

Integriteit van het lokaal bestuur

Wat betekenen de resultaten die in voorgaande hoofdstukken worden gepresenteerd? Welke lessen voor het integriteitsbeleid kunnen er voor de toekomst uit worden getrokken? In dit afsluitende hoofdstuk worden algemene conclusies en implicaties verbonden aan de onderzoeksresultaten. Eerst vatten we de ontwikkeling van het beleid op dit terrein samen. Daarna typeren we kort de aard van het verrichte onderzoek, met aandacht voor de beperkingen, gevolgd door een kenschets van de belangrijkste resultaten. Dat alles leidt tot reflectie op de stand van zaken en suggesties voor de toekomst van het integriteitsbeleid in Nederland.

INTEGRITEITSBELEID: 1992-2010

Integriteit is in toenemende mate een cruciaal thema, niet alleen in het lokale maar het gehele Nederlandse openbaar bestuur en steeds meer ook daarbuiten. Ook het bedrijfsleven en (semi)publieke organisaties en maatschappelijke ondernemingen, zoals woningcorporaties, universiteiten en de maatschappelijke zorgsector, zijn de afgelopen jaren volop met het thema in de weer geweest. Om integriteitsbewustzijn van ambtenaren en politici te bevorderen (en niet-integer gedrag te reguleren en te sanctioneren) voeren Nederlandse overheidsorganisaties sinds 1992 in toenemende mate specifiek *integriteitsbeleid*, met het ministerie van BZK en het sinds enkele jaren zelfstandig opererende BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector) als landelijke initiators en aanjagers.

Het integriteitsbeleid van de jaren negentig van de vorige eeuw tot de millenniumwisseling kenmerkte zich door maatregelen in de infrastructuur van organisatie en besluitvorming. Het was gericht op de rechtmatigheid van het overheidsbeleid, op informatiebeveiliging, inkoop en aanbesteding, mandatering, het omschrijven en handhaven van bevoegdheden, het regelen van nevenactiviteiten, het aannemen van geschenken en het bevorderen van functiescheiding. De regels werden aangescherpt en handhaving en controle

werden sterker aangezet. De afzonderlijke rechtmatigheidstoets die de accountant gehouden is uit te voeren en de wettelijke eis tot het uitbrengen van een jaarverslag over het gevoerde integriteitsbeleid behoren tot het aangescherpte integriteitsbeleid. Dit geheel van regels en procedures wordt tegenwoordig aangeduid met de term *hard controls*.

Daarna is de volgende fase – sinds de laatste jaren het terrein van de *soft controls* – in de belangstelling gekomen. Maatregelen zijn meer en meer gericht op de competenties van werknemers in de zin van het aanleren of aanscherpen van het ethisch bewustzijn, het onderkennen van dilemma's, het ontwikkelen van omgevingsgevoeligheid, motivatie en onafhankelijkheid in denken (oordeelsvorming) en doen.

Met deze twee soorten van maatregelen wordt beoogd te voorkomen dat organisaties, bestuurders en ambtenaren te maken krijgen met corruptie, fraude (diefstal, verduistering), valsheid in geschrifte, belangenverstrengeling, misbruik of manipulatie van informatie of misbruik van bevoegdheden. Tegenwoordig komt een derde terrein scherper in beeld: de eis van ethisch leiderschap. Wil de integriteitscultuur in de organisatie in orde zijn, dan is dat steeds uitdrukkelijker een eerste verantwoordelijkheid voor bestuurders en management. Het gaat om het goede voorbeeld geven en verantwoordelijkheid dragen voor het morele klimaat in de organisatie, dus *commitment* en *accountability*. Ethisch leiderschap getuigt van betrokkenheid bij het integer handelen van de organisatie, het stimuleren van moreel besef bij medewerkers en visie op en het articuleren van waarden en normen (Van den Heuvel, 2010; Lasthuizen, 2008; Algemene Rekenkamer, 2010).

Dit onderzoek heeft de aanwezigheid van zowel *hard* als *soft controls* en ook de mate van aandacht en invloed van leidinggevend en prominente instituties binnen en buiten ons openbaar bestuur als onderwerp. Nieuw is de meer expliciete aandacht voor de effectiviteit van het beleid alsmede de aandacht voor zowel politiek als ambtenarij, waar voorheen meestal alleen de ambtelijke organisatie onderdeel van onderzoek was.

