

Master thesis
J.A. de Boer
TiasNimbas MPM 16
Eindversie

MORELE MOED doe het goede en doe het goed

*Over de taakopvatting en de gezagserkenning van
de burgemeester bij integriteitsbevordering*



*"De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de
gemeente."*

artikel 170 Gemeentewet



Voorwoord

Het is augustus 2013, het einde van mijn vakantie nadert. Wij zijn net verhuisd, stapels met dozen moeten nog worden uitgepakt. In mijn beleving heb ik een mooi onderwerp te pakken voor de laatste fase van de Masterstudie Public and Nonprofit Management bij TiasNimbas. In mijn thesis wil ik mij concentreren op de positie van de burgemeester. Aanleiding is een artikel in Binnenlands Bestuur. Hierin worden twee wetswijzigingen aangekondigd over integriteitsbevordering. Dit thema spreekt mij bijzonder aan. Bestuurders leven tegenwoordig in een glazen bol en de pers pakt groot uit als er mogelijk sprake is van een integriteitsschending. Ik zeg met nadruk mogelijk, want in de meeste gevallen lijkt het oordeel al geveld voordat een onderzoek is afgerond. Integriteit is voor mij boeiend genoeg om er een thesis aan te wijden.

De planning is in eerste instantie gericht op de oorspronkelijke afstudeerdatum en zo ben ik gestart. Maar met een nieuwe baan en de tijd die ik daarvoor nodig heb, blijkt dat niet haalbaar. Bovendien wordt onze dochter tussentijds geboren. In een straf tempo, maar zonder stress, heb ik gewerkt aan deze thesis. En ik kan zeggen dat mijn ervaringen met een dergelijk proces zeer positief zijn. Het lezen, het schrijven en het onderzoeken heb ik als zeer inspirerend ervaren. Geen minuut heb ik er met tegenzin aan gewerkt, ook al was het even doorbijten zo nu en dan. Ik kan elke Tiasstudent aanraden om ook drie maanden langer over de thesis te doen, omdat het oorspronkelijke tijdspad weinig ruimte biedt voor reflectie. En dat is nodig bij het schrijven van een thesis, je moet af en toe het werk kunnen laten rusten om het op een later moment op te pakken en te verbeteren.

Een boeiende tijd in Tilburg wordt straks afgesloten. De uitdrukking een 'wild studentenleven' kreeg een andere dimensie, namelijk het combineren van werk, studie en een privéleven in te weinig uren. Maar het is het meer dan waard geweest. Met genoegen denk ik terug aan de colleges en de studiereizen naar Brussel en Zweden. De contacten met mijn medestudenten en de docenten heb ik als zeer prettig en boeiend ervaren. Met name mijn studiemaatje en 'bijrijder' Joannes van Deutekom wil ik hier noemen. Vanaf deze plaats wil ik een aantal mensen bedanken voor hun morele en inhoudelijke ondersteuning. Ik ben dankbaar voor de rol die hij of zij heeft gespeeld bij de totstandkoming van mijn Master thesis.

Carien Verhoeff en Gerda van Dijk, mijn begeleiders.

Mario Knoops en Wim Hoek, medestudenten en meelezers van TiasNimbas.

Alle respondenten en informanten die hebben deelgenomen aan de interviews.

Gerard van Droffelaar, griffier gemeente Buren, verslaggever en sparringpartner.

Marc de Droog van het BIOS en Ruud van Bennekom van het NGB als sparringpartners.

Eltjo Limborgh, Miranda de Vries, Henk Bouwmans, Paul 't Hart, Mark Bovens, Leonie Heres, Hans van der Donk en Ronald Jeurissen als lezers en tipgevers.

Jan de Boer,
6 april 2014

TiasNimbas Tilburg
Studie Master of Public en Nonprofit Management, MPM16
Eerste begeleider Dr. C.C. Verhoef
Tweede begeleider Prof. Dr. Ir. G.M van Dijk

NB Bij het woord burgemeester en de commissaris wordt de hij-vorm gebruikt. In de thesis gaat het om zowel mannen als vrouwen.

NB Deze thesis is mogelijk niet geschikt om te lezen met een Ipad, de oorspronkelijke vormgeving en indeling kan anders worden weergegeven. Zowel in WORD als PDF.



Inleiding

Integriteit als begrip is te herleiden van het Latijnse 'integritas'. Het heeft te maken met de eigenschappen van een persoon zoals fatsoenlijkheid, kuisheid en eerlijkheid. In 1992 zet minister Ien Dales de integriteit van de overheid op de agenda. Haar toespraak wordt gezien als een omslagpunt. Wanneer de ontwikkelingen rondom integriteit vanaf 1992 worden bekeken, dan zijn daarin drie fasen waarneembaar. De eerste fase gaat om het vaststellen van codes, regels en procedures. Dan volgt een fase waarbij de aandacht is gericht op de competenties van mensen en momenteel staat moreel leiderschap op de voorgrond. Bij de gemeente wordt de burgemeester gezien als de hoeder van integriteit, maar deze verantwoordelijkheid staat (nog) niet in de Gemeentewet. Als voorzitter van de raad en van het college werkt de burgemeester aan het thema integriteit. In deze thesis gaat het om deze rol.

Burgemeesters die willen optreden kunnen kwetsbaar worden als het gaat om de gezagserkenning door de raad en het college. Dat kan liggen aan het politieke speelveld waarop hij opereert. Er wordt gesteld dat zijn invloed afhankelijk is van de ruimte die hij krijgt. Naast deze ruimte om te handelen speelt de individuele stijl van de burgemeester zelf een rol. Het uitoefenen van gezag heeft zo twee kanten; gezagsvolgers erkennen zijn gezag en de gezagsdrager is in staat zelf invloed uit te oefenen. Maar er speelt meer. Bij integriteitsbevordering krijgt de burgemeester te maken met waardenconflicten in de vorm van morele dilemma's. Morele dilemma's zorgen voor een vorm van normatieve onzekerheid. Hoe ver kan ik gaan? Moet ik gedogen of optreden? In dit grijze gebied is er voor de beroepsgroep geen moresprudentie (of vuistregels) voorhanden om deze onzekerheden te reduceren. Het aanpassen van de Gemeentewet, waardoor de positie verandert tot een "ik moet hier optreden" wordt gezien als een goede maatregel. Omdat de morele onzekerheid zou afnemen en bovendien wordt verwacht dat de burgemeester minder kwetsbaar zou worden. Er is een wetsvoorstel ingediend op 4 juli 2013. Artikel 170, Gemeentewet (behandeling Tweede Kamer 16 april 2014):

"De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente."

In de toelichting staat dat men een optreden verwacht van de burgemeester bij (vermoedens van) integriteitschendingen. De Commissaris van de Koning wordt via een wijziging van de Provinciewet belast met advisering en bemiddeling als de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding komt. In de voorstellen wordt niets gezegd over hoe de bestuurlijke integriteit moet worden bevorderd of welke visie de overheid heeft op integriteitsbevordering. De wetswijzigingen zijn de directe aanleiding voor het schrijven van deze thesis. Bij de overwegingen hierbij staan twee vragen centraal: "Waarom zou de burgemeester minder kwetsbaar worden?" en "Waarom zou hij minder morele dilemma's ervaren?" Een case study is als type onderzoek gebruikt om de nieuwe situatie te duiden met als hoofdvraag:

Welk mogelijke invloed hebben de wetswijzigingen op de taakopvatting en de gezagserkenning van de burgemeester?

De thesis kent een literatuurstudie en een empirisch gedeelte. Met behulp van zes deelvragen wordt geprobeerd de onderzoeksvraag te beantwoorden. In het theoretisch kader staan de begrippen 'taakopvatting' en 'gezagserkenning' als concepten centraal. De taakopvatting heeft direct een verband met het optreden van de burgemeester en zijn eigen invloed daarop. De gezagserkenning heeft een relatie met wijze waarop zijn gezag zonder directe invloed van hemzelf wordt geaccepteerd. De voorbeeldfunctie van de burgemeester is geen onderwerp van studie. Uitgangspunt is een 'neutrale situatie' van de burgemeester. Dat zegt niets over het belang van het goede voorbeeld geven.



Theoretisch kader

Het concept 'taakopvatting' wordt onderscheiden in een wat- en een hoe-vraag. Ten eerste, wat verwacht de overheid bij integriteitsbevordering? Uit een studie naar twee gedragscodes blijkt welke visie de overheid op integriteit heeft. Bij integriteit is gedrag:

- 1) in overeenstemming met de bestaande wet- en regelgeving en de daaruit afgeleide normen en waarden,
- 2) gericht op het algemeen belang en niet op het individuele belang en
- 3) gericht op bewust moreel handelen door het managen van waardenconflicten.

In de omgang met integriteit worden morele dilemma's erkend, moraliteit is niet zwart wit. Er is juist een grijs gebied waarbij elke bestuurder eigen afwegingen zal maken.

Ten tweede, hoe kan de burgemeester invulling geven aan zijn taak? Dit kan hij doen middels 'moreel management'. Hij zet integriteit dan op de agenda en initieert acties. Er zijn twee (bewerkte) vormen:

- 1) preventieve integriteitsbevordering, dat betreft het communiceren over integriteit en het stimuleren na te denken over morele kwesties, gericht op het voorkomen en
- 2) repressieve integriteitsbevordering, het corrigeren van niet-integer gedrag door op te treden bij (vermoedens van) integriteitsschendingen, gericht op het handhaven.

Gedragsmatig is het tonen van respect, het uitleggen wat je doet, het aangaan van de dialoog, zelfreflectie en zorgvuldig handelen van belang.

Bij het concept 'gezagserkenning' is gekeken wat van invloed kan zijn op niet-integer gedrag. Het gaat hier om factoren waar een burgemeester niet direct invloed op heeft. Gezagserkenning lijkt te worden beperkt door in ieder geval drie risicofactoren:

- 1) de rolopvatting, men heeft moeite de rol te vervullen die past bij een wethouder of een raadslid zoals bij nevenfuncties of er is sprake van cliëntelisme
- 2) het netwerk, politiek ambtsdragers bevoordelen via hun bevoegdheden leden van hun netwerk binnen de partij of de gemeenschap of sluiten buitenstaanders daarvan uit en
- 3) de bestuurscultuur, wanneer er geen transparantie, openheid of een dialoog aanwezig is in de omgang met elkaar.

