt zich onder meer op: de inrichting van de AKB-functie, het aantal gevolgde trainingen op het gebied van corruptiepreventie, bewustwordingsactiviteiten, functieroulatie, bedrijfsvoeringcontroles en audits, en omgang met nevenwerkzaamheden.[61]

Hoewel de nadruk bij het corruptiebericht vooral op de monitoring van de uitvoering van corruptiepreventiemaatregelen ligt, wordt het toch ook wel gebruikt om te reflecteren op de acceptatie, bruikbaarheid en werking van (nieuwe) maatregelen. Zo wordt in het bericht 2019 geconcludeerd dat de scholingen die door de AKS worden verzorgd, werken en bijdragen aan de alertheid ten aanzien van het thema 'corruptie'. Uit dit bericht blijkt ook dat de nieuwe versie van de *Antikorruptionsrichtlinie* (AKR) gebaseerd is op een evaluatie van de vorige versie.

Overall bestaat het beeld dat de implementatie van anti-corruptiemaatregelen in de stad München tamelijk goed wordt gemonitord. Er is ook oog voor de evaluatie en actualisatie van maatregelen, maar dit wordt minder structureel opgepakt. Vanuit de organisatie wordt nauwelijks met externe maatschappelijke belanghebbenden gecommuniceerd over het integriteit- en anti-corruptiebeleid.

5.3 Het Antwerpse integriteitssysteem

Antwerpen ligt in het Vlaamse Gewest en telt als grootse stad van Vlaanderen ongeveer een half miljoen inwoners. Als enige gemeente in België is Antwerpen ingedeeld in negen districten (deelgemeenten). Voor de stad en de sociale centra (het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn)[62] werken circa 7.600 ambtenaren. Inclusief verzelfstandigde diensten, politie en brandweer gaat het om circa 21.000 medewerkers. De aandacht voor het thema integriteit werd in 2003 sterk aangewakkerd door het bekend worden van financiële malversaties binnen de politie, de top van de administratie en de politiek (de zogenaamde Visa affaire), hetgeen in 2004 leidde tot de oprichting van het Bureau voor Integriteit (BvI).

[61] Korruptionsbericht 2019. Anlage 2: Maßnahmen der Referate und Eigenbetriebe – Stand juni 2019.
[62] De sociale centra in Antwerpen zijn er voor iedereen met een verblijfsadres in de stad. Sommige mensen hebben een grotere behoefte aan hulp. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om armen, dak- en thuislozen, en kinderen en volwassenen in noodsituaties.

Hoewel het Amsterdamse Bureau Integriteit aanvankelijk als voorbeeld gold voor het BvI is uiteindelijk gekozen voor een opzet die meer doet denken aan een integriteitscommissie dan aan een -bureau.[63] Het BvI bestaat immers niet uit fulltime medewerkers met verschillende integriteitsgerelateerde expertises maar uit (interne en externe) parttime leden, die een keer per maand samen komen en secretarieel worden ondersteund. Daardoor kan het jaarlijks benodigde budget van het BvI, dat gemiddeld zo'n 10.000 Euro bedraagt, zeer beperkt blijven. Tot de taken van het BvI behoren, het:

- opstellen van gedragscodes;
- adviseren over deze codes of over gedragsnormen;
- behandelen van meldingen over integriteitsschendingen;
- adviseren over initiatieven die integriteitsbeleving kunnen versterken.[64]

Het BvI kan als meldpunt meldingen ontvangen en adviseert ook over de afdoening, maar heeft niet de bevoegdheid om zelf onderzoek te verrichten naar mogelijke integriteitsschendingen. Dat wordt overgelaten aan andere interne onderzoekers (bijvoorbeeld Interne Audit of de personeelsdienst) of aan externe onderzoekers (bijvoorbeeld politie of justitie).

Naast het BvI zijn er ook diverse andere actoren die een belangrijke rol spelen in het Antwerpse integriteitssysteem. Allereerst is er de algemeen directeur (dit is de nieuwe benaming voor de stadssecretaris) die als hoogste ambtenaar de eindverantwoordelijkheid draag voor het gemeentelijke integriteitsbeleid. Het constant op de agenda zien te krijgen en te houden van het onderwerp 'integriteit' binnen alle geledingen van de organisatie is een belangrijke taak van deze functionaris.

De personeelsdienst is in tuchtrechtelijk opzicht (d.w.z. voor het bepalen en uitvoeren van de strafoplegging bij vastgestelde integriteitsschendingen) een belangrijke actor binnen het Antwerpse systeem. Daarnaast zijn er ook (twintig) vertrouwenspersonen die geconsulteerd kunnen worden met betrekking tot het melden van vermoedelijke misstanden. Deze worden zowel vanuit de personeelsdienst als vanuit BvI aangestuurd. Bovendien krijgen alle nieuwe medewerkers van de stad Antwerpen, nadat ze een half jaar in dienst zijn, een integriteitsopleiding. Ook kunnen diensten of afdelingen op verzoek maatwerktrainingen integriteit aanvragen. Een team van interne trainers dat eveneens ressorteert onder de personeelsdienst verzorgt de integriteitsopleidingen en trainingen.

De Interne Audit, die overigens vertegenwoordigd is in het BvI, kan op verzoek (van bijvoorbeeld het BvI of van de algemeen directeur) of op eigen initiatief forensische audits verrichten naar mogelijke integriteitsschendingen. Voorts worden in reguliere audits doorgaans integriteitsaspecten meegenomen.

Voor al deze actoren geldt dat zij de integriteitstaken vervullen naast andere (hoofd)taken. Al met al kan geconcludeerd worden dat het Antwerpse integriteitssysteem zowel in financiële als in capacitaire zin met bescheiden middelen wordt gerealiseerd, dat de verantwoordlijkheden daarvoor verdeeld zijn over verschillende diensten en dat het BvI hierin in zekere mate een coördinerende rol vervult (zonder dat er overigens in formele zin sprake is van een centrale actor die verantwoordelijk is voor de coördinatie en aansturing van het integriteitsbeleid).

[63] Zie ook Loyens & Maesschalck (2008).
[64] https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/bureau-voor-integriteit/richtlijnen-verslagen-en-nota-s/jaarverslagen-bureau-voor-integriteit

5.3.1 Aandacht: integriteit op de agenda

De algemeen directeur (AD) van de stad Antwerpen en het Bureau voor Integriteit (BvI) proberen het onderwerp 'integriteit' binnen de gehele organisatie onder de aandacht te brengen en te houden. Tijdens lezingen, in columns, bij bijeenkomsten maar ook via berichten op de website (integriteitsquiz en -dilemma's) wordt het onderwerp met regelmaat naar voren gebracht. Ook komt het thema 'integriteit' aan de orde tijdens 'vaste momenten' zoals bij de werving- en selectieprocedure, de eedaflegging, de verplichte integriteitsopleiding voor elke nieuwe medewerker en maakt het tevens onderdeel uit van de jaarlijkse medewerkers-beoordeling.

Integriteit is een van de vijf kernwaarden ('A-waarden') van de stad. Gefundeerd inzicht in de mate waarin het belang van het thema 'integriteit' daadwerkelijk door het personeel en het management wordt onderkend, is echter niet voor handen. Wel bestaan er plannen om dit in de toekomst te gaan meten via 'maturiteit' onderzoek (het bevragen van het personeel via een enquête).

Van actieve communicatie over het thema 'integriteit' met externe stakeholders (zoals met burgers of andere maatschappelijke actoren) is amper sprake, afgezien van de reguliere verantwoording via jaarverslagen van het BvI. Wel dient opgemerkt te worden dat het BvI behalve uit medewerkers van de gemeente ook bestaat uit een aantal externe leden afkomstig uit het bedrijfsleven, de academische wereld en de Vereniging van Vlaamse Gemeenten (VVSG), hetgeen een zekere maatschappelijke vertegenwoordiging impliceert. Opmerkelijk is dat de stad Antwerpen zelf geen jaarverslagen publiceert.

De aandacht die een organisatie besteedt aan integriteit, kan ook uitgedrukt worden in de investering in tijd en geld. Antwerpen volstaat met een relatief bescheiden investering qua ingezette middelen.

5.3.2 Duidelijkheid: integriteit gedefinieerd

In plaats van een compacte definitie van integriteit hanteert Antwerpen in de Gedragscode voor Stadspersoneel[65] een uitgebreidere omschrijving. Termen als onkreukbaarheid, betrouwbaar-heid, onpartijdigheid en objectiviteit staan hierin centraal en worden in de code op praktische wijze uitgewerkt in concrete normen en richtlijnen. Dit suggereert een regel-georiënteerde benadering.

Door diverse respondenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd en in de publicatie *'Weg met het keurslijf, integriteit bevrijdt'* (Breëns, et al. 2012) wordt echter benadrukt dat de gemeente zich juist niet te zeer wil richten op geboden en verboden en wat niet mag. Er moet naar worden gestreefd om een te negatieve en stringente integriteitsaanpak te voorkomen die verlammend werkt en een cultuur creëert waarin medewerkers bang zijn om fouten te maken. Volgens de respondenten zet de stad derhalve juist in op een meer waarde-georiënteerde benadering, gericht op het leren maken van de juiste (integere) afwegingen, het (durven te) voeren van het gesprek, en het bij twijfel consulteren van het BvI.

[65] https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/bureau-voor-integriteit/richtlijnen-verslagen-en-nota-s/gedragscodes

Aanvankelijk was de introductie van integriteitsmaatregelen, ten gevolge van de spraakmakende 'Visa-affaire', een must voor de organisatie. Later werd, volgens verschillende respondenten, het voeren van integriteitsbeleid meer 'intrinsiek' gemotiveerd vanuit de overtuiging dat dit voor de organisatie het moreel juiste was om te doen. Dit blijkt volgens de respondenten ook uit het gegeven dat de organisatie verder gaat met het invoeren van integriteitsmaateregelen dan enkel de, in het decreet lokaal bestuur verplicht gestelde, deontologische code.

De stad streeft ook naar 'maatwerk' en kiest voor integriteitsbeleid en -maatregelen die aangepast zijn aan de organisatie-specifieke omstandigheden. Beschikbare instrumenten zoals ontwikkeld door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), worden dan ook aangepast zodat zij aansluiten bij de organisatiebehoeften.

De gemeente beschikt niet over een overkoepelend integriteitsbeleidsplan dat samenhang en systeem aanbrengt in het geheel van de integriteitsactiviteiten, -processen en -verantwoordelijken. Afstemming tussen de interne integriteitsactoren vindt wel plaats, zij het op informele wijze. Van een geformaliseerde lange termijnvisie op het te voeren gemeentelijke integriteitsbeleid is geen sprake. Het beleid is tamelijk ad-hoc en vraag-gestuurd (mede op basis van foutmeldingen) georganiseerd.

Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat het een beredeneerde aanpak betreft die aansluit bij de opvatting dat het Antwerpse integriteitsbeleid niet te bureaucratisch zou moeten worden vormgegeven. Een te bureaucratische vormgeving kan ten koste gaan van de benodigde flexibiliteit en de behoefte aan maatwerk en kan leiden tot verlies aan draagvlak en eigenaarschap in de organisatie. Bovendien geven sommige respondenten aan dat de stad een integriteitsbenadering voorstaat die de verantwoordelijkheid voor integriteit, via het versterken van het moreel oordeelsvermogen, in sterke mate neerlegt bij het individu.

5.3.3 Ethisch leiderschap: integriteit gemanaged

Volgens de respondenten zijn er geen (sterke) indicaties dat het voorbeeldgedrag van leidinggevenden op integriteitsgebied problematisch is. Wel geven sommige respondenten aan dat de aandacht voor integriteit onder leidinggevenden groter zou kunnen zijn. De verwachting is dat de algemeen directeur, indien nodig, managers extra zal wijzen op hun voorbeeldrol en op het uitdragen van het belang van integriteit. Binnen het managementteam staat het onderwerp 'integriteit' regelmatig op de agenda en op basis van de mandaatopdrachten van managers worden dezen regelmatig geëvalueerd op integriteit aangezien dit een van de kernwaarden van de stad betreft. Ook kunnen managers op eigen verzoek een integriteitstraining krijgen waarin zij bijvoorbeeld leren het gesprek over integriteit op een positieve en constructieve wijze binnen hun afdeling of team te voeren. De animo daarvoor is tot op heden echter niet erg groot gebleken.

Van een permissieve cultuur waarin integriteitsschendingen kunnen gedijen, is volgens de respondenten geen sprake. Volgens hen worden integriteitsschendingen serieus genomen, hetgeen doorgaans leidt tot streng en gepast straffen.

De aandacht die de burgemeester tijdens de eedaflegging besteedt aan het onderwerp 'integriteit', getuigt volgens een van de respondenten, eveneens van ethisch leiderschap. Op

indringende wijze en doorspekt van casuïstiek zou hij het belang van integriteit (en de consequenties van niet-integer handelen) aan nieuwe medewerkers weten over te brengen.

5.3.4 Strategie: integriteit in evenwicht

Zoals ook hiervoor aangegeven, onderkent de gemeente het belang van een waarde-georiënteerde integriteitsbenadering. Het aanbieden van integriteitstrainingen voor nieuwe medewerkers maar ook de inzet van 'sensibilisering' en communicatieactiviteiten door het BvI sluiten daarbij aan.[66] Uit de interviews komt naar voren dat in de loop van de tijd de nadruk binnen de gemeente steeds meer op deze benadering is komen te liggen. Het betreft een aanvulling op de noodzakelijke basis van integriteitsregels en normen die bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in de gedragscode voor het overheidspersoneel en in de diverse 'dienstnota's integriteit' die op de website van het BvI gepubliceerd staan.

In hoeverre de volledige organisatie ook echt beschikt over een integriteitsbeleid met een gezond evenwicht tussen de controlerende en de stimulerende benadering is moeilijk vast te stellen. Dat komt vooral doordat het integriteitsbeleid tamelijk gefragmenteerd is georganiseerd. Hoewel veel van de noodzakelijke elementen van een integriteitssysteem binnen de stad aanwezig zijn (zowel op het gebied van regels als van bewustwording), ontbreekt het nog aan interne samenhang tussen de verschillende elementen en aan sturing en coördinatie om deze vanuit een meer eenduidige visie op integriteitsbevordering vorm en inhoud te geven. Het is de vraag in hoeverre de door de stad gewenste (niet-bureaucratische) integriteitsaanpak een meer centrale en samenhangende inrichting van het integriteitssysteem onoverkomelijk in de weg zou zitten.

5.3.5 Maatregelen: integriteit instrumenten

Codes
De gemeente beschikt naast de centrale gedragscode over een aantal thematische codes gericht op bijvoorbeeld IT, sociale media en nevenactiviteiten. Er bestaan plannen om de verschillende codes in de toekomst te integreren. Volgens een van de respondenten werden medewerkers bij de ontwikkeling van de eerste versie van de centrale gedragscode niet betrokken omdat deze code toen zeer snel tot stand moest komen. Bij de ontwikkeling van latere versies zijn de medewerkers betrokken via focusgroepen. Externe actoren (bijvoorbeeld burgers of andere maatschappelijke belanghebbenden) zijn hierbij niet betrokken, ook wel vanuit de overtuiging dat de externe focus voldoende is meegenomen doordat een aantal externe actoren deel uitmaakt van het BvI.

Regels
De organisatie beschikt over een aantal integriteit-gerelateerde regels en procedures. Deels zijn die gepubliceerd op (of wordt daarnaar doorverwezen via) de website van het BvI, bijvoorbeeld ten aanzien van de omgang met gevoelige informatie, het gebruik van wachtwoorden, de omgang met gevonden voorwerpen, het al dan niet aannemen van giften en geschenken, kledijvoorschriften, de bestemming van oud 'telematicamateriaal' en de meldprocedure voor

[66] Zie ook het jaarverslag van het BvI dat aandacht besteedt aan sensibiliseringsactiviteiten: https://www.antwerpen.be/info/5f4fad26ec63e37f146c82d8/jaarverslag-2019-van-het-bureau-voor-integriteit

(mogelijke) integriteitsschendingen.[67] De gedragscode voor stadspersoneel bevat eveneens een aantal regels en richtlijnen, bijvoorbeeld met betrekking tot het recht op persoonlijke meningsuiting, het afleggen van buitenlandse werkbezoeken, en de betrokkenheid bij overheidsopdrachten. Het BvI speelt een rol bij de bekendmaking van deze regels en besteedt daar via de website de nodige aandacht aan. Indien regelingen worden aangepast, wordt gebruik gemaakt van informatieschermen die binnen de onderdelen van de organisatie hangen, om de wijzigingen onder de aandacht van het personeel te brengen.

Personeelsbeleid
In diverse onderdelen van de personeelscyclus (werving en selectie, eedaflegging, introductie-cursus, personeelsbeoordeling) wordt aandacht besteed aan integriteit.

Training
Elke nieuwe medewerker van de gemeente Antwerpen krijgt wanneer hij/zij (ongeveer) een half jaar in dienst is, een integriteitsopleiding. De opleiding duurt een dagdeel en besteedt, mede op basis van de gedragscode, aandacht aan de betekenis en het belang van het thema 'integriteit' in de gemeente Antwerpen. Tijdens de opleiding worden praktijkcases geanalyseerd met gebruikmaking van een stappenplan dat gericht is op dat het ontwikkelen en verbeteren van het moreel oordeelsvermogen van ambtenaren. Zorgpunt is evenwel dat de training niet regelmatig (bijvoorbeeld een keer per jaar) in een of andere vorm wordt herhaald, hetgeen noodzakelijk is om de training effectief te laten zijn (zie ook: Beck, Van Montfort, & Twijnstra, 2010). De gemeente onderkent dit zorgpunt en geeft aan een online module te ontwikkelen die als opvolging/herhaling van de integriteitstraining kan worden ingezet. Net zo belangrijk (of misschien nog wel belangrijker) is het tijdens reguliere werkoverleggen inruimen van voldoende tijd voor het bespreken van integriteitsissues en dilemma's.

Advies, melding en onderzoek
De organisatie beschikt over diverse meldkanalen die gebruikt kunnen worden om integriteitsschendingen intern aan te kaarten. Leidinggevenden, de algemeen directeur, het BvI, Interne Audit, de Personeelsdienst, alsmede vertrouwenspersonen zijn voorbeelden daarvan. Deze veelheid aan kanalen biedt enerzijds het voordeel van de laagdrempeligheid, maar kan anderzijds ook leiden tot onduidelijkheid bij de medewerkers en tot een situatie waarbij medewerkers van het spreekwoordelijke 'kastje naar de muur' gestuurd worden als ze zich bij het verkeerde loket melden. Het ontwikkelen van 'flow-charts' die duidelijker aangegeven welk loket voor welk type melding of klacht het juiste is, wordt derhalve overwogen.

De organisatie beschikt over een klokkenluidersprocedure en de dienst Interne Audit verricht voor de stad Antwerpen de (interne) integriteitsonderzoeken op basis van een daarvoor geldend onderzoeksprotocol. De uitkomsten en bevindingen van interne onderzoeken worden doorgaans binnen het betreffende dienstonderdeel gedeeld maar niet breder binnen de organisatie. Het (in geanonimiseerde vorm) breder onder de aandacht brengen van integriteitsschendingen is aanbevelenswaardig omdat het de gelegenheid biedt om integriteitsnormen opnieuw onder de aandacht te brengen. Tevens is dit een krachtig signaal dat de organisatieleiding het onderwerp 'integriteit' serieus neemt en dat schendingen worden aangepakt.

[67] Zie het onderwerp 'dienstnota's': https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/bureau-voor-integriteit/richtlijnen-verslagen-en-nota-s/dienstnota-s-integriteit

Registratie en rapportage
De aard en omvang van de meldingen van mogelijke integriteitsschendingen wordt binnen de gemeente nog niet centraal geregistreerd. Overzichten van de verschillende organisatieonderdelen die hier een rol in spelen (zoals de Personeelsdienst, Interne Audit en het BvI) zouden naast elkaar moeten worden gelegd om tot een totaaloverzicht te kunnen komen. Dit geldt ook ten aanzien van de uiteindelijke resultaten (de uitkomsten) van de onderzoeken. Jaarlijkse managementrapportages die hierin voorzien, zijn niet voorhanden. Een goed geïnformeerde respondent schat dat het jaarlijkse aantal vastgestelde integriteitsschendingen uitkomt op ongeveer vijftig.

Risicoanalyses
Van risicoanalyses die zich specifiek richten op het in kaart brengen van kwetsbare processen en integriteitsrisico's, wordt geen gebruik gemaakt. Wel wordt het thema 'integriteit' meegenomen in de (algemene) audits die de Interne Audit dienst verricht. Deze werkwijze komt overigens overeen met die bij Audit Vlaanderen, die in zijn audits bij lokale besturen integriteit eveneens 'meeneemt' als onderdeel van reguliere audits maar niet als thema op zich. Risicoanalyses als specifiek integriteitsinstrument zijn binnen de Vlaamse bestuurlijke context nog geen gemeengoed.

Integriteitsbureau of -functionaris
De verschillende districten en entiteiten van de stad Antwerpen maken geen gebruik van decentrale integriteitsfunctionarissen. Tot op zeker hoogte kan gesteld worden dat de algemeen directeur en het BvI de rol van centrale integriteitsfunctionaris of -coördinator vervullen. Maar in feite is het BvI een onafhankelijke (voornamelijk adviserende) commissie die (in verband met de onafhankelijkheid bewust) relatief los staat van de gemeentelijke organisatie, terwijl de algemeen directeur eerder zou moeten worden gezien als de 'vaandeldrager' van het thema 'integriteit' dan als inhoudelijk expert en coördinator.

De verantwoordelijkheid voor het thema 'integriteit' is belegd bij verschillende (interne) functionarissen en diensten. Coördinatie is van belang om interne fragmentatie van het integriteitsbeleid te voorkomen. Het vanuit één centrale visie werken aan integriteitsbevordering, het op elkaar afstemmen van de verschillende maatregelen en activiteiten, het monitoren van de implementatie en het beoordelen van de werking van de afzonderlijke integriteitsmaatregelen en van het bovenliggende -systeem vergen een of andere vorm van formele coördinatie en regie. Binnen de stad Antwerpen zijn verschillende informele overleggen ontstaan waarin de (interne) integriteitsactoren regelmatig met elkaar in contact komen. Voor de verdere ontwikkeling van het Antwerpse integriteitsbeleid is een meer geformaliseerde en beter geregisseerde integriteitsaanpak zeker het overwegen waard.

De stad neemt weliswaar deel aan diverse externe integriteitsnetwerken maar uit de interviews komt naar voren dat zij zich daar niet heel afhankelijk van voelen vanwege de externe expertise die enkele leden van het eigen BvI al meebrengen.

5.3.6 Kritische reflectie: integriteit geëvalueerd

Het integriteitsysteem wordt door de stad Antwerpen niet periodiek gemonitord en geëvalueerd om zodoende de implementatie en werking daarvan vast te kunnen stellen. Of individuele maatregelen en het systeem als geheel werken, wordt hooguit impliciet beoordeeld op basis van ontvangen signalen (bijvoorbeeld vragen of opmerkingen over bepaalde kwesties). Wel wordt

er gewerkt aan een zogenaamde 'maturiteitstest' om de beleving en bekendheid van het integriteitsbeleid onder het management en de medewerkers van de organisatie vast te kunnen stellen.

Monitoring en evaluatie (bijvoorbeeld door 'maturiteitstesten') zijn essentiële onderdelen van integriteitssystemen. Het is positief dat dit thema nu op de agenda staat, met hoop op verdere investeringen op dit gebied. Het integriteitsbeleid is gedurende de afgelopen jaren niet fundamenteel aangepast, maar wel op onderdelen bijgesteld. Meestal gebeurt dat op basis van signalen ('foutmeldingen') of op basis van input uit de interne netwerken en niet zozeer op basis van een meer fundamentele beleidsanalyse/evaluatie.

Toch lijkt de noodzaak te worden gevoeld om te komen tot een meer strategische beleidsbepaling door verder vooruit te kijken en te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen die (nieuwe) eisen stellen aan het integriteitsbeleid. Zo werd in 2019 ter gelegenheid van het vijftienjarig bestaan van het BvI het thema 'technologie, ethiek en beleid' (Collier, 2019) centraal gesteld.

Het BvI legt via een jaarverslag (Powerpoint presentatie) verantwoording af over de activiteiten die het bureau heeft verricht. Maar een jaarlijkse (publieke) verantwoording van alle integriteitsactiviteiten (en -schendingen) die binnen de stad hebben plaatsgevonden, ontbreekt. Doordat de stad Antwerpen zelf geen jaarverslag publiceert, is het overigens ook de vraag hoe die verantwoording zou kunnen worden afgelegd. Een integriteitscoördinator zou daar een rol in kunnen spelen.

5.4 Het Amsterdamse integriteitssysteem

Amsterdam is als hoofdstad tevens de grootste gemeente van Nederland en telt ruim 800.000 inwoners. Voor de gemeente werken circa 15.000 ambtenaren. De gemeentelijke organisatie bestaat uit vijf clusters, een bestuurs- en concernstaf en zeven stadsdelen. De clusters hebben expertise op een specifiek terrein, zoals sport, jeugd of parkeren.

De aandacht voor het thema 'integriteit' werd in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw aangewakkerd door een reeks schandalen binnen diverse gemeentelijke diensten die veel media-aandacht kregen (Verlaan, 1999). Deze schandalen leidden in 1997 tot het project 'Correct of corrupt', waarin aan de hand van door de toenmalige BVD (thans AIVD) ontwikkelde risicoanalyses organisatieonderdelen werden doorgelicht op kwetsbare processen. Met de oprichting van het Bureau Integriteit werd dit project in 2001 omgezet in een structureel programma (Van Delden, Van de Wouw, & Van der Veer, 2008).

Anders dan het Antwerpse Bureau voor Integriteit werd het Amsterdamse Bureau Integriteit (BI) opgezet als een bureau bestaande uit fulltime voor het bureau werkende integriteitsspecialisten. De omvang van het BI heeft in de loop van de tijd gefluctueerd. Het BI telt thans 23 medewerkers. In vergelijking met de personeelskosten is het middelenbudget van het bureau tamelijk beperkt met zo'n 50.000 Euro. Tot de taken van het BI behoren:

- het fungeren als meldpunt voor (vermoedelijke) integriteitsschendingen;
- het verrichten van onderzoeken naar (vermoedelijke) integriteitsschendingen;
- het uitvoeren van risicoanalyses;
- het geven van training en advies;
- het screenen van externe (zakelijke) partijen;

- het coördineren van decentrale vertrouwenspersonen;
- het organisatie breed adviseren.[68]

Naast het BI spelen ook andere actoren een belangrijke rol in het Amsterdamse integriteitssysteem. De Gemeentesecretaris is als hoogste ambtenaar verantwoordelijk voor de bewaking van het totale integriteitsstelsel. De 56 directeuren die deel uitmaken van het Gemeentelijke Management Team, zijn verantwoordelijk voor de integriteit binnen het ambtelijk apparaat en voor de implementatie van de daarop gerichte maatregelen binnen de dienstonderdelen. De directeuren hebben bovendien een meldplicht met betrekking tot (vermoedens van) integriteitsschendingen en zijn opdrachtgever voor de door het BI te verrichten persoonsgerichte integriteitsonderzoeken.

Binnen de organisatie zijn in totaal 46 vertrouwenspersonen werkzaam die, aangestuurd door de centrale vertrouwenspersoon van het BI, medewerkers terzijde staan in geval van (vermoedens van) ongewenste omgangsvormen en andere integriteitskwesties.[69] De vertrouwenspersoon (vp) geeft voorlichting over integriteit(schendingen), ongewenste gedragingen en legt het beleid van de gemeente daaromtrent uit. Naast deze preventiefunctie vervult de vp een opvangfunctie door ambtenaren die worstelen met (vermoedens van) integriteitschendingen of ongewenste gedragingen een luisterend oor te bieden. De vp heeft ook een adviesfunctie door 'cliënt' te voorzien van een handelingsperspectief waardoor deze in staat wordt gesteld om zélf de situatie te hanteren en de eigen belangen daarbij te behartigen. Als adviseur heeft de vp tevens een brede signaalfunctie en rapporteert hij derhalve jaarlijks over de geanonimiseerde casuïstiek aan het management.[70] Indien het BI op verzoek van een directeur een persoonsgericht integriteitsonderzoek verricht, adviseert de directie Juridische Zaken de opdrachtgever ten aanzien van de daarop te nemen maatregelen.[71]

5.4.1 Aandacht: integriteit op de agenda

Aan het belang van ambtelijke integriteit wordt binnen de organisatie regelmatig aandacht besteed. Zo komt het onderwerp uitgebreid ter sprake op de introductiedag voor nieuwe medewerkers en bij het afleggen van de eed of belofte en maakt het onderdeel uit van het personeelsbeleid (zie ook hierna onder het kopje 'Personeelsbeleid' in paragraaf 5.4.5).

De inbedding van integriteit en het structureel maken van de aandacht voor integriteit in de organisatie zijn een permanente uitdaging, zo blijkt ook uit de interviews. Het agenderen van en communiceren over integriteit in relatie met maatschappelijke actoren zoals burgers en andere stakeholders, krijgt gestalte door het screenen van bedrijven waarmee de organisatie zaken wil doen. In bredere en meer algemene zin is echter geen sprake van het actief betrekken, informeren en bewustmaken van burgers met betrekking tot het thema integriteit.

Wel presenteert het BI elk jaar een verslag over de verrichte activiteiten. Afgemeten aan de inzet van middelen en de personele capaciteit van het BI (23 medewerkers) zet de gemeente Amsterdam, in vergelijking tot andere gemeenten en organisaties, stevig in op integriteit. Het

[68] Zie ook het jaarverslag 2019 van het Bureau Integriteit: bouwen aan een integere organisatie.
[69] De vp van gemeente Amsterdam behandelt zowel kwesties rondom integriteit (i) als kwesties rondom ongewenste omgangsvormen (oo). Hoewel deze combinatie van taken steeds gangbaarder wordt en in beleidsonderzoek wordt aanbevolen (Hoekstra, Talsma, & Zweegers, 2018), zijn er ook organisaties die de twee taken nog bij verschillende vertrouwenspersonen beleggen.
[70] Ook deze invulling van de adviesfunctie wordt in beleidsonderzoek aanbevolen (Hoekstra, Talsma, & Zweegers, 2018).
[71] Zie ook de brochure van BI Amsterdam: Leidinggevende en integriteitsonderzoek.

bestaan van het BI maakt continue aandacht van de top voor integriteit (zie ook paragraaf 5.4.3) echter niet minder noodzakelijk. Voldoende draagvlak van het topmanagement blijft in die zin een aandachtspunt.

5.4.2 Duidelijkheid: integriteit gedefinieerd

In plaats van voor een kernachtige definitie van het begrip 'integriteit' kiest de gemeente Amsterdam in zijn gedragscode voor een tamelijk uitgebreide omschrijving van dit begrip: *"Integer staat voor de morele kwaliteit van het gedrag. Het betekent dat wie bij en voor de gemeente werkt betrouwbaar is. Je laat je niet sturen door eigenbelang en eigengewin. Je bent je bewust van de verantwoordelijkheid die bij jouw taak hoort. En je bent bereid om die verantwoordelijkheid te aanvaarden. Integriteit betekent ook zorgvuldigheid en respect voor collega's, burgers en andere partijen. Als integere ambtenaar weet je dat jij het publieke belang dient.* [72]

De zorg voor integriteit blijkt vooral intrinsiek (inhoudelijk) gemotiveerd te zijn. De bijzondere taak van de overheid, die zich kenmerkt door dienstbaarheid aan de publieke zaak en door betrouwbaarheid en legitimiteit als essentiële voorwaarden, vormt het uitgangspunt van het gemeentelijke integriteitsbeleid. Externe motieven zoals het belang van het navolgen van externe (nationale) integriteitsregels, het rekening houden met financiële overwegingen en het proberen te vermijden van reputatieschade ten gevolge van integriteitskwesties, zijn natuurlijk ook legitieme redenen om te investeren in integriteitsbeleid en -systemen, maar op basis van de gehouden interviews blijken deze motieven binnen de gemeente Amsterdam niet de hoofdrol te spelen.

Overigens wordt door sommige geïnterviewden enige toename geconstateerd van 'politisering' van integriteitskwesties. Als integriteitskwesties eerder en vaker onderwerp van debat in de gemeenteraad worden, kan dat leiden tot 'integritisme'.

De gemeente Amsterdam voldoet volgens de respondenten aan de externe regels en verwachtingen aangaande het gevoerde integriteitsbeleid, hoewel sommige onderdelen toe zijn aan een update. Ook valt op dat de gemeente Amsterdam zijn eigen (beredeneerde) koers vaart ten aanzien van het te voeren integriteitsbeleid en de inrichting van het gemeentelijke integriteitssysteem. Wat dat betreft is er zeker sprake van maatwerk. Medewerkers van BI signaleren overigens dat dit voor kleine organisaties vaak problematisch is. Omdat zij over minder interne capaciteit en expertise beschikken, zijn zij gedwongen om gebruik te maken van (dure) externe consultants of van generieke (en daardoor minder passende) integriteitsformats (zo die al beschikbaar zijn). Het creëren van 'integrity-partnerships' met andere overheden (zoals bijvoorbeeld met de provincie[73] of met naburige gemeenten) wordt dan aanbevolen om op een verantwoorde en betaalbare wijze werk te maken van integriteitsbevordering (Hoekstra, Talsma, & Kaptein, 2014; 2016).

Overigens signaleerde het BI al eerder dat het juist voor kleine organisaties ingewikkeld maar daarom niet minder belangrijk is om de continuïteit van het integriteitsbeleid te borgen. Het BI adviseert organisaties die te klein zijn voor een eigen integriteitsbureau, een integriteitsfunctionaris aan te stellen (De Koningh & Van de Wouw, 2006). Zowel voor BZK als voor de

[72] Gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam (2019).
[73] Zie bijvoorbeeld de rol van de provincie Limburg op het gebied van integriteitsbevordering, in Duiveman (2016).

VNG is een belangrijke rol weggelegd om kleine organisaties te adviseren en te ondersteunen bij de organisatie van de integriteitsfunctie.

Hoewel het Amsterdamse integriteitssysteem niet gebaseerd is op een samenhangend integriteits(beleids)plan of document, wordt er vanuit het BI wel voldoende aandacht besteed aan het creëren van samenhang tussen de activiteiten van BI. Voorbeelden daarvan zijn de trits 'vertrouwenspersoon', 'meldpunt' en 'onderzoek'. Bij persoonsgerichte integriteitsonderzoeken wordt bijvoorbeeld ook steeds aandacht besteed aan de context waarbinnen de schending heeft kunnen plaatsvinden, en aan de vraag of er, bijvoorbeeld door een risicoanalyse, weeffouten in de organisatie (structuur of cultuur) zijn te ontdekken die moeten worden gerepareerd om herhaling te voorkomen.
Het voorgaande neemt niet weg dat de aandacht voor samenhang en structurele inbedding van het integriteitsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie vatbaar is voor verbetering. Het voornemen om, in aanvulling op het (centrale) BI, decentrale integriteitsfunctionarissen in de verschillende beleidskolommen aan te stellen, sluit daarbij aan. Dat geldt ook voor het periodiek bij elkaar brengen van andere sleutelactoren die een rol spelen in het gemeentelijke integriteitsbeleid, zoals inkopers en personeelsfunctionarissen.

5.4.3 Ethisch leiderschap: integriteit gemanaged

Hoewel er volgens de respondenten geen sprake is van gebrekkig ethisch leiderschap, zit het toch ook niet bij iedere manager standaard in de genen. Het staat niet altijd bovenaan op de agenda, soms is er sprake van ongemak of onbeholpenheid ten aanzien van het thema 'integriteit' en het valt op dat vertrouwenspersonen regelmatig geconfronteerd worden met collega's die zich niet veilig voelen bij hun leidinggevende. Ook wordt opgemerkt dat als de druk op leidinggevenden toeneemt (bijvoorbeeld vanwege crisissituaties of om bepaalde doelen te kunnen realiseren), de aandacht voor integriteit en ook het voorbeeldgedrag van managers zelf wel eens in het gedrang komen.

De aandacht voor integriteit blijkt bovendien tamelijk cyclisch te zijn en toe te nemen na een incident om vervolgens weer wat te verslappen naarmate dat incident wat naar de achtergrond is verdwenen. Zo lanceerde de gemeente, naar aanleiding van een grote fraudezaak, een Antifraude offensief in de gemeentelijke organisatie waarbij directeuren werden opgeroepen om extra alert te zijn. De kunst is vervolgens om die aandacht en alertheid vast te houden, hetgeen niet makkelijk blijkt te zijn.

Integriteit maakt geen expliciet onderdeel uit van Management Development programma's en managers worden er ook niet expliciet op geselecteerd of op 'afgerekend' in managementcontracten. Extra aandacht op dit punt kan geen kwaad. Ook na aanleiding van de Rapportage vertrouwenswerk 2019 wordt gepleit voor meer aandacht van leidinggevenden voor integriteit en een veilige werkomgeving.

Medewerkers moeten zich voldoende vrij en veilig kunnen voelen om integriteitskwesties en -dilemma's met hun leidinggevenden te bespreken. Indien dit niet het geval is, moet in ieder geval duidelijk zijn waar zij wel terecht kunnen met dit soort issues. Binnen de gemeente Amsterdam zijn 46 vertrouwenspersonen werkzaam bij wie medewerkers terecht kunnen voor integriteitskwesties en -dilemma's, hoewel zij ook bij het BI kunnen aankloppen. Zo is erin voorzien dat medewerkers die zich niet geheel senang voelen om een kwestie met de eigen leidinggevende te bespreken, elders steun kunnen vinden.

Het management heeft een belangrijke rol bij het (zorgvuldig) aanpakken en (rechtvaardig) bestraffen van integriteitsschendingen binnen de organisatie. Niet wegkijken en gelijke gevallen gelijk behandelen zijn daarbij het uitgangspunt.

In het verleden, toen de organisatie meer bestond uit 'eilandjes en koninkrijkjes', was er minder zicht op de handhaving van integriteitsschendingen. Nu is dat veel opener en centraler georganiseerd, met een meld*plicht* voor directeuren van vermoedelijke integriteitsschendingen. Gevolg is dat schendingen beter en professioneler worden opgepakt. Dat komt ook door de duidelijke taakverdeling tussen het management van het betrokken dienstonderdeel, het Meldpunt van BI (waar meldingen binnen komen en worden geanalyseerd), de onderzoekers van BI (die de persoonsgerichte onderzoeken uitvoeren), de Directie Juridische Zaken (die een adviserende rol heeft met betrekking tot de afhandeling van schendingen) en de Gemeentesecretaris (die betrokken is bij de afhandeling van de zware gevallen).

5.4.4 Strategie: integriteit in evenwicht

De door de gemeente gehanteerde integriteitsbenadering is in de loop van de tijd meerdere keren veranderd. In het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw was sprake van een tamelijk regel-georiënteerde aanpak. In dit verband valt onder meer te wijzen op de risico-analyses die met ondersteuning van de toenmalige BVD naar aanleiding van diverse integriteitskwesties binnen gemeentelijke diensten werden uitgevoerd en waarbij kwetsbare processen in kaart werden gebracht en 'afgeregeld'. Vervolgens werd kort na de eeuwwende, met de oprichting van het BI, gekozen voor een meer waarde-georiënteerde aanpak, met veel nadruk op training, bewustwording en het vergroten van het morele oordeelsvermogen van ambtenaren.

Na verloop van tijd en vooral na aanleiding van de fraudezaak in 2014/2015 ontstond de indruk dat de regel-georiënteerde kant (compliance en handhaving) wat onderbelicht was gebleven. Dat resulteerde in meer aandacht voor regels, procedures, sancties en controles. Tegenwoordig wordt gestreefd naar een balans waarbij de regel-georiënteerde en de waarde-georiënteerde benadering worden gecombineerd en in evenwicht zijn.

5.4.5 Maatregelen: integriteitsinstrumenten

Code(s)
De gemeente Amsterdam beschikt over een centrale gedragscode voor ambtenaren die in sommige dienstonderdelen verder is uitgewerkt zodat deze beter 'matcht' met de specifieke context. De code wordt regelmatig geactualiseerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van een multidisciplinaire aanpak en focusgroepen. Naast het BI zijn daarbij bijvoorbeeld juristen, medewerkers van de HR-afdeling, vertrouwenspersonen, leden van de Ondernemingsraad en klachtcoördinatoren betrokken. Ook individuele medewerkers worden uitgenodigd om aan de nadere uitwerking van de centrale gedragscode deel te nemen, hoewel daar amper gebruik van wordt gemaakt. De code wordt bekend gemaakt via intranet, filmpjes en specifieke campagnes. Daarnaast ontvangt iedereen de code op zijn/haar thuisadres, worden directeuren gebriefd hoe ze de (nieuwe of aangepaste) code binnen hun dienstonderelen kunnen bespreken en kan gebruik worden gemaakt van gedragscode sessies geleid door trainers van BI.

Regels
De organisatie beschikt over de nodige integriteit gerelateerde regels en procedures. In de gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam is een aantal van deze regels opgenomen. Het gaat hierbij om regels met betrekking tot: het omgaan met anderen; het tegengaan van (de schijn van) belangenverstrengeling; het verrichten van nevenwerkzaamheden; het tegengaan van corruptie; het aannemen van geschenken (diensten, uitnodigingen etc.); het geheimhouden van en omgaan met (vertrouwelijke) informatie; het doen van declaraties; het gebruiken van bedrijfsmiddelen; het doen van bepaalde gedragingen in de privésfeer; het naleven van de gedragscode; en het melden van misstanden (klokkenluidersregeling).[74] Het BI speelt een rol bij de bekendmaking van deze regels binnen de organisatie. Het actueel houden van de regels verdient permanente aandacht. De Beleidsregel Integriteit en Overeenkomsten (BIO), toegespitst op het 'screenen' van (mogelijke) contractpartijen bij risicovolle aanbestedingen en bijzondere projecten, is een voorbeeld van een typisch Amsterdamse regel. De Screeningsunit van het BI kan, in opdracht van het college van B en W of één of meer organisatieonderdelen, onderzoek verrichten naar de integriteit en financieel-economische stabiliteit van een partij waarmee de gemeente Amsterdam zaken wil doen. In 2019 heeft de Screeningsunit 221 (potentiële) contractspartijen onderzocht.

Personeelsbeleid
Integriteit maakt binnen de gemeente Amsterdam onderdeel uit van het personeelsbeleid. Dit is overigens conform artikel vier, lid 2, Ambtenarenwet 2017: "Een overheidswerkgever zorgt ervoor dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid, in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van integriteit." Maar integriteit komt bijvoorbeeld ook expliciet aan de orde als onderdeel van het werving- en selectieproces (screening) en van het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers. Leidinggevenden worden bovendien aangemoedigd om integriteit regelmatig te agenderen tijdens werk- en teamoverleggen.

Training
Het BI adviseert de stadsdelen en gemeentelijke organisatieonderdelen over het integriteitsbeleid en de vertaling daarvan naar de werkpraktijk. Het BI begeleidt training en opleiding voor medewerkers en leidinggevenden op het gebied van integriteit. In 2019 hebben de trainers 236 trainingen verzorgd en begeleid. Doelstellingen daarbij zijn het vergroten van inzicht in het begrip 'integriteit' en de specifieke integriteitsvragen van het werk, en het versterken van kennis en vaardigheid rond morele dilemma's en integriteitsrisico's. Daartoe beschikt het BI over drie eigen trainers en een pool van externe trainers die bijvoorbeeld kunnen worden ingezet voor trainingen morele oordeelsvorming. De belangstelling voor de trainingen en -minstens zo belangrijk- voor de vervolgtrainingen van BI is afhankelijk van de behoeften van de directeuren die er opdracht toe moeten verlenen. Maar idealiter, zo blijkt uit de interviews, zou die belangstelling groter zijn dan nu het geval is.

Advies, melding en onderzoek
Medewerkers kunnen bij verschillende loketten terecht om zich te laten adviseren over (het melden van) vermoedelijke integriteitsschendingen (waartoe ook omgangsvormen worden gerekend). De direct leidinggevende, de naast hoger gelegen leidinggevende, de directeur, de vertrouwenspersoon en het Meldpunt Integriteitsschendingen van het BI (hierna 'Meldpunt') zijn de meest gangbare loketten. Het Meldpunt staat open voor medewerkers, bestuurders en

[74] Gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam (2019).

raadsleden van de gemeente Amsterdam en voor burgers en bedrijven. Hier kan men een vermoeden van een integriteitsschending melden.

In 2019 heeft het Meldpunt 110 nieuwe meldingen ontvangen. De meldingen hebben betrekking op verschillende categorieën, het meest gemeld zijn ongewenst gedrag, fraude en verspilling/misbruik van gemeentelijke eigendommen. De afgelopen jaren waren dit overigens ook de categorieën waarover het vaakst melding is gemaakt. Van die 110 meldingen zijn er 70 afgehandeld en nog 40 in behandeling. Bij 43 van de 70 afgehandelde gevallen werd daadwerkelijk een schending geconstateerd/aannemelijk geacht. Dat was bij de overige 27 gevallen niet het geval. Bij 32 van de 43 geconstateerde schendingen is uiteindelijk ook een maatregel opgelegd.

Integriteitsonderzoeken kunnen door het BI op verzoek van een directeur of de gemeentesecretaris worden uitgevoerd. In 2019 heeft het BI 28 van die onderzoeken uitgevoerd. Bij 17 daarvan werd daadwerkelijk een schending geconstateerd/aannemelijk geacht, in drie gevallen werd geen schending vastgesteld en de overige 8 gevallen zijn nog in behandeling.[75]

De gemeente beschikt over een interne meldprocedure. Integriteitsonderzoeken worden uitgevoerd conform een onderzoeksprotocol dat de te volgen procedures voor onderzoek beschrijft. Het BI informeert en adviseert leidinggevenden over de rol die dezen hebben (voor, tijdens en na het onderzoek)[76], maar is ook richting de subjecten[77] en getuigen[78] van integriteitsonderzoek zeer duidelijk over het verloop van de procedure en de rechten en plichten die zij hebben.

Het wordt nadrukkelijk tot de taak van de leidinggevende gerekend om in geval van onderzoek de afdeling te informeren over de afloop daarvan en om nazorg te verlenen. De onderzoekers van het BI of de vertrouwenspersonen kunnen leidinggevenden daarin ondersteunen. Het organisatie breed communiceren over integriteitsschendingen is geen gangbare praktijk, hoewel schendingen (ook in geanonimiseerde vorm) zouden kunnen worden aangegrepen om de geldende normen opnieuw te bevestigen. Wel is er in de onderzoeken veel oog voor de context waarbinnen de schendingen zich voor hebben gedaan, en voor wat daaruit kan worden geleerd; zaten er bijvoorbeeld weeffouten in de organisatiestructuur of -cultuur waardoor de schending heeft kunnen ontstaan?

Registratie en rapportage
Het BI registreert zowel het aantal meldingen van vermoedens van misstanden als de resultaten van de onderzoeken naar die misstanden en rapporteert daar jaarlijks over aan het management en in het jaarverslag. De centrale vertrouwenspersoon (cvp) maakt eveneens een jaarlijkse rapportage met daarin een analyse van de aard en omvang van de met vertrouwenspersonen besproken cases.[79] Daaruit blijkt onder meer dat in 2019, 449 cases met vertrouwenspersonen zijn besproken. In 29% van de gevallen deden medewerkers een beroep op een vertrouwenspersoon om ervaren ongewenst gedrag te bespreken en 7% worstelde met een integriteitkwestie. Het betreft hier ongeveer een derde (36%) van het totale aantal cases. In alle overige gevallen

[75] De cijfers over het Meldpunt en over de onderzoeken van het BI zijn afkomstig uit het jaarverslag 2019 van het BI.
[76] Zie de brochure van BI Amsterdam: Leidinggevende en integriteitsonderzoek.
[77] Zie de brochure van BI Amsterdam: Subject in een integriteitsonderzoek.
[78] Zie de brochure van BI Amsterdam: Getuige in een integriteitsonderzoek.
[79] Rapportage centrale vertrouwenspersoon 2019: Nadere analyse van het vertrouwenswerk in de gemeente Amsterdam 2019. '449 cases in vertrouwen besproken met de interne vertrouwenspersonen'.

(64%) werd een vertrouwenspersoon benaderd vanwege een arbeidsconflict (37%) of wilde men een wat algemener 'verhaal kwijt' (27%).

Risicoanalyses
Risicoanalyses kunnen op verzoek van de directeuren door het BI worden uitgevoerd, maar zijn niet verplicht binnen de organisatie. Risicoanalyses kunnen ook door het BI zelf worden geïnitieerd indien het bureau signalen ontvangt die daar aanleiding toe geven. Ook kan het bestuur of de politiek, als dat dat opportuun wordt geacht, het verzoek doen om een risicoanalyse uit te voeren. Het BI heeft twee risicoanalisten in dienst. Deze risicoanalisten adviseren de gemeentelijke organisatieonderdelen bij het in kaart brengen, beheersen en verminderen van integriteitsrisico's. Een integriteitsrisico is de kans dat een integriteitsschending zich in de dagelijkse praktijk tijdens het werk voordoet. Integriteitsrisico's kunnen ontstaan bij onvoldoende beheersmaatregelen, zoals regels en procedures. Het risico kan nooit helemaal worden weggenomen, maar wel zo goed mogelijk worden beheerst. De risicoanalisten kijken vooral of de bestaande beheersmaatregelen voldoen en ook of deze werken en worden nageleefd. In 2019 zijn 5 risicoanalyses uitgevoerd.

Integriteitbureau of -functionaris
Het BI speelt een centrale rol ten aanzien het gemeentelijke integriteitsbeleid en kan als zodanig worden aangemerkt als stelselverantwoordelijke voor integriteit. Dat betekent dat het BI aanspreekbaar is op het functioneren van het integriteitsstelsel als geheel. Iedere directeur is verantwoordelijk voor het werken aan integriteit in de eigen organisatie, waarbij het BI verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van de (beleids)kaders en de inhoudelijke visie en het bureau tevens de expertise en ondersteuning levert. De taken die het BI verricht, zijn gebaseerd op de Gemeentewet en hebben ten doel om te komen tot een integere gemeentelijke organisatie.

Omdat het ambtelijk apparaat van Amsterdam een grote organisatie is, is het niet eenvoudig voor een centraal bureau om verbindingen te leggen met alle (decentrale) onderdelen van de organisatie. Daarom wordt nu overwogen om decentrale integriteitsfunctionarissen aan te stellen die kunnen fungeren als verbindingsofficier tussen het BI en de organisatie (directeuren en medewerkers)). In enkele organisatieonderdelen zijn dergelijke integriteitsfunctionarissen al aangesteld.[80] Probleem is echter dat zij niet beschikken over heldere taakomschrijvingen, niet gelijkmatig over de organisatie zijn verdeeld, enkel voor hun eigen directie werken, en hun activiteiten niet altijd binnen het integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam passen. Meer regie op de werkzaamheden van de integriteitsfunctionarissen is gewenst in het streven naar een meer gestructureerd, uniform, samenhangend en uiteindelijk ook kwalitatief beter integriteitsbeleid. Integriteitsfunctionarissen kunnen fungeren als vooruitgeschoven post van het BI. Zij zijn in staat om binnen de clusters en diensten de vinger aan de pols en integriteit op de agenda te houden, maar ook om een decentrale integriteitsaanpak te ontwikkelen die specifiek is toegesneden op de dienstonderdelen.

5.4.6 Kritische reflectie: integriteit geëvalueerd

Het gevoerde integriteitsbeleid en de daartoe behorende maatregelen worden niet expliciet gemonitord en geëvalueerd om de implementatie en werking daarvan vast te stellen. Dit neemt

[80] Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij het Ingenieursbureau. Deze grote gemeentelijke dienst (ca 1100 medewerkers) opereert op het grensvlak tussen markt en overheid en is daardoor tamelijk kwetsbaar. Het Ingenieursbureau heeft de afgelopen jaren een grote toestroom van nieuwe medewerkers gekend en wordt aangestuurd door een relatief nieuwe directeur die integriteit hoog in het vaandel heeft staan.

niet weg dat beleid en maatregelen wel (impliciet) worden beoordeeld op basis van ontvangen signalen en feedback uit de organisatie en de politiek. Het actueel houden van alle integriteits-regels en -maatregelen verdient voortdurende aandacht.

Geconcludeerd kan worden dat Amsterdam een tamelijk compleet integriteitssysteem 'in place' heeft en dat het BI een belangrijke rol speelt in de uitvoering daarvan. Het BI is gericht op de uitvoeringspraktijk (het verrichten van risicoanalyses, onderzoeken, trainingen, 'screeningen' etc.), maar wordt ook nogal geleefd door de casuïstiek die zich aandient. Het komen tot een meer strategische en samenhangende beleidsbepaling, mede gebaseerd op evaluatie en analyse, is zinvol voor de verdere doorontwikkeling van het BI.

Het BI publiceert jaarlijks een jaarverslag over het gevoerde integriteitsbeleid. Er wordt over het integriteitsbeleid echter niet actief gecommuniceerd en afstemming gezocht met externe partijen zoals bijvoorbeeld burgers of andere maatschappelijke actoren.

5.5 Analyse: overeenkomsten en verschillen

In elk van drie onderzochte steden is integriteit op de agenda is gekomen naar aanleiding van forse integriteitsincidenten. Vandaag de dag wordt nog steeds aandacht besteed aan integriteit en daaraan gerelateerde onderwerpen. Naast overeenkomsten zijn er ook nogal wat verschillen in aanpak tussen München, Antwerpen en Amsterdam. Dat geldt niet alleen voor de inhoud van het beleid, maar zeker ook voor de organisatie daarvan. Een aantal van die overeenkomsten en verschillen zullen we hieronder kort bespreken. Dat gebeurt aan de hand van de zes categorieën elementen waaruit een volledig gemeentelijk integriteitssysteem moet bestaan (zie paragraaf 2.4). Een meer uitgebreide analyse waarin de (inhoud en vorm van de) stedelijke integriteitssystemen in samenhang met andere hoofdstukken worden gezien, volgt in hoofdstuk zes.

Aandacht voor integriteit
Het substantiële draagvlak op politiek-bestuurlijk niveau voor het thema 'integriteit' komt vooral tot uitdrukking in de aanzienlijke hoeveelheid middelen en voorzieningen die ervoor wordt vrijgemaakt. Het thema krijgt vooral veel bestuurlijke aandacht naar aanleiding van incidenten. Er is echter maar heel weinig proactieve belangstelling voor de inhoud en vormgeving van het integriteitsbeleid, de wijze waarop dit beleid functioneert, en de mate waarin er verbetering mogelijk en wenselijk is.

Duidelijkheid over integriteit(sbeleid)
In tegenstelling tot in Antwerpen en Amsterdam wordt in München geen gebruik gemaakt van het woord 'integriteit'. In die zin beschikt München niet over een integriteitsbeleid of -systeem. Er wordt weliswaar aandacht besteed aan thema's die aan integriteit zijn gerelateerd, maar dat gebeurt onder noemers zoals corruptie, pesten en intimidatie. In München worden de aan integriteit gerelateerde thema's alsook de actoren die daar verantwoordelijk voor zijn, niet in onderlinge samenhang en vanuit een overkoepelende visie bezien. Ook in Antwerpen en Amsterdam ontbreekt een overkoepelend plan waarin de ambitie, visie, doelen en middelen van het integriteitsbeleid en de voor dit beleid verantwoordelijke actoren worden beschreven.

Ethisch leiderschap
Integriteit staat niet standaard bij elke manager hoog op het lijstje van aandachtspunten. Managers vinden het soms lastig om integriteit op een positieve en gepaste wijze bespreekbaar

te maken. Het is van belang dat managers hierin worden ondersteund. In elk van de drie steden bestaan er trainingen/opleidingen voor managers die hierin voorzien. Alleen in München zijn deze verplicht. Uit de interviews is het beeld naar voren gekomen dat in de drie steden (zeker de ernstige) integriteitskwesties door leidinggevenden worden opgepakt en aangepakt en dat er in die zin geen sprake is van een permissieve cultuur.

Evenwichtige integriteitsstrategie
Elk van de drie steden beschikt zowel over instrumenten die aansluiten bij een regel-georiënteerde benadering (met aandacht voor regels, procedures, toezicht en handhaving), als over instrumenten die passen bij een waarden-georiënteerd benadering (met aandacht voor training, bewustwording, internalisatie en moreel oordeelsvermogen). Qua evenwicht of balans tussen beide benaderingen valt vooral op dat de nadruk op regels dan wel op waarden in de loop van de tijd verandert. Na ernstige incidenten volgen doorgaans (nieuwe) regels, controles en sancties, waarbij na een tijdje ontstaat dan weer meer ruimte ontstaat voor thema's als bewustwording, morele oordeelsvorming en moreel beraad.

Maatregelen en instrumenten: gedragscode en regelgeving
Codes en regels voorzien in duidelijke en eenduidige interne richtingaanwijzers voor integer gedrag. Antwerpen en Amsterdam beschikken beide over een centrale gedragscode, terwijl in München de voor de organisatie richtinggevende waarden en normen beschreven staan in verschillende documenten. De drie steden beschikken alle drie over de min of meer 'gebruikelijke' set aan integriteitsregels. Het gaat dan bijvoorbeeld om inkoop- en aanbestedingsregels, regels met betrekking tot declaraties, regels omtrent het aannemen van giften, geschenken en uitnodigingen en regels aangaande functieroulatie, nevenwerkzaamheden, functiescheiding en het vier ogen-principe.

Maatregelen en instrumenten: personeelsbeleid en trainingen
In de drie steden wordt op tamelijk gelijke wijze in het personeelsbeleid aandacht besteed aan integriteit en komt het thema terug in bijvoorbeeld het werving- en selectieproces, de eedaflegging, de introductiecursus (voor nieuwe medewerkers), personeelsgesprekken en -beoordelingen. In Antwerpen en in Amsterdam zijn integriteitstrainingen voor de medewerkers beschikbaar. Daarin wordt niet alleen ingegaan op de betekenis en het belang van integriteit en op de regels waar medewerkers aan gehouden zijn, maar ook nadrukkelijk aandacht besteed aan het moreel leren redeneren. Op die manier wordt medewerkers geleerd om verstandige morele keuzes te kunnen maken in dilemma-achtige situaties. Een kritische succesfactor voor trainingen is herhaling. In Antwerpen wordt overwogen om daarvoor online modules te ontwikkelen.

Maatregelen en instrumenten: advies, meldingen en onderzoek
De manier waarop binnen een organisatie wordt omgegaan met (meldingen van mogelijke) integriteitsschendingen, is een belangrijk onderdeel van het integriteitssysteem. In elk van de drie steden kunnen medewerkers bij verschillende interne functionarissen, meldpunten en afdelingen terecht die medewerkers kunnen adviseren met betrekking tot (de omgang met) vermoedens van integriteitsschendingen. De integriteitsonderzoeken worden eveneens door verschillende actoren uitgevoerd. In Amsterdam verricht het Bureau Integriteit dergelijke onderzoeken (op verzoek van het management) en in Antwerpen worden de onderzoeken meestal uitgevoerd door de interne auditdienst, terwijl in München de afdeling Rechtsabteilung (onderdeel van Human Resources) dit soort kwesties onderzoekt. Wat overigens opvalt is dat de steden, vanwege privacyoverwegingen, tamelijk terughoudend zijn met het organisatiebreed delen van voorgevallen integriteitsschendingen.

Maatregelen en instrumenten: registratie en rapportage
Het is van belang om (meldingen van mogelijke) integriteitsschendingen centraal te registreren en om daarover te rapporteren. Zo wordt een indruk verkregen van de aard en omvang van het aantal integriteitskwesties en tot welke personele consequenties dit heeft geleid. In Amsterdam vervult het Bureau Integriteit een belangrijke rol daarin en publiceert dit bureau uitgebreid en inzichtelijk daarover in zijn jaarverslag. In München en Antwerpen worden meldingen van vermoedens van integriteitsschendingen niet in één centraal systeem geregistreerd. Dit maakt het veel lastiger om tot een totaaloverzicht te komen (als dat al mogelijk is) waarover vervolgens aan het management kan worden gerapporteerd. Dat geldt ook voor de uitkomsten van de onderzoeken die naar schendingen zijn ingesteld, en de mate waarin blijkens deze uitkomsten al dan niet daadwerkelijk sprake was van een schending.

Maatregelen en instrumenten: risicoanalyses
Hoewel in elk van de drie steden gebruik wordt gemaakt van het instrument 'risicoanalyse', bestaan er nogal wat verschillen met betrekking tot de wijze waarop. In München worden in sommige organisatieonderdelen risicoanalyses uitgevoerd om werkgebieden te identificeren die extra corruptiegevoelig zijn. In Antwerpen wordt eveneens gebruik gemaakt van risicoanalyses, maar dat betreffen algemene analyses waarin ook enkele integriteitsaspecten worden meegenomen. In Amsterdam worden specifieke integriteitrisicoanalyses verricht.

Maatregelen en instrumenten: integriteitsbureau of -functionaris
De drie steden verschillen aanzienlijk in de mate waarin en wijze waarop organisatorische voorzieningen zijn getroffen voor het bevorderen van integriteit of het bestrijden van corruptie. Aangezien integriteit in München niet wordt gezien als samenhangend beleidsthema, beschikt deze stad niet over een (centraal) bureau integriteit of over (decentrale) integriteitsfunctionarissen. Wel besteden afzonderlijke afdelingen en functionarissen aandacht aan onderwerpen die aan het thema 'integriteit' zijn gerelateerd. Antwerpen beschikt over een onafhankelijke, voornamelijk adviserende, integriteitscommissie die is samengesteld uit interne en externe (parttime) leden. Daarnaast zijn nog andere gemeentelijke actoren verantwoordelijk voor onderdelen van het integriteitsbeleid. Het Antwerpse integriteitssysteem is tamelijk los en informeel georganiseerd, waardoor de samenhang tussen de verschillende systeemelementen en de afstemming tussen de daarvoor verantwoordelijke actoren tamelijk vrijblijvend van aard zijn. Amsterdam kent een centraal Bureau Integriteit dat over veel (fulltime) capaciteit en specifieke deskundigheid beschikt en een centrale en coördinerende rol in het lokale integriteitssysteem speelt. Amsterdam is van plan om in aanvulling op het centrale bureau ook decentrale integriteitsfunctionarissen aan te stellen die als 'verbindingsofficier' kunnen fungeren tussen het centrale bureau en de organisatieonderdelen.

Kritische reflectie en evaluatie
De periodieke monitoring en evaluatie van het integriteitsbeleid alsmede de systematische reflectie op dat beleid zijn in elk van de drie steden voor verbetering vatbaar. In hoeverre het integriteitssysteem en de afzonderlijke onderdelen daarvan adequaat functioneren en/of eventueel aanpassing behoeven, wordt in elk van de drie steden veelal slechts impliciet beoordeeld op basis van signalen uit de organisatie. Er vinden weinig tot geen grondige beleidsanalyses en -evaluaties plaats. Daarnaast zijn de integriteit- of anticorruptie-eenheden binnen de drie steden vooral uitvoeringsgericht en casuïstisch ingesteld. Ze volgen een reactieve, incident-gestuurde werkwijze in plaats van een proactieve en strategische aanpak die op een onderliggend integriteits(beleids)plan is gebaseerd. Opvallend is dat deze tekortkomingen ook al geconstateerd werden in het ruim tien jaar geleden verschenen Local Integrity Systems-onderzoek (Huberts, Anechiarico, & Six, 2008). Het gebrek aan evaluatie en visie, de casuïstische aanpak, maar ook

de noodzaak om toe te werken naar een meer systematische integriteitsbenadering werden ook toen al benadrukt.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In de voorafgaande vier hoofdstukken zijn de deelvragen van het onderzoek beantwoord. In dit afsluitende hoofdstuk koppelen we de onderzoeksresultaten terug naar de centrale onderzoeksvraag, die als volgt luidt: Wat typeert het lokale integriteitsbeleid en -systeem in Duitsland, Vlaanderen en Nederland, in welke mate komen de kenmerken daarvan overeen met de vereisten uit bestaande kennis en onderzoek, en wat valt van de vergelijking met Duitsland en Vlaanderen en de confrontatie met inzichten uit de literatuur te leren voor het Nederlandse (landelijke en lokale) beleid voor het bevorderen van de integriteit van de gemeentelijke ambtelijke organisatie?

In paragraaf 6.2 vindt een terugkoppeling van onze onderzoeksbevindingen naar het eerste gedeelte van de hoofdvraag plaats. We geven voor elk van de drie landen een typering van het gemeentelijke integriteitsbeleid en -systeem.

In paragraaf 6.3 wordt het tweede gedeelte van de hoofdvraag beantwoord aan de hand van de (zes categorieën van) elementen die deel uitmaken van het beoordelingskader uit hoofdstuk 2 van dit rapport. We richten ons vooral op wat opvalt in termen van overeenkomsten en verschillen tussen de integriteitssystemen van München, Antwerpen en Amsterdam.

In paragraaf 6.4 schenken we aandacht aan het laatste gedeelte van de hoofdvraag. We geven aan welke lering voor de Nederlandse situatie valt te trekken uit de vergelijking met Duitsland en Vlaanderen en de confrontatie met inzichten uit de literatuur. Dit gebeurt in de vorm van een aantal aanbevelingen voor het Nederlandse integriteitsbeleid. De aanbevelingen richten zich gedeeltelijk tot de Nederlandse gemeenten en gedeeltelijk tot de centrale overheid of, meer specifiek, het ministerie van BZK.

6.2 Typeringen van lokale integriteitbeleid en -systeem in Duitsland, België en Nederland

In deze paragraaf komen wij op basis van het onderzoek voor elk van de drie landen tot een typering van het lokale integriteitsbeleid en -systeem. De typeringen zijn gebaseerd op de kaders die de centrale overheid stelt aan het gemeentelijke integriteitsbeleid (zie hoofdstuk 3 van dit rapport), op de reeds bestaande kennis over gemeentelijke integriteitssystemen in elk van de landen (hoofdstuk 4), en op door ons verzamelde nieuwe informatie over de integriteitssystemen van München, Antwerpen en Amsterdam (hoofdstuk 5).

Duitsland
In de Duitse context wordt de term ‘integriteit’ niet gebruikt als aanduiding voor een samenhangend beleidsthema. In plaats daarvan worden termen als ‘anti-corruptie’ en ‘compliance’ die meer juridisch (en regel-georiënteerd) van aard zijn dan integriteit in Duitse (publieke) organisaties gebezigd. Gezien de afwezigheid van het concept integriteit is het ook weinig verbazend dat federale en regionale (Länder) overheden amper een rol spelen in de vormgeving van lokale integriteitssystemen. Dat geldt ook voor het beschikbare onderzoek dat inzicht biedt in de stand van zaken van het gemeentelijke integriteitsbeleid.

Wel is er onderzoek verricht naar het gebruik van anti-corruptie maatregelen binnen gemeentelijke overheden waarover onder meer geconcludeerd wordt dat: corruptiepreventie maatregelen (behalve binnen kleine gemeenten) inmiddels tamelijk wijdverspreid zijn binnen het lokale bestuur; het hierbij echter vooral nog om onsamenhangende en onsystematische maatregelen gaat, waarvan de werking veelal nog onbekend is en de implementatie te wensen over laat (Meyer, 2017; Meyer & Frevel, 2017).

Het is daardoor ook begrijpelijk dat de door ons onderzochte stad München in feite niet beschikt over een integriteitssysteem. Integriteit wordt in München niet gezien als een samenhangend beleidsthema. Wel besteden afzonderlijke afdelingen en functionarissen voldoende aandacht aan onderwerpen die aan het thema 'integriteit' zijn gerelateerd (zoals pesten, discriminatie, corruptie, seksuele intimidatie, compliance etc.). Deze thema's worden niet in onderlinge samenhang gezien en er is -vanuit integriteitsperspectief- dan ook geen sprake van gecoördineerde samenwerking tussen de verantwoordelijke actoren.

België/ Vlaanderen
In België spreekt men, onder invloed van het Frans, nog vaak over 'deontologie' in plaats van over integriteit. Deontologie is een beperkter begrip en legt de nadruk op inhoudelijke verplichtingen die gelden voor ambtenaren. In Vlaanderen is, onder invloed van de ontwikkelingen in Nederland, het bredere begrip integriteitsbeleid ondertussen wel steeds meer ingeburgerd geraakt en is het besef ontstaan dat integriteitsbeleid meer is dan het voorkomen van fraude, corruptie en andere ernstige integriteitsschendingen.

Net zoals in Duitsland spelen ook in België de federale en regionale overheden amper een rol ten aanzien van het te voeren gemeentelijke integriteitsbeleid. Wettelijk gezien is er enkel een verplichting om een deontologische code aan te nemen voor het personeel, niet om een echt lokaal integriteitsbeleid te voeren. Dit impliceert dat gemeenten zeer vrij zijn om het (lokale) integriteitsbeleid naar eigen inzicht invulling te geven. Het helpt tegelijkertijd ook om te begrijpen waarom het integriteitsbeleid in het Vlaamse lokale bestuur nog maar beperkt ontwikkeld is. Binnen het Vlaamse bestel heeft Audit Vlaanderen (AV) sinds 2014 een prominente rol gekregen ten aanzien van het gemeentelijke integriteitsbeleid. AV kan zowel gemeentelijke audits als ook forensische onderzoeken uitvoeren. De integriteitswerkzaamheden van AV zijn daarmee redelijk controlerend van aard, maar toch van groot belang voor de Vlaamse gemeenten.

De minimale federale en regionale sturing verklaart mogelijk ook waarom het beschikbare onderzoek naar het sectorale integriteitsbeleid in Vlaanderen schaars (en gedateerd) is. Onderzoek richt zich bijvoorbeeld op de implementatie van deontologische codes bij Vlaamse gemeenten (De Wachter & Schram, 2011), op de inzet van tuchtmaatregelen (Opdebeek & Coolsaet, 2010), en op het integriteitsbeleid van de stad Antwerpen (D'Huyvetter & Schram, 2011). Uit deze laatste studie vloeide een aantal aanbevelingen voort die vooral betrekking hebben op de organisatie van het lokale integriteitsbeleid, zoals: werk vanuit een duidelijk integriteitsplan met duidelijke doelen; zorg voor afstemming, coördinatie, maatwerk en continuïteit; en kleine gemeenten doen er goed aan om samen te werken op het gebied van integriteitsbevordering. In de meeste gemeenten blijft de aandacht hiervoor echter nog beperkt.

Het Antwerpse systeem kan het best getypeerd worden als een tamelijk los en informeel georganiseerd integriteitssysteem. Volgens de respondenten is bewust gekozen voor een niet-bureaucratische aanpak, die niet te beknellend maar juist flexibel is en waar makkelijker draagvlak voor te krijgen is. Naast verschillende afdelingen en functionarissen die een rol

vervullen ten aanzien van het integriteitsbeleid, beschikt de stad over een Bureau voor Integriteit dat tamelijk onafhankelijk van de gemeentelijke organisatie opereert en vooral een adviserende rol inneemt.

Nederland
Binnen de Nederlandse bestuurlijk context worden, sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw, de termen 'integriteit' en 'integriteitsbeleid' gebruikt. Hoewel er ook binnen de Nederlandse overheid nog steeds verschillende definities van integriteit naast elkaar worden gehanteerd (Hoekstra, Makina, & Talsma, 2013) en ook de invulling van het integriteitsbeleid per organisatie kan verschillen (Van Montfort, Ogric, & Huberts, 2018), is integriteit in het Nederlandse openbare bestuur een gangbare en breed geaccepteerde term.

In de Nederlandse context vervult de minister van BZK een normerende, stimulerende, monitorende en interveniërende rol ten aanzien van (ook) het gemeentelijke integriteitsbeleid. De intensiteit van die sturing heeft in de afgelopen decennia sterk gevarieerd en het lijkt erop dat BZK de afgelopen jaren minder heeft gestuurd op het (ambtelijke) lokale integriteitsbeleid dan eerder (en mogelijk). Met de opheffing van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) in 2016, dat vooral gemeentelijke overheden ondersteunde, lijkt veel kennis en expertise verloren te zijn gegaan, zo wordt ook door de twee buitenlandse experts/onderzoekers bevestigd. Ook zijn de door BZK uitgevoerde, vierjaarlijkse integriteitsinventarisaties/-monitors minder specifiek geworden, waardoor het inzicht in de stand van zaken van (ook) het gemeentelijke integriteitsbeleid minder scherp is geworden. Deze observaties gelden vooral ten aanzien van het integriteitsbeleid dat betrekking heeft op ambtenaren en de ambtelijke organisatie. Het thema 'bestuurlijke integriteit' (betrekking hebbend op politieke ambtsdragers) kreeg de afgelopen tijd wel meer aandacht.

Het onderzoek in Nederland naar de integriteitsbeleid en -systemen kent een lange geschiedenis en is duidelijk omvangrijker dan dat in Vlaanderen en Duitsland. In Nederlands onderzoek komen de onderdelen van een (lokaal) integriteitssysteem als eerder geschetst regelmatig terug, met als elementen aandacht en duidelijkheid, ethisch leiderschap, balans in de strategie, de aanwezigheid van diverse zinvolle instrumenten en reflectie op wat ertoe doet. Die worden, zo bleek, breed herkend en erkend als belangrijk voor de integriteit en geloofwaardigheid van het lokale bestuur in Nederland. Het onderzoek naar en binnen Nederlandse gemeenten laat ook zien dat het belang van het thema zelden wordt betwijfeld, maar dat het waarmaken daarvan in de organisatie en het beleid nogal wisselt. De beelden met betrekking tot de stand van zaken van het gemeentelijke integriteitsbeleid in Nederland zijn al met al nogal wisselend, hetgeen de vraag met zich meebrengt of het glas halfvol, of toch nog halfleeg is. Eigenlijk ontbreekt het ons, net zoals in België en in Duitsland, aan een goed en actueel sectoraal beeld dat inzicht biedt in de implementatie van beleidsmaatregelen en in de omvang en aard van de integriteitsschendingen die zich op lokaal niveau voor doen.

Typisch voor het Amsterdamse integriteitssysteem is het Bureau Integriteit. Dit Bureau beschikt over meer dan twintig integriteitsexperts die taken verrichten zoals het adviseren over integriteitskwesties, het in behandeling nemen en onderzoeken van integriteitsmeldingen, en het uitvoeren van trainingen en risicoanalyses. Het bureau speelt een centrale en coördinerende rol in het Amsterdamse integriteitssysteem speelt.

Vergelijking gemeentelijke integriteitsbeleid en -systeem in Duitsland, België en Nederland
Het gemeentelijke integriteitsbeleid en -systeem kennen enkele opmerkelijke verschillen tussen de drie landen. Anders dan in Nederland, is de term 'integriteit(sbeleid)' in Duitsland

nauwelijks gangbaar. In Vlaanderen wordt de term wel steeds vaker gebruikt. Daarnaast is in Duitsland en België nauwelijks sprake van sturing vanuit de landelijke of regionale overheden op het gemeentelijke integriteitsbeleid. Verder wordt in Nederland meer wetenschappelijk onderzoek naar de stand van het gemeentelijk integriteitsbeleid gedaan dan in Duitsland en België. Maar ook in Nederland is meer onderzoek wenselijk. We bespreken op deze kwestie nader in paragraaf 6.4.

Ten slotte zijn er ook aanzienlijke organisatorische verschillen. München beschikt niet over een integriteitssysteem zoals we dat in dit onderzoek bedoelen en zoals dat in Antwerpen en Amsterdam meer het geval is. In München, maar misschien geldt dat ook wel voor de rest van Duitsland, bestaat daar ook geen behoefte aan. Maar is dat eigenlijk wel een nadeel? Gemeenten of steden kunnen immers ook allerlei losse integriteitsmaatregelen nemen zoals dat in München ook daadwerkelijk het geval is. De vooronderstelling die echter ten grondslag ligt aan een integriteits*systeem* (en die ook wordt ondersteund door de literatuur), is echter dat een systemische aanpak waarin sprake is van samenhang tussen instrumenten en samenwerking tussen de daarvoor verantwoordelijke actoren, uiteindelijk effectiever is.

De meer informele benadering waarvoor in Antwerpen is gekozen, heeft volgens de respondenten duidelijke voordelen in termen van minder bureaucratie, meer flexibiliteit en draagvlak. De vraag is echter of de onderlinge afstemming en coördinatie als ook de inhoudelijke beleidsbepaling voldoende aandacht krijgt en op de lange termijn gegarandeerd blijft.

Een laatste organisatorisch verschil is dat Amsterdam over een groot intern bureau beschikt dat allerlei taken op het terrein van integriteit verricht. Dit bureau telt meer dan twintig integriteitsexperts. Deze verrichten uiteenlopende taken zoals het adviseren over integriteitskwesties, het in behandeling nemen en onderzoeken van integriteitsmeldingen, en het uitvoeren van trainingen en risicoanalyses. Antwerpen beschikt over een integriteitscommissie waarin een aantal parttimers van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zitting hebben. Deze commissie heeft een bescheiden takenpakket en dito budget. Een aantal taken die in Amsterdam door het integriteitsbureau worden uitgeoefend worden in Antwerpen door andere actoren uitgeoefend, zoals Interne Audit en Inspectie van Financiën (beide vertegenwoordigd in het BvI). München kent geen centrale interne instantie die zich met de coördinatie en uitvoering van het beleid ten aanzien van de integriteit-gerelateerde thema's bezighoudt. Wel besteden afzonderlijke afdelingen en functionarissen aandacht aan deze thema's.

6.3 Vergelijking van integriteitssystemen in München, Antwerpen en Amsterdam

In aanvulling op wat in de vorige paragraaf aan de orde is gekomen, zijn tegen de achtergrond van de (zes categorieën) elementen van het beoordelingskader uit hoofdstuk 2, nog een aantal andere overeenkomsten en verschillen tussen München, Antwerpen en Amsterdam te signaleren wat betreft de voor gemeenteambtenaren geldende integriteitssystemen. Deze verschillen en overeenkomsten worden nu besproken.

Aandacht voor integriteit
Opvallend is dat in elk van de drie steden integriteit op de agenda is gekomen na aanleiding van forse integriteitsincidenten. Schendingen genereren aandacht en zijn bijna altijd de reden om het integriteitsbeleid op te starten of te intensiveren. Die aandacht zakt daarna geleidelijk aan weer weg totdat er zich weer een volgend incident voordoet.

Duidelijkheid over inhoud van begrip 'integriteit'
In alle drie steden wordt het begrip 'integriteit' niet duidelijk gedefinieerd. Verder geldt voor elke stad dat de motieven die ten grondslag liggen aan de het gevoerde integriteitsbeleid (en toegepaste integriteitssysteem), doorgaans zowel extrinsiek (omdat het moet; externe druk) als intrinsiek (omdat het goed is; interne overtuiging) van aard zijn. Die motivering kan, zo is voor alle drie steden geconstateerd, in de loop van de tijd verschuiven. Onmiddellijk na incidenten zijn extrinsieke redenen vaak dominant, waarna de motivering geleidelijk aan weer meer intrinsiek en waarde-georiënteerd wordt. Ten slotte is voor alle drie steden vastgesteld dat er geen integriteits(beleids)plan voorhanden is waarin de integriteitsvisie, -maatregelen, -verantwoordelijkheden en -doelen duidelijk en samenhangend worden geëxpliciteerd.

Leiderschap
In geen van de steden staat het thema 'integriteit' bij managers hoog op de agenda. Ook is bij managers nogal eens sprake van ongemak met betrekking tot de vraag hoe zij integriteit op een positieve en gepaste wijze binnen de organisatie bespreekbaar kunnen maken. De aandacht voor integriteit en ethisch leiderschap zou in de drie onderzochte steden groter mogen zijn, zodat medewerkers zich vrijer en veiliger voelen om ethische of integriteitskwesties met hun leiding-gevenden te bespreken. De term ethisch leiderschap is, net zoals de term integriteit, in het Duitse openbaar bestuur sowieso amper ingeburgerd.

Evenwichtige integriteitsstrategie
Alle drie de steden volgen een integriteitsstrategie waarin sprake is van zowel elementen van een regel-georiënteerde benadering (met aandacht voor regels, procedures, toezicht en handhaving) als elementen van een waarden-georiënteerd benadering (met aandacht voor training, bewustwording, internalisatie en moreel oordeelsvermogen). De nadruk op waarden dan wel op regels verandert echter in de loop van de tijd. Na ernstige incidenten volgen doorgaans (nieuwe) regels, controles en sancties en na een tijdje ontstaat dan weer meer ruimte voor thema's als bewustwording, morele oordeelsvorming en moreel beraad.

Codes en regels
De drie steden beschikken alle drie over de min of meer 'gebruikelijke' set aan integriteits-regels. Het gaat dan bijvoorbeeld om inkoop- en aanbestedingsregels, regels met betrekking tot declaraties, regels op het gebied van het aannemen van giften, geschenken en uitnodigingen, en regels omtrent functieroulatie, nevenwerkzaamheden, functiescheiding, het vier-ogen principe of het omgaan met vertrouwelijke informatie.

Een duidelijk verschilpunt tussen enerzijds Antwerpen en Amsterdam en anderzijds München is echter dat de eerstgenoemde twee gemeenten beschikken over een centrale gedragscode. In München staan de voor de ambtelijke organisatie richtinggevende waarden en normen beschreven in verschillende documenten.

Personeelsbeleid en trainingen
In de drie steden wordt op een tamelijk gelijke wijze in het personeelsbeleid aandacht besteed aan integriteit en komt het thema terug in bijvoorbeeld het werving- en selectieproces, de eedaflegging, de introductiecursus voor nieuwe medewerkers, personeelsgesprekken en perso-neelsbeoordelingen.

In Antwerpen en in Amsterdam zijn er integriteitstrainingen voor medewerkers. In München worden weliswaar geen specifieke integriteitstrainingen aan medewerkers aangeboden, maar worden deze wel 'geschoold' (bijvoorbeeld tijdens het introductieprogramma) in integriteit-

gerelateerde thema's. We hebben de indruk dat de 'scholing' in München sterker gericht is op leidinggevenden (zodat zij hun verantwoordelijkheden op dit gebied beter waar kunnen maken) dan op de individuele medewerkers.

Advies, melding en onderzoek
In elk van de drie steden kunnen medewerkers bij verschillende interne functionarissen, meldpunten en afdelingen terecht die hen kunnen adviseren met betrekking tot (de omgang met) vermoedens van integriteitsschendingen. In Amsterdam en Antwerpen zijn tevens vertrouwenspersonen aangesteld. Deze kunnen medewerkers informeren over integriteitsvraagstukken, medewerkers adviseren over hoe zij meldingen het beste kunnen aankaarten, en aan het management jaarlijks (geanonimiseerd) rapporteren over hun werkzaamheden, indrukken en suggesties.

De drie steden zijn tamelijk terughoudend ten aanzien van het organisatie-breed delen van voorgevallen integriteitsschendingen. Privacy redenen spelen daar, volgens de respondenten, een belangrijke rol bij.

Registratie en rapportage
Anders dan in München en Antwerpen worden in Amsterdam meldingen van vermoedens van integriteitsschendingen (alsook de resultaten van de onderzoeken naar aanleiding van deze meldingen) centraal geregistreerd. In het jaarverslag van BI worden deze cijfers jaarlijks openbaar gepubliceerd. Hierdoor krijgt de organisatie inzicht in de aard en omvang van de integriteitsproblemen in de verschillende dienstonderdelen. Met behulp daarvan kan worden bepaald welke specifieke maatregelen nodig zijn om dergelijke integriteitsproblemen in de toekomst te voorkomen.

Risicoanalyses
Hoewel in elk van de drie steden gebruik wordt gemaakt van het instrument 'risicoanalyse', bestaan er nogal wat verschillen met betrekking tot de wijze waarop dat gebeurt. In München worden in sommige organisatieonderdelen risicoanalyses gebruikt om werkgebieden te identificeren die extra corruptiegevoelig zijn. In Antwerpen wordt eveneens gebruik gemaakt van risicoanalyses, maar dat betreffen algemene analyses waarin ook enkele integriteitsaspecten worden meegenomen. Amsterdam voert risicoanalyses uit die specifiek op integriteit zijn gericht.

Integriteitsbureau of -functionaris
De drie steden verschillen aanzienlijk wat betreft de organisatorische voorzieningen voor het bevorderen van integriteit of het bestrijden van corruptie. Aangezien integriteit in München niet wordt gezien als samenhangend beleidsthema, beschikt deze stad niet over een (centraal) bureau integriteit of (decentrale) integriteitsfunctionarissen. Wel besteden afzonderlijke afdelingen en functionarissen aandacht aan onderwerpen die aan het thema 'integriteit' zijn gerelateerd. Antwerpen kent een onafhankelijke, voornamelijk adviserende, integriteitscommissie die is samengesteld uit interne en externe (parttime) leden. Daarnaast zijn nog andere gemeentelijke actoren verantwoordelijk voor onderdelen van het integriteitsbeleid. Het Antwerpse integriteitssysteem is tamelijk los en informeel georganiseerd, waardoor de samenhang tussen de verschillende systeemelementen en de afstemming tussen de daarvoor verantwoordelijke actoren tamelijk vrijblijvend van aard zijn. Amsterdam heeft een centraal bureau integriteit dat over veel (fulltime) capaciteit en specifieke deskundigheid beschikt en een centrale en coördinerende rol in het lokale integriteitssysteem speelt. Amsterdam is van plan om in aanvulling op het

centrale bureau ook decentrale integriteitsfunctionarissen aan te stellen die als 'verbindingsofficier' kunnen fungeren tussen het centrale bureau en de organisatieonderdelen.

Reflectie
De periodieke monitoring en evaluatie van het integriteitsbeleid is in elk van de drie steden voor verbetering vatbaar. In hoeverre het integriteitssysteem en/of onderdelen daarvan aanpassing behoeven, wordt veelal impliciet beoordeeld op basis van signalen vanuit de organisatie. Er vinden weinig tot geen grondige beleidsanalyses en evaluaties plaats.

Samenvattend
Voor alle drie steden geldt dat er verbetermogelijkheden zijn ten aanzien van de elementen die volgens ons behoordelingskader deel uit maken van het gemeentelijke integriteitssysteem. Op zich is dat ook niet verwonderlijk omdat het kader uitgaat van het ideale systeem. Op basis van deze verbeterpunten en de informatie uit paragraaf 6.2 kan een aantal aanbevelingen voor de Nederlandse situatie worden gedaan.

6.4 Aanbevelingen ten aanzien van de Nederlandse situatie

We gaan nu na wat van de vergelijking met Duitsland en Vlaanderen en de confrontatie met inzichten uit de literatuur valt te leren voor het Nederlandse (landelijke en lokale) beleid voor het bevorderen van de integriteit van de gemeentelijke ambtelijke organisatie. Daarbij maken we een onderscheid tussen aanbevelingen die aan gemeenten zijn gericht, en aanbevelingen die voor de centrale overheid (concreet: het ministerie van BZK) zijn bedoeld.

6.4.1 Aanbevelingen voor gemeenten

We volgen bij het presenteren van de aanbevelingen voor gemeenten wederom de structuur van het door ons gehanteerde beoordelingskader. Bij deze aanbevelingen wordt ervan uitgegaan dat aanbevelingen die voor een grote stad als Amsterdam (en grote steden als München en Antwerpen) relevant zijn, ook van belang zullen zijn voor kleinere Nederlandse steden. Experts op het gebied van integriteitsbeleid hebben immers in het algemeen de indruk dat Amsterdam een voorloper in ons land is wat betreft integriteit(sbevordering). De verbeteringen die in Amsterdam mogelijk zijn, zouden ook in andere gemeenten nuttig kunnen zijn. Bovendien blijkt uit eerder onderzoek van Van Montfort, Ogric, & Huberts (2018) dat de grootte (meer in het bijzonder: het inwonertal) van een gemeente van invloed is op de aanwezigheid van bepaalde elementen van het gemeentelijke integriteitssysteem voor ambtenaren. Hoe groter de gemeente, des te groter de kans dat bepaalde elementen van het integriteitssysteem zullen worden aangetroffen.

Aandacht voor integriteit
Gemeenten moeten meer aandacht besteden aan de vraag hoe de aandacht voor integriteit vastgehouden kan worden, zodat schendingen tijdig gedetecteerd en liefst voorkomen kunnen worden. Het management speelt daarin een belangrijke rol. Managers dienen het integriteitsbeleid in woord en daad te ondersteunen en voor te leven. Ook voor een integriteitsfunctionaris of -bureau is een belangrijke taak weggelegd om de aandacht voor integriteit op de agenda te houden. Aandacht en steun zijn belangrijke voorwaarden voor de continuïteit van het integriteitsbeleid en -systeem.

Leiderschap
De aandacht van managers voor integriteit en ethisch leiderschap zou groter mogen zijn. Medewerkers voelen zich dan vrijer en veiliger om ethische of integriteitskwesties met hun leidinggevenden te bespreken. Het verdient aanbeveling om specifieke trainings- en opleidingsmodules te (laten) ontwikkelen voor leidinggevenden en om deze verplicht te stellen en regelmatig te herhalen. Coaching, supervisie/intervisie zijn geschikte methoden om leidinggevenden hierin te ondersteunen.

Evenwichtige integriteitsstrategie
Voor zover gemeenten momenteel al een evenwichtige integriteitsstrategie volgen waarin sprake is van zowel een regel-georiënteerde als een waarden-georiënteerd benadering, dient deze strategie dynamisch te zijn. Daarbij moet echter niet te lang het accent op de ene dan wel op de andere benadering worden gelegd.

Maatregelen en instrumenten: codes en regels
Anders dan nu in veel gemeenten het geval zal zijn, is het vanwege de overzichtelijkheid aan te bevelen om alle voor de organisatie relevante waarden en normen in één centrale integriteitscode onder te brengen. Ook kan ervoor gekozen worden om alle integriteitsaspecten samen te brengen op één webpagina waarbij doorgeklikt kan worden naar specifieke richtlijnen en codes. Een methode om het belang van de code extra onder de aandacht te brengen, is om deze ook op het thuisadres van de medewerkers te laten bezorgen.

Advies, melding en onderzoek
In Amsterdam (en München en Antwerpen) kunnen medewerkers bij verschillende interne functionarissen, meldpunten en afdelingen terecht die hen kunnen adviseren met betrekking tot (de omgang met) vermoedens van integriteitsschendingen. Als er veel verschillende meldkanalen voor verschillende typen meldingen in een organisatie naast elkaar worden aangeboden, kan dat er echter toe leiden dat medewerkers door de spreekwoordelijke bomen het bos niet meer kunnen zien. Om onduidelijkheid en het risico dat medewerkers van het ene naar het andere loket worden verwezen, is het noodzakelijk om een goede coördinatie tussen de verschillende kanalen op te zetten en duidelijke informatie te bieden over welke klachten en meldingen bij welk kanaal moeten worden ingediend. Na de 'intake' wordt bekeken wat de klacht of melding precies inhoudt en wat de juiste 'routing' is om die op te pakken.

De drie onderzochte steden zijn nogal terughoudend wat betreft het organisatie-breed delen van voorgevallen integriteitsschendingen. Privacy-redenen spelen daar, volgens de respondenten, een belangrijke rol bij. Maar zou het ook kunnen zijn dat men bevreesd is voor de reputatie van de organisatie? Door over integriteitsschendingen te communiceren kan er echter lering uit worden getrokken. Integriteitsschendingen kunnen gebruikt worden om de organisatienormen te bevestigen en om uit te dragen dat de organisatie serieus met deze normen omgaat. Over schendingen kan (doorgaans) heel goed op geanonimiseerde wijze worden gecommuniceerd, hoewel dat in grote gemeenten natuurlijk wat gemakkelijk zal zijn dan in kleinere gemeenten. Ook hoeft niet elk geval apart te worden gecommuniceerd en is te overwegen om de schendingen periodiek (bijvoorbeeld twee keer per jaar) intern bekend te maken. Daarbij kan dan worden gereflecteerd op de typen schendingen die zijn voorgevallen, op de consequenties die deze schendingen hebben gehad, en op wat medewerkers geadviseerd wordt als zij schendingen waarnemen.

Risicoanalyses
Amsterdam voert risicoanalyses uit die specifiek op integriteit zijn gericht. Deze praktijk verdient navolging in andere gemeenten. Integriteitsaudits kunnen echter ook worden geïntegreerd met andere soorten audits zoals juridische audits en efficiëntieaudits, ten einde tegenstrijdige adviezen van de verschillende auditors te vermijden en de bureaucratische last voor de geauditeerde afdeling of dienst te beperken. Risicoanalyses vormen een belangrijke basis voor de inhoud en vormgeving van het voor de organisatie noodzakelijke integriteitsbeleid. Op basis van deze analyses kunnen gerichte maatregelen worden ondernomen. Risicoanalyses worden idealiter in alle organisatieonderdelen uitgevoerd. Zeker in de meer kwetsbare organisatieonderdelen zijn periodieke risicoanalyses aanbevelenswaardig. Het inschakelen van een gespecialiseerde externe organisatie à la Audit Vlaanderen voor het uitvoeren van risicoanalyses, audits en forensische onderzoeken binnen lokale overheden is het overwegen waard.

Integriteitsbureau of -functionaris
Een belangrijke overweging bij de inrichting van integriteitssystemen is of dit het beste centraal, decentraal of gecombineerd vormgegeven kan worden. Voor grotere organisaties lijkt een centraal bureau verstandiger, terwijl bij heel grote organisaties veel te zeggen is voor de combinatie van een centraal bureau en decentrale integriteitsfunctionarissen. Kleine en middelgrote organisaties kunnen doorgaans volstaan met een integriteitsfunctionaris die (al naar gelang de omvang van de organisatie) parttime of fulltime is vrijgesteld om het interne integriteitsbeleid te coördineren. Het is wel van belang om een 'integriteitssilo' te vermijden. Daarmee wordt gedoeld op een integriteitseenheid die alle integriteit-gerelateerde activiteiten naar zich toe trekt, waardoor er veel minder coördinatie is met andere relevante domeinen zoals personeel, financiën of kwaliteitsmanagement. In plaats daarvan is het juist van belang dat de integriteitseenheid goede contacten behoudt met andere afdelingen en functies die binnen de organisatie integriteit-gerelateerde taken vervullen.

In Amsterdam speelt momenteel de vraag of een centraal bureau als BI voldoende voeling kan houden met de verschillende dienstonderdelen. Vandaar dat het plan bestaat om in aanvulling op het centrale bureau ook decentrale integriteitsfunctionarissen aan te stellen die als 'verbindingsofficier' kunnen fungeren tussen het centrale bureau en de organisatieonderdelen. Dit Amsterdamse voornemen is wellicht relevant voor andere grote Nederlandse gemeenten.

Reflectie
In Amsterdam (en München en Antwerpen, alsmede vermoedelijk ook in veel Nederlandse gemeenten) is de periodieke monitoring en evaluatie van het lokale integriteitsbeleid vatbaar voor verbetering. Een kritische reflectie op de werking en inrichting van het integriteitsbeleid en -systeem (op basis van monitoring en evaluatie) is van belang voor de doorontwikkeling van dat beleid en systeem. Integriteitsbeleid vergt permanente zorg en aandacht van de organisatie en dient regelmatig te worden geëvalueerd, zodat het waar nodig kan worden aangepast, aangevuld of vervangen.

6.4.2 Aanbevelingen voor de centrale overheid

De Nederlandse centrale overheid heeft systeemverantwoordelijkheid voor het gemeentelijke integriteitsbeleid. Dat impliceert dat de centrale overheid (concreet: het ministerie van BZK) dient te bevorderen dat gemeenten hun integriteitsbeleid en -systeem zo goed mogelijk op orde

hebben. We doen nu enkele aanbevelingen voor de wijze waarop de centrale overheid invulling kan geven aan haar systeemverantwoordelijkheid.

Stimuleren en faciliteren van beleidsonderzoek
In Nederland vindt meer onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid plaats dan in Duitsland en België. Maar ook in ons land is een uitbreiding van onderzoek naar de implementatie en effectiviteit van het ambtelijke integriteitsbeleid wenselijk. Onderzoek is niet alleen inzichtverhogend, maar genereert ook aandacht voor het thema 'integriteit' en geeft prikkels aan organisaties om hun integriteitsbevorderende beleidsmaatregelen te intensiveren en verbeteren. Zo kan onderzoek bijvoorbeeld aanleiding geven voor een communicatiecampagne gericht op (gemeentelijke) overheden om hun integriteitsbeleid nog eens kritisch tegen het licht te houden.

Bij toekomstig onderzoek zou moeten worden gestreefd naar afstemming met eventueel buitenlands onderzoek. Meer gemeenschappelijkheid in Duits, Vlaams en Nederlands onderzoek zou de gezamenlijke kennisvermeerdering en theorievorming op het terrein van integriteit(sbevordering) ten goede komen. Het zou bovendien de praktische onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen vergemakkelijken.

Scherpere afbakening van het begrip 'integriteit'
In Nederland wordt het begrip 'integriteit' ruim opgevat. Bij integriteitsschendingen door ambtenaren is sprake van een waaier aan handelingen die moreel onaanvaardbaar worden geacht. Het gaat niet alleen om handelingen die juridisch niet door de beugel kunnen (zoals corruptie, diefstal, en valsheid in geschrifte), maar ook om handelingen die anderszins onacceptabel worden gevonden (zoals onheuse bejegening van burgers, luiheid of afwezigheid op het werk, en wangedrag in de privésfeer). Ook handelingen die niet in strijd zijn met enige juridische norm, kunnen dus een integriteitsschending opleveren en moeten derhalve worden voorkomen.

Dat ligt anders in Duitsland. Daar kiest men tot dusverre vooral voor een juridische benadering. De Duitse benadering richt zich primair op 'corruptie-preventie' en 'compliance', waarbij de naleving van wetten en regels centraal staat. De Duitse benadering heeft volgens ons als nadeel dat men mogelijk onvoldoende oog heeft voor zaken die weliswaar juridisch in orde zijn, maar toch onwenselijk moeten worden geacht (oftewel: 'het mag wel, maar het deugt niet'). Een voordeel is echter dat het voor ambtenaren duidelijker is wat wel en wat niet is toegestaan en dat het voor het gemeentebestuur helderder is waarop het lokale integriteitsbeleid zich zou moeten richten.

Gelet op het feit dat er in ons land op lokaal niveau nog onvoldoende duidelijkheid lijkt te bestaan over wat het begrip 'integriteit' nu precies inhoudt, zou het ministerie van BZK kunnen overwegen om een gedachtewisseling hierover bij gemeenten te entameren. Een scherpe begripsafbakening is wenselijk. De noodzaak hiertoe blijkt ook uit diverse integriteitsonderzoeken waarin verschillende onderzoeksinstanties tot verschillende oordelen kwamen over dezelfde integriteitskwestie. Het ministerie van BZK zou een stimulerende rol kunnen spelen bij de door ons voorgestane lokale gedachtewisseling over de precieze inhoud van het begrip 'integriteit'.

De door BZK te entameren gedachtewisseling op lokaal niveau zou zich kunnen richten op de grenzen van wat integriteit is en wat er niet meer onder dit begrip valt (bijvoorbeeld onbeleefd zijn, inefficiënt werken, en dergelijke). Het gaat hier om de scheidslijn tussen integriteit en 'integritisme' (Huberts, 2005). De discussie over wat er wel en wat er niet onder het begrip

‘integriteit valt, leeft in de praktijk. Wat meer sturing vanuit de centrale overheid op dit punt zou nuttig kunnen zijn.

Meer sturing van centrale overheid
In Nederland stelt de Ambtenarenwet duidelijke kaders voor het lokale integriteitsbeleid. In deze wet is een aantal specifieke bepalingen opgenomen waar het lokale integriteitsbeleid aan moet voldoen. De rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) biedt daarenboven mogelijkheden tot (centrale) aansturing van het lokale integriteitsbeleid: naast normeren ook stimuleren, monitoren en interveniëren. Van deze mogelijkheden is in de afgelopen decennia echter nogal wisselend gebruik gemaakt. De aandacht van het ministerie van BZK voor het ambtelijke integriteitsbeleid lijkt de afgelopen jaren sterk te zijn afgenomen. Dit is wellicht gebeurd vanuit de veronderstelling dat het ambtelijke integriteitsbeleid inmiddels ‘klaar’ of ‘af’ zou zijn en dat gemeenten prima in staat zijn om zelf zorg te dragen voor een voldragen integriteitsbeleid.

De vraag is echter of dit ook echt het geval is. In de eerste plaats is integriteitsbeleid nooit af door de ontwikkelingen die zich constant in de maatschappij en het bestuur blijven voordoen en die verdisconteerd moeten worden in het beleid. Gedacht kan worden aan de invloed van social media, aan het gebruik van ‘Artificial Intelligence’ en ‘Big Data’ door de overheid, aan de invloeden die bewegingen als #Metoo en Black Lives Matter teweegbrengen, maar ook aan de nieuwe integriteitsissues die ontstaan door de verregaande invoering van thuiswerken. Integriteitsbeleid is kortom nooit klaar en behoeft aldus voortdurende aandacht; zeker ook van de minister die op dit gebied een coördinerende taak en systeemverantwoordelijkheid heeft.

Meer ondersteuning van gemeenten
De rol die BZK kan vervullen, bijvoorbeeld ten aanzien van het agenderen, stimuleren en monitoren van (de implementatie van) lokaal integriteitsbeleid, moet gekoesterd worden vanuit de wetenschap dat met name gemeentelijke organisaties vatbaar zijn voor integriteitsschendingen. Dat geldt zeker voor kleine gemeenten die, anders dan de grote steden, over aanzienlijk minder middelen en mogelijkheden beschikken om zelf voldoende zorg te dragen voor integriteit(sbeleid). Het gezamenlijk met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ondersteunen van kleinere gemeenten door bijvoorbeeld het organiseren en faciliteren van samenwerking tussen kleinere gemeenten is relevant. Daarnaast zijn wij van mening dat het ministerie - met enige regelmaat en op gepaste wijze - externe druk op gemeenten zou moeten uitoefenen om de aandacht voor integriteit op lokaal niveau levend te houden. Verder zouden gemeenten door het ministerie bijvoorbeeld kunnen worden gestimuleerd om het beoordelingskader voor lokale integriteitssystemen dat in dit rapport is geschetst, te gebruiken voor 'zelfstudie' of ‘evaluatie', met als doel zelfreflectie: heeft de gemeente op orde wat er heden ten dage verwacht mag worden van een effectief integriteitsbeleid en -systeem?

Het belang van de combinatie van druk en ondersteuning teneinde de zelfreflectie van lokale overheden op het gebied van integriteitsbeleid en -systemen te verbeteren, blijkt ook uit de constatering dat reflectie en evaluatie eerder ook al zwak ontwikkeld waren. Ook in het inmiddels ruim tien jaar geleden verschenen Local Integrity Systems-onderzoek (Huberts, Anechiarico, & Six, 2008) werden het gebrek aan evaluatie en visie, de casuïstische aanpak, maar ook de noodzaak om toe te werken naar een meer systematische integriteitsbenadering al benadrukt. Kennelijk is er meer voor nodig dan de publicatie van een onderzoeksrapport om overheden aan te sporen tot het doorvoeren van verbeteringen in hun integriteitsbeleid. Een meer expliciete oproep vanuit bijvoorbeeld de Tweede Kamer, het Ministerie van BZK en/of

de VNG, met daarbij natuurlijk de nodige ondersteuning voor lokale overheden om hier vorm en inhoud aan te geven, is wellicht nodig om verbeteringen op dit punt te kunnen realiseren.

Huidige nationale integriteitssysteem
Naast de suggesties met betrekking tot het lokale integriteitsbeleid en -systeem, past ook nadenken over het nationale beleid en systeem, mede ter bevordering en ondersteuning van lokale initiatieven. Vanuit het onderzoek is er de suggestie dat een instituut à la Audit Vlaanderen van meerwaarde zou kunnen zijn voor de Nederlandse situatie. Dan gaat het om het meenemen van integriteit in algemene audits, als ook om de vraag wie - als in Vlaanderen - (periodieke) integriteitsaudits en (forensische) onderzoeken kunnen verrichten. In Nederland zijn (zeker kleine en middelgrote) gemeenten doorgaans afhankelijk van dure particuliere bureaus, die vaak verschillende beoordelingskaders en standaarden hanteren waarvan de kwaliteit nogal eens onduidelijk is.

Eerder kende Nederland het Bureau Integriteitsbevordering voor de Openbare Sector (BIOS), dat overheden ondersteunde bij de opzet en implementatie van integriteitsbeleid, het Adviespunt Klokkenluiders voor advies richting melders van schendingen en de Onderzoeksraad Integriteit Overheid voor onderzoeken naar schendingen. Die instanties zijn in 2016 opgeheven bij de totstandkoming van het Huis voor Klokkenluiders, met sindsdien nogal wat discussie over de taken en verantwoordelijkheden van dat Huis.

De inrichting van het huidige landelijke integriteitssysteem past op de agenda. Daarbij zou aandacht kunnen worden geschonken aan de kwaliteit en effectiviteit van het landelijke systeem in termen van het beoordelingskader dat werd geschetst (aandacht, duidelijkheid, leiderschap, balans in aanpak, maatregelen en organisatie en reflectie op wat werkt), en aan de landelijke ondersteuning van het lokale integriteitsbeleid. Voor de vormgeving van het landelijke beleid zou kunnen worden gekeken naar de situatie in Vlaanderen (audits en onderzoek op Vlaams niveau), maar ook wel naar lokale ervaringen in eigen land (Bureau Integriteit Amsterdam, met meldpunt/advisering, onderzoek en advies en preventie).

Literatuur

Anechiarico, F. (Ed.) (2017). *Legal but Corrupt. A New Perspective on Public Ethics.* Lexington: Lanham.

Beck, L., van Montfort, A. J. G. M., & Twijnstra, A. A. H. (2010). *Valt integriteit te leren? De effectiviteit van integriteitstrainingen voor gemeenteambtenaren*. VU University Press.

BIOS (2018). *Model integriteitinfrastructuur*. Opgeroepen op 30-04-2018, van integriteitoverheid.nl: http://www.integriteitoverheid.nl/dossiers/model-integriteitinfrastructuur.

Borkenstein, Hans-Jörg (2015). *Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung*. Nomos.

Bovens, M. et al. (2017). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. 9e druk. Deventer: Wolters Kluwer.

Breëns, A., et al. (2012). *Weg Met Het Keurslijf, Integriteit Bevrijdt!* Brussel: Politeia.

Brown, M. E., & Treviño, L. K. (2006). Ethical Leadership: A Review and Future Directions. *Leadership Quarterly 17*(6), 595–616.

Collier, D. (Ed.) (2019). *Technologie, Ethiek & Beleid*. Brussel: Politeia.

De Graaf, G. (2010). A Report On Reporting: Why Peers Report Integrity and Law Violations in Public Organisations. *Public Administration Review 70*(5), 767-779.

De Graaf, G. (2019). What works: The role of confidential integrity advisors and effective whistleblowing. *International public management journal 22*(2): 213-231.

De Graaf, G., & Macaulay, M. (2014). Introduction to a Symposium on Integrity and Integrity Systems. *International Journal of Public Administration* 37: 65–66.

De Graaf, Gjalt, & Strüwer, Tebbine (2014). *Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid.* Den Haag: BIOS. (https://www.integriteitoverheid.nl)

De Groot, Siwert, & Vrielink, Sil (programma InternetSpiegel) (2020). Kernrapport Werkonderzoek 2019. ICTU & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/kernrapport-werkonderzoek-2019/

De Jong, M., Jeurissen, R., & Odijk, B. (2014). *Inleiding stimuleringskader integere organisatie, Ontwikkelingsmodel voor gedrag- en cultuurgerichte organisatie-integriteit.* De Lier: Stichting SIO.

De Koning, Bart (2020). Politieke Integriteitsindex 2019. Het spijt me. Punt. Dat hoor je een politicus niet snel zeggen. *De Volkskrant* 7-2-2020. https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/het-spijt-me-punt-dat-hoor-je-een-politicus-niet-snel-zeggen~v87027/

De Koningh, H., & Van de Wouw, F. (2006). *Handboek integriteit. Ervaringen uit de prakrijk en achtergronden*. Assen: Van Gorcum.

De Sousa, L. (2010). Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, Law and Social Change 53*(1), 5-22.

De Sousa, L., Larmour P., & Hindess, B. (Eds.). (2009). *Governments, NGOs and anti-corruption: The new integrity warriors*. New York, NY: Routledge.

De Sousa, L., & Quah, J. (Eds.) (2010). Special Issue: Institutional Responses to Corruption: The Role of Anti-Corruption Agencies. *Crime, Law and Social Change 53* (1), February 2010.

De Wachter, J., & Schram, F. (2011). Analyse van deontologische codes en van de implementatie ervan bij Vlaamse gemeenten. *Burger bestuur & beleid* 7(3, 173-201.

DeMaerschalck, M. (2020). De integriteitscoördinator, nieuwe functie van belang. *Lokaal* 2: 24-27. https://www.diverscity.be/assets/originals/1NYRYxmRlVbI1lSfMznosdwNheR0Ko6gz.pdf

Demmke Christoph, & Moilanen, Timo (2012). *Effectiveness of Public-Service Ethics and good Governance in the Central Administration of the EU-27*. Frankfurt am Main (etc.): Peter Lang.

D'Huyvetter, E., & Schram, F. (2011). Maatregelen tot het voorkomen van integriteitsinbreuken op lokaal niveau. *Burger, Bestuur & Beleid 7*(3): 202-217.

Duiveman, R. (2016). The Province of Limburg. The integrity network works. In: L. Huberts & A. Hoekstra (red.). *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*. (pp. 159-169). The Hague: BIOS.

Gemeente Amsterdam (2020). *Jaarverslag 2019. Bureau Integriteit. Bouwen aan een integere organisatie*. Amsterdam: Bureau Integriteit (mei 2020). https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/866195/jaarverslag_2019_bureau_integriteit.pdf

Gong, T., & Yang, S. L. (2019). Controlling Bureaucratic Corruption. *Oxford Research Encyclopedia, Politics*, Subject: Policy, Administration, and Bureaucracy. Online Publication Date: Jun 2019 DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1463. Oxford University Press USA.

Graycar, A., & Smith R. G. (Eds.). (2011). *Handbook of global research and practice in corruption*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.

Hagedoorn, R., & Hermus, M. (2016). Integrity in public administration. Responsibilities of the minister of the interior and kingdom relations. In: L. Huberts & A. Hoekstra (eds.). *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*. (pp. 33-52). The Hague: BIOS.

Heres, Leonie (2014). *One Style Fits All? The Content, Origings, and effect of Follower Expectations of Ethical Leadership*. Enschede: Ipskamp (proefschrift VU University Amsterdam).

Heres, L., Huberts, L., Van Montfort, A., Peters, K. & Ranzijn, D. (2014). *Evaluatie Integriteitssysteem Gemeente Eindhoven.* Eindhoven: Gemeente Eindhoven.

Hoekstra, A. (2016), Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures. In: A. Lawton, Z. van der Wal & L.W.J.C. Huberts (Eds.) *Ethics in Public policy and Management: A global research companion*. (pp. 147-164). Oxon and New York: Routledge.

Hoekstra, A., Kaptein, M. & Van der Burg, D. (2010). Het institutionaliseren van integriteit. De organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend. *Bestuurswetenschappen* 5: 54-73.

Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2011). Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: Een analyse van graduele en grillige veranderingen. *Bestuurswetenschappen* 4: 32-51.

Hoekstra, Alain, & Kaptein, Muel (2012). The Institutionalization of Integrity in Local Government. *Public Integrity, 15* (1): 5-28.

Hoekstra, A., Makina O. & Talsma, J. (2013). *Integriteit verankeren! Kwaliteit van het integriteitsbeleid in de publieke sector.* Den Haag: BIOS.

Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2014). Understanding integrity policy formation processes: A case study in the Netherlands of the conditions for change. *Public Integrity 16*(3): 243-263.

Hoekstra, A., Talsma, J. & Kaptein, M. (2014). *Samen integriteit versterken: integriteit in externe samenwerkingsverbanden.* Den Haag: BIOS/ RSM.

Hoekstra, A., Huberts, L.W.J.C. & Gaisbauer, I. (2016). Integrity and integrity management in the Netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments. In: Leo Huberts and Alain Hoekstra (eds.). *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*. (pp. 9-30). The Hague: BIOS.

Hoekstra, A. Talsma, J. & Kaptein, M. (2016). Integrity management as an interorganizational activity: Exploring integrity partnerships that keep the wheel in motion. *Public Integrity 18*(2): 167 -184.

Hoekstra, A., Talsma, J. & Zweegers, M. (2018). *De Vertrouwenspersoon Integriteit. Stand van Zaken en Ontwikkelingsperspectieven*. Utrecht: Huis voor Klokkenluiders.

Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2019). Het Managen van Ethiek & Compliance: Een Meervoudig en Dynamisch Perspectief. *Tijdschrift voor Compliance* 3: 157-163.

Hoekstra, Alain, & Kaptein, Muel (2020): The Integrity of Integrity Programs: Toward a Normative Framework. *Public Integrity* online July 7, 2020, DOI: 10.1080/10999922.2020.1776077

Hoekstra, A. & Talsma, Jitse (2020) Introducing a New Key Player in Internal Whistleblowing Procedures: Examining the Position of Confidential Advisers. *Public Integrity*, DOI: 10.1080/10999922.2020.1775462

Huberts, L.W.J.C. (2001). *The Netherlands. Corruption and Anti-Corruption Policies in The Netherlands: An Evaluation.* Berlin, Transparency International.

Huberts, L.W.J C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past.* Oratie 23 februari 2005. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Huberts, L.W.J.C. (2014). *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hubert, L.W.J.C. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity 20*(1), 18-32. DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404

Huberts, L.W.J.C. (2019). *Macht en moraal, Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk.* Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Huberts, L., Anechiarico, F., & Six, F. (Eds.) (2008). *Local integrity systems: World cities fighting corruption and safeguarding integrity.* The Hague: BJu Publishers.

Huberts, L., Maesschalck, J., & Jurkiewicz C. (Eds.) (2008). *Ethics and integrity of governance: Perspectives across frontiers*. Cheltenham: Edward Elgar.

Huberts, LW.J.C., & Six, F.E. (2012). Local Integrity Systems. *Public Integrity 14*(2): 151-172.

Huberts, Leo, Six, Frédérique, Van Tankeren, Mieke, Van Montfort, André, & Paanakker, Hester (2014). What is done to Protect Integrity: Policies, Institutions, and Systems. In: L.W.J.C. Huberts. *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, and Where to Go.* (pp. 167-197). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Huberts, Leo, & Van Montfort, André (2019). Integrity of Governance: Toward a System Approach. In: Carole L. Jurkiewicz, *Global Corruption and Ethics Management.* (pp. 187-193). Blue Ridge Summit: Rowman & Littlefield.

Huberts, L., & Lasthuizen, K. (2020). Corruption in Context: What Goes Wrong in Governance. In: Melchior Powell, Dina Wafa & Tim A. Mau (Eds). *Corruption in a Global Context. Restoring Public Trust, Integrity, and Accountability*. (pp. 44-67). London & New York: Routledge.

Huberts, L., & Van Montfort, A. (2020a). Integrity of Governance: Toward a System Approach. In: Carole L. Jurkiewicz, *Global Corruption and Ethics Management.* (pp. 187-193). Blue Ridge Summit: Rowman & Littlefield.

Huberts, L., & Van Montfort, A. (2020b). Building ethical organisations: The importance of organisational integrity systems. In: A. Graycar (Ed.) (2020). *Handbook on*

Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration. (pp. 449-461). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
Jurkiewicz, C. L. (Ed.). (2020). *Global Corruption & Ethics Management: Transforming Theory into Action*. Blue Ridge Summit: Rowman & Littlefield.
Jurkiewicz, C. J., & Giacalone, R. A. (Eds.). (2017). *Radical Thoughts on Ethical Leadership.* Charlotte NC: Information Age Publishing.
Kaptein, M. (1999). Integrity management. *European Management Journal,* 17 (6): 625-634. https://doi.org/10.1016/S0263-2373(99)00053-5.
Kaptein, M. (2009). Ethics programs and ethical culture. A next step in unraveling their multi-faceted relationship. *Journal of Business Ethics 89*(2): 261–281. doi:10.1007/s10551-008-9998-3
Kaptein, M., & Schwartz, M. S. (2008). The Effectiveness of Business Codes: A Critical Examination of Existing Studies and the Development of an Integrated Research Model. *Journal of Business Ethics, 77*(2), 111–127.
Karregat, Kim (2018). *Het Amsterdamse gemeentelijke integriteitssysteem onder de loep. Een evaluatieonderzoek naar het integriteitssysteem van gemeente Amsterdam*. Masterthesis Vrije Universiteit Amsterdam. At: http://www.ubvu.vu.nl/pub/fulltext/scripties/26_2621830_0.pdf
Kerkhoff Toon & Overeem, Patrick (2018). *In Opspraak: Leren van integriteitskwesties*. Den Haag: CAOP (www.caop. nl).
Kolthoff, E. (2012). Integriteit in de praktijk van het lokaal bestuur. In J. Van den Heuvel, L. Huberts, & E. Muller (Red.), *Handboeken Veiligheid - Integriteit: integriteit en integriteitsbeleid in Nederland.* (pp. 349-369). Deventer: Kluwer.
Kolthoff, E., Macaulay, M., & Anechiarico, F. (2013). Special issue on ethics: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. *International Review of Administrative Sciences 79*(4): 593-596.
Kooman, Christiaan (2018). *De verdwenen wethouder en de gevallen burgemeester. Integriteitskwesties in het openbaar bestuur.* Arnhem: Landauer.
Lamboo, T. & Hoekstra, A. (2009). Integriteitsbevordering als systeemverantwoordelijkheid. *Strafblad*, (pp.34-46). Den Haag: SDU-uitgevers.
Lamboo, T., & Hoekstra, A. (2016). Developments in monitoring integrity in Public Administration. In: T. Lamboo, W. van Dooren, and P.M. Heywood (eds.), *Prime witnesses? Case studies of staff assessments for monitoring integrity in the European Union.* (pp. 65-74). The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
Lambrechts, K. (2012). Het waarde-denken in Antwerpen. In: A Breëns et al. *Weg met het keurslijf: integriteit bevrijdt!* Brussel: Politeia.
Lasthuizen, K. (2008). *Leading to integrity: Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity.* Amsterdam: VU University.
Lasthuizen, K., Huberts, L., & Heres, L. (2011). How to measure integrity violations. Towards a validated typology of unethical behavior. *Public Management Review 13*(3), 383-408.
Loyens, K. & Maesschalck, M. (2008). Evaluation of the Antwerp integrity system. In: *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*. Huberts, J., Anechiarico, F., & Six, F. (eds.). The Hague: BJu Legal Publishers. 249-2701.
Macaulay, M. (2018). Ethics and Integrity. In E. Ongaro, & S.Van Thiel, *The Palgrave Handbook of Public Administration Public Management in Europe*. (pp. 279-290). London: Palgrave.
Macaulay, M., Newman, C., & Hickey, G. (2014). Towards a Model of Local Integrity Systems: The Experiences of Local Government in Great Britain. *International Journal of Public Administration*, *37* (2): 83-92.

Maesschalck, J. (2017). Integriteit. In: A. Hondeghem et al. (red.), *Handboek bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur.* (pp. 455-493). Brugge: Vanden Broele.

Maesschalck, J., & Bertók, J. (2009). *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation.* Paris: OECD.

Maesschalck, J. (2011). Nut en noodzaak van integriteit als een apart beleidsdomein. *Jaarboek Integriteit 2011*. Den Haag: BIOS. 44-53.

Meagher, P. (2005). Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality. *Journal of Policy Reform*, *8*(1), 69–103.

Menzel, D. C. (2016). *Ethics Management for Public and Nonprofit Managers: Leading and Building Organisations of Integrity*. New York: Routledge 4th Edition.

Meyer, M. (2017). *Korruption in kommunalen Verwaltungen. Ein kriminologischer Beitrag zur Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer.

Meyer, M., & Frevel, B. (2017). Analysegeleitete, evidenzbasierte und lebensweltorientierte Korruptionsprävention. In: Meyer, M. (2017). *Korruption in kommunalen Verwaltungen. Ein kriminologischer Beitrag zur Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer. 79- 100.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (B-23858). Via kennisopenbaarbestuur.nl.

Ogric, Becir, van Montfort, André, & Huberts, Leo (m.m.v. Loni Dida, Denny Exel en Seda Güler) (2018). *Integriteitssysteem in Nederlandse gemeenten. Een bestuurskundig onderzoek naar de volledigheid van gemeentelijke integriteitssystemen voor ambtenaren in Nederland*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Opdebeek, I., & Coolsaet, A. (2010). Tuchtmaatregelen, ordemaatregelen, maatregelen van inwendige orde en verkapte tuchtstraffen: hoe door de bomen het bos ontwaren. *Tijdschrift voor Gemeenterecht,* (3), 155-166.

Paine, L. S. (1994). Managing for Organizational Integrity. *Harvard Business Review, 72*, 106-117.

Pope, J. (2000). *National integrity systems: The Transparency International source book*. Berlin: Transparency International.

Quesada, M., Jimenez-Sanchez, F., & Villoria, M. (2013). Building Local Integrity Systems in Southern Europe: the case of urban local corruption in Spain. *International Review of Administrative Sciences, 79*(4), 618–637.

RiKo (2017). *Dokumentation zur Abschlussveranstaltung des Forschungsprojektes RiKo - Risikomanagement der Korruption. Korruption erkennen, bekämpfen und verhindern*. Berlin.

Schwanke, J. (2008). The Hamburg integrity system. In: L. Huberts, F. Anechiarico, & F. Six, *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*. (pp. 151-169). The Hague: BJu Legal Publishers. 151-169.

Six, F., Van der Veen, M., & Kruithof, N. (2012). Conceptualizing Integrity Systems in Governments and Banking. *Public Integrity 14*(4): 361-382.

Slingerland, W., Eijkelhof, F., Van Hulten, M., Popovych, O., & Wempe, J. (2012). *National Integrity System Assessment Netherlands.* The Hague: Transparency International Netherlands. http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf

Slingerland, W., Six, F., & Huberts, L. (2012). Integriteitssystemen en hun werking [Integrity systems and their functioning]. In: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (red.), *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland [Integrity and integrity policy in the Netherlands].* (pp. 219-238). Deventer; Kluwer.

Stark, C. (2019). *Organizational integrity. Individual misconduct and the legal structure of society*. Cham: Springer.
Stark, C., & Balzer, A.D. (2017). Kommunale Korruptionsprävention. Die implementation personalwirtschaftlicher und organisatorischer Instrumente zwischen Anspruch und Realität. In: Trunk, D., & Frevel, B. (eds.). *Korruptionsprävention in Unternehmen und Kommunen. Eine interdisciplinäre Studie*. (pp. 121-142). Wiesbaden: Springer.
Talsma, J., & Hoekstra, A. (2014), De integriteitscoördinator: spil van interne en externe samenwerking. In: E. Karssing en A. Hoekstra (red.) *Jaarboek Integriteit 2014*. (pp. 64-73). Den Haag: BIOS.
Talsma, Jitse, Hoekstra, Alain, & Zweegers, Marijntje (2017). *Meldprocedures en integriteits-voorzieningen bij werkgevers in Nederland*. Verkenning Huis voor Klokkenluiders. Utrecht: Huis voor Klokkenluider.
Ten Brinke, Daniëlle (2018). *Wat Helpt? Een onderzoek naar de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeenten Groenstad en Mooistad*. Samenvatting Masterthesis Bestuurskunde. Amsterdam: Vrije Universiteit.
Transparency International (2012). *Evaluatie van het nationale integriteitssysteem België*. Maesschalck, J., Vander Beken, T., Dantinne, M. en Stinckens, M. Brussel: Transparency International België.
Transparency International (2021). *Integrity systems in European local Authorities. An investigation of best practices in effective integrity systems in local authorities in Europe.* Transparency International Netherlands. (due to be published)
Trunk, D., & Frevel, B. (2017). *Korruptionsprävention in Unternehmen und Kommunen. Eine interdisciplinäre Studie*. Wiesbaden: Springer.
Trunk, D., & Hiller, S. (2017). Korruptionsprävention in deutschen Unternehmen und Städten. In: Trunk, D., & Frevel, B. (eds.). *Korruptionsprävention in Unternehmen und Kommunen. Eine interdisciplinäre Studie*. (pp. 42-59). Wiesbaden: Springer.
Van Delden, B., Van de Wouw, & Van der Veer, J. (2008). The Amsterdam integrity system. In: Huberts, L., Anechiarico, F., & Six, F. (Eds.) (2008). *Local integrity systems: World cities fighting corruption and safeguarding integrity.* The Hague: BJu Publishers. 187-209.
Van den Heuvel, J., & Huberts, L. (2003). *Integriteitsbeleid van gemeenten.* Utrecht: Lemma.
Van den Heuvel, J., Huberts, L., Van der Wal, Z., & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur.* Den Haag: Boom Lemma.
Van den Heuvel, H., Huberts, L., & Van Montfort. A. (2017). *Evaluatie integriteitssysteem gemeente Stichtse Vecht: Onderdeel college van B&W en ambtelijke dienst.* Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
Van der Wal, Z. (2020). Integriteit bij de overheid: een sfeerimpressie. https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256792/zeger-van-der-wal-lang.pdf
Van Eijbergen. R. (2019). *Integriteit en kwaliteit van organisaties*. Amsterdam: Vrije Universiteit (oratie 12 april 2019).
Van Montfort, André, Beck, Laura & Twijnstra, Anneke (2013). Can integrity be taught in public organisations? The effectiveness of integrity training programs for municipal officials. *Public Integrity 15*(2): 117-132.
Van Montfort, André, Ogric, Becir, & Huberts, Leo (2018). The (in)completeness of local integrity systems. A cross-sectional study on municipal integrity systems for civil servants in the Netherlands. *Archives Of Business Research 6*(9): 70-90. DOI: http://dx.doi.org/10.14
Van Oevelen, B. (2015). *Deontologische codes in het integriteitsbeleid bij lokale besturen: wat is de Antwerpse aanpak? Onderzoek naar het integriteitsbeleid van de stad Antwerpen*. Masterproef. Leuven: KU Leuven.

Vandeplas, A., & Breëns, A. (2008). The Antwerp integrity system. In: L. Huberts, F. Anechiarico, & F. Six, (eds.). *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*. (pp. 229-247). The Hague: BJu Legal Publishers.

Verbraeken, K. (2012). Integriteitsbeleid van de Vlaamse overheid: van fundamenten en structuren tot multidisciplinare aanpak. In A. Breëns et al., *Weg met het keurslijf: integriteit bevrijdt*. Brussel: Politeia.

Verbraeken, K. (2014). Integriteit duurt het langst. Het belang van integriteitsrisicoanalyse als stevige basis voor een goed functionerende en integere organisatie. *Vlaams Tijdschrift Voor Overheidsmanagement*, 1: 13-22.

Verlaan, J. (1999). *Chaos aan de Amstel. Fraude en corruptie in Amsterdam*. Nijmegen: Sun.

Von Maravic, P., & Schröter, E. (2008). Evaluation of the Hamburg integrity system. In: L. Huberts, F. Anechiarico, & F. Six, *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*. (pp. 171-186). The Hague: BJu Legal Publishers.

Bijlage 1: Compleet beoordelingskader gemeentelijk integriteitssysteem voor ambtenaren

De genoemde categorieën elementen van een gemeentelijk integriteitssysteem voor de ambtelijke dienst worden in onderstaand overzicht nader ingevuld met specifieke elementen.

Beoordelingskader kwaliteit integriteitssystemen

1. Aandacht voor integriteit (*agenderen*)
1.1 op alle niveaus en binnen alle geledingen van de organisatie (managent en uitvoering)
1.2 als onderdeel van het personeelsbeleid (selectie, introductie (eed/belofte), werkoverleg)
1.3 in relatie en communicatie met de omgeving (samenleving, belanghebbenden)
1.4 investering in integriteit via voldoende middelen (geld, tijd en expertise)
2. Duidelijkheid over integriteit(sbeleid) (*specificeren*)
2.1 heldere omschrijving/definitie van de visie op integriteit, met aandacht voor 'integritisme'
2.2 een maatschappelijk gemotiveerd (waarden en normen), samenhangend en geoperationaliseerd integriteits(beleids)plan verduidelijkt en ondersteunt die visie
3. Ethisch leiderschap *(committeren)*
3.1 managers vertonen zelf voorbeeldgedrag op het gebied van integriteit (moral person)
3.2 managers zijn toegankelijk en open naar medewerkers over integriteitsdilemma's als ook duidelijk bij schendingen (sancties).
3.3 managers vertonen leiderschap met visie op en verlenen doorlopende steun voor het integriteitssysteem (moral manager)
4. Evenwichtige integriteitsstrategie *(balanceren)*
4.1 serieuze aandacht voor zowel het bevorderen van het integriteitsbewustzijn (waardengeoriënteerd) als het tegengaan van integriteitsschendingen (regel- en sanctie georiënteerd)
4.2 ook aandacht voor de onderlinge samenhang (en onderlinge afhankelijkheid) van de waarden- en regelgeoriënteerde benaderingen en instrumenten
5. Maatregelen en instrumenten m.b.t. integriteit *(organiseren)*
5.1 Gedragscode
- de organisatie beschikt over (een) duidelijke gedragscode(s)
- werknemers (en externe belanghebbenden) zijn betrokken bij de ontwikkeling van de code
- de code wordt goed gecommuniceerd (is beschikbaar en bekend), intern en extern
5.2 Regelgeving integriteit
- duidelijke regels met betrekking tot bijvoorbeeld geschenken, nevenwerkzaamheden, declaraties, inkoop/aanbesteding, vertrouwelijke informatie en het melden van integriteitsschendingen
- deze regels zijn beschikbaar en bekend onder de medewerkers en externe belanghebbenden
5.3 Integriteit in personeelsbeleid
- in werving-, selectie en screening (procedures) nadrukkelijk aandacht voor integriteit
- aandacht voor integriteit in periodieke personeelsgesprekken en -beleid
5.4 Integriteitstraining
- integriteitstrainingen worden regelmatig aangeboden voor en bijgewoond door managers en medewerkers (met aandacht voor vervolgbijeenkomsten)
5.5 Advies, melding en onderzoek m.b.t. integriteitsdilemma's en -schendingen
- aanwezigheid van en bekendheid met vertrouwenspersonen voor advies en meldingen
- heldere vormgeving van integriteitsonderzoek naar schendingen, via interne (en externe) meldprocedures, duidelijkheid over de onderzoekseenheid en een onderzoeksprotocol
- heldere communicatie over integriteitsonderzoeken met de betrokken medewerkers, afdelingen (incl. 'nazorg') en de organisatie

5.6 Registratie en rapportage
- centrale registratie en rapportage van de meldingen van (vermoedens van) misstanden en (de uitkomsten van) integriteitsonderzoeken
5.7 Risicoanalyse
- periodieke risicoanalyses voor de bewustwording van kwetsbare processen en functies
5.8 Integriteitsbureau of -functionaris
- een integriteitsbureau of -functionaris met uitdrukkelijke taken m.b.t. de invulling, uitvoering en afstemming van het interne integriteitssysteem en beleid
- het integriteitsbureau of -functionaris wisselt kennis en ervaringen uit over integriteits-bevordering met andere organisaties en/of in (intern) netwerkverband

6. Kritische reflectie en evaluatie *(reflecteren)*

6.1 het integriteitsysteem en -beleid wordt periodiek gemonitord/geëvalueerd gericht op de feitelijke implementatie (incl. de bekendheid) van het beleid, als ook de effectiviteit/werking ervan met van daaruit ook het actualiseren en verbeteren van het beleid op de agenda.
6.2 over de resultaten van het integriteitssysteem en -beleid (en integriteitsschendingen) wordt open en transparant gecommuniceerd met de samenleving en externe belanghebbenden

Bijlage 2: Samenvatting onderzoeksbevindingen per stad

München in een notendop

Op verschillende niveaus wordt binnen de organisatie aandacht besteed aan integriteitsaspecten, maar niet onder die specifieke noemer. Integriteit leeft niet als een samenhangend beleidsthema, in plaats daarvan wordt wel aandacht besteed aan deelthema's als corruptiepreventie, compliance, pesten, (seksuele) intimidatie, discriminatie etc. De totale inzet op deze thema's is tamelijk substantieel te noemen. Het gevoerde beleid op deze deelthema's voldoet aan de maatschappelijke verwachtingen en aan de relevante regelgeving. Doordat er veel vakspecialisten in huis zijn is er veel oog voor maatwerk.

Managers zijn verplicht om trainingen te volgen waarin ook integriteitsthema's en ethisch leiderschap aan de orde komen. Dat is ook wel nodig omdat integriteit niet per se in de genen van elke manager zit of hoog op hun de agenda staat. De trainingen ondersteunen hen om hun verantwoordelijkheden op het gebied van integriteit en (ethisch) leiderschap invulling te kunnen geven. Naast dit soort waarden-georiënteerde elementen bevat het gevoerde beleid ook elementen van een regel-georiënteerde integriteitsstrategie. De laatstgenoemde is zeker nog dominant, hoewel de aandacht voor de eerstgenoemde strategie aan het toenemen is.

De organisatie beschikt niet over één centrale gedrags- of integriteitscode maar voldoet wel aan de -binnen dit evaluatiekader bedoelde- integriteitsregels en maatregelen. Integriteit maakt onderdeel uit van het personeelsbeleid. Het is bijvoorbeeld onderwerp van gesprek tijdens het introductieprogramma en er is ruimte voor om het aan de orde te stellen tijdens reguliere personeelsgesprekken. Ook in het werving en selectieproces komt het impliciet aan de orde.

Er zijn specifieke interne functionarissen en meldpunten waar medewerkers terecht kunnen voor advies, of melding kunnen doen van bijvoorbeeld discriminatie, seksuele intimidatie, huiselijk geweld, pesten, corruptie, of privéproblemen. Die meldingen (en de eventuele onderzoeken die daarnaar worden ingesteld) worden niet centraal gebundeld en geregistreerd. Doorgaans is de organisatie (vanwege privacy redenen) ook zeer terughoudend met het breed intern communiceren over de voorgevallen integriteitsschendingen. Wel wordt gemeenteraad op 2-jaarlijkse basis geïnformeerd over de ondernomen corruptie voorvallen en maatregelen. Deze informatie wordt echter niet openbaar gemaakt.

Binnen de organisatie worden risicoanalyses uitgevoerd om werkgebieden te identificeren die extra corruptie gevoelig zijn. De stad München beschikt niet over een (centraal) bureau integriteit of over (decentrale) integriteitsfunctionarissen; hoewel door afzonderlijke afdelingen en functionarissen weldegelijk aandacht wordt besteed aan onderwerpen die aan het thema integriteit zijn gerelateerd is er geen sprake van centrale aansturing en coördinatie van integriteit als een overkoepelend beleidsthema.

De organisatie informeert de gemeenteraad in tweejaarlijkse 'corruptieberichten' over de genomen corruptiepreventie maatregelen. Deze berichten richten zich vooral op de uitvoering van maatregelen en hebben in mindere mate een evaluerend karakter. Over het aantal gevallen van corruptie wordt niet in openbare stukken gerapporteerd, wel worden die in een gesloten zitting in de gemeenteraad besproken. Ook anderszins bestaat er niet de indruk dat vanuit de organisatie standaard veel aandacht wordt besteed aan het communiceren over het integriteit- en anti-corruptiebeleid met de samenleving en externe belanghebbenden.

Antwerpen in een notendop

De Algemeen-directeur en het Bureau voor Integriteit (BvI) proberen het onderwerp 'integriteit' binnen de gehele organisatie onder de aandacht te brengen en te houden. De burgemeester vervult die rol tijdens de ambtseed sessies. Integriteit komt daarin aan de orde omdat het een van de vijf kernwaarden (A-waarden) van de stad is. Naast het BvI -dat vooral

gezien moet worden als een onafhankelijke (adviserende) integriteitscommissie die tamelijk los staat van de stad en samengesteld is uit interne en externe (parttime) leden- zijn er diverse andere actoren die deel uit maken van het integriteitssysteem van de stad.

De stad Antwerpen hanteert geen compacte definitie van integriteit; de gedragscode voorziet wel in een uitgebreide omschrijving van wat daaronder wordt verstaan. De stad kiest bewust voor een eigen niet-bureaucratische integriteitsbenadering in plaats van een formalistische en stringente benadering om het risico op 'integritisme' te voorkomen en het draagvlak voor het interne integriteitsbeleid en -systeem te bevorderen. Dit verklaart wellicht ook waarom Antwerpen kiest voor een relatief bescheiden inzet van middelen voor dit thema.

Het gevoerde integriteitsbeleid gaat verder dan het minimum dat de Vlaamse overheid voorschrijft en is toegesneden op de organisatie. Het integriteitsbeleid en -systeem is niet gebaseerd op een integriteitsbeleidsplan maar is tamelijk ad-hoc en vraag-gestuurd georganiseerd. Dat neemt niet weg dat de aandacht van managers voor integriteit en integriteitsbeleid groter kan zijn. Volgens de respondenten is er in Antwerpen geen sprake van een permissieve cultuur: men stelt dat integriteitsschendingen door leidinggevenden serieus worden opgepakt en waar nodig bestraft. Omdat integriteit een A-waarde is worden leidinggevenden ook zelf geëvalueerd op hun integriteitsmanagement en ethisch leiderschap.

Het sensibiliseren en ondersteunen van managers past ook goed bij de waarden-georiënteerde integriteitsbenadering die in de loop van de tijd steeds meer nadruk heeft gekregen (in aanvulling op de noodzakelijke basis van regels en normen). Hoewel beide integriteitsbenaderingen aanwezig zijn, is het integriteitssysteem in zichzelf tamelijk gefragmenteerd georganiseerd; de noodzakelijke componenten zijn aanwezig maar het ontbreekt nog aan samenhang en coördinatie.

De organisatie beschikt naast een centrale gedragscode ook nog over diverse thematische codes gericht op bijvoorbeeld IT, sociale media en nevenactiviteiten. Er bestaan plannen om de verschillende codes in de toekomst te integreren. Ook voldoet de organisatie grotendeels aan de (binnen dit evaluatiekader bedoelde) integriteitsregels en maatregelen. Die worden bekendgemaakt via de BvI website, informatieschermen en trainingen. Ook in diverse onderdelen van de personeelscyclus (het werving- en selectieproces, de eedaflegging en beoordelingsmomenten) wordt aandacht besteed aan integriteit. Bovendien neemt elke nieuwe medewerker, een half jaar na indiensttreding, deel aan een integriteitsopleiding van een dagdeel.

De organisatie beschikt over diverse 'meldkanalen' om integriteitsschendingen intern aan te kaarten. Voor vermoedens van misstanden bestaat er een klokkenluidersprocedure en eventuele onderzoeken worden op basis van een onderzoeksprotocol verricht. De stad beschikt niet over een centraal overzicht van het totaal aantal integriteitsmeldingen en onderzoeken en rapporteert daar ook niet over. Integriteit wordt wel als thema meegenomen in de algemene audits en risicoanalyses die de Interne Audit dienst uitvoert.

Er wordt (nog) geen gebruik gemaakt van periodieke monitoring en evaluatie om de werking van het integriteitsbeleid vast te kunnen stellen. Of maatregelen aanpassing behoeven wordt (impliciet) beoordeeld op basis van ontvangen signalen in plaats van op een beleidsanalyse/evaluatie. Het BvI legt via een jaarverslag op beknopte wijze (publieke) verantwoording af over de activiteiten die het bureau verricht.

Amsterdam in een notendop

Aan het belang van integriteit wordt binnen de organisatie op verschillende wijzen aandacht besteed. Zo komt het onderwerp uitgebreid ter sprake op de introductiedag voor nieuwe medewerkers, bij het afleggen van de eed of de belofte en maakt het onderdeel uit van het personeelsbeleid. Het Bureau Integriteit (BI) speelt een belangrijke rol bij het onder de aandacht brengen en houden van het thema integriteit binnen de organisatie. BI presenteert elk jaar een

openbaar verslag over de verrichte activiteiten. Afgemeten aan de capaciteit van het BI (23 medewerkers) zet de gemeente Amsterdam stevig in op integriteit.

De gedragscode omvat geen kernachtige definitie van integriteit, maar wel een uitgebreide omschrijving van wat daaronder wordt verstaan. Het gevaar van een te strikte (en oneigenlijke) interpretatie van integriteit ligt vooral op het politiek-bestuurlijke niveau op de loer. Het Amsterdamse integriteitsbeleid en -systeem voldoet aan de maatschappelijke verwachtingen en de relevante regelgeving en tegelijkertijd vaart de gemeente zijn eigen koers en is er sprake van maatwerk.

Het BI wordt nogal geleefd door de uitvoeringspraktijk en de casuïstiek. Een meer strategische en samenhangende beleidsbepaling gebaseerd op een integriteits(beleids)plan, monitoring en evaluatie is wenselijk voor de verdere doorontwikkeling van het Amsterdamse integriteitssysteem. Voor een betere inbedding van integriteit(smaatregelen en -beleid) in de organisatieonderdelen wordt gestreefd naar een meer gestructureerde en gecoördineerde aanpak door de inzet van decentrale integriteitsfunctionarissen.

Er zou meer aandacht kunnen worden besteed aan (het belang van) ethisch leiderschap. Bijvoorbeeld door het een verplicht onderdeel te laten zijn van interne opleidingsprogramma's en managementcontracten. Aandacht voor integriteit en het zorgdragen voor een veilige werkomgeving zit niet standaard bij elke manager in de genen en staat ook niet altijd hoog op de agenda. Doordat er voor directeuren een meldplicht bestaat voor (vermoedens van integriteitsschendingen) en de afhandeling daarvan open en centraal is georganiseerd worden overtreders consequent en passend bestraft. De gevoerde integriteitsstrategie is in de loop van de tijd meerdere keren veranderd, waarbij de focus schuift tussen naleving (regel-georiënteerd) enerzijds en stimulering (waarde-georiënteerd) anderzijds, met een evenwichtige combinatie als wensbeeld voor de toekomst.

Amsterdam beschikt over een centrale gedragscode voor ambtenaren die regelmatig (met behulp van multidisciplinaire focusgroepen) wordt geactualiseerd en breed bekend wordt gesteld onder het personeel. De gemeente voldoet ook aan de -binnen dit evaluatiekader bedoelde- integriteitsregels en maatregelen die bekend worden gemaakt door het BI. In Amsterdam maakt integriteit (conform de Ambtenarenwet 2017) vast onderdeel uit van het personeelsbeleid (bijvoorbeeld: werving- en selectieproces, introductieprogramma voor nieuwe medewerkers, functioneringsgesprek, werkoverleg, etc.). BI beschikt over eigen integriteitstrainers. De belangstelling voor de training varieert en is afhankelijk van behoeften van directeuren die er opdracht toe moeten verlenen.

Er zijn verschillende advies- en meldloketten voor vermoedelijke integriteits-schendingen, waaronder het Meldpunt Integriteitsschendingen van het BI. De organisatie beschikt over een meldprocedure en op verzoek van een directeur of van de gemeentesecretaris kan BI onderzoek verrichten naar deze meldingen. De organisatie registreert het aantal meldingen van vermoedens van misstanden als ook de uitkomsten van de onderzoeken naar die misstanden en rapporteert jaarlijks daarover aan het management.

Voorts voert BI -op verzoek van directeuren- risicoanalyses uit die specifiek zijn gericht op integriteit. Het integriteitsbeleid en -systeem wordt niet periodiek gemonitord en geëvalueerd. Het beleid en het systeem worden doorgaans op basis van uit de organisatie ontvangen signalen en feedback beoordeeld en bijgesteld.

Bijlage 3: Toelichting op het onderzoek, met overzicht van geïnterviewden

De opzet van het onderzoek werd op hoofdlijnen geschetst in het eerste hoofdstuk van dit rapport, via een overzicht van de onderzoeksvragen en de gehanteerde onderzoeksmethoden (Tabel 2). Het onderzoek hield -samengevat- in: literatuuronderzoek en desk-research naar beschikbare informatie en kennis over lokale integriteitssystemen. Dit ging meer algemeen over wat bekend is over de werking van lokaal integriteitsbeleid (en -systemen), als ook over de relevante centrale (nationale) kaders en de invulling daarvan in de drie bestudeerde gemeenten. Aanvullend is informatie verzameld over de concrete invulling van het beleid in de drie gemeenten, via interviews met betrokkenen daarbij en het raadplegen van deskundigen van buiten.

De selectie van de respondenten is tot stand gekomen op basis van overleg met stedelijke contactpersonen die voor de onderzoekers als aanspreekpunt fungeerden. De contactpersonen vervulden ook een belangrijke rol in het beschikbaar stellen van relevante beleidsdocumenten en hebben tevens de conceptversie van de beschrijving van het stedelijke integriteitssysteem geverifieerd op feitelijke onjuistheden en omissies.

Over de interviews is geanonimiseerd gerapporteerd, met hieronder (ook ter verantwoording) het overzicht van het onderzoek per gemeente, met informatie over de contactpersonen en de geraadpleegde respondenten. Omdat in de stad München het begrip integriteit niet wordt gebruikt en vanwege de conceptuele complexiteit die dat met zich meebrengt is ervoor gekozen om meerdere interviews met de contactpersoon af te nemen. Daardoor is het aantal geïnterviewde personen kleiner dan in de andere steden, maar per saldo is het aantal interviews gelijk aan het aantal in Amsterdam.

München/ Duitsland
- N. Röhrle: Verwaltungsdirektorin, leitung Antikorruptionsstelle (tevens contactpersoon)
- S. Westermaier: Direktor Rechtsabteilung & Gesamtstädtischer Antikorruptionsbeauftragter
- S. Späth: detective Chief Inspector Federal Ministry of the Interior
- M. Elxnat: Referatsleiter Deutscher Städte- und Gemeindebund

Antwerpen/Vlaanderen
- A. Breëns: lid Bureau Integriteit Antwerpen (tevens contactpersoon)
- W. Verbist: trainer integriteit Antwerpen
- R. Verhaert: voorzitter Bureau Integriteit Antwerpen
- S. Cauwelier: algemeen directeur Antwerpen
- S. Dierckx: directeur inspectie financiën & interne Audit Antwerpen
- K. Verbraeken: coördinator integriteit Vlaamse Overheid
- W. de Naeyer: afdelingshoofd Audit Vlaanderen
- M. de Maerschalck: stafmedewerker Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten

Amsterdam/Nederland
- C. van Woerden: plv. hoofd Bureau Integriteit Amsterdam (tevens contactpersoon)
- J. Kooistra: hoofd Bureau Integriteit Amsterdam
- P. Harmsen: centrale vertrouwenspersoon Amsterdam
- P. Teesink: gemeentesecretaris Amsterdam
- S. Peters: coördinerend beleidsmedewerker Ministerie van BZK
- M. Marra: senior beleidsadviseur Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 4: Beknopte curricula vitae onderzoekers

Alain Hoekstra (https://www.linkedin.com/in/alain-hoekstra-2a14041a/?locale=nl_NL)
Alain Hoekstra heeft twintig jaar ervaring op het thema 'integriteit en integriteitsmanagement'. Was eerder senior beleidsadviseur op het ministerie van Binnenlandse Zaken, met erna een centrale rol in het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, en is nu verbonden aan het Huis voor Klokkenluiders. Hij verricht daarnaast als promovendus (Erasmus Universiteit Rotterdam) onderzoek naar 'the institutionalization and management of ethics', met ook tussentijds talrijke publicaties over dat thema. Alain kon – dankzij een verlofconstructie bij zijn werkgever – door de VU voor dit onderzoek worden ingeschakeld.

Leo Huberts (https://research.vu.nl/en/persons/leo-wjc-huberts)
Leo Huberts is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam, betrokken bij de VU-onderzoeksgroep 'Quality of Governance' en internationaal actief als co-chair van de mondiale IIAS Study Group 'Quality of Governance'. Zijn onderzoek betreft de 'quality, integrity and ethics of governance'. Hij is auteur en redacteur van vele boeken en artikelen, onder andere over lokale integriteitssystemen.

Andre van Montfort (https://research.vu.nl/en/persons/ajgm-van-montfort)
André van Montfort is bestuurskundige en jurist, universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam en vanuit de VU-onderzoeksgroep 'Quality of Governance' betrokken bij diverse projecten en publicaties over (lokale) integriteitssystemen. Zijn aandacht gaat ook uit naar de relatie tussen integriteit en recht.

Christoph Demmke (https://www.linkedin.com/in/christoph-demmke-89754626/?originalSubdomain=de)
Christoph Demmke is politicoloog en bestuurskundige met vele en veelzijdige ervaringen als onderzoeker en adviseur, onder andere als professor of comparative public administration aan het European Institute of Public Administration (EIPA) in Maastricht en als professor of public management and public policy aan de Universiteit van Friedrichshafen in Duitsland. Zijn netwerkwerk kenmerkt zich door vele internationale betrokkenheden (OECD, EU) en hij heeft een groot aantal publicaties gerealiseerd. Christoph is momenteel professor of Public Management aan de University of Vaasa in Finland.

Jeroen Maesschalck (https://www.law.kuleuven.be/linc/leden/00031928)
Jeroen Maesschalck is gewoon hoogleraar aan het Leuvens Instituut voor Criminologie aan de KU Leuven. Hij verricht onderzoek naar ambtelijke integriteit en naar management en beleid in criminologisch relevante sectoren. Hij heeft ruime ervaring met training en consulting in ambtelijke integriteit in België en het buitenland.