ONDERZOEK

Ons onderzoek is verricht onder raadsgriffiers en gemeentesecretarissen, omdat zij zicht hebben op respectievelijk politiek-bestuurlijke en ambtelijke integriteit en op de vorming, implementatie en doorwerking van het integriteitsbeleid voor de lokale politiek en voor de gemeentelijke ambtelijke organisatie. Alle 431 Nederlandse gemeenten zijn voor het onderzoek benaderd. De respons was bevredigend (58.9% van de raadsgriffiers en 58.2% van de secretarissen werkten mee).

Dat betekent dat het onderzoek een beeld geeft van de stand van zaken van het integriteitsbeleid en integriteitsbewustzijn bij de Nederlandse gemeenten

anno 2010, vanuit het *perspectief* van de gemeentesecretarissen en de raadsgriffier. Inherent aan dit type onderzoek is een aantal beperkingen met betrekking tot de conclusies die kunnen worden getrokken en hun reikwijdte. Secretarissen en griffiers hebben het beste zicht op hun eigen, directe werkomgeving en veel minder op bijvoorbeeld het college van B&W of de lokale politieke partij wanneer het gaat om aandacht voor integriteit in al zijn facetten. Dit moet bij elke conclusie in het achterhoofd worden gehouden. Voor de lokale politiek geldt *überhaupt* dat sprake is van een 'getrapt', indirect oordeel (er zijn immers geen raadsleden zelf geënquêteerd) en dat oordelen van de geënquêteerde raadsgriffiers nog meer *percepties* zijn dan die van de secretarissen, die over de gemeentelijke organisatie spreken waarvoor zij zelf (ambtelijk) eindverantwoordelijk zijn.

Voor het effectiviteitsoordeel (en ook het oordeel over de mate van invloed op het integriteitsbeleid van diverse instituties en factoren) geldt dat direct naar een oordeel – en dus perceptie – van de respondenten is gevraagd en niet een objectieve effectiviteitsmeting heeft plaatsgevonden. Dan is bijna per definitie sprake van het gevaar van een te positieve zelfrapportage. Het is goed dat te bedenken bij de interpretatie van de resultaten over de eigen rol van gemeentesecretaris en raadsgriffier (invloed en betekenis ervan, succes van het 'eigen' beleid).

WAT ER MISGAAT

Beleid is bedoeld om problemen aan te pakken, integriteitsbeleid is er om het integriteitsbewustzijn te bevorderen en integriteitsschendingen tegen te gaan. Om die reden is in het onderzoek ook aandacht besteed aan wat er misgaat in het lokale openbaar bestuur, aan de mate waarin integriteitsschendingen aan de oppervlakte komen en worden onderzocht.

Het onderzoek levert nieuwe informatie op over het aantal vermeende gevallen van corruptie en fraude waarmee gemeentesecretarissen te maken kregen en over de vraag of hun onderzoek tot de conclusie leidde of er werkelijk iets mis was en of politie en justitie zijn ingeschakeld. Ook werden gegevens verzameld over het aantal onderzoeken naar integriteitsschendingen in bredere zin en werd meer specifiek aan de raadsgriffiers gevraagd waar zij integriteitsproblemen zien.

Het geschatte totale aantal onderzoeken naar mogelijke corruptie en fraude dat jaarlijks in Nederlandse gemeenten van start gaat, blijkt de afgelopen jaren fors toegenomen, van 135 rond 2003 naar 301 nu. Dat kan worden toegeschreven aan de toenemende bewustwording van het belang van integriteit, toegespitst op corruptie en fraude. Gemeenten zijn alerter, maar dat bewustzijn is

nog allesbehalve gemeengoed. Veel gemeenten meldden dat ze niet of nauwelijks met gevallen geconfronteerd werden.

In twee derde van de gevallen concluderen gemeentesecretarissen dat er ook werkelijk iets mis was, in een derde van die werkelijke gevallen leidde dat tot het inschakelen van politie en justitie. Verreweg de meeste corruptie- en fraudeonderzoeken gingen over ambtenaren (88%). Bestuurders en politici zijn veel minder vaak onderwerp van onderzoek. Dat ligt ook voor de hand, omdat in het openbaar bestuur veel meer ambtenaren dan bestuurders werken. Ook speelt het feit een rol dat beleid gericht op de integriteit van politiek en bestuur later tot ontwikkeling is gekomen en minder gevestigd is dan dat voor ambtenaren. Dat is terug te zien in de informatie over de integriteit van lokale politici.

Raadsgriffiers signaleren in de lokale politiek integriteitsdilemma's en -schendingen. Omkoping van gemeenteraadsleden kwam weinig voor, andere vormen van dubieus handelen werden vaker gesignaleerd (onterechte bevoordeling, onzorgvuldig omgaan met informatie, deelname aan besluitvorming bij privébelang). Dit leidt tot de conclusie dat (meer) aandacht nodig is voor integriteitsdilemma's en schendingen in politiek-bestuurlijke gremia (aansluitend bij de koers die landelijk is ingezet).

Integriteitsproblematiek is breder dan corruptie en fraude. Nogal wat gemeenten zijn niet in staat de vraag naar het aantal onderzoeken naar integriteits-schendingen in brede zin adequaat te beantwoorden. Het registreren van onderzoeken naar integriteitsschendingen blijkt voor verbetering vatbaar.

De meeste gemelde integriteitsonderzoeken gaan over andere schendingen, vooral over ongewenste omgangsvormen, gevolgd door fraude, misbruik van middelen en het overschrijden van regels. Dat illustreert dat de aandacht voor integriteit zich niet kan beperken tot corruptie en fraude (23% van het totaal). Extrapolatie van het aantal onderzoeken leidt tot de schatting dat er jaarlijks ongeveer 1320 keer lokaal een onderzoek naar (het brede terrein van) integriteitsschendingen wordt gedaan.

Tot welk totaalbeeld leiden deze gegevens, is het goed of slecht gesteld met de integriteit van het (lokaal) bestuur? Gaat het om verontrustende gegevens omdat er zoveel onderzoeken plaatsvinden (en elk geval er een te veel is)? Of is het beeld geruststellend omdat het om honderdduizenden ambtenaren en politici gaat en integriteit en onkreukbaarheid dus regel zijn en schendingen uitzondering? Beide interpretaties zijn valide, het glas is half vol en tegelijk half leeg. De omvang van de problemen moet niet overdreven worden, elke associatie van het Nederlandse openbaar bestuur met 'corrupte bananen-republieken' is onzinnig. Tegelijk laten de gegevens zien dat integriteitsdilemma's en -schendingen tot de werkelijkheid van elk bestuur behoren, ook in Nederland, hetgeen het belangrijk maakt dat het openbaar bestuur

daarop alert is en effectief integriteitsbeleid ontwikkelt en uitvoert. Dat vereist functionarissen en instanties die het voortouw nemen, een organisatiecultuur die getuigt van affiniteit met integriteit en integriteitsbeleid met instrumenten die ertoe doen.

VAANDELDRAGERS

Hoe komt integriteit op de lokale politieke en ambtelijke agenda en wie is daarvoor verantwoordelijk? Wanneer het gaat om aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid in de ogen van de gemeentesecretaris, zijn – zo leert het onderzoek – de secretaris (bovenaan), de ambtelijke leiding en zeker ook de burgemeester de vaandel dragers. Dit beeld komt overeen met formele verantwoordelijkheden en verwachtingen. Wethouders, raadsgriffie en (lokale) media hebben volgens secretarissen ook behoorlijke aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid. Raadsleden, politieke partijen en burgers in veel mindere mate.

Volgens griffiers zijn naast henzelf (bovenaan) ook de gemeentesecretaris, de ambtelijke leiding en in iets mindere mate de burgemeester de vaandel dragers van het integriteitsbeleid. Wethouders scoren lager dan de gemeenteraad – waar de griffiers het meeste zicht op hebben – al loopt deze in hun ogen ook niet voorop wanneer het om aandacht voor integriteitsvraagstukken gaat. De aandacht van de (lokale) media schatten de griffiers aanmerkelijk lager in dan secretarissen. Politieke partijen en burgers staan onderaan. Verdeeld zijn de griffiers ook over de kwestie of integriteit hoge prioriteit in de gemeenteraad krijgt: bijna een derde is het hier (zeer) mee eens, maar ruim een derde ook (zeer) oneens. Ofschoon 86% van de griffiers in ons onderzoek aangeeft zich uitdrukkelijk verantwoordelijk te voelen voor de integriteit in de raad, kunnen zij die verantwoordelijkheid uiteraard niet alleen dragen. Ook leven er ambities op dit vlak bij de burgemeester en het presidium. Op dit punt past de conclusie dat de verantwoordelijkheden voor de lokale politieke integriteit nog niet uitgekristalliseerd zijn.

POLITIEK EN POLITICI

Bestaan er verschillen tussen (lokale) politieke partijen in de mate waarin ze aandacht besteden aan integriteit? Opvallend is dat vooral ChristenUnie, GroenLinks, D66 en SGP volgens griffiers met behoorlijk tot veel aandacht voor integriteit in de raad opereren, althans veel aandacht hebben voor integriteit in hun politieke opereren. Zowel nationaal gevestigde grotere partijen als prominente lokale partijen hebben in de ogen van griffiers minder aandacht voor integriteit. Verder zijn weinig zinnige conclusies te trekken over

bijvoorbeeld verschillen tussen 'links' en 'rechts' en 'christelijk' versus 'niet-christelijk'. Al met al zijn de verschillen gering.

Intrigerend is dat 'de wensen van de eigen partij' en 'wat ze voor de eigen achterban willen bereiken' volgens griffiers de voornaamste drijfveren voor raadsleden zijn. Ruim twee derde van de griffiers geeft daarnaast aan dat raadsleden zich veel of volledig laten leiden door hun/de persoonlijke moraal en ethiek, direct gevolgd door 'wat ze voor burgers willen bereiken', 'wat burgers belangrijk vinden' en 'wensen van burgers'. Daarna volgen regels en procedures en eigen professionele standaarden. Gezien de vele (klassieke) bestuurskundige studies over botsende en conflicterende waarden, belangen en loyaliteiten van politici en ambtenaren (ten opzichte van bijvoorbeeld politiek, achterban, wet, professie of het eigen geweten) wekt het geen verbazing dat deze drijfveren naast elkaar bestaan.

ORGANISATIECULTUUR

In de gemeentelijke organisatiecultuur wordt volgens secretarissen open over integriteit, integriteitsteksties en dilemma's gesproken en spelen leidinggevenden de rol die zij volgens wetenschappelijke theorieën en beleidsdoelstellingen moeten spelen. Driekwart van de secretarissen stelt dat er binnen de organisatie voldoende onderling vertrouwen heerst (5% is het daar overigens (zeer) mee oneens). Eveneens driekwart is van mening dat het voor medewerkers duidelijk is waar de grenzen liggen als het over integer gedrag gaat. Veel minder is de lokale ambtelijke top het eens met de stelling dat ongewenst gedrag ook altijd aan het licht komt. Men is van mening dat collega's elkaar niet altijd aanspreken op ongewenst gedrag (slechts 21.5% is het (zeer) eens met deze stelling). Zoals later zal blijken zijn regelingen voor vertrouwenspersonen, klokkenluiders, registratie en meldingen van schendingen, die aanspreekgedrag zouden moeten bevorderen en (indien nodig) formeel en sanctionerend ondersteunen, juist de regelingen die minder bekendheid onder medewerkers genieten. Onderzoek van De Graaf (2008, 2009) toont overigens aan dat de bereidheid en redenen om misstanden binnen overheidsorganisaties te melden uiteenlopen en dat grenzen tussen 'verklikken' en de persoonlijke 'spiegeltest' soms dun en vaag zijn. Dit maakt aanspreken en melden vaak ingewikkeld en betekent dat op dit punt alertheid nodig is, zeker in kleinere overheidsorganisaties waar men elkaar goed kent (ons kent ons).

Een tweede kanttekening bij het positieve (zelf)beeld van de organisatiecultuur vloeit voort uit de vergelijking met onderzoek onder medewerkers (hoofdstuk 2). Daaruit blijkt dat medewerkers in de gemeentelijke organisatie elkaar in beperkte mate op niet-integer gedrag aanspreken en er bovendien beperkt zicht op hebben.

We concluderen dat er duidelijk aandacht nodig is voor de werking van de instrumenten die beogen dat collega's elkaar aanspreken op integriteit en, indien dat niet lukt, zij de kanalen kennen en benutten om schendingen te melden (bij de leiding of elders in de vorm van het 'luiden van de klok').

GROTE VARIËTEIT AAN (VERPLICHT EN VRIJWILLIG) AANWEZIG INSTRUMENTARIUM

Bij het vellen van oordelen over de aanwezigheid en werking van beleidsinstrumenten, is het goed onderscheid te maken tussen verplichte, aangereikte en zelf ontwikkelde en verkozen instrumenten.

Met de aanwezigheid van het van rijksweges verplichte, regulerende instrumentarium (gedragscode, ambtseed, regelingen voor declaraties en nevenfuncties) voor de gemeentelijke organisatie zit het wel goed in het lokaal bestuur. De aanwezigheid is over de gehele linie gestegen, althans daar waar een vergelijking met eerdere inventarisaties mogelijk is. Relatief nieuwere instrumenten met een *soft control*-karakter zijn minder aanwezig en ook minder bekend, met uitzondering van integriteitstrainingen die volgens secretarissen een redelijke bekendheid genieten. Al is integriteit regelmatig onderwerp van gesprek in het werkoverleg, aldus gemeentesecretarissen, de verslaglegging hierover in managementrapportages blijft achter waardoor dit gegeven feitelijk weinig doorzichtig is.

Al met al wordt het beeld van eerder onderzoek ondersteund: wat klassiekere, regulerende en vaak ook verplichtende instrumenten zijn in het overgrote deel van gemeenten aanwezig (en deels ook inmiddels bekend), maar dit geldt minder voor nieuwere en minder tastbare instrumenten, zowel voor hun aanwezigheid als bekendheid.

Bijna elke gemeente beschikt over een gedragscode voor de raad en regelingen over het openbaar maken van nevenactiviteiten, onkostenvergoedingen en het aannemen van geschenken (let wel: de eerste twee instrumenten zijn verplicht, terwijl over onkosten en geschenken slechts richtlijnen bestaan; over de van rijksweges vastgestelde forfaitaire onkostenvergoeding hoeft door het raadslid bovendien niet specifiek verantwoording te worden afgelegd). Deze instrumenten zijn onder raadsleden over het algemeen behoorlijk tot zeer bekend, aldus griffiers (zij het in (veel) mindere mate dan de ambtenaren hun 'instrumentarium' kennen). Interessant zijn de bevindingen voor specifieke 'politieke' instrumenten. Meer dan tachtig procent van de griffiers stelt dat gemeenten afspraken maken over stemonthouding bij de schijn van belangenverstremgeling; een keuze van raadsleden gebaseerd op artikel 28 van de Gemeentewet. Expliciete aandacht voor integriteit in de inwerkperiode van nieuwe raadsleden is er bij zevenentachtig procent van de griffiers.

Dit percentage ligt hoger dan dat van het aantal gemeentesecretarissen dat aangeeft dat integriteit regelmatig onderdeel is van werkoverleg. Overigens is het bestaan van deze aandacht volgens griffiers bij een deel van de raadsleden zelf nog nauwelijks bekend.

BEKENDHEID EN EFFECTIVITEIT VAN WAT AANWEZIG IS

De bekendheid van de instrumenten verschilt. Instrumenten die in bijna elke gemeente aanwezig zijn, genieten de meeste bekendheid, maar er zijn ook uitzonderingen. De wat minder 'harde' en zichtbare instrumenten als de klokkenluidersregeling en de vertrouwenspersoon (zij nemen qua aanwezigheid een middenpositie in) zijn minder bekend dan bijvoorbeeld de gedragscode of geschenkenregel. Over het algemeen is de bekendheid van de instrumenten bij raadsleden volgens griffiers hoog. Voor elk instrument geldt dat het bij minstens (ruim) de helft van de raadsleden behoorlijk tot zeer bekend is. Ook wanneer minder dan twintig procent stelt dat wethouders worden onderworpen aan een integriteitstoets, is dit instrument – indien aanwezig – wel bij twee derde van de raadsleden behoorlijk tot zeer bekend.

Ook de effectiviteit van instrumenten wordt verschillend beoordeeld. De meest aanwezige (en vaak ook bekende) instrumenten zijn volgens secretarissen en griffiers in de regel het meest effectief. Wanneer daarnaast het algemene effectiviteitsoordeel wordt vergeleken met het effectiviteitsoordeel over instrumenten die ook feitelijk in de gemeente van de respondent aanwezig zijn, geldt in bijna alle gevallen dat het laatste oordeel hoger uitvalt. De instrumenten met de hoogste effectiviteit zijn volgens secretarissen ook in zeer hoge mate in de gemeentelijke organisatie aanwezig. 'Bekend maakt bemind' of scherper: 'wat we hebben werkt ook goed en daarom hebben we het ook'. Dat geldt minder voor integriteitstrainingen, die trouwens wel als (zeer) effectief worden beschouwd. Opvallend is dat instrumenten die onder de noemer *screening* vallen en dus tot de *hard controls* behoren – controle van diploma's en getuigschriften en risicoanalyses – als minder effectief worden beoordeeld dan de eerder genoemde instrumenten. Overigens staan deze ook in de onderste regionen wat betreft aanwezigheid. Hetzelfde geldt tot op zekere hoogte voor centrale registratie van schendingen en verslaglegging van het integriteitsbeleid in managementrapportages.

Van alle instrumenten voor de gemeenteraad is de openbaarmaking van nevenactiviteiten het meest effectief volgens raadsgriffiers. Meer dan zeventig procent van hen vindt dit instrument behoorlijk tot zeer effectief (in vrijwel alle gemeenteraden aanwezig volgens hen). Ook afspraken over stemonthouding hebben naast hoge aanwezigheid en bekendheid, een hoge mate van effectiviteit. Net als bij secretarissen worden enkele instrumenten die veel aanwezig

en zeer bekend zijn, niet als bijzonder effectief beschouwd, zoals regelingen voor onkostenvergoeding en het aannemen van geschenken (hetgeen kan impliceren dat een teveel aan regelingen er juist toe leidt dat men zich hieraan onttrekt). Voor tenminste twee instrumenten geldt het omgekeerde. Expliciete aandacht van burgemeester en wethouders voor integriteit voorafgaand aan het aantreden van nieuwe raadsleden wordt opmerkelijk effectief beoordeeld, terwijl er in veel gemeenten van zulke expliciete aandacht geen sprake is.

Voor alle instrumenten geldt dat ze (fors) effectiever worden bevonden indien ze volgens griffiers ook aanwezig zijn. De beoordeling van de effectiviteit van de integriteitstoets van wethouders stijgt 25% wanneer het instrument ook daadwerkelijk aanwezig is (hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat er uiteindelijk weinig griffiers zijn die aangegeven hebben dit instrument ook in te zetten). Ditzelfde geldt voor trainingen die op moreel bewustzijn en integer handelen zijn gericht en het toezicht van het presidium op het integriteitsbeleid (een toename in het effectiviteitsoordeel van respectievelijk zestien en drieëntwintig procent). Voor dit laatste instrument geldt dat het volgens slechts de helft van de griffiers in hun gemeente adequaat functioneert. Op dit terrein kan de integriteit van Nederlandse gemeenteraden worden versterkt, waarin het presidium (met burgemeester en raadsgriffier) een centrale rol zou kunnen vervullen.

Interessant zijn de meningen over de factoren en instituties met invloed op het integriteitsbeleid. De eigen invloed van secretarissen wordt als meest aanzienlijk gekarakteriseerd. Ook aan het college van B&W en de persoon of eenheid die belast is met het integriteitsbeleid wordt relatief veel invloed toegerekend. Als wetgever heeft de rijksoverheid ook een stevige invloed, aldus de secretarissen, maar slechts een kwart van hen geeft aan dat het ministerie van BZK als aanjagend en toezichhoudend instituut (zeer) veel invloed heeft (gehad) op het beleid; de helft vindt dat het ministerie enige invloed heeft. Het is lastig in te schatten in hoeverre dit enigszins 'chauvinistische' resultaat de werkelijkheid recht doet, maar feit is dat naast voorschriften van rijkswegge ook lokaal veel, soms vooruitstrevende, beleidsinitiatieven zijn ontwikkeld.

Griffiers (evenals secretarissen voor het gehele beleid) achten de eigen invloed op het beleid voor de gemeenteraad het grootst. De ambtelijke leiding heeft volgens de griffiers daarentegen de minste invloed. Dit getuigt – zoals ook bij gemeentesecretarissen – van een positieve zelfrapportage. Anderzijds moet worden erkend dat gemeenten en VNG behoorlijk actief zijn op dit terrein, zoals ook al in het begin van deze rapportage werd opgemerkt. Met name grote gemeenten zoals Amsterdam hebben een duidelijke initiërende rol gespeeld.

Tot slot valt het op dat er verschillen zijn tussen kleinere en grotere gemeenten, vooral in de mate waarin het instrumentarium en de effectiviteit ervan op orde worden geacht en – wellicht daarmee samenhangend – de mate waarin invloed van wetgeving vanuit de rijksoverheid en het ministerie van BZK als

aanjager als groter of kleiner wordt beoordeeld. Zowel de aandacht voor integriteit als de effectiviteit van beleid is het grootst in grotere gemeenten (vooral de grote vier, maar ook de groep daaronder, met 100.000-250.000 inwoners).

INTEGRITEITSBELEID VAN DE TOEKOMST

Duidelijk is dat het lokaal bestuur grote vorderingen heeft gemaakt in aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid. Het besef van het belang van integriteit en de noodzaak er serieus aandacht aan te besteden is onder direct betrokkenen en leidinggevendenden breed aanwezig en dat geldt zowel voor het lokale politieke als het ambtelijke bestuur, voor instrumenten gericht op regels, procedures, normen en sancties en de gerichtheid op het tegengaan van schendingen (*hard controls*) als voor initiatieven gericht op bewustwording en moreel besef om integriteitsproblemen te voorkomen (*soft controls*). Tegelijk is duidelijk dat uit ons onderzoek een aantal aanvullende kanttekeningen en suggesties voortvloeit, zeker wanneer wordt geredeneerd vanuit de wens te komen tot wat Karssing en Spoor (2010) betitelen als 'integriteitsbeleid 3.0' (waarbij integriteit een volkomen vanzelfsprekend en geïntegreerd onderdeel is van (goed) ambtenaarschap).

1. Er bestaan in gemeenten veel regelingen, normen en procedures, maar niet alle *hard controls* zijn overal doorgedrongen, bekend en effectief. Aandacht is nodig voor een adequate *registratie* van wat er misgaat (integriteitsschendingen) en voor de instrumenten om op de stand van zaken te *reflecteren* (managementrapportages, verslaglegging en beleidsverantwoording).
2. Nieuwere instrumenten met veelal een *soft control*-karakter, gericht op bewustwording, zijn minder aanwezig en nog minder bekend. Aandacht is ook nodig voor het trainen van integriteitsbewustzijn, het continu in gesprek blijven over integriteit en het belang van *aandacht voor integriteit in alle dagelijkse werkprocessen*, vanaf het moment van aanstelling en beëindiging.
3. Het laten doordringen van 'integriteit' tot in alle haarvaten van de organisatie is niet iets dat landelijk georganiseerd kan worden. Hierin schuilt een opdracht voor het lokale politieke en ambtelijke bestuur.
4. Meer *aandacht blijft nodig voor initiatieven gericht op de lokale politiek* (gemeenteraad, politieke partijen), omdat de politiek achterloopt bij de beleidsontwikkeling in de ambtelijke organisatie. Er is minder beleid, niet alle thema's staan op de agenda (partijfinanciën), terwijl zich lokaal toch veel integriteitsdilemma's voordoen. Belangenverstrengeling en waarden- en loyaliteitsconflicten behoren per slot tot de dagelijkse werkelijkheid van politici. Hetzelfde lijkt te gelden voor de integriteit van het 'bestuur' (B&W), een thema dat in ons onderzoek minder aan bod kwam.

5. Er bestaan nogal wat *verschillen tussen kleinere en grotere gemeenten* in aandacht voor en de aanwezigheid van beleid. Dat zal te maken hebben met de aard en omvang van de problematiek en met de aanwezige capaciteit en deskundigheid, maar die factoren zouden regionaal, provinciaal en landelijk tot bezinning moeten leiden over de gewenste inrichting van het beleid in brede zin.
6. Een neveneffect van een veelheid aan instrumenten kan zijn dat het zicht op het totaal verloren gaat en het naleven van regels een doel op zich wordt. Dat roept de vraag op naar de optimale mix van instrumenten (*hard* en *soft*) en van organen of instituties die zich voor integriteit inzetten. Een meer stelsel- of systeemgerichte benadering zou dienstbaar kunnen zijn.
7. De veelheid en verscheidenheid van instrumenten roepen de vraag op welke instrumenten er in welke context echt toe doen en welke instrumenten wellicht kunnen worden geschrapt.

MORAAL IN BEWEGING

In een van zijn columns die hij al dertig jaar lang voor *Binnenlands Bestuur* schrijft, merkte Douwe Jan Elzinga op, dat er bij voortdurend en met grote intensiteit wordt getwijfeld aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. 'Er is altijd wel een bestuurder of een instituut voorhanden om aan te geven dat het vijf voor twaalf is.' Legitimiteitserosie en verlies van vertrouwen van de burger in de overheid kenschetsen de deplorabele toestand waarin het openbaar bestuur zou verkeren. Hij vindt dat doemdenkers en onheilsprofeten moeten worden ontmaskerd en bestreden, want bestuurlijk doemdenken leidt volgens hem tot algehele stagnatie omdat de analyse veelal weinig overtuigingskracht heeft (Elzinga, 2010). Inderdaad, het is niet zo gemakkelijk empirisch helder en verantwoord vast te stellen of beleid en bestuur aan daarvoor geldende maatstaven voldoen of deze worden nageleefd en in welke mate dat gebeurt.

Met deze wetenschap in het achterhoofd, hebben wij in ons onderzoek geprobeerd de stand van zaken van de integriteit, het integriteitsbeleid en de effectiviteit van het beleid op te maken. De conclusies van ons onderzoek geven geen aanleiding ons in het koor van de somberaars, doemdenkers en criticasters te mengen. De integriteit en het integriteitsbeleid in gemeenten staan er *grosso modo* goed voor, terwijl we er tegelijk voor pleiten aan het thema continue aandacht te besteden en het te onderhouden met het besef dat het altijd beter kan. Maar hoe dan wel?

Dat is moeilijk in theorie aan te geven, want in de eerste plaats is het de samenleving die eisen stelt aan het functioneren van het bestuur dat over haar is gesteld. De waarden en normen die daarin een rol spelen, ontspruiten aan de publieke moraal die zich vormt en in beweging blijft. Integriteit is geen statisch concept. De samenleving, de burger, eist van bestuursorganen en van

bestuurders (en van de ambtelijke dienst die onder hun verantwoordelijkheid functioneert) onkreukbaarheid. Deze publieke moraal heeft zich de laatste jaren sterk ontwikkeld. Bewustwording en een kritische houding tegenover de overheid zijn daarvan belangrijke en zichtbare uitingen. De overheid beantwoordde die eis van onkreukbaarheid door middel van tal van beleidsmaatregelen die het integer handelen in en van de organisatie moeten waarborgen en in goede banen moeten leiden en die integriteitsschendingen dienen te voorkomen. Deze beweging zal steeds doorgaan, er zullen nieuwe eisen, nieuwe regels en nieuwe normen bijkomen en oude verdwijnen. De ontwikkeling van het integriteitsbeleid in de tijd laat dit ook zien. Hoe goed het integriteitsbeleid ook op orde is, in zekere zin is integriteit 'nooit af'.

Het gesignaleerde aantal onderzoeken naar corruptie, fraude en andere schendingen geeft aan dat er onverminderd aandacht nodig is voor het signaleren en bestrijden van integriteitsschendingen in het openbaar bestuur en het bevorderen van integriteit van bestuurders, ambtenaren en politici. Dat geldt niet alleen voor gemeenten maar voor alle overheidsniveaus. Er zijn veel overheidsorganen die zich daarvan onvoldoende bewust zijn. Dat geldt voor een deel van de gemeenten, maar zeker ook voor andere (semi)overheidsniveaus. Vooral de politiek dient een inhaalslag te maken. Politici en bestuurders moeten (en willen) middenin de samenleving staan, maar daarmee zijn niet altijd waarden als onafhankelijkheid en integriteit te verenigen. Dat wijst op de noodzaak voor ons openbaar bestuur te komen tot een besturingsfilosofie waarvan integriteit een vanzelfsprekend onderdeel uitmaakt, maar tevens wordt verbonden met andere eisen die we aan politici en ambtenaren stellen. Goed besturen vereist aandacht voor effectiviteit, democratie, rechtmatigheid en integriteit.