Empirisch deel

In het empirisch gedeelte van de case study wordt onderzoek gedaan naar de verwachte taakopvatting van de burgemeester en de commissaris en de mogelijke consequenties hiervan voor de gezagserkenning van de burgemeester. Tevens wordt de invloed van de commissaris onderzocht. Het bestaat uit twee onderdelen:

- 1) met de burgemeester als respondent is in de vorm van een focusgroep en op basis van een individuele sessie een semigestructureerd interview gehouden en
- 2) met de commissaris als informant is individueel een interview afgenomen.

Verwachte taakopvatting

De overheidsvisie 'bewust moreel handelen' scoort het hoogst in waardering. Bij de andere visies ervaart de burgemeester een spanningsveld in de omgang met 'algemeen belang' en 'wet- en regelgeving'. Oorzaak is de tegenstrijdigheid en de volgorde van die wordt ervaren in de omgang met deze visies. Er worden dilemma's en een grijs gebied ervaren tussen beide visies.

Een meerderheid van de burgemeesters verwacht een actievere houding bij preventieve- en repressieve integriteitsbevordering, maar ook bij de risicofactoren. De houding verandert door verwachtingen van buitenaf en wordt gelegitimeerd door de wetswijzigingen. Gevraagd is hoe men deze houding zal vormgeven op 3 onderdelen?

- 1) Bij preventieve integriteitsbevordering is de verwachting dat de burgemeester gaat optreden door advisering, het voeren van gesprekken, het initiëren van trainingen en bijeenkomsten, het herijken van beleid en zelfreflectie.
- 2) Bij repressieve integriteitsbevordering zijn handelingen het spiegelen met collega's, overleggen met de fractievoorzitters, optrekken met de griffie, het protocolleren, het vastleggen van het proces en de inrichting ervan en het opschaling in activiteiten.
- 3) Bij de risicofactoren is het optreden zowel preventief als repressief van aard.



Genoemd wordt een goed beeld te vormen van de cultuur, bondgenoten te zoeken en met de raad en het college de verantwoordelijkheid te delen. Dat kan een burgemeester bereiken door te investeren in collegiale besluitvorming, de aanspreekbaarheid van elkaar, individuele gesprekken, het streven naar transparantie en trainingen. Men acht bij het vertoonde gedrag reflectie, distantie, prudentie, tact en consistentie van belang.

Gevolgen gezagserkenning

- 1) De risicofactoren bij gezagserkenning worden herkend en bevestigd. Uit de interviews komt een vierde risicofactor naar voren, de 'onkundigen'. Naïviteit, onwetendheid of onbekwaamheid vormen dan een risico voor niet-integer gedrag. Een minderheid van de burgemeesters ziet gezagsrisico's bij de inzet op de risicofactoren, maar deze worden minder groot ingeschat dan bij incidenten.
- 2) Bij preventieve integriteitsbevordering worden risico's niet genoemd, de verwachting is dat deze vorm de gezagspositie kan versterken en een optreden kan legitimeren bij interventies.
- 3) Bij repressieve integriteitsbevordering blijven de gezagsrisico's onverminderd aanwezig. Dat komt door de politieke omgeving, deze verwachting deelt iedereen.

Invloed commissaris

Een meerderheid van burgemeesters staat open voor een actievere houding van de commissaris. Dat kan met een instrument zoals in figuur 2. De commissaris verwacht dat de eigen houding niet veranderd. Hij gaat meer uit van het agenderen van het onderwerp en het adviseren door te klankborden. Preventieve inzet zou de gezagserkenning van de burgemeester kunnen vergroten.

In de handhavende sfeer lijken de verwachtingen wederzijds hetzelfde, beiden gaan uit van een ondersteunende rol door de commissaris. Hij is de burgemeester ter wille met inspanningen zoals een onafhankelijk onderzoek als dat gewenst is. De commissaris verwacht dat de burgemeester optreedt bij incidenten. Wanneer hij zijn taak niet oppakt, kan de commissaris zelf het initiatief nemen als onpartijdig functionaris. Burgemeesters zijn zeer terughoudend bij persoonlijke interventies door de commissaris ter plaatse bij incidenten, men voorziet dan risico's voor de eigen gezagserkenning.

Eén integriteitstoets voor wethouders

Er komt één uniforme integriteitstoets voor alle Limburgse wethouderskandidaten. Burgemeesters uit de hele provincie willen zo de vrijblijvendheid van een dergelijke toets uitbannen. De maatregel gaat nog vóór de komende gemeenteraadsverkiezingen in.

Deze stap, waar alle Limburgse burgemeesters donderdag mee instemden tijdens hun jaarlijkse bijeenkomst in Grathem, is een initiatief van de vorig jaar in het leven geroepen werkgroep integriteit. Tot op heden bepaalt elke gemeente zelf op welke manier wethouderskandidaten worden gescreend op hun integriteit. Bovens wil de gezamenlijke integriteitstoets tijdens een bijeenkomst van alle Limburgse burgemeesters in januari vastleggen. „Dan hebben we nog voor de komende gemeenteraadsverkiezingen een gezamenlijk integriteitbeleid wat betreft wethoudersbenoemingen.”

Volgens Bovens is het vooral belangrijk dat er door de maatregel geen discussie meer kan ontstaan over het afnemen van een goede integriteitstoets voor kandidaat-wethouders. Een jaar geleden besloten de Limburgse burgemeesters de werkgroep integriteit op te richten. Aanleiding daarvoor was dat zich in diverse gemeenten integriteitaffaires afspeelden. Naast de keuze voor een gezamenlijke integriteitstoets voor wethouderskandidaten, besloten de burgemeesters donderdag ook dat er een introductieprogramma komt voor nieuwe raadsleden. Bovens: „Een module van dat programma zal gaan over integriteit.”

Bron: limburger.nl, bezocht op 15 september 2013 en bewerkt.

figuur 2, Voorbeeld van een instrument.



Beantwoording hoofdvraag

De verwachting is dat er een toename komt in activiteiten bij integriteitsbevordering door een actievere houding. De burgemeester onderneemt meer in de preventieve sfeer en hij zal mogelijk meer optreden bij incidenten. De burgemeester heeft moed nodig om bestuurlijke integriteitsbevordering met een actievere houding vorm en inhoud te geven in een risicovolle omgeving of bij interventies. Daarom wordt voorgesteld 'morele moed' als term te gebruiken voor de inzet van de burgemeester. Want de kwetsbaarheid zal waarschijnlijk blijven. En morele dilemma's zitten zelfs besloten in de visie.

Aanbevelingen

Op basis van de beantwoording van de hoofd- en deelvragen worden vijf aanbevelingen gedaan.

1) Burgemeester, toon morele moed

Morele moed staat voor een actievere houding ten aanzien van integriteitsbevordering, dan doet de burgemeester het goede. In navolging wat de wetgever van hem verwacht. Maar hij moet het ook goed doen, door bij de inzet een onderscheid te maken in een preventief – of repressief optreden of een combinatie daarvan: pak integriteit op als een gezamenlijke verantwoordelijkheid, leg processen en afspraken vast, zoek bondgenoten, maak gebruik van instrumenten die worden aangereikt door de provincie en treed op des burgemeesters met tact, distantie, prudentie en respect.

2) Burgemeester, verklein het grijze gebied

Zet in op het verhogen van het moreel bewustzijn en verklein zo het grijze gebied: Werk aan de betekenis van 'algemeen belang' en 'wet- en regelgeving', maak dilemma's zichtbaar en bespreekbaar, stimuleer de dialoog en voer individuele gesprekken, doe aan zelfreflectie, investeer in het leren omgaan met netwerken, rolopvattingen en de bestuurscultuur en geef de categorie 'onkundigen' niet op.

3) Commissaris, neem het voortouw

Maak gebruik van de ruimte bij de burgemeester:

Kom met initiatieven die de inzet op lokaal niveau kan versterken, bewaak de eenheid aan beleid op provinciaal en/of nationaal niveau, ga uit van een ondersteunende rol voor de burgemeester, stel bij incidenten de behoefte van de burgemeester centraal en overleg bij interventies op eigen initiatief over de rolverdeling en communicatie.

4) Minister, communiceer de visie

De minister van BZK kan als initiatienemer van de gedragscodes de visie beter verkopen: Communiceer duidelijk de visie van de overheid, benoem het waardenconflict die de visie in zich heeft en geef aan hoe daarmee kan worden omgegaan, investeer in communicatie gericht op de politiek ambtsdragers en betrek daarbij koepelorganisaties als IPO, VNG en UvW.

5) Minister, geef de visie diepgang

De minister van BZK kan als initiatiefnemer van het BIOS inzetten op 'moresprudentie': Ontwikkel moersprudentie om de dilemma's in de omgang met de visie te verkleinen, maak daarvoor gebruik van aanwezige casuïstiek, focus de aandacht op de politieke ambtsdragers, benut daarvoor de expertise van het BIOS en de ervaring van het NGB, de Wethoudersvereniging en Raadslid.NU.

Voor literatuurverwijzingen en begripsomschrijvingen wordt verwezen naar de inhoud. Verklaring afkortingen:

BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
IPO	Inter Provinciaal Overleg
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
UvW	Unie van Waterschappen
NGB	Nederlands Genootschap voor Burgemeesters
BIOS	Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector



Inhoudsopgave

Voorwoord

Managementsamenvatting

Hoofdstuk 1	Een verkenning	9
§ 1.1	Inleiding	
	Op de agenda	
	Gezagsverhouding	
	Moresprudentie	10
	Van mogen naar moeten	
§ 1.2	Wetswijzigingen	
	Gemeentewet	
	Provinciewet	
§ 1.3	Overwegingen	11
	Kwetsbaarheid	
	Dilemma's	
§ 1.4	Vraagstelling	12
	Probleemstelling	
	Doelstelling	
	Hoofdvraag	
	Onderzoeksconcepten	
	Deelvragen	13
	Conceptueel schema	
§ 1.5	Waar het om te doen is	14
	Maatschappelijke relevantie	
	Wetenschappelijke relevantie	
	Leeswijzer	
Hoofdstuk 2	Methode van onderzoek	15
§ 2.1	Strategie van het onderzoek	
	Onderzoeksfocus	
	Onderzoekstype	
	Onderzoeksontwerp	
§ 2.2	Opzet empirisch onderzoek	16
	Wijze van dataverzameling	
	Deelnemers	
§ 2.4	Verantwoording	17
	Geldigheid	
	Ethiek	
	Betrouwbaarheid	
Hoofdstuk 3	Theoretisch kader	18
§ 3.1	Taakopvatting	
	De wat-vraag	
	Algemeen belang	
	Wet- en regelgeving	
	Bewust moreel handelen	
	De hoe-vraag	19
	Disciplineren	
	Proactief communiceren	



§ 3.3	Gezagserkenning	
	Netwerk	
	Rolopvatting	20
	Bestuurscultuur	
§ 3.4	Opbrengst theoretisch kader	
	Dimensies	
	Onderzoeksindicatoren	21
	Betekenis	
Hoofdstuk 4	Resultaten	22
§ 4.1	De burgemeester	
	Opbrengst respondenten	
	Vertaalslag opmerkingen	
	Kijk op visie	
	Preventieve integriteitsbevordering	23
	Repressieve integriteitsbevordering	
	Inzet op gezagserkenning	24
§ 4.2	De commissaris	25
	Opbrengst informanten	
	Preventieve integriteitsbevordering	
	Repressieve integriteitsbevordering	26
§ 4.3	Interpretaties	
	Resultaten	
	Theorie	27
	Overwegingen	
	Voorbeelden	
	Stellingen	28
Hoofdstuk 5	De slotsom	19
§ 5.1	Conclusies	
	Beantwoording deelvragen	
	Beantwoording hoofdvraag	31
§ 5.2	Aanbevelingen	32
	Toon morele moed	
	Verklein het grijze gebied	
	Neem het voortouw	
	Communiceer de visie	
	Geef de visie diepgang	
§ 5.3	Reflectie	33
	Gezagserkenning	
	Ethisch leiderschap	
	Interviews	34
	Leergedrag	
	Literatuur	
	Bijlagen:	
	I Operationalisatie	
	II Vragenlijst	
	III Verwerking interviews	
	IV Verslagen informanten	
	V Verslagen respondenten	
	(bijlagen II tot en met V zijn separate bestanden)	



§ 1.1 Inleiding

Op de agenda

Het thema integriteit lijkt zo oud als 'de weg naar Rome'. Bij de Romeinen sloeg de legionair voor het oog van zijn commandant met de vuist op de borstplaat en riep 'integras', wat staat voor de heelheid of compleetheid van zijn borstplaat (Verweij, 2011). De betekenis van het Latijnse begrip 'integritas' is breder, het heeft ook te maken met eigenschappen van een persoon zoals fatsoenlijkheid, kuisheid en eerlijkheid (Mussenga, 2004, blz. 11). In Nederland zet Ien Dales als minister in 1992 de integriteit van de overheid op de agenda met haar toespraak tijdens het VNG congres (Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal & Steenbergen, 2010). In haar woorden is de overheid wel óf niet integer en niet een beetje (Verweij). Het lijkt alsof Dales met deze woorden een soort van heelheid wil benadrukken in een absolute betekenis. In de loop der jaren zijn er meerdere visies op integriteit gekomen en is het thema in het publieke domein geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd (Van den Heuvel, Huberts & Muller 2012). Wanneer de visie- en beleidsontwikkelingen rond integriteit over de periode 1992-2010 worden bekeken, dan zijn daarin drie fasen waarneembaar (Van den Heuvel et al., 2010, blz. 25). De eerste fase is gericht op de infrastructuur van de organisatie en besluitvorming, het gaat dan om het vaststellen van codes, regels en procedures. Dan volgt een fase waarbij de aandacht onder meer is gericht op de competenties van mensen, zoals het aanleren van ethisch bewustzijn. Op de dilemmatraining na, zijn de activiteiten hierbij minder bekend en aanwezig. Momenteel staat moreel leiderschap op de voorgrond (Van den Heuvel et al., 2010; Heres, 2012). Bij de gemeente wordt de burgemeester gezien als de hoeder van integriteit (Mooij, Meinen, Van Diepen & De Wit 2013), ook al staat deze verantwoordelijkheid niet expliciet in de Gemeentewet (Memorie van Toelichting wetsvoorstel Gemeentewet, 2013). De samenleving associeert hem met integriteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid (Korsten, Schoenmaker, Bouwmans & Resoort, 2002). Hij is op vier borden actief als het gaat om integriteit; als privépersoon, als handhaver, als voorzitter van de raad en van het college (Mooij et al.). Op die voorzittersrol wordt nu ingegaan.

Gezagsverhouding

Burgemeesters die willen optreden kunnen kwetsbaar worden als het gaat om de gezagserkenning in relatie tot de gemeenteraad en het college (Memorie van Toelichting wetsvoorstel Gemeentewet, 2013). Mogelijk ligt dit aan het politieke speelveld waarop de burgemeester opereert. Cachet en Schaap (2006) stellen dat de macht en invloed van de burgemeester afhankelijk is van de ruimte die hij krijgt van de gemeenteraad. De auteurs wijzen erop dat bij de uitoefening van het gezag door de burgemeester er sprake is van een kloof tussen de formele – en feitelijke positie.

Naast de politieke ruimte om te handelen speelt de 'eigen creativiteit' een grote rol in de feitelijke positie, dit in tegenstelling tot het wettelijk kader. Jeurissen en Verheij (2011) herkennen de kloof tussen de formele - en feitelijke positie en noemen dit 'professionele vrijheidsruimte', waarbij de individuele stijl een grote rol speelt bij de functie uitoefening. Bij een gezagsverhouding zou volgens Weber (1972) een bepaald minimum aan willen gehoorzamen, een belang, aanwezig moeten zijn. Gezag duidt dus op een relatie tussen de gezagsdrager en de gezagsvolgers. Het uitoefenen van gezag heeft zo twee kanten; de gezagsvolger erkent zelf een belang op het 'politieke speelveld' en de gezagsdrager is in staat een bepaalde mate van invloed uit te oefenen in de 'professionele vrijheidsruimte'.



Moresprudentie

Bij integriteitsbevordering krijgt de burgemeester te maken met dilemma's. Bij dilemma's kunnen waarden met elkaar conflicteren, dan is de vraag aan welke waarde prioriteit moet worden gegeven. Jeurissen en Verheij (2011) noemen dit morele dilemma's en zij hebben onderzoek gedaan naar dilemma's die burgemeesters ervaren. Wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar betrokkenen bij kwesties, dan betreft het volgens de auteurs vooral raadsleden (36%) en wethouders (28%). Morele dilemma's kunnen zorgen voor een vorm van normatieve onzekerheid. Hoe ver kan ik gaan? Moet ik meer gedogen of optreden? Mag ik raadsleden hierop aanspreken of niet? Volgens Korsten (2012) is er binnen elke professie sprake van ongeschreven regels die gebaseerd zijn op ingesleten vaardigheden en impliciete kennis. Daaruit kunnen 'vuistregels' ontstaan, regels die betrekking kunnen hebben op het omgaan met dilemma's. Het lijkt zo te zijn dat binnen de beroepsgroep van burgemeesters vuistregels voor de omgang met morele dilemma's, volgens Van den Heuvel et al. (2010) ook wel moresprudentie genaamd, ontbreken om normatieve onzekerheden te reduceren.

"Het lijkt alsof burgemeesters zich steeds moeten afvragen bij een dilemma tot hoever hun invloed en gezag eigenlijk reiken? En, of ze wel beschikken over de vereiste macht om de gevoelde verantwoordelijkheden ook om te zetten in een beslissing" (Jeurissen & Verheij, 2011, blz. 98).

Van mogen naar moeten

Jeurissen en Verheij (2011), maar ook Mooij et al. (2013), achten een aanpassing van de Gemeentewet, waardoor de positie van de burgemeester verandert van een "mag ik hier optreden?" tot een "ik moet hier optreden" een goede maatregel. Omdat de onzekerheid zou afnemen bij de burgemeester. Door meer verantwoordelijkheid zou voor de burgemeester het antwoord op de vraag "moet of mag ik wel optreden?" een eenvoudig "ja" zijn, "ik moet optreden!" Minister Plasterk (2012) ziet geen gevaar dat deze verantwoordelijkheid de burgemeester extra kwetsbaar maakt. Naast de Gemeentewet, is er ook een wetswijziging ingediend voor de Provinciewet over hetzelfde onderwerp. De wetswijzigingen zijn de aanleiding voor het schrijven van deze thesis.

§ 1.2 Wetswijzigingen

Gemeentewet

Op 4 juli 2013 is er een wetsvoorstel ingediend met een afzonderlijk lid bij artikel 170, Gemeentewet¹:

"De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente."

De formele positie verandert van een 'algemene zorgplicht' naar een 'specifieke verantwoordelijkheid' als de wetswijziging wordt aangenomen. In de Memorie van Toelichting staat verder dat men optreden verwacht van de burgemeester bij (vermoedens van) integriteitschendingen. Hij heeft hierbij een taak:

"Het waarborgen en mogelijk versterken van deze rol kan geschieden door buiten twijfel te stellen dat hier voor de burgemeester een verantwoordelijkheid en een opdracht ligt" (Memorie van Toelichting, 2013).

Provinciewet

De Commissaris van de Koning wordt belast met advisering en bemiddeling als de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding komt (Wetsvoorstel Provinciewet artikel 182, 2013). De wetgever ziet voor de commissaris een rol weggelegd wanneer het lokale politieke krachtenveld de burgemeester verhindert onbelemmerd te handelen.

¹ Behandeling door de Tweede Kamer gepland op 16 april 2014.



Uit de Memorie van Toelichting:

“Wanneer het zelfreinigend vermogen van een gemeente onvoldoende is, kan de commissaris helpen met het zoeken naar oplossingen en kunnen patstellingen doorbroken worden”.

De burgemeester heeft dus een taak en de commissaris is er ter ondersteuning. In de wetsvoorstellen en de Memorie van Toelichting wordt niets gezegd over hoe de bestuurlijke integriteit kan of moet worden bevorderd, welke uitgangspunten daarvoor gelden of welke visie de overheid hanteert.

§ 1.3 Overwegingen

Kwetsbaarheid

Aan dit onderzoek liggen overwegingen ten grondslag die betrekking hebben op de kwetsbaarheid van de burgemeester in de politieke context, het spanningsveld. In deze alinea wordt ingegaan op de begrippen vertrouwen en (on)afhankelijkheid. In de kaders met blauwe achtergrond zijn praktijkvoorbeelden toegevoegd uit de interviews van deze thesis die gaan over deze twee begrippen.

De drie bestuursorganen van de gemeente werken onder meer op basis van vertrouwen (Burkens, Kummeling, Vermeulen & Widdershoven, 2006). Blijft het vertrouwen in elkaar aanwezig wanneer een burgemeester optreedt bij een kwestie?

Ook speelt afhankelijkheid een rol, volgens Karsten en Jansen (2013) heeft de burgemeester een hybride positie. Hij is zelfstandig als bestuurlijk orgaan, maar hij is afhankelijk van de gemeenteraad als het gaat om besluitvorming, waaronder die over zijn functioneren. Zo kan een burgemeester volgens hen integer hebben gehandeld, maar toch zijn onafhankelijkheid kwijt zijn na een optreden.

“Kan hij bepalen waar politiek begint en integriteit ophoudt?” (Van Zwieten & Verbeek, 2012, blz. 13).

Het is de vraag of wetswijzigingen de kwetsbare positie van de burgemeester vermindert. De burgemeester mag beoordelen of hij gaat optreden en hoe.

Een burgemeester over **vertrouwen**

1) “Ik heb bij de mogelijke fraudehandelingen van mijn wethouder bewust geen aangifte gedaan bij het OM, een aangifte wordt gezien als ‘schuldig’ en dan was hier een crisis uitgebroken, ook voor mij.”

Burgemeesters over **onafhankelijkheid**

2) “Hoe onafhankelijk kan een burgemeester zijn als kostwinner met een eigen huis?” Als het erop aan komt is er geen steun vanuit BZK of de provincie, het ‘vertrouwensargument’ wordt dan vaak gebruikt of ‘wij gaan er niet over’.”

3) “Ik ben nergens lid van en ik zit in geen enkel bestuur of comité, ik wil volledig onafhankelijk kunnen zijn.”

4) “Bij ons speelde een zaak met een prominent raadslid die illegaal gebruik maakte van zijn schuur. Hier moest de ‘menselijke maat’ gelden en niet het bestemmingsplan. Ik ben toen volhardend geweest.”

figuur 2, Praktijkvoorbeelden 1.

Dilemma's

Ook bij morele dilemma's zijn er vragen. Zal de morele onzekerheid afnemen bij het 'moeten' optreden? En de reeds ervaren dilemma's, worden die nu minder? Integriteit blijft een kwestie van het interpreteren van waarden en er zijn misschien wel vijftig grijstinten als het gaat om hoe integriteit per dilemma kan worden beoordeeld.



Ook hier is het maar de vraag of de verwachte afname van de normatieve onzekerheid bewaarheid wordt in de nieuwe situatie. De voorbeelden uit de interviews hieronder laten zien dat niet iedereen over hetzelfde morele kompas beschikt.

Burgemeesters over **dilemma's**

5) "Er was een raadslid die ook bestuurslid was van een stichting. De stichting kreeg subsidie, maar legde geen verantwoording daarover af. "Moet dat dan?" De noodzaak ervan werd niet ingezien door iedereen."

6) "Door het ontbreken van een Verklaring van goed gedrag kreeg een inwoner geen gedoogbeschikking. Hij woonde hier al 18 jaar, was nu illegaal en moest het land uit. Inwoners kwamen in opstand en ik heb niet meegewerkt aan uitzetting. Het besluit was ook in strijd met mijn eigen waarden"

7) "Er is een raadslid die behoorlijk fysiek geweld heeft gebruikt tegen een ander raadslid. Hij is even gestopt, maar staat nu weer op een verkiesbare plaats. Wat stralen deze mensen uit naar buiten?"

8) "Bij de installatie van een raadslid wilde een ander raadslid niet de geloofsbrieven onderzoeken van de kandidaat. Zij weet blijkbaar dingen die ik als voorzitter niet weet, zijn er zaken die ik moet weten?"

figuur 3, Praktijkvoorbeelden II.

De politieke context en de morele dilemma's zijn aspecten die elk afzonderlijk -of in verband met elkaar- kunnen zorgen dat de omgang met integriteit mogelijk niet eenvoudiger wordt, ondanks wetswijzigingen.

§ 1.4 Vraagstelling

Probleemstelling

Samengevat, integriteit bij de overheid is begin jaren negentig op de bestuurlijke agenda gekomen. De meeste recente ontwikkeling is de focus op ethisch leiderschap. De burgemeester wordt gezien als de hoeder van integriteit. Hij moet het niet zo zeer hebben van zijn formele macht, meer van zijn feitelijke positie. Met de wetsvoorstellen wordt beoogd de positie van de burgemeester te versterken. Hij kan kwetsbaar zijn in relatie tot de gemeenteraad en het college als het gaat om de gezagserkenning bij integriteitsbevordering. Zelf ervaart de burgemeester een normatieve onzekerheid bij morele dilemma's.

Doelstelling

De wetsaanpassingen zouden de verantwoordelijkheden scherper neerzetten bij bestuurlijke integriteitsbevordering, men verwacht dat de burgemeester meer in positie komt en dat zou de omgang met integriteit eenvoudiger maken. De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Inzicht verwerven in en kennis opdoen over de verwachte taakopvatting van de burgemeester en de gevolgen voor de gezagserkenning door de politiek ambtsdragers bij bestuurlijke integriteitsbevordering na de wetswijzigingen.

Hoofdvraag

Om bovenstaande doelstelling te halen, staat in deze thesis de volgende vraagstelling centraal:

Welk mogelijke invloed hebben de wetswijzigingen op de taakopvatting en de gezagserkenning van de burgemeester?

Onderzoekskoncepten

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden worden twee concepten uitgewerkt in het theoretisch kader. Deze zijn gebaseerd op twee begrippen uit de hoofdvraag; te weten taakopvatting en gezagserkenning. De eerste drie deelvragen zijn gebaseerd op deze twee concepten.



De taakopvatting, deelvraag 1 en 2

Het gaat hier om de gezagsuitoefening door de burgemeester, eerder benoemd als de 'professionele vrijheidsruimte'. In deze thesis wordt het begrip taakopvatting gebruikt. Onder taakopvatting wordt verstaan;

- wat de overheid verwacht van politiek ambtsdragers bij integriteit en
- hoe de burgemeester invulling kan geven aan zijn taak.

Bij het eerste aspect wordt de visie van de overheid onderzocht, de wat-vraag. Met behulp van de visie van de overheid op integriteit wordt onderzocht wat zij bedoelt met integriteit. Een visie zou leidend moeten zijn bij de uitvoering van de wettelijke taak door de burgemeester. De wetsvoorstellen zeggen niets over deze wat-vraag. Er worden voor dit aspect twee modelgedragscodes gebruikt om de visie te onderzoeken.

Het tweede aspect betreft de hoe-vraag. Hoe kan de burgemeester sturen op bestuurlijke integriteitsbevordering? Ook hier zegt de wetgever niets over. Literatuur van Leonie Heres dient als bron, haar werk en onderzoek gaat over ethisch leiderschap. Dit is een vorm van leiderschap wat is gericht op het bevorderen van integriteit (Heres, 2012). Er wordt onderzocht;

- welke vormen er zijn van integriteitsbevordering en
- wat de betekenis van de afzonderlijke vormen is voor het optreden van een leider.

Gezagserkenning, deelvraag 3

In dit concept wordt één aspect onderzocht van gezagserkenning, namelijk;

- de risico's die politiek ambtsdragers lopen op niet-integer gedrag en die vervolgens van invloed kunnen zijn op de mate van gezagserkenning. Kenmerk is dat deze risico's in beginsel buiten de directe invloedssfeer van de burgemeester liggen. De risico's zijn er onafhankelijk van de burgemeester zelf. Er wordt geput uit recente onderzoeken in opdracht van de overheid en enkele wetenschappelijke artikelen.

Empirisch onderzoek, deelvraag 4, 5 en 6

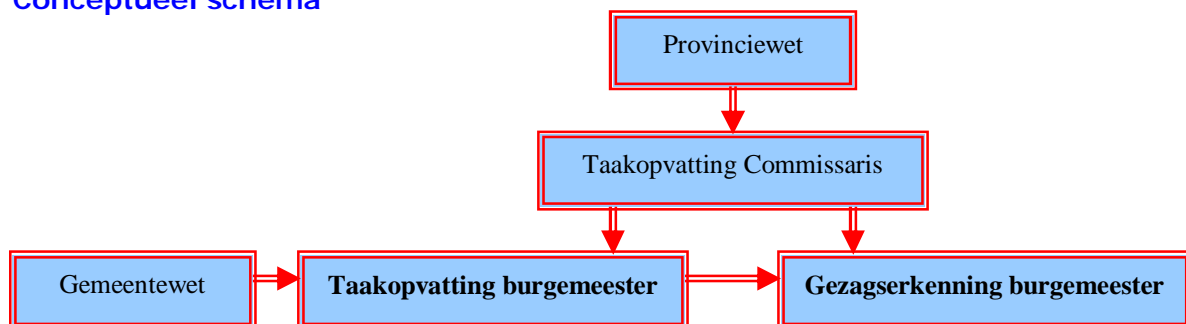
In het empirische gedeelte wordt onderzocht wat de verwachte verandering is in de taakopvatting van de burgemeester, zie deelvraag 4. In deelvraag 5 komen de risico's voor de gezagserkenning die deze taakopvatting mogelijk met zich meebrengt aan de orde. Deelvraag 6 wordt besteed aan de invloed van de commissaris op de taakopvatting en de gezagserkenning van de burgemeester. In § 3.3 wordt ingegaan op de dimensies en indicatoren van de concepten en de betekenis ervan.

De beantwoording van de hoofdvraag leidt tot zes deelvragen:

Deelvragen

- 1) *Wat is de visie van de overheid op integriteit voor politiek ambtsdragers?*
- 2) *Hoe kan de burgemeester integriteitsbevordering vorm en inhoud geven?*
- 3) *Welke risicofactoren zijn mogelijk van invloed op de gezagserkenning?*
- 4) *Hoe gaat de burgemeester straks waarschijnlijk om met zijn nieuwe taak?*
- 5) *Wat zijn de plausibele effecten van de taakopvatting op de gezagserkenning?*
- 6) *Welke mogelijke invloed kan de commissaris hebben op de taakopvatting en de gezagserkenning?*

Conceptueel schema



Figuur 1, Conceptueel schema.



De wetwijzigingen zijn de onafhankelijke variabelen waarbij wordt onderzocht;

- de invloed van gemeentewet op de taakopvatting als afhankelijke variabele en
- de invloed van de provinciewet op de taakopvatting van de commissaris als afhankelijke variabele.

De taakopvatting van de burgemeester is een afhankelijke variabele waarbij wordt onderzocht:

- de invloed van de taakopvatting van de commissaris als onafhankelijke variabele en
- de invloed van de Gemeentewet als onafhankelijke variabele daarop.

De gezagserkenning van de burgemeester is een afhankelijke variabele waarbij wordt onderzocht;

- de invloed van de taakopvatting van de burgemeester als onafhankelijke variabele en
- de invloed van de taakopvatting van de commissaris als onafhankelijke variabele

Het belang van het goede voorbeeld bij integriteitsbevordering lijkt evident, maar de voorbeeldfunctie van de burgemeester is geen onderwerp van studie. Er wordt van de situatie uitgegaan dat de burgemeester het goede voorbeeld geeft of zelf geen onderwerp is van een integriteitskwesitie. De positie van de burgemeester in het onderzoek is neutraal, als een soort van ceteris paribus voorwaarde.

§ 1.4 Waar het om te doen is

Maatschappelijke relevantie

Het thema 'integriteit en leiderschap' binnen het lokale bestuur verdient nader onderzoek; de wettelijke aanleiding is er, ethisch leiderschap is in ontwikkeling en het gaat om kernwaarden die van belang zijn voor de samenleving volgens Dales:

"Wie de integriteit van de overheid aantast, tast het vertrouwen van de burger in ons bestuur aan en dan wordt onze democratie in haar wortels geraakt"
(Verweij, 2011, blz. 15).

Deze thesis kan bijdragen aan de maatschappelijke discussie over integriteit in relatie tot het lokaal openbaar bestuur. Het maakt mogelijk inzichtelijk hoe weerbarstig de praktijk kan zijn als het gaat om integriteitsbevordering.

Wetenschappelijke relevantie

Ethisch leiderschap is vooral in ontwikkeling gekomen aan het begin van deze eeuw (Heres, 2012). Specifiek onderzoek over ethisch leiderschap door een burgemeester ben ik niet tegengekomen. Deze thesis kan mogelijk input leveren voor verder onderzoek als het gaat om het politieke spanningsveld waarop een bestuurder als de burgemeester acteert. En dat maakt zijn functioneren dan ook hoogstwaarschijnlijk anders dan andere bestuurders, zoals een schoolbestuurder. Onderzoek over een bestuursorgaan in relatie tot integriteitsbevordering is sowieso uniek, vaak gaat het over integriteit binnen de organisatie. Een extra dimensie daarbij is de rol van een andere functionaris, de commissaris. De burgemeester lijkt ook hier in een hybride positie te zitten, want formeel is er geen hiërarchische relatie tussen beiden, maar de commissaris heeft als rijksheer wel bepaalde taken en verantwoordelijkheden richting de burgemeester.²

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de methodologische verantwoording centraal, daarin komt de onderzoeksopzet met de motivering daarbij aan bod. In het derde hoofdstuk staat het theoretisch kader op basis van de eerder genoemde concepten.

Dit hoofdstuk eindigt met een overzicht met onderzoeksindicatoren en de onderwerplijst voor de interviews. Het vierde hoofdstuk is bestemd voor de resultaten van het empirisch onderzoek. Tenslotte komen in hoofdstuk 5 de conclusies aan bod door de beantwoording van de onderzoeksvragen, een vijftal aanbevelingen en een reflectie op dit onderzoek.

² De burgemeester wordt benoemd bij Koninklijk Besluit, de commissaris heeft een rol in het selectieproces.



In dit hoofdstuk wordt de wijze van onderzoeken en de keuzes die daarvoor worden gemaakt verantwoord. Literatuur van Baarda, De Goede & Teunissen (2009) is de basis.

§ 2.1 Strategie van het onderzoek

Onderzoeksfocus

In deze thesis staat 'de taakopvatting en de gezagserkenning van de burgemeester' centraal. In de inleiding wordt ingegaan op het begrip gezagsverhouding. In het empirische gedeelte wordt gekozen om te focussen op de mogelijke gevolgen voor de gezagserkenning door de verwachte taakopvatting. Dit wordt in een bepaalde context onderzocht en is van belang om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, het betreft

- wat de overheid verwacht bij integriteit inclusief de wetswijzigingen,
- de mogelijke vormen die er zijn om de integriteit te bevorderen,
- de risico's die van invloed zijn op de erkenning van gezag en
- de verwachting hoe de commissaris zal handelen na de wetswijzigingen.

Een focus brengt tevens een inkadering van het onderzoek met zich mee. Integriteit in relatie tot de ambtelijke organisatie en de burgemeester zelf valt buiten het kader van dit onderzoek.

Onderzoekstype

Dit onderzoek is kwalitatief en beschrijvend van aard. Er worden karakteristieken van de onderzoekseenheden geïnventariseerd en benoemd in termen van kwaliteiten. Dit kan volgens Baarda, De Goede & Teunissen (2009) gaan over mensen of situaties. Hier betreft het een verwachte attitude bij de burgemeester in het kader van integriteitsbevordering. Als het daarbij gaat om het genereren van ideeën, dan is er sprake van een inductieve benadering volgens Baarda et al. Hiervan is sprake doordat wordt onderzocht wat het mogelijke gevolg voor de gezagserkenning is bij een hernieuwde taakopvatting na de wetswijziging. Een idee kan hier geïnterpreteerd worden als een verkenning van een nieuwe situatie. Er is nog geen gefundeerd idee of gefundeerde hypothese waaraan kan worden getoetst (Baarda et al.). Zo is er geen nulmeting van de huidige gezagspositie.

Onderzoeksontwerp

Er wordt gekozen voor een case study, waarbij een beperkt aantal personen, situaties of gebeurtenissen in hun context wordt onderzocht. Een dergelijke opzet is geschikt wanneer feitelijk gedrag en de gevolgen daarvan zoals handelingen of interacties onderwerp zijn van onderzoek (Baarda et al.). Het betreft in dit geval het mogelijke gedrag van de burgemeester als groep bij integriteitsbevordering. De burgemeester als groep is hier een sociale eenheid. Een case study is bovendien geschikt om te komen tot bepaalde ideeën en hypothesen, het is dan explorierend van aard. Deze case study is opgebouwd uit vier onderdelen:

- een literatuurstudie,
- het organiseren van drie focusgroepen voor interviews met respondenten
- het houden van drie interviews met respondenten en
- het houden van drie interviews met informanten.



§ 2.2 Opzet empirisch onderzoek

Wijze van dataverzameling

De focusgroep is de vorm waarmee wordt gewerkt voor de respondenten. Dit zijn groepen die discussiëren over een vooraf bepaald onderwerp om bijvoorbeeld ervaringen uit te wisselen, beleid te maken of meningen te vormen (<http://www.encyclo.nl>, 2013). Bij deze gesprekken is het voordeel dat deelnemers elkaar kunnen inspireren, het nadeel is dat deelnemers niet altijd alles uiten wat men eigenlijk wil. Echter voor het genereren van ideeën, zoals hier gebeurt, wordt deze werkwijze ideaal geacht door Baarda et al. Bovendien bevat een groep slechts vier personen en in twee uur tijd kan iedereen aan bod komen.

Er is gekozen voor het topicinterview als manier van informatiewinning. Dit is een semigestructureerde vorm van een open interview. De vraagstelling is open, maar de onderwerpen liggen vast (Baarda et al.). De onderwerpen worden uitgewerkt in de concepten. Per concept zijn er verschillende dimensies in het theoretisch kader terug te vinden. Een dimensie kan worden verkend met behulp van indicatoren volgens Cambré (2012). Die indicatoren kunnen verwerkt zijn in de vragen of ze kunnen op een topiclijst staan. Een topiclijst is een lijst die men gebruikt bij interviews om door te vragen na het stellen van een open vraag (Baarda et al.). Tevens worden er drie interviews afgenomen bij respondenten met dezelfde vragenlijst. Dit heeft te maken met de beschikbaarheid van de respondenten op korte termijn.

In de vraagstelling wordt een onderscheid gemaakt in de verwachte rol van de burgemeester en die van de commissaris, omdat voor beiden de rol wettelijk verandert. De commissaris kan met zijn optreden mogelijk invloed hebben op de taakopvatting en de gezagserkenning van de burgemeester en er wordt getracht dit te meten. Integriteitsbevordering wordt gesplitst in twee onderdelen, te weten een preventieve - en een repressieve vorm. Reden is dat er andere resultaten worden verwacht per onderdeel. Repressief handelen zou mogelijk andere risico's voor de gezagspositie kunnen hebben dan preventieve inzet. De vragenlijst eindigt met zeven stellingen. Deze uitspraken zijn gebaseerd op bepaalde veronderstellingen en worden cijfermatig gewaardeerd. De doelstelling van het werken met stellingen is tweeledig. Ten eerste kunnen veronderstellingen worden gespiegeld aan de respondenten en informanten en ten tweede kunnen bepaalde meningen eerder uit het interview worden bevestigd als een soort afsluitende samenvatting. In principe zou een reactie op een stelling overeen moeten komen met hetgeen daarvoor is besproken.

Deelnemers

De burgemeester wordt zelf betrokken bij de uitvoering van het onderzoek, het gaat immers over deze functie. Burgemeesters treden op als respondent, dat is een persoon die informatie over zichzelf geeft of over zijn situatie (Baarda et al.). Een onderzoek kan meerwaarde verkrijgen indien er ook informanten bij worden betrokken, dat zijn personen die iets kunnen zeggen over de groep (Baarda et al.). De commissaris wordt als informant bij het onderzoek betrokken. De verwachtingen van de burgemeester en die van de commissaris kunnen zo worden vergeleken.



§ 2.3 Verantwoording

Geldigheid

Bij de geldigheid of validiteit gaat het om de juistheid van de onderzoeksbevindingen. Het gaat om de vraag in hoeverre de onderzoeksbevindingen een goede weergave vormen van datgene dat zich in de praktijk mogelijk zal voordoen. Is de gekozen opzet passend en adequaat dan heeft het onderzoek een interne geldigheid volgens Baarda et al. De opzet van een case study om in kleine groepjes het terrein te verkennen lijkt een passende opzet. Vaste onderwerpen in de vraagstelling met ruimte voor verdieping geeft zowel structuur als ruimte. Hierover is geklankbord met het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters (NGB), het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en professor Jeurissen.³ Tenslotte wordt er voor het theoretisch kader gekozen voor meerdere bronnen, waarbij recente bronnen van de overheid het uitgangspunt zijn.

Bij de externe geldigheid gaat het er volgens Baarda et al. om of de conclusies uit kwalitatief onderzoek inhoudelijk te generaliseren zijn naar algemene conclusies. Er wordt uitgegaan van drie focusgroepen met elk vier deelnemers en interviews met drie informanten. Harde uitspraken over bepaalde hypothesen kunnen niet worden gedaan, want die zijn er niet. Het doel is een situatie te verkennen in een bepaalde context. Wel kunnen er betekenisvolle uitkomsten zijn, die de discussie over en het onderzoek naar integriteitsbevordering verder kunnen brengen. De empirische informatie die dit onderzoek oplevert is mogelijk de basis voor toekomstige theorie- of hypothesevorming.

Ethiek

De resultaten worden anoniem verwerkt, uitspraken zijn niet te herleiden tot op persoons- of focusgroepsniveau. Deelnemers kunnen het resultaat vooraf beoordelen of men zich in de weergave ervan herkent. Dit wordt door Baarda et al. ook wel member-checking genoemd. Een punt van aandacht is het feit dat de onderzoeker zelf burgemeester is, zo is er mogelijk kans op vooringenomen meningen. Door uit te gaan van een vragenlijst met vaste onderwerpen wordt dit voorkomen. Bovendien is er een vaste verslaggever wat de eenheid in verwerking bevordert. Ook de vraag of bij een herhaling van het onderzoek met een andere interviewer hetzelfde resultaat zou worden verkregen is van belang. Volgens Baarda et al. is dit met een cases study moeilijk, omdat de communicatie over en weer elke keer anders kan zijn. Met de gekozen interviewwijze wordt getracht dit risico te beperken.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid vormt een indicatie van de mate waarin onderzoeksresultaten niet afhankelijk zijn van toeval (Baarda et al.). Bij een kwalitatieve methode is het van belang dat het onderzoek controleerbaar en inzichtelijk is. Van de focusgroepsbijeenkomsten worden verslagen gemaakt door een verslaggever. Ook het werken met vaste onderwerpen en topics bij de open vragen kan de controleerbaarheid vergroten. Elk interview kent dezelfde opzet en het proces daarna is gestandaardiseerd. Bij dit onderzoek worden de interviews niet opgenomen en volledig uitgeschreven. Door de gestandaardiseerde verwerking van het resultaat wordt ingeschat dat een goed verslag op hoofdlijnen voldoende betrouwbaar is.

Als het gaat om de representativiteit wordt het aantal respondenten en informanten voor het beoogde onderzoeksdoel voldoende geacht, hoewel uit een populatie van bijna 400 burgemeesters er slechts 14 als respondent optreden. Er wordt namelijk een patroon verwacht in de beantwoording en de inschatting is dat een extra interviews dan niet veel extra informatie meer oplevert. Respondenten worden geselecteerd op grond van partij, geslacht, ervaring, het aantal inwoners en de ligging van de gemeente.

In bijlage 1 wordt aangegeven op welke wijze bepaalde keuzes worden verwerkt in de uitvoering van het onderzoek, de zogenaamde operationalisatie.

³ Jeurissen, R. Prof. Dr. Hij schrijft voor het BIOS en is Professor of Business Ethics bij Nyenrode.



Dit hoofdstuk wordt gewijd aan het theoretisch kader om uiteindelijk te komen tot een set van onderzoeksindicatoren. Het betreft twee concepten: de taakopvatting (deelvraag 1 en 2) en de gezagserkenning (deelvraag 3).

§ 3.1 Taakopvatting

De wat-vraag

Wat verwacht de overheid van haar bestuurders? Om dat te weten te komen wordt de visie op integriteit onderzocht bij een tweetal gedragscodes. Er is geen omschreven visie waar te nemen. Wel blijken er drie visies herleidbaar op basis van een vergelijking met de acht beschreven visies door Van den Heuvel et al. (2012). Het openbaar bestuur kent de *'Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur'* geïnitieerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verder BZK (2009).

Voor gemeenten en andere overheden is er een handreiking over integriteit met een *'Modelgedragscode voor politiek ambtsdragers'*. Namens de gemeenten is de Vereniging Nederlandse Gemeenten, verder VNG, één van de partners (2011).⁴

Algemeen belang

Van den Heuvel et al. (2012) benoemen een visie waarbij integriteit is gericht op 'het verbinden van waarden'. Men laat zich niet leiden door oneigenlijke belangen, maar het belang van de samenleving. In deze thesis zal deze visie worden benoemd als 'handelend in het algemeen belang'. Dit communiceert beter dan het 'verbinden van waarden', omdat bestuurders hiervan een beter beeld kunnen vormen.

In de eerste code komt het algemeen belang tot uitdrukking in de zinsnede dat het "dienen van het publieke belang de basismotivatie is voor besturen in het openbaar bestuur". 'Openheid en integriteit' worden verbonden met nog zes andere beginselen, die de gemeenschappelijke waarden van het openbaar bestuur worden genoemd.⁵

Uit de tweede code blijkt dat integriteit bestaat uit zes kernbegrippen of waarden. Bij integer gedrag is men bijvoorbeeld dienstbaar.⁶ Bij dienstbaarheid staat dat het belang is gericht op de gemeente en op de organisaties en burgers die daar onderdeel van uitmaken.

Wet- en regelgeving

Beide codes zijn een vertaalslag van bestaande wet- en regelgeving. Het is een bevestiging van wat er al is, waardoor men de code als 'open deur' kan ervaren staat in één van de gedragscodes. Van den Heuvel et al. (2012) benoemen bij deze visie dat integriteit 'in overeenstemming met wet en regel' is. Bij deze opvatting over integriteit staat de regelgeving centraal en dat geeft duidelijkheid over welke normen en waarden ertoe zouden doen.

Bewust moreel handelen

Er is sprake van een derde visie, integriteit wordt dan als 'bewust moreel handelen' gezien en er vindt dan reflectie plaats over de morele dimensie. Verschillende waarden kunnen in het geding zijn die niet allemaal te realiseren zijn, in het bestuur gaat het dan om het managen van waardenconflicten (Van den Heuvel et al., 2012).

⁴ Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Een samenwerking tussen BZK, VNG, Inter Provinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). politiek ambtsdragers zijn bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers, p. 8.

⁵ De andere waarden zijn participatie, behoorlijke contacten met burgers, doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfreinigend vermogen en verantwoording.

⁶ De andere waarden zijn open, functioneel, onafhankelijk, betrouwbaar en zorgvuldig.



Dat blijkt in de eerste code uit passages als "mensen ontlenen aan dezelfde waarden verschillende normen en gedragsregels" en "beginselen zullen soms tegen elkaar moeten worden afgewogen."

In de tweede code wordt gesteld dat mensen zelf kunnen werken aan integriteit en daarin kunnen groeien. Het gaat vooral om de discussie er over. Integriteit is dus niet zwart-wit, er wordt erkend dat waarden kunnen conflicteren als morele dilemma's.

De hoe-vraag

Nu de hoe-vraag: hoe kan de burgemeester zijn taak invullen? Heres (2012) spreekt van 'ethisch leiderschap' als het leiderschap is gericht op de bevordering van integriteit. Vanwege de gekozen focus wordt de pijler 'moreel management' behandeld.⁷

Bij 'moreel management' wordt gedrag vertoond waarbij integriteit actief op de agenda komt en er worden zichtbaar acties ondernomen om de integriteit van anderen te faciliteren en te stimuleren. Het gaat om het persoonlijk gezag en het interpersoonlijk handelen door de leider. Heres noemt drie manieren, twee daarvan worden beschreven.⁸

Disciplineren

Het gaat hier om het consequent bekrachtigen van (niet)-integer gedrag door anderen aan te spreken op hun gedrag door het bekrachtigen van morele standaarden. Dat kan door het corrigeren in groepsverband, het geven van een compliment, het voeren van een gesprek of het nemen van formele maatregelen. Door Kaptein (2011) wordt gepleit voor een zachte hand. Heres bevestigt deze mening, zij benadrukt terughoudend handelen. Respect en zorgvuldigheid en uitleggen wat je doet worden van belang geacht. Die uitleg is bedoeld als 'leergedrag' van een voorval, het kan zo het moreel bewustzijn vergroten, aldus Heres. Disciplineren kan een vorm van repressief handelen zijn als er wordt geïntervenieerd bij (vermoedens van) integriteitschendingen. In deze thesis gaat het om deze benadering, verder genaamd repressieve integriteitsbevordering.

Proactief communiceren

Centraal staat bij deze vorm het communiceren over integriteit zoals het uitleggen van handelingen of verwachtingen als het gaat om de wijze hoe er kan worden omgegaan met morele dilemma's en hoe vervolgens het moreel bewustzijn kan worden vergroot. Ook vragen van de leider zelf komen aan de orde. Ethische leiders stimuleren zelfstandigheid en kritisch denkvermogen als het gaat om morele kwesties. Van den Heuvel et al. (2010) geven aan dat dan het gaat om het onderkennen van dilemma's, het aanleren van ethisch bewustzijn, het ontwikkelen van een omgevingsgevoeligheid en het stimuleren van onafhankelijk oordelen. Dit zou kunnen door het initiëren van trainingen, discussies of een dialoog en themabijeenkomsten. Deze vorm wordt verder preventieve integriteitsbevordering genoemd. Het gaat dus om de initiërende houding van de leider en het interpersoonlijk handelen dat gericht is op het voorkomen van incidenten.

§ 3.2 Gezagserkenning

Eerder is gesteld dat gezag afhankelijk is van de mate waarin het wordt erkend door gezagsvolgers. In dit concept worden drie risicofactoren uitgewerkt die zijn te herleiden uit recente onderzoeken en artikelen. Met een risicofactor wordt bedoeld dat politiek ambtsdragers risico lopen op niet-integer handelen en de burgemeester heeft in beginsel geen invloed op op deze risicofactoren, zie § 1.2.

Netwerk

Slingerhand & Wempe (2012) noemen het risico van 'handel in invloed' bij het samenwerken in een netwerk op lokaal - en partijniveau. Ondernemers, politici, bestuurders en ambtenaren acteren in een netwerk met ieder een eigen belang.

⁷ De andere pijlers zijn 'relatie gezagsdrager-gezagsvolgers' en 'integriteit van de leider'.

⁸ De andere manier van moreel management is 'voorbeeldgedrag' en valt buiten het onderzoek.



Het risico is aanwezig dat bestuurders en politici vanuit hun rol eigen netwerkleden bevoordelen of anderen buitensluiten via hun discretionaire bevoegdheden, dit noemen zij collusie. Volgens Slingerland (2013) kan er een ons-kent-cultuur heersen waarin men elkaar beschermt en niet corrigeert.

Rolopvatting

In de rol die politiek ambtsdragers kunnen aannemen zijn minstens drie varianten te onderscheiden waarbij een vergrote kans is op niet-integer gedrag.

1 Nevenfuncties; kenmerkend voor ons land is dat wij 'met meerdere petten op' actief zijn in en voor de samenleving (Slingerland, 2012). Politici en bestuurders kunnen tal van maatschappelijke functies vervullen, bijvoorbeeld als bestuurslid (Slingerland & Wempe, 2012). Een nevenfunctie kan bestaan naast het raadslidmaatschap of wethouderschap, maar er kan belangenverstremgeling ontstaan.

2 Cliëntelisme; volgens Boogers (2010) kunnen raadsleden zich in hun volksvertegenwoordige rol als een 'ombudsman' teveel richten op de individuele burger en zo het algemeen belang uit het oog verliezen.

3 Rolverwisseling; Jeurissen en Verheij (2011) noemen het voorbeeld van een wethouder die na de verkiezingen verder gaat als raadslid. De kennis en informatie die hij als voormalig wethouder heeft, kan hij politiek inzetten. Maar hij kan ook als adviseur werken bij een particulier bedrijf die juist zaken doet met dezelfde gemeente.

Bestuurscultuur

Volgens Nieuwenkamp (2012) is integriteit sterk verbonden met de persoon en de cultuur waarin hij zich begeeft. De bestuurscultuur blijkt uit onderzoek van Van Zwieten & Verbeeck (2012), de meest voorname reden bij het ontstaan en in stand houden van niet integer gedrag. De cultuur wordt volgens hen dan gekenmerkt door het ontbreken van transparantie, openheid en een dialoog. Terwijl juist een open cultuur nodig is om integriteit te kunnen organiseren volgens Kaptein (2011). In elke gemeente zal de cultuur anders zijn en dat kan zich uiten in de wijze waarop politiek ambtsdragers omgaan met integriteit. Nieuwenkamp komt tot de conclusie dat integriteit afhankelijk is van tijd, plaats en persoon.

§ 3.3 Opbrengst theoretisch kader

Tot slot wordt het theoretisch kader geanalyseerd en verwerkt. Uiteindelijk volgt een overzicht met concepten, dimensies en indicatoren en een onderwerpenlijst voor de interviews.

Dimensies

Het concept 'taakopvatting' kent twee aspecten en levert in totaal vijf dimensies op; namelijk de drie visies die de overheid hanteert (de wat-vraag) en twee vormen van integriteitsbevordering (de hoe-vraag):

- Als eerste, om te weten te komen op welke wijze de visie past binnen de taakopvatting wordt aan de deelnemers gevraagd of de visie bekend is en of deze hanteerbaar is voor de taakopvatting. 'Bekendheid' en 'hanteerbaarheid' zijn dan de indicatoren hoe dat wordt gemeten. Voor 'hanteerbaarheid' worden drie topics gebruikt, zie figuur 4 en 5.
- Als tweede, de twee vormen van integriteitsbevordering komen separaat terug als onderwerp. Deze vormen worden gemeten met de volgende indicatoren; welke houding de burgemeester of commissaris heeft, welke wijze van optreden daarbij hoort met behulp van instrumenten en handelingen en er wordt een voorbeeld ingebracht bij de vorm preventieve integriteitsbevordering.

De risicofactoren gezamenlijk worden gezien als één dimensie. Indicatoren die hierbij worden gebruikt om te meten hoe de burgemeester hiermee omgaat zijn:



de mate waarin de risicofactoren worden (h)erkend, de houding ten opzichte van deze factoren, de wijze van optreden die erbij past middels bepaalde handelingen en instrumenten en de risico's die er mogelijk zijn voor de burgemeester.

Bij dit concept worden ook de risico's voor burgemeester als indicator gebruikt om de gezagserkenning te meten zoals die kunnen worden ervaren bij preventieve – en repressieve integriteitsbevordering en door het optreden van de commissaris.

Onderzoeksindicatoren

Concepten	Dimensies	Indicatoren met uitwerking
Taakopvatting 1:	Bewust moreel handelen	Hanteerbaarheid; duidelijkheid, dilemma's, compleetheid
Visie overheid	Wet- en regelgeving Algemeen belang	Bekendheid; dimensies actief kunnen noemen
Taakopvatting 2: Moreel management	Preventieve integriteitsbevordering	Houding; t.o.v. deze dimensie Optreden; handelingen, instrumenten Commissaris; taakopvatting houding/optreden Voorbeeld; integriteitstoets wethouder
	Repressieve integriteitsbevordering	Houding; t.o.v. deze dimensie Optreden; handelingen, instrumenten Gedrag; gedragskenmerken bij een optreden Commissaris; taakopvatting houding/optreden
Gezagserkenning	Risicofactoren	Houding; t.o.v. deze dimensie Herkenning; van de drie risicofactoren Optreden; handelingen, instrumenten Risico; voor de burgemeester
	Preventieve – en repressieve integriteitsbevordering Taakopvatting commissaris	Risico; voor de burgemeester Risico; voor de burgemeester

Figuur 4, Onderzoeksindicatoren.

Betekenis

Hieronder wordt de betekenis omschreven van de indicatoren en topics die worden gebruikt voor het meten van de dimensies.

De indicator hanteerbaarheid wordt gemeten met drie topics:

- Compleetheid, is de visie compleet of worden er uitgangspunten gemist of zijn er teveel?
- Dilemma's, hoe worden de uitgangspunten of visies ervaren ten opzichte van elkaar? Is er sprake van tegenstrijdigheden of een volgorde in de omgang met de visie?
- Duidelijkheid, is het helder wat er wordt bedoeld met de visie, de betekenis

De betekenis van het tweede aspect van de taakopvatting wordt gemeten met de indicatoren houding, wijze van optreden en de taakopvatting van de commissaris met daarbij het voorbeeld uit Limburg.

- Houding, het gaat om de verwachte, algemene attitude ten opzichte van het thema.
- Optreden, over de te verrichten handelingen of in te zetten instrumenten. Handelingen zijn acties die een burgemeester uitvoert zoals een gesprek aangaan. Instrumenten zijn gremia als een fractievoorzittersoverleg of een dilemmatraining bijvoorbeeld.
- Risico's, de afbreukrisico's die er zijn bij het optreden als het gaat om gezagserkenning.
- Commissaris, wat is de verwachte taakopvatting; houding en optreden.
- Praktijkvoorbeeld, de integriteitstoets in Limburg, zie de managementsamenvatting.
- Gedragskenmerken, specifieke gedragsuitingen die horen bij een bepaald optreden.
- Opschaling, een gradatie in het optreden bij incidenten van licht naar zwaar.

De betekenis van gezagserkenning wordt gemeten met de indicatoren houding, de herkenning van de risicofactoren, het optreden en de risico's.

- Herkenning, worden de risicofactoren herkend en erkend?
- Risico's, afbreukrisico's door een optreden bij preventieve – en repressieve integriteitsbevordering, door de commissaris en bij de gezagsrisico's.



In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek beschreven. Eerst de burgemeester als respondent, dan volgt de commissaris als informant.

§ 4.1 De burgemeester

Opbrengst respondenten

Indicatoren met uitwerking; het aantal gemaakte opmerkingen door burgemeesters

1) Bekendheid met de visie

Wet- en regelgeving: 6x

Algemeen belang: 11x

Bewust moreel handelen: 15x

Hanteerbaarheid (30x): duidelijkheid 7x, dilemma's 18x, compleetheid 5x

2) Preventieve integriteitsbevordering

De bgm over de CdK: houding 14x, optreden 20x, toets als Limburg 8x

De bgm over de bgm: houding 21x, optreden 12x, risico's 0x

3) Repressieve integriteitsbevordering

De bgm over de CdK: houding 22x, optreden 13x, risico's 19x

De bgm over de bgm: houding 21x, optreden 15x, risico's 20x, gedragskenmerken 4x

4) Gezagserkenning

De bgm over de bgm: houding 7x, optreden 18x, risico's 9x, extra bron 6x

figuur 6, Opbrengst respondenten.

Vertaalslag opmerkingen

Per indicator of topic zijn de opmerkingen genoteerd en getotaliseerd, zie bijlage 2. Het is onmogelijk gebleken om bij elke vraag deze aantallen direct om te slaan naar het aantal respondenten. Een respondent kan bijvoorbeeld meerdere opmerkingen maken bij één vraag. Daarom wordt een vertaalslag gemaakt van het aantal opmerkingen in procenten naar vijf categoriën van burgemeesters.

Naast de resultaten die worden genoemd in percentages en categoriën, worden tussen aanhalingstekens citaten uit de interviews weergegeven als beargumentering van een bepaalde bevinding.

Categorie	Aantal opmerkingen	Aantal respondenten
1	0 – 20 %	sommigen
2	20 – 40%	een minderheid
3	40 – 60%	de helft
4	60 – 80%	een meerderheid
5	80 – 100%	bijna iedereen

Voorbeeld: Zit het aantal opmerking procentueel in categorie 4, dan wordt aangegeven dat een meerderheid van de burgemeesters hier iets van vindt. Deze werkwijze wordt gebruikt bij die vragen waar dat nodig is.

Kijk op visie

Visie: Bijna iedereen weet met eigen woorden uitgangspunten van de visie te benoemen, echter niemand (100%) noemt alle drie de visies. De helft van de burgemeesters noemt 'bewust moreel handelen' het meeste. Na uitleg wat de totale visie inhoudt zijn de reacties bevestigend. Het komt bijna iedereen herkenbaar over.

Hanteerbaarheid: Alle topics komen aan de orde, hoewel er niet per persoon gereageerd wordt op elk begrip afzonderlijk. Een minderheid reageert op de onduidelijkheid van de visie. Dat komt tot uiting in uitspraken als "het beeld is diffuus" en "begrippen kunnen veranderen van betekenis".



Sommigen maken opmerkingen over de compleetheid, er wordt gezegd dat het "geen bulkgegrip moet worden" of een "veelkoppig monster".

De discussie zit in de omgang met 'algemeen belang' en 'wet- en regelgeving', in totaal 18 opmerkingen (60%). Dilemma's worden erkend bij deze visies. Afwegingen tussen beide visies worden als een worsteling ervaren. De volgorde van handelen bij deze begrippen levert een tweestrijd op. Uitspraken geven aan dat wet- en regelgeving het uitgangspunt moet zijn, als ook het algemeen belang. Bij elke interview was deze discussie zichtbaar en werd het spanningveld erkend. Dit wordt geïnterpreteerd als een meerderheid van de respondenten.

Preventieve integriteitsbevordering

Houding: Een minderheid van de respondenten verwacht geen andere houding van de burgemeester, "de eigen opstelling zal niet anders worden" of men ziet de wet als "een bevestiging van de praktijk". Een meerderheid van de respondenten verwacht wel een andere houding. Door de actualiteit en door incidenten zal integriteit meer aandacht krijgen. Hierbij werd bijvoorbeeld gezegd dat "Een opname in de wet tot agendering zal leiden" en dat de burgemeester "meer aan de voorkant gaat opereren".

Optreden: Genoemd wordt dat de burgemeester optreedt met handelingen als advisering, gesprekken voeren, het initiëren van trainingen, het erbij betrekken van het presidium, het spiegelen bij lastige situaties, het organiseren van themabijeenkomsten, het herijken van beleid, het bespreken van casussen en zelfreflectie.

Houding: Dan de verwachting van de burgemeester over de houding van de commissaris. Een minderheid verwacht niets, daarentegen is er een meerderheid die wel meer verwacht dan voorheen. Dit komt tot uiting in het verwachte optreden.

Optreden: 60% van de uitspraken hebben betrekking op een actievare rol. Dat kan door te helpen bij de bestuurscultuur, het delen van casussen, het spiegelen met elkaar en het structureel onder de aandacht brengen van het thema.

Instrumenten zijn een klankbordgroep voor of met burgemeesters, een handleiding of logboek, een afwegingskader voor interventies en een wethoudersanalyse.

Voorbeeld: Reacties over de gewenstheid van een integriteitstoets zoals in Limburg levert een verhouding op van 60/40. Er is een minderheid die het dubbelop vindt. Maar het wordt evengoed door een meerderheid gezien als een instrument dat als hulpmiddel kan dienen.

Repressieve integriteitsbevordering

Houding: Een meerderheid verwacht een andere houding bij de burgemeester en "ziet de wetswijziging als een extra bevestiging" en "steun in de rug voor de ingezette lijn". Ook is gezegd dat "dit thema beter kan worden opgepakt" en "je kunt als burgemeester niet stil blijven zitten". Een minderheid van de respondenten geeft aan zelf niet anders te handelen of er worden andere woorden voor gebruikt.

Optreden: Handelingen of instrumenten die worden genoemd zijn het spiegelen met collega's, het instellen van een klankbordgroep, een overleg met de fractievoorzitters, het organiseren van ondersteuning door de griffier, zaken bespreekbaar maken en het protocolleren. Bepaal van tevoren het proces en de inrichting ervan, waarbij een geleidelijke opschaling in activiteiten van belang is.

Risico's: Bij het optreden is gevraagd naar de risico's ervan voor de gezagserkenning. Bijna iedereen verwacht dat de risico's blijven en de kwetsbaarheid niet minder wordt. Zo wordt gezegd dat "machtsverhoudingen niet veranderen" en dat "vertrouwen de basis blijft". Of "Een burgemeester maakt elke keer een afweging om op te treden, hij kan daarbij te maken hebben met een omgeving die het gedrag van een bestuurder accepteert".

Gedragsskenmerken: Er zijn specifieke gedragskenmerken geselecteerd uit de antwoorden, er is niet specifiek naar gevraagd. Spontaan is door sommigen genoemd bij optredens prudentie, reflectie, tact en distantie te tonen in het eigen gedrag.



Burgemeesters over **interventies**

- 9) "De gemeentesecretaris ontdekte fraude bij de opgegeven reiskosten van een wethouder. Aanvankelijk zou het om 1 keer gaan, hij ging akkoord met een onafhankelijk onderzoek. De fraude bleek groter en toen is de volgende stap gezet, het informeren van de fractievoorzitter. De partij trok haar steun in en toen pas informeerde ik de collegeleden."
- 10) "Wanneer het Openbaar Ministerie niet aan de slag gaat na een aangifte, dan kan dit funest zijn voor je gezag. Het lijkt dan alsof bepaald gedrag getolereerd kan worden."
- 11) "Het OM heeft teveel tijd nodig na een aangifte, kijk naar Roermond. Alle aandacht van de media met de verkiezingen voor de deur, dat kan niet goed zijn voor de uitstraling van het openbaar bestuur."
- 12) "Een raadslid en woordvoerder over een bepaald project was calculator van het desbetreffende bouwbedrijf. Hij is zelf bij mij gekomen om het te melden. Vervolgens zijn de fractievoorzitters bijgepraat en zijn er afspraken gemaakt hoe hier mee omgegaan. Dit gaat prima."
- 13) "Bij ons dreigde een aangifte van misbruik tegen een gewaardeerd raadslid. Ik heb vroegtijdig met de man gesproken en gevraagd hoe hij hier mee om zou gaan. Na een goed gesprek is hijzelf gestopt en het is klein gebleven."
- 14) "Bij integriteit is de macht van de sterkte bepalend, ik heb te maken met een stemmenkoning en hij waant zicht onaantastbaar."

Figuur 7, Praktijkvoorbeelden III.

Houding: Dan de rol van de commissaris bij de respondenten. De commissaris kan zijn rol nu oppakken en zal actiever worden volgens een meerderheid van de respondenten.

Optreden: Bijna iedereen verwacht in eerste instantie dat de commissaris er is als ondersteuning voor de burgemeester. "De commissaris kan adviseren" en "sparren met de burgemeester", maar bijna iedereen wil "zelf een casus kunnen oplossen". Sommigen geven aan "geen steun van de bovenmeester" nodig te hebben. Respondenten noemen daarnaast instrumenten als het inhuren van onderzoekscapaciteit of professie, het inzetten van bemiddeling, het organiseren van intervisiegesprekken of het werken met rapportages.

Risico's: De komst van de commissaris zelf bij een incident is niet spontaan genoemd, wel is er naar gevraagd. Een meerderheid is terughoudend, men wijst hierbij op de gezagsrisico's en noemt voorwaarden. Men geeft aan dat er dan goede afspraken moeten worden gemaakt over bijvoorbeeld communicatie, taken en rollen.

Inzet op gezagserkenning

Houding: Ook hier is er een meerderheid van respondenten die een actievere houding verwacht. "De burgemeester is nu meer in positie" en dat "legitimeert de agendering", hij kan "het onderwerp opeisen door meer en actiever in te zetten".

Optreden: In de gesprekken wordt de analyse, de gezamenlijkheid, de openheid en het individu benadrukt. Deze aspecten worden door sommigen genoemd met een voorbeeld en dan door een meerderheid bevestigd. Bij het eerste aspect wordt er aangeraden een "analyse van de cultuur te maken", een "inschatting van het niveau van de samenleving" of een "plan de campagne". Vervolgens wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid opgemerkt; "niet alleen opereren", "leg zaken vast" en "investeer in collegiale besluitvorming". Bij het derde aspect, openheid, zegt men "leer elkaar aanspreken", "vergaderen in de openbaarheid" en "maak vergaderstukken toetsbaar". Tot slot investeer in de mensen met behulp van individuele gesprekken en cursussen over bijvoorbeeld rolopvattingen. Werk aan de bewustwording.

Een minderheid geeft aan dat er een groep is waarbij naïeviteit, onbekwaamheid, onkunde of onbewustheid een grote rol speelt, deze constatering wordt door bijna iedereen bevestigd. "Er zijn mensen met een blinde vlek en als de raad wordt uitgenodigd voor een training, dan komen zij juist niet opdagen".

Risico's: Een minderheid maakt opmerkingen over de afbreukrisico's. Men verwacht "te worden afgestraft", het is "moeilijk doorpakken bij ambtsdragers met een sleutelpositie" en "ik ga er mijn lot niet aan verbinden". Zie voorbeeld 14.



Burgemeesters over de **risicofactoren**

15) "De raad beschikt over weinig corrigerend vermogen, men voelt geen gezamenlijke verantwoordelijkheid. Er was bij mij een commissielid die zelf wilde inspreken als burger over een agenda-onderwerp, