



05. Nevel



06. Winterwaas



07. Grijs verleden



08. Muis



09. Duifgrijs



10. Kinderkopje



11. Leem



12. "Anno"

ZILVERWERK

Maarten van Zwieten, Anne Verbeek

GRIJS

onderzoek naar achtergronden en risicofactoren bestuurlijke integriteit



13. Salie



17. Hollandse lucht



26. Schittering



39. Oorspronkelijk



50. Nacht



53. Zink & Zo



56. Lood



57. Witst



58. IJzig



59. Beton



60. Klei



61. Dons



62. Kalk



63. Krijt



65. Katoen



49. Inktpotje

ZILVERWERK ©
21.06.12

Disclaimer

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De casuïstiek die in dit rapport wordt beschreven is gebaseerd op betrouwbare en geanonimiseerde bronnen. Voor de juistheid en volledigheid wordt echter niet ingestaan. De informatie is indicatief en heeft niet langer betrekking op een concreet geval of een specifieke situatie. Elke overeenkomst met een bestaande situatie berust op toeval.

Aan de verstrekte informatie kunnen geen rechten worden ontleend. ZILVERWERK aanvaardt geen aansprakelijkheid. Niets uit deze site mag worden veelevoudigd, overgedragen, bewerkt of verspreid zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs. Alle auteursrechten berusten bij ZILVERWERK. Het Nederlands recht is van toepassing.

INHOUDSOPGAVE

<i>Managementsamenvatting</i>	4
1. INLEIDING	5
1.1 <i>Voorbeeldig bestuur</i>	5
1.2 <i>Integriteit als kwalificatie</i>	5
2. ONDERZOEK	6
2.1 <i>Integriteitcasuïstiek 2010</i>	6
2.2 <i>Vervolgonderzoek 2011</i>	6
2.3 <i>Onderzoeksproces</i>	6
2.4 <i>Uitkomsten</i>	7
I. <i>Type integriteitschending</i>	7
II. <i>Melden of benoemen schending</i>	9
III. <i>Procesverloop</i>	9
IV. <i>Risicofactoren</i>	9
3. ANALYSE	13
3.1 <i>Tussen zwart en wit</i>	12
3.2 <i>Het begrip (van) integriteit</i>	12
3.3 <i>Integriteit als politiek bestuurlijk machtsmiddel</i>	13
3.4 <i>Zo doen we dat hier...</i>	14
4. AANBEVELINGEN	15
4.1 <i>Institutionaliseren formele verantwoordelijkheid</i>	15
4.2 <i>Ontwikkelen bestuurlijk interpretatiekader</i>	16
4.3 <i>Opstellen doelgroepspecifieke gedragscodes</i>	16
4.4 <i>Stimuleren preventieve dialoog</i>	17
4.5 <i>Helderheid creëren en contrast duiden</i>	17
5. TOT SLOT	18
5.1 <i>Het dilemma als sleutel</i>	18

MANAGEMENTSAMENVATTING

In 2010 en in 2011 is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar bestuurlijke integriteit bij lokale politiek-bestuurlijke ambtsdragers. De doelstelling van het aanvankelijke onderzoek was een zo compleet mogelijk geïllustreerd overzicht van mogelijke uitingsvormen. Naast een thematische indeling diende de uiteenlopende en geanonimiseerde casuïstiek als concrete en actuele input voor de ontwikkeling van voorlichtings- en opleidingsmateriaal. Dit document rapporteert de resultaten van het onderzoek dat daarop volgde en waarin gericht gekeken is naar de achtergronden en risicofactoren die een rol spelen bij het ontstaan en de behandeling van niet integer gedrag.

Met de thematische indeling van het onderzoek uit 2010 als uitgangspunt is in 2011 een gerichte vragenlijst opgesteld die naar een groep, zich vrijwillig gemelde, bestuurders gestuurd is. Na inventarisatie is met een select aantal mensen nog aanvullende gesprekken gevoerd.

Op basis van een analyse van de resultaten kan geconcludeerd worden dat er een verband bestaat tussen de factoren die van invloed zijn op het ontstaan van niet integer gedrag en de manier waarop daarmee wordt omgegaan. Het ontbreken van (een collectief) integriteitsbegrip in combinatie met cultuur waarin traditionele sociaal-maatschappelijke verhoudingen een open dialoog en een transparante procesgang negatief beïnvloeden maakt dat de verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit niet structureel ingevuld wordt. In het algemeen wordt geacteerd nadat er zich een incident heeft voorgedaan en is er weinig aandacht voor het onderwerp zolang het niet in het geding is.

Ondanks dat de heersende cultuur de meest belangrijke factor is bij het ontstaan, de instandhouding en de omgang met niet integer gedrag kan individueel optreden effectief verschil maken. Met dat als gegeven en de constatering dat het doorbreken van de traditionele, geïnstitutionaliseerde structuren weliswaar een risico, maar tegelijk ook de sleutel is tot een intrinsiek gedeeld integriteitsbesef, is het advies gericht op de stimulatie van de preventieve dialoog. Daarbij is het voorwaardelijk dat de verantwoordelijkheid lokaal geformaliseerd wordt. Integriteit als thema zal structureel geagendeerd moeten worden, om preventief schending te voorkomen en proactief het bewustzijn te stimuleren. Dat laatste in voortdurende samenhang met de vigerende wet, regel en/of van toepassing zijnde gedragscode in relatie tot de (lokale) actualiteit.

Met het ontbreken van een collectief gedragen integriteitsbesef als voorname oorzaak zou het ontwikkelen, stimuleren en toepassen ervan het integrale uitgangspunt moeten vormen van toekomstig beleid. Voorgesteld wordt om een bestuurlijk interpretatiekader te maken dat passend gemaakt kan worden binnen een vastgestelde 'lijst' (i.e. algemene wet of regel). Er is daarbij een rol weggelegd voor het ministerie en de overige landelijke gremia met betrekking tot het faciliteren van de interlokale dialoog, bijvoorbeeld door het organiseren van netwerkbijeenkomsten tussen collegae van dezelfde beroepsgroep. Het besef integer te zijn is namelijk geen rustig bezit, maar een continue opgave.

1. INLEIDING

De casuïstiek die in dit rapport wordt beschreven is gebaseerd op betrouwbare en geanonimiseerde bronnen. Voor de juistheid en volledigheid wordt echter niet ingestaan. De informatie is indicatief en heeft niet langer betrekking op een concreet geval of een specifieke situatie. Elke overeenkomst met een bestaande situatie berust op toeval.

1.1 Voorbeeldig bestuur

Op 14 april 2011 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in samenwerking met Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) op het congres *Voorbeeldig Bestuur* ruim 300 politiek ambtsdragers bijeengebracht. Vertegenwoordigers uit gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries kwamen bij elkaar om te praten en discussiëren over een aloude en steeds actueel onderwerp: integriteit. Concrete input voor dit congres was, onder meer, een onderzoek dat in 2010 is uitgevoerd in opdracht van BZK naar integriteitcasuïstiek. De ter gelegenheid genodigde minister Donner stelde in zijn toespraak: *'wie integer is legt daar geen nadruk op...'* - vrij naar Lao Tse, een chinees filosoof uit de 6^e eeuw v. Chr. Met andere woorden een vraagstuk dat eeuwenoud is en constant actueel blijft omdat het intrinsiek verbonden is met de vigerende, uiteenlopende en veranderlijke normen- en waardestelsels. Dit document is de neerslag van het onderzoek dat geïnitieerd is naar aanleiding van dit congres met als doel de achtergronden en risicofactoren van niet integer gedrag te categoriseren en te specificeren.



Het Chinese symbool voor integriteit is hetzelfde als dat voor 'draak'.

1.2 Integriteit als kwalificatie

Je bent integer, of je bent je het niet. De kwalificatie van het begrip integriteit is absoluut. Maar de notie en toepassing ervan zijn dat allerminst. De nuance zit 'm niet in de kwalificatie, maar in een toegepast begrip. De 'onkreukbaarheid' is de mate waarin handeling en overtuiging met elkaar overeenstemmen. Dat is afhankelijk van perceptie en interpretatie. Twee variabelen die allesbehalve absoluut zijn. De contouren van het speelveld zijn gegeven, de wet en regel - maar behalve die zwarte letters op wit papier is de inhoud en het verloop een kwestie van gradaties.

ZWART + WIT

Grijs is de kleur die het midden vormt van twee in de kleurencirkel aan elkaar tegenovergestelde kleuren. De kleur ontstaat ook door vermenging van zwart en wit. Grijs is geen kleur zoals de andere kleuren uit het spectrum maar een waarde van lichtsterkte (de hoeveelheid licht van een lichtbron) dat het menselijke oog kan waarnemen tussen wit en zwart. Toch wordt grijs algemeen als een kleur ervaren. De mens kan meer dan 400 verschillende soorten grijs waarnemen, waarbij we meer kleurovergangen kunnen onderscheiden in het lichte segment, dan in het donkere segment. De meest favoriete kleur voor mannen op de werkvloer is grijs. Het valt niet op, lokt niet uit, geeft rust.

Alle schakeringen tussen wit en zwart worden 'GRIJS' genoemd. Het is de aanduiding voor datgene wat onduidelijk is: 'het grijze gebied'. Het is een neutrale tint en symboliseert als dusdanig het compromis. Grijs is zowel de kleur van het onbekende, maar tegelijk ook de nevel waarin het antwoord verborgen ligt. Integriteit is geen bezit, maar een constante opgave en uitdaging, die wordt gevormd in de transparantie van de dialoog betreffende de eenheid van handeling en overtuiging. 'Integer zijn' vergt bewustwording en verantwoordelijkheidsbesef, op individueel en institutioneel niveau. Want pas als zwart en wit bepaald is, kan het grijs geduid worden.

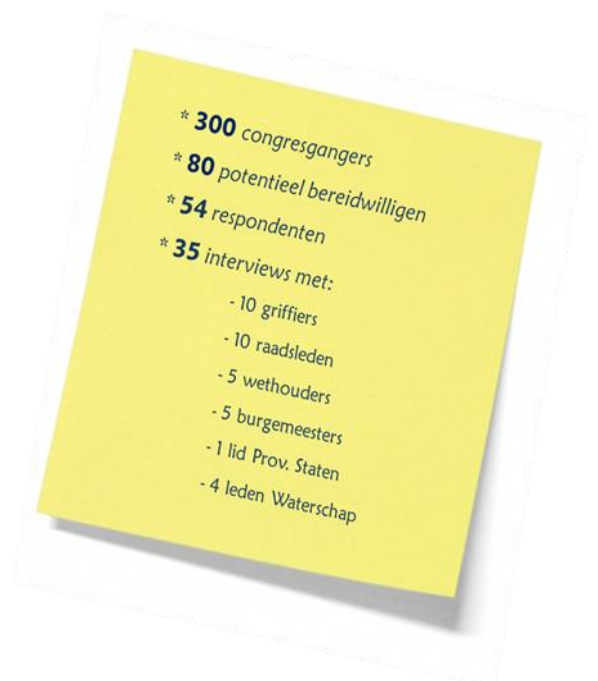
2. ONDERZOEK

2.1 Integriteitcasuïstiek 2010

Als politiek bestuurlijk verantwoordelijke instantie heeft BZK inzake het 'dossier integriteit' niet alleen een kaderstellende en controlerende rol, maar ook een stimulerende en adviserende functie. Om daar concrete invulling aan te geven is in 2010 onderzoek gedaan naar bestuurlijke integriteitcasuïstiek. Doel van dat onderzoek was het om specifieke en aansprekende voorbeelden te formuleren op basis waarvan het integriteitbegrip zou kunnen worden vergroot. Daarvoor zijn ruim 20 gesprekken gevoerd met politieke ambtsdragers. Naast een 50^{tal} geanonimiseerde cases is ook een categorische indeling voorgesteld en zijn, op basis van de veelheid aan gesprekken een aantal beleidsaanbevelingen gedaan. De resultaten zijn deels verwerkt in de toelichting op de modelgedragscode.

2.2 Vervolgonderzoek 2011

De latente en tijdens het eerdergenoemde congres benadrukte behoefte aan verder inzicht in de achtergronden en risicofactoren van integriteitschendingen is door BZK opgepakt en heeft geresulteerd in een vervolgonderzoek in 2011. Ruim 80 van de 300 genodigden op het congres gaven aan bereid te zijn te participeren in onderzoeksactiviteiten. Deze zijn allen elektronisch benaderd op het door hen aangegeven email adres. De meegezonden vragenlijst is door 54 deelnemers geretourneerd. Na inventarisatie van de gegevens is op basis van een eigen inschatting met 35 mensen een (telefonische) afspraak gemaakt om een aanvullend gesprek te plannen.



2.3 Onderzoeksproces

De semigestructureerde vragenlijst diende als eerste inventarisatie. Doel was meer inzicht krijgen in de achtergronden van het eventuele niet integer gedrag, de melding en het daarop volgende proces (in dit onderzoek 'verloop' genoemd). Om de aangedragen praktijkvoorbeelden enigszins met elkaar te kunnen vergelijken is de thematische indeling gehanteerd die ook in het vorige onderzoek is gebruikt.

Alle geïnterviewden is gevraagd een praktijkcasus te schetsen en op basis daarvan de volgende 4 hoofdvragen te beantwoorden¹:

- i. Wat is het type schending?
Op basis van een voorgegeven indeling moet men 1 hoofdcategorie kiezen.
- ii. Door wie, of op wat voor manier is de schending gemeld?
Hoe is de schending aan het licht gekomen?

¹ Zie voor de volledige vragenlijst bijlage 2

- iii. Wat waren en/of zijn factoren van invloed op behandeling/verloop?
Op wat voor manier heeft men vervolgens gereageerd en hoe zag het proces eruit dat vervolgens op gang kwam?
- iv. Wat waren en/of zijn risicofactoren?
Dit is een halfopen vraag. Er wordt een aantal suggesties gedaan die, zonder beperking, aangekruist kunnen worden. Vervolgens wordt gevraagd het antwoord toe te lichten en/of aan te vullen.

2.4 Uitkomsten

54 van de aangeschreven 80 potentiële respondenten hebben daadwerkelijk de vragenlijst ingevuld en geretourneerd. 35 (65%) mensen gaven aan voor eventueel verder onderzoek, in de vorm van een (telefonisch) interview, benaderd te kunnen worden.

		GEANTWOORD	GESPROKEN
PROVINCIE	<i>Leden Provinciale staten</i>	1	1
WATERSCHAP	<i>Algemeen bestuurders</i>	4	4
GEMEENTE		49	30
	<i>Griffiers</i>	14	10
	<i>Raadsleden</i>	18	10
	<i>Burgemeesters</i>	9	5
	<i>Wethouders</i>	7	5
	<i>Vertrouwens persoon</i>	1	
TOTAAL		54	35

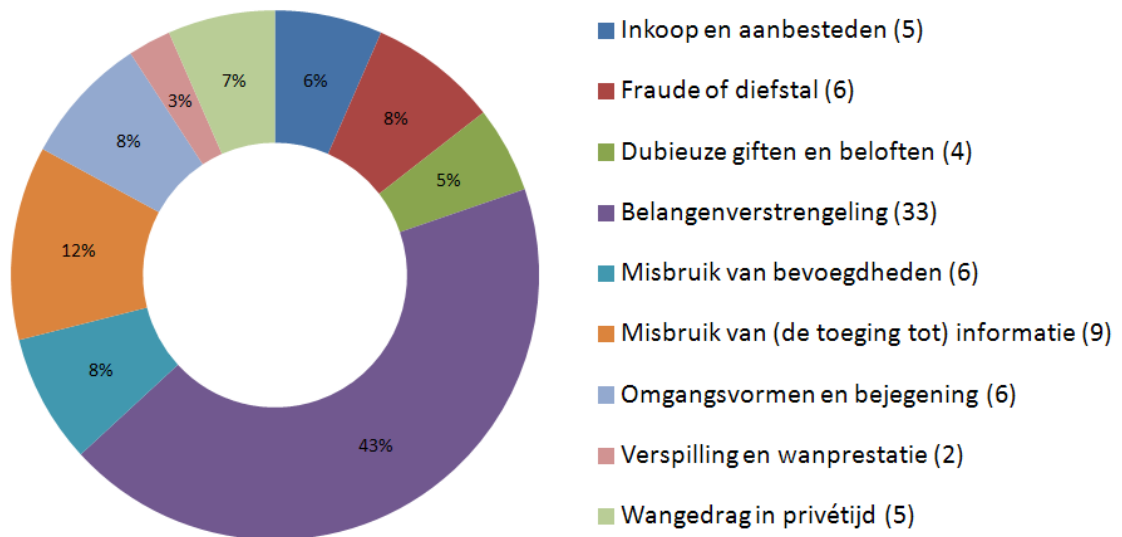
I - Type integriteitschending

De antwoorden illustreren dat de nadruk bij beleidsvorming vooral ligt op het bestrijden van integriteitschendingen. Daarbij gaat het om een grote verscheidenheid van gedragingen, variërend van lichte overtreding tot ernstige, strafbare feiten. Om structuur in de discussie aan te brengen en de onderzoeksresultaten met elkaar te kunnen vergelijken is, een reeds bestaand, maar ook in 2010 gehanteerd indelingsprincipe gebruikt. De benaming van de categorieën is op basis van de onderzoeksresultaten en de vraaggesprekken aangepast, dan wel gespecificeerd, en betreft de volgende:

1. Inkoop en aanbesteden (*bevoordeling vrienden, familie, partijgenoten*)
2. Fraude of diefstal (*interne diefstal, misbruik bedrijfsmiddelen, declaratiefraude*)
3. Dubieuze giften en beloften (*cadeaus, reizen, toekomstige baan*)
4. Belangenverstremgeling (*rolvermenging, onverenigbare functies/ activiteiten/contacten*)
5. Misbruik van bevoegdheden (*dwang, machtsmisbruik*)
6. Misbruiken van (de toegang tot) informatie (*lekken, liegen*)
7. Omgangsvormen en bejegening (*discriminatie, seksuele intimidatie*)
8. Verspilling en wanprestatie (*tijdverspilling*)
9. Wangedrag in privé tijd

De categorisering van een schending is altijd enkelvoudig. Dat wil zeggen iedere casus komt slechts één keer voor in de statistieken. Niet zelden is het zo dat een schending is samengesteld. Het ‘stelen’ of achterhouden van informatie leidt dan bijvoorbeeld tot misbruik van bevoegdheden of omkoping. Bepalend voor de indeling is, zo mogelijk, de primair veroorzakende factor of aanleiding.

In onderstaande grafiek is statistisch weergegeven hoe de ondervraagden de door hen gemelde cases hebben gecategoriseerd. *(In procenten en absolute aantallen)*



Figuur 1: TYPE INTEGRITEITSCHENDING

Opvallend is dat bijna de helft van alle meldingen ‘belangenverstrengeling’ betreft. Zowel in het voorgaande onderzoek als in dit onderzoek speelt ‘het belang’, en dan voornamelijk de (vermeende) verstrengeling daarvan een hoofdrol. Het bepalen van de omvang, impact en/of reikwijdte van ‘een belang’ is moeilijk en wordt niet of nauwelijks losgezien van de politieke praktijk. Bovendien is er meestal verschil in perceptie tussen datgene wat het subject benoemt als zijnde ‘persoonlijk belang’ en hoe de omgeving dat ervaart. ‘Het belang’ wordt in bestuurlijk opzicht namelijk direct gekoppeld aan handeling en intentie.

HOEVEEL BELANG WIL JE HEBBEN?

Een deeltijd wethouder heeft een betaalde functie bij de plaatselijke sociale werkplaats en is functioneel inhoudelijk verantwoordelijk voor de inzet, cq aanbestedingen voor dit bedrijf. Daarnaast vertegenwoordigt hij de gemeente in een regionaal samenwerkingsverband betreffende werkgelegenheid in de genoemde sector. Samenvattend is hij:

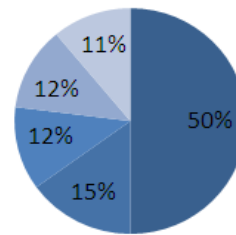
1. Wethouder – verantwoordelijk voor inkoop/aanbestedingen sociale werkplaats
2. Adviseur – betaalde baan op commerciële basis bij sociale werkplaats
3. Vertegenwoordiger – namens de gemeente, in RSV, betreffende sociale werkgelegenheid

‘...Als dat geen belangverstrengeling is, dan weet ik het niet meer!’ Dat vindt de oppositie ook. Er wordt een motie ingediend, maar niet aangenomen. Hoofdargument: ‘Dit gebeurt al 13 jaar en nog nooit heeft iemand er bezwaar tegen ingediend...’

II – Melden of benoemen schending

Hoe werd het vraagstuk een kwestie van (geschonden) integriteit? En is de betrokken persoon aangesproken? In de helft (zie figuur 2) van de vermeende gevallen werd het gedrag van de persoon in kwestie (in)formeel in de organisatie aan de orde gesteld. Ofwel door de betreffende persoon direct op zijn/haar handelen aan te spreken, dan wel door de kwestie formeel te agenderen in het daartoe van toepassing zijnde gremium. Ruim 1/3 van de genoemde cases is door derden aan de orde gesteld, al dan niet met behulp van de media. En slechts in 15% (1 op de 6) van de gevallen meldt de betrokken persoon het dilemma of risico van schending. Dat laatste percentage is niet onbelangrijk. Veelal is het namelijk zo dat de betreffende persoon niet zozeer een schending aan de orde stelt, dan wel de mogelijkheid tot het risico ervan. Dat percentage kan dus tevens een indirecte indicatie zijn voor het integriteitbewustzijn.

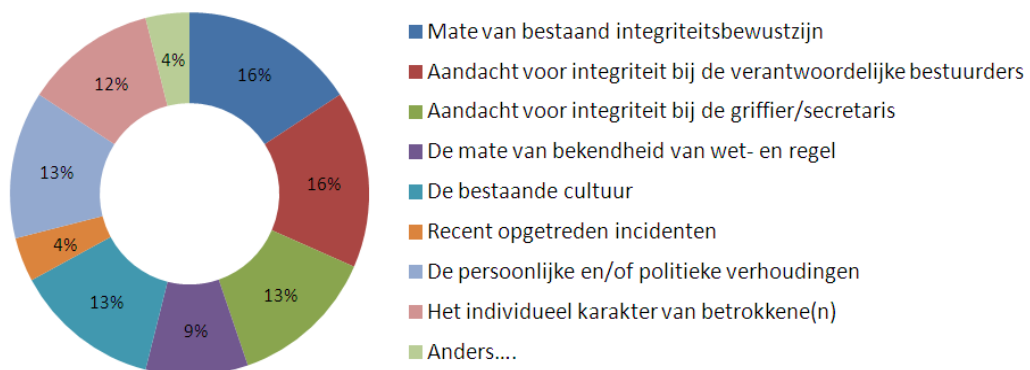
- De persoon werd op zijn/haar gedrag aangesproken
- Persoon maakte zelf casus bespreekbaar
- Media
- Iemand van buitenaf
- Anders



Figuur 2: MELDEN SCHENDING

III Procesverloop

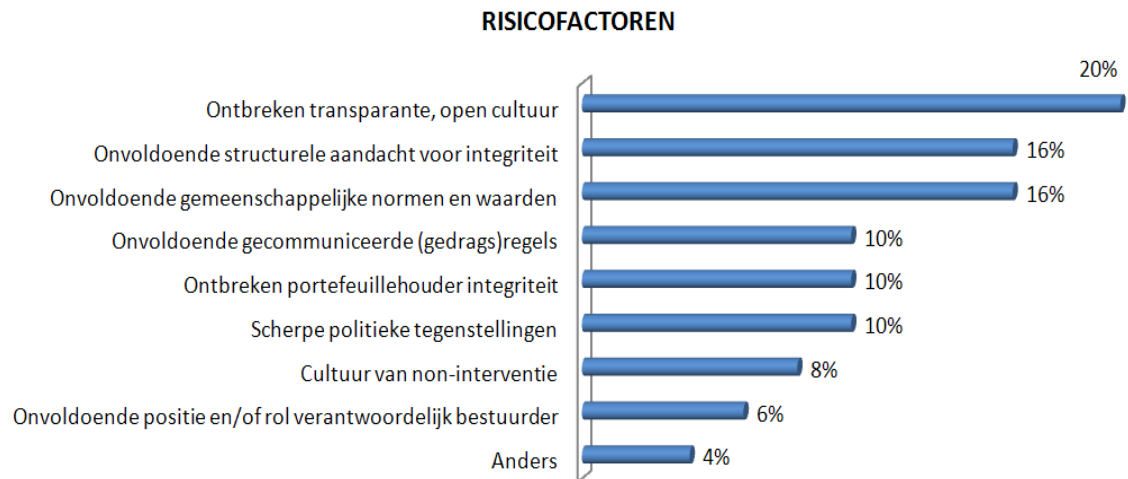
Wat betreft het verloop van de behandeling van een incident is het al dan niet openbaar zijn ervan een prominente factor. Op het moment dat de publieke opinie een feit is, komt er een tweede dimensie bij. De oordeelsvorming wordt mede bepaald door het verloop, en beperkt zich niet tot het geïsoleerde voorval. Hoe de omgeving/ organisatie reageert, is niet alleen bepalend voor het proces en de uitkomst, maar vormt tegelijk de graadmeter voor het collectieve integriteitbewustzijn.



Figuur 3: FACTOREN VAN INVLOED OP VERLOOP EN BEHANDELING NIET-INTEGER GEDRAG

VI Risicofactoren

Op basis van de schriftelijke antwoorden, bevestigd in de individuele gesprekken, kan gesteld worden dat een weinig transparante cultuur de meest bepalende factor is voor zowel het ontstaan, het eventueel voortduren, dan wel het benoemen van een incident. Onvoldoende structurele aandacht en gemeenschappelijke normen en waarden worden vaak als risicofactoren genoemd.



Figuur 4: RISICOFACTOREN

Opvallend is dat de factoren die van invloed zijn op het verloop ook vaak als risicofactor genoemd worden. Zo is enerzijds de mate van bekendheid van en met de heersende wet en regel bepalend voor het proces en de manier waarop de verschillende betrokkenen handelen. Anderzijds wordt datzelfde aspect – onvoldoende (gemeenschappelijk gedeelde) kennis van wetten en regels – genoemd als een risicofactor. Datzelfde geldt voor de gedragsregels. De mate van bekendheid is zowel een risicofactor als bepalend voor het verloop van het proces. Hoe minder specifiek en hoe minder gemeenschappelijk gedeeld en/of gecommuniceerd hoe groter het risico op misverstanden en uiteenlopende interpretaties van belangen, intenties, gedragingen en/of handelingen. De bestaande cultuur vormt dan een risico als ze gekenmerkt wordt door het ontbreken van transparantie, openheid en dialoog. Eenzelfde cultuur is bepalend voor het verloop van een eventuele schending.

EEN BIJZONDERE CULTUUR...

Oftewel: *'... raadsleden doen direct zaken met ambtenaren. Ze zetten ze zelfs regelmatig onder druk om iets voor belanghebbenden voor elkaar te krijgen!'* aldus de net aangetreden griffier van een kleine gemeente. *'Ambtenaren krijgen regelmatig telefoontjes van raadsleden. Het gevolg is dat ambtenaren persoonlijk worden aangesproken op fouten. Dat creëert o.a. een angstcultuur binnen de organisatie. Ambtenaren zijn bang voor sommige raadsleden.'*

Een belangrijke oorzaak voor deze situatie, zo wordt gesteld, is dat verschillende actoren binnen de gemeente niet meer rolvast zouden zijn. Men heeft weinig kennis van de wet- en regel, en de werking van het openbaar bestuur. Ambtenaren gaan daardoor steeds meer mee bewegen in de politieke waan van de dag en vergeten dat hun verantwoordelijkheid ligt in de uitvoering van het beleid. Daarnaast worden de ambtenaren niet, of nauwelijks, meer gecorrigeerd of beschermd door de gemeentesecretaris en de wethouders, die ook niet langer rolvast zijn. Op den duur worden de regels overschaduwed door ingesleten patronen. Men vertoont onbewust gedrag en weet niet meer precies of iets wel of niet kan.

'Zo gaan ambtenaren denken dat de wethouder hun baas is i.p.v. de gemeentesecretaris. Ambtenaren nemen de telefoontjes van de raadsleden zeer serieus en persoonlijk. Sommige ambtenaren gaan zelfs raadsleden op de hoogte houden van wat de wethouder hun vertelt. Daarnaast worden ambtenaren soms door een wethouder onder druk gezet en ze zetten dingen op papier die niet kloppen. En dat allemaal onder het mom van loyaliteit!'

Niet alleen zijn de risicofactoren bepalend zijn voor het verloop, ze zijn ook onderling met elkaar verbonden. Zo is de bekendheid van de wet en regels en de gemeenschappelijk gedeelde normen en waarden groter in een organisatie waarin een open en transparante cultuur heerst en/of een portefeuillehouder 'integriteit' benoemd is.

ASPECT	PROCESVERLOOP	RISICOFACTOREN
NORMEN EN WAARDEN	<i>Mate van bekendheid</i>	<i>Onvoldoende gemeenschappelijk en/of gedeeld</i>
GEDRAGSREGELS	<i>Mate van bekendheid</i>	<i>Onvoldoende specifiek en/of gecommuniceerd</i>
CULTUUR	<i>Open of gesloten</i>	<i>Ontbreken transparantie, openheid, dialoog</i>
INTEGRITEITBESEF	<i>Mate van</i>	<i>Onvoldoende aanwezig</i>
PORTEFEUILLEHOUDER	<i>Wel of niet aanwezig</i>	<i>Verantwoordelijkheid niet belegd</i>
POLITIEK KLIMAAT	<i>Mild of scherp</i>	<i>Scherpe politieke tegenstellingen</i>
WISSELENDE FUNCTIES	<i>Veel of weinig</i>	<i>Afwisseling bestuurlijke en ambtelijke functies</i>

In de tabel zijn de risicofactoren en de factoren bepalend voor het verloop naast elkaar gezet en gerelateerd aan hetzelfde aspect.

Het politieke klimaat op zich is uiteraard geen risicofactor, maar een gegeven. Als er echter sprake is van scherpe politieke tegenstellingen in combinatie met een weinig transparante cultuur en minimale dialoog, wordt het risico op het ontstaan van misverstanden, dilemma's en/of niet integer gedrag groter. Met andere woorden: een risicofactor staat zelden op zich en moet altijd in samenhang met de overige genoemde factoren gewaardeerd worden.

WEET U WEL WIE IK BEN...?

Een burger met een kwestie rondom een afgewezen aanvraag betreffende een carport komt de kamer van de nieuwe wethouder binnen en zet een fles jenever op tafel: 'Weet u wel wie ik ben... ? Kent u mijn grootvader?' De wethouder, zichtbaar verrast door een dergelijke begroeting, heeft zich gedegen voorbereid en het dossier goed gelezen. 'Ik ken uw naam.... En ik neem aan dat uw grootvader ook zo heet?' 'Juist ja, en ook mijn grootvader zou 50 jaar geleden zo'n flesje voor u hebben meegebracht.... want dan regelen we dit gewoon even'. Met andere woorden: jij een fles jenever en ik m'n carport. '.... zo doen we dat hier.'

Ondanks het feit dat eenieder weet dat een fles jenever geen valide argument is voor het toekennen van een carport, illustreert dit voorbeeld niet alleen de kracht, het gemak en de vanzelfsprekendheid van de gewoonte, maar ook het gevaar en dus het risico van het doorbreken daarvan. 'Je werkt dan namelijk niet mee....' En de zogenaamde 'omgangsvormen' gelden zowel in het publieke als private domein. Dus ook in het dorp weet men ervan....

Het ontbreken van een centraal aanspreekpunt, of zogenaamde portefeuillehouder integriteit, wordt ervaren als een risico. Zowel als preventieve maatregel als in de begeleiding bij een acuut geval van niet integer gedrag zou de aanwezigheid van een portefeuillehouder een waardevolle betekenis kunnen toevoegen. De respondenten geven duidelijk aan meer behoefte te hebben aan dialoog en duiding voordat de risico's zich manifesteren. De aanwezigheid van een vertrouwenspersoon is, hoe paradoxaal ook, veelal niet 'veilig'. De persoon in kwestie is namelijk onderdeel van hetzelfde systeem of cultuur waarin het betreffende gedrag ontstaan en/of getolereerd wordt.

3. ANALYSE

3.1 Tussen zwart en wit

Het verschil tussen zwart en wit lijkt voor eenieder, die kan zien, duidelijk. Maar waar houdt wit op met wit zijn? En wanneer is zwart niet meer zwart? Het hele verbindende palet is het grijs.

De aan- of afwezigheid van integriteit is absoluut. Want ook al is 'formeel' de integriteit niet geschonden, de betreffende, in opspraak gebrachte persoon is 'gekreukt'. Letterlijk is de 'in' van het 'tegere' weggevallen; het is niet langer onaangeraakt. Dat proces is niet wederkerig. Iets wat is aangeraakt kan nooit meer 'niet aangeraakt' zijn. Plakken, gladstrijken, wegmoffelen en de aandacht vestigen op een nieuw 'onaangetast' stukje is allemaal mogelijk, maar de notie blijft.

'Een beetje integer' bestaat dus wel degelijk. Weliswaar wellicht niet met betrekking tot de toekenning van de kwalificatie, maar wel als het gaat om de invulling van het begrip en de juiste toepassing daarvan. Zwart en wit zijn duidelijk, maar het grijs kent vele gradaties. En ondanks het feit dat iedereen persoonlijk verantwoordelijk is voor zijn eigen 'kreukelzone', heeft de politieke organisatie niet alleen een gemeenschappelijk belang, maar ook een collectieve plicht het grijs integraal te duiden. Het gaat daarbij niet om het grijs als kleur, maar het grijs als bepalend voor contrast en helderheid.



Kijk naar de zwarte stip en zie dat het grijze gebied rondom de stip langzaam verdwijnt. Het heeft te maken met het moe worden van de ogen, ze concentreren zich op het punt waarnaar gekeken wordt en de omgeving wordt minder belangrijk.

HELDERHEID en/of CONTRAST

Bij helderheid gaat het om de relatieve hoeveelheid licht, terwijl het contrast het verschil tussen licht en donker bepaalt. Als het contrast minder is zie je minder grote verschillen tussen licht en donker en dus minder kleur. De zichtbaarheid van een voorwerp wordt vooral bepaald door het contrast met de achtergrond, en niet door zijn absolute helderheid.

De werking van een telescoop berust op het verschil tussen een waardevaste objectieve contrastverhouding en een beïnvloedbare **subjectieve contrastperceptie**. Kleine contrastverschillen zijn onzichtbaar voor het blote oog. Een telescoop toont zwakke voorwerpen dus niet beter omdat het ze helderder maakt, maar omdat het voorwerp vergroot wordt, wat het aanwezige contrast duidelijker zichtbaar maakt.

3.2 Het begrip (van) integriteit

(Politiek bestuurlijke) integriteit is geen abstract begrip, maar is feitelijk een gegeven dat continu gevormd wordt. De uitdaging, en tegelijk het risico, is het samenhangend organiseren en duiden van een geïntegreerde handelingsovertuiging, in individueel, maar ook collectief opzicht.

De gesprekken die gevoerd zijn bevestigen enerzijds de veelvormigheid van de begripsinvulling, maar illustreren tegelijk ook de gelaagdheid in verantwoordelijkheid en daarmee de behoefte aan meer helderheid en een scherper contrast.

In het algemeen ligt het zozeer niet aan ontoereikende wet – en/of regelgeving. Ook het hebben, of zelfs het ondertekenen van een specifieke gedragscode, is geen garantie voor collectieve bestuurlijke integriteit. Het onderzoek toont aan dat het grootste risico de relatieve veelzijdigheid van de begripsinvulling betreft op alle bestuurlijke niveaus.

EEN DODE LETTER

De wet op de dualisering van het gemeentebestuur is gebaseerd op het feit dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen een bestuurlijke en uitvoerende taken en kaderstellende en controlerende taken. Een wethouder kan en mag om die reden ook geen raadslid meer zijn. Dat betekent dat de legitimering van de verantwoordelijkheden fundamenteel verschilt en de, daaruit voortvloeiende, handelingen niet allen effectief verschillend zijn, maar ook anders geduid en beoordeeld zullen worden.

'...de gedragscode is een beschrijving van regels en richtlijnen die zelden actief wordt toegepast en waarvan geen preventieve werking uitgaat. Het is een dode letter...' aldus een griffier van een middelgrote gemeente.

3.3 Integriteit als politiek bestuurlijk machtsmiddel

Het publieke ambt is, in eerste instantie, een persoonlijke keuze. De moverende redenen om een dergelijk functie te ambiëren variëren sterk, maar in veel gevallen is er sprake van enige betrokkenheid. Daarna volgt verkiezing en/of benoeming en zou het betrekkelijk oordeel, dat bepalend is geweest voor de kandidatuur, onafhankelijk moeten zijn. Rationeel valt dat te beargumenteren, maar gevoelsmatig is dat nogal een uitdaging. Helemaal als de professionele context ontbreekt om dat ontwikkelingsproces te faciliteren.

Of, en wanneer, de integriteit in het geding komt wordt in veel gevallen weliswaar door individueel handelen veroorzaakt, maar uiteindelijk niet bepaald. Het gaat om de handeling in relatie tot de overtuigingen van de persoon in kwestie, maar ook tegen de achtergrond van de politieke uitgangspunten en de gemeenschappelijke organisatorische principes. Soms worden subtiele nuances onder het mom van politiek bedrijven bewust niet op scherp gezet. Zo ontstaat politiek 'wisselgeld' met integriteit als onderpand.

IK WEET, DAT JIJ WEET, DAT IK WEET...

'Politiek bedrijven is niets anders dan marketing', aldus een ervaren griffier. Inmiddels is hij voor de tweede keer griffier bij dezelfde gemeente waar hij eerder raadslid, wethouder en ambtenaar is geweest. *'Weet u, de knapste zijn diegenen die weten hoe ze het spel moeten spelen – op alle niveaus. Als je die vaardigheid beheerst, is er niets aan de hand. Voorbeeld: jij doet iets wat niet door de beugel kan en meldt het niet – ik weet dat. Wat doe ik? Ik kan het melden, maar ik kan ook zorgen dat jij weet dat ik weet... en daar kan ik straks m'n voordeel mee doen in het belang van ons allemaal. Vertelt u mij waar politiek begint en integriteit ophoudt?'*

3.4 Zo doen we dat hier....

Het onderwerp integriteit is altijd latent aanwezig, maar er wordt pas over gesproken als ze geschonden wordt. Het toenemend aantal meldingen in de pers betekent niet zozeer een toename van het aantal schendingen, als wel het feit dat het als dusdanig wordt opgemerkt. Dat laatste zou betekenen dat er sprake is van een collectief groeiend integriteitbewustzijn.

Een kenmerkende overeenkomst tussen alle respondenten van het onderzoek was een relatief dynamische sociaal-maatschappelijke context. Dat wil zeggen dat daar waar de sociaal maatschappelijke structuren veranderen, de integriteit verlangd, gemist en (soms) geschonden wordt. Traditionele verhoudingen vormen in dat opzicht een informele norm die niet zelden haaks staat op collectief vastgelegde regels. Het argument *'zo doen we dat hier'* heeft geen waarde als het *'wij'* niet langer inhoudelijke betekenis meer heeft. Integriteit zou, in die zin, een integratieve werking kunnen hebben bij de herdefiniëring van de collectieve identiteit. Integriteit als bindmiddel in plaats van deugd die slechts verloren kan gaan.

INTEGRITEIT ALS WAPEN

'Wist ik veel.... niemand had mij verteld hoe dat ging en hoe het allemaal werkte. Daar kom je pas achter als je er eenmaal zit, en dan ben je er zelf onderdeel van.' Statenlid van een provincie licht toe hoe het actieve en passieve kiesstelsel op provinciaal niveau is ontstaan, ingericht en praktisch functioneert. *'Of zal ik Einstein citeren: een probleem kan nooit worden opgelost met dezelfde manier van denken waarmee het is gecreëerd....'* Traditionele sociaal-maatschappelijke verhoudingen bepalen in grote mate de cultuur en veelal nog de samenstelling van bestuur en/of college. In die verbondenheid schuilt naast een legitimeringsbeginsel ook potentieel risico. Politieke macht is, anders dan politieke ambitie, iets dat continue aandacht en zorg vereist. Als dit proces zorgvuldig en bewust ervaren wordt, is integriteit een graadmeter en hulpmiddel. Maar als angst voor het verlies daarvan de overhand heeft, *'wordt de strijd aangebonden met alles en iedereen die daar verandering in wil aanbrengen. Integriteit is dan de inzet en het wapen.'*

Een jong raadslid, een wethouder *'van buiten'*, een non-agrariër als lid van een waterschap: allemaal voorbeelden van sociaal demografische dynamiek met effect op de bestaande maatschappelijke, en dus politiek bestuurlijke verhoudingen. De constatering is op zich niet vreemd, noch vernieuwend. Alarmerend is wel dat de constatering veelal als een gegeven wordt aangenomen. *'Dat is nou eenmaal zo... kenmerk van de moderne, multiculturele samenleving'*. Uiteraard is de politieke vertegenwoordiging een vertaling van de sociaal-maatschappelijke verhoudingen. Maar de afspiegeling beperkt zich meestal tot *'de verhouding'* en richt zich niet op de sociaal-maatschappelijke inhoud die daarachter ligt. Want dat is het object van de politieke discussie en zou (in principe) geen betekenis mogen hebben in de regels van het spel.

Een object wordt beter zichtbaar, niet omdat het groter gemaakt wordt of dichterbij gehaald wordt, maar omdat het contrast met de achtergrond geïntensiveerd wordt. Het verschil wordt duidelijk gemaakt. Een vergelijkbaar ontwikkeling- en nuanceringsproces is nodig om het mogelijke risico op niet-integer gedrag door onbegrip te verkleinen. Tegelijk stimuleert hetzelfde proces de ontwikkeling van een *'collectieve weerbaarheid'*, die in het geval van een bewuste schending de nodige professionele tegenstand kan bieden.

4. AANBEVELINGEN

Uitgangspunt voor dit onderzoek was en is de behoefte aan inzicht in risicofactoren en factoren die van invloed zijn op het verloop en behandeling van niet integer gedrag. De resultaten tonen, naast de veelzijdigheid van het begrip en de lokaal, dan wel individueel gekleurde interpretatie, een verband tussen het nemen van verantwoordelijkheid voor de consequenties van het eigen gedrag en de mate van integriteitbewustzijn.

Niet toevallig is dat 90% van dat bewustzijn zich vooraleerst richt op de integriteit van 'de ander'. Een, al dan niet georganiseerd, collectief besef zou de nodige integrale reflectie kunnen creëren. De metafoor met het licht en de telescopie is niet toevallig gekozen om de analyse te schetsen. Diezelfde vergelijking illustreert namelijk ook een deel van de mogelijke oplossingsrichting.

te zijn is geen rustig bezit, maar een permanente opgave. Het bezit integer te zijn is geen rustig bezit, maar een permanente opgave. Het besef integer te zijn is geen rustig bezit, maar

4.1 Institutionaliseren formele verantwoordelijkheid

Structurele aandacht voor het onderwerp schept de mogelijkheid tot een gemeenschappelijk ontwikkeld integriteitbesef. Het formeel beleggen van de verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit is geen garantie, maar wel een voorwaarde voor een collectief begrip. Het institutionaliseren van de portefeuille betekent dat de betreffende ambtsdrager periodiek verantwoording zal moeten afleggen over de status van de bestaande integriteit en het betreffende, al dan niet aanwezige bewustzijn.

MET EEN KLUITJE HET RIET UIT!

Omdat integriteit feitelijk altijd samenhangt met individuele handelingen wordt de toegevoegde waarde en betekenis van een collectief bewustzijn onderschat. Regels en richtlijnen worden vastgelegd, met ander woorden 'het kader is geschapen en het speelveld is klaar. Maar het is alsof je de spelregels in de kleedkamer uitlegt.... .' (Beginnende) ambtsdragers zijn zich veelal van geen kwaad bewust en realiseren zich niet of nauwelijks de veelheid aan potentiële risico's die de eigen (en daarmee de bestuurlijke) integriteit zou kunnen aantasten. 'Ik vind het tot mijn taak behoren dat ik, als burgemeester, m'n mensen daarop attent maak, maar ze ook stimuleer om daarover te praten. Ik heb zelf ervaren hoe moeilijk het is, of kan zijn, als je met een kluitje het riet ingestuurd wordt; niemand hebt om mee te praten. Alsof je alles al zou moeten weten en het zelf maar moet oplossen. Als je mij vraagt is die aanname en een dergelijke arrogantie misschien wel het grootste risico überhaupt.' De 'kluitjes' en 'kluiten' zullen er altijd zijn en blijven 'maar laten we dan samen kijken hoe we het riet weer uitkomen!'

Het institutionaliseren van de verantwoordelijkheid door het thema structureel te agenderen en niet incidenteel te reageren op het moment van een vermeende schending schept de mogelijkheid tot het ontwikkelen van een collectief referentiekader, waarin handelingen gepositioneerd en geduid kunnen worden.

4.2 Ontwikkelen bestuurlijk interpretatiekader

Als het onderzoek iets heeft duidelijk gemaakt, dan is het wel dat Integriteit weliswaar één onverdeelde identiteit heeft, maar vele gedaanten kent. Zo heeft iedere ambtsdrager te maken met een veelvoud aan uiteenlopende (in)formele persoonlijke en/of algemene overtuigingen en belangen, al dan niet van politieke aard. Wanneer het ene ophoudt en het andere begint, en of het een en ander kan samengaan, is zelden onderwerp van een formele regel maar veelal contextueel afhankelijk. Het ontbreken van een gedeeld integriteitbesef is op basis van dit onderzoek de grootste risicofactor voor het ontstaan van het schenden ervan.



Het verdient daarom aanbeveling preventief te werk te gaan en de dialoog op voorhand te faciliteren, zodat er niet alleen een collectief begrip ontwikkeld wordt, maar ook een concreet (zelf)bewustzijn. Op basis van een bestuurlijk interpretatiekader kan een organisatie zichzelf, maar ook de individuele medewerker de nodige steun en houvast verschaffen in een relationeel perspectief. Bestaande wet- en regelgeving en eventuele gedragscodes vormen daarbij de formele contouren. De lokale en/of specifieke 'kleuringen' vormen de opeenvolgende lagen die tezamen een integraal kader vormen waarbinnen het eventuele verschil begrepen en de nuance integraal geduid kan worden. De risicomarge wordt daarmee verkleind. Het grijs wordt genuanceerd en specifiek benoemd en stelt zo in staat om uiteindelijk 'kleur te bekennen'.



BESTUURLIJK INTEGRITEITS PASSEPARTOUT

... een instrument dat net als een lijst de begrenzing kan vormen. Een kader waarbinnen verschillende aspecten in verhouding en perspectief geplaatst kunnen worden opdat inzicht en/of begrip gecreëerd wordt. Een passepartout bestuurlijke integriteit zou integraal ontwikkeld moeten worden en van buiten naar binnen moeten worden vormgegeven. De verschillende lagen worden gevormd door algemene wet- en regelgeving, gedragscodes, locale, regionale of specifieke afspraken en/of normen en waarden. De onderlinge relatie tussen de verschillende niveaus zal niet enkel in bestuurlijke zin worden geduid, maar zal praktische inhoud en betekenis moeten krijgen door de concrete toepassing ervan. Een richtlijn én een afwegingskade

4.3 Opstellen doelgroep-specifieke gedragscodes

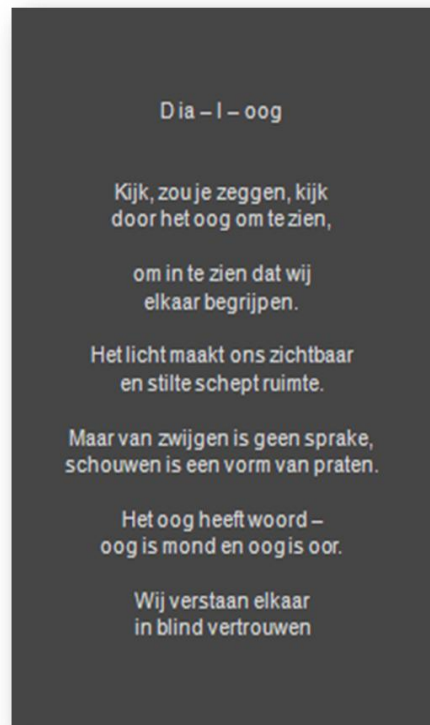
Een wethouder heeft een formeel andere verantwoordelijkheid dan een raadslid of een burgemeester. Het zijn weliswaar allemaal bestuurlijke ambtsdragers, maar uit het onderzoek blijkt dat de specifieke invulling van het ambt onderling significante verschillen vertoont, waarbij sprake is van een eigen dynamiek en, dienovereenkomstige risico's. Een algemene gedragscode doet onvoldoende recht aan de concrete praktijk en uitdagingen van de specifieke ambtsdragers. Het nut en de noodzaak van het opstellen van onderling gerelateerde, maar doelgroepgerichte gedragscodes wordt onderschreven en bepleit door de Vereniging van Griffiers.

4.4 Stimuleren preventieve dialoog

Zoals in 4.2 is gesteld verdient het de aanbeveling om naast de formele institutionalisering en structurering van het begrip tegelijk een arena te scheppen waarin de dialoog vormgegeven kan worden. Op die manier wordt de bestuurlijke verankering tegelijk gevoerd en bevestigd.

In de evaluatie van het eerdergenoemde congres heeft ruim de helft (53%) van de ondervraagden aangegeven behoefte te hebben aan het bespreken en het bespreekbaar maken, van bestuurlijke integriteit tijdens gerichte, thema-specifieke bijeenkomsten. Bovendien geeft nog eens 45% aan voorkeur te hebben voor een training. Iets minder dan de helft (44%) pleit wel voor doelgroepgerichte bijeenkomsten, waarbij de functie het onderscheidende criterium zou moeten zijn. De gevoerde gesprekken in dit onderzoek bevestigen die behoefte.

Bovendien blijkt dat het voor menig ambtsdrager makkelijker is om te praten is 'buiten de eigen organisatie'. Zelfs de vertrouwenspersoon wordt in dat opzicht vaak niet 'in vertrouwen' genomen. Het gevolg is dat de noodzakelijk waardevolle dialoog veelal uitblijft. Vertrouwen valt niet te formaliseren. Maar het gemis ervan is wel te compenseren door op een andere manier de dialoog te organiseren, om wellicht uiteindelijk weer het vertrouwen te herwinnen. Het is de overweging waard om na te denken over een integriteitsnetwerk waarin in een anonieme, maar wel vertrouwde omgeving herkenbare problematiek besproken kan worden. Deze taak is complementair aan de eventuele opdracht van de al bestaande onafhankelijke gremia, die inzake vermeende schending onderzoek doen dan wel bemiddelend optreden. Het gaat hier nadrukkelijk om de preventieve dialoog om het reflectieve bewustzijn te vergroten.



4.5 Helderheid creëren en contrast duiden

Samenvattend kan worden gesteld, dat het voornaamste risico van het schenden van bestuurlijke integriteit, wordt gevormd door een letterlijk (collectief) 'onbegrip'. Een veelal gecultiveerd verschijnsel, dat in stand gehouden wordt door angst en traditionele machtsverhoudingen en als dekmantel fungeert voor de bewuste schending. Diezelfde condities verhinderen tevens de ontwikkeling van een collectieve ervaringsreferentie, die een eventueel onbewuste schending voorkomt en bovendien de grondslag legt voor een institutioneel (bestuurlijk) geweten. Dat geweten is een feit, maar het is een keuze om het te (her)kennen.

5. TOT SLOT...

5.1 Het dilemma als sleutel

De kleur van een dilemma is 'grijs'. Een dilemma ontstaat daar waar twee of meerdere conflicterende referenties over elkaar heen schuiven. Er dient een keuze gemaakt te worden. Die keuze betreft niet zozeer de acute situatie, maar veel meer de van kracht zijnde overtuigingen. Welke zijn dat? Waar komen die vandaan? Wat is de samenhang ertussen? Dat zijn relevante vragen. De uitkomst is het gevolg van een samenspel van uiteenlopende (on)geconditioneerde perspectieven en overtuigingen. Naarmate de achtergronden van het gedrag of de handeling inzichtelijk gemaakt kunnen worden door de organisatie of de persoon in kwestie, is er ruimte voor begrip. Bij het (on)bewust uitblijven van dat begrip is diezelfde ruimte een vacuüm, waarin het risico van schending zich manifesteert.

Anders dan vertrouwen, kun je integriteit niet winnen of krijgen, enkel verliezen. Iets dat is 'aangeraakt' kan nooit meer 'onaangeraakt' zijn. Ook al is de twijfel of schijn onterecht, de 'kreukels' blijven zichtbaar en vormen een blijvend onderdeel van de identiteit. Zoals eerder gesteld wordt deze gevormd en ontwikkeld bij de gratie van het contrast. Een dilemma concretiseert het contrast; het illustreert een gevoelde of ervaren discongruentie. Kenmerkend voor een dilemma is dat het een worsteling is, die aan de handeling voorafgaat. Precies daarom zijn dilemma's waardevol om te onderkennen en te benoemen. Ze zijn een onmisbare sleutel in proces van de verkenning van het grijs.

DE KRACHT VAN GRIJS

Integriteit is een absolute kwalificatie '*je bent het, of je bent het niet*'. Maar definiëren we integriteit als eenheid van handeling en overtuiging, dan moet ook duidelijk gemaakt worden hoe handeling en overtuiging met elkaar samenhangen. Want hoe absoluut de kwalificatie van het begrip ook is, zo relatief en beïnvloedbaar is het proces daartoe heeft geleid. Dat is een subjectief samenspel, waarbij niet alleen wet- en regel bepalend zijn, maar ook emoties en tegengestelde of afwijkende overtuigingen een rol spelen.

Zwart en wit is nodig voor het contrast, maar de uitdaging wordt gevormd door het grijs. Want in de reflectie van het eigen, dan wel collectieve 'grijs' vormt zich het respectievelijke geweten. Het risico van schending schuilt in de (bewuste) ontkenning daarvan. Het erkennen creëert naast een collectief begrip een integraal paradigma dat preventief corrigerend gedrag mogelijk maakt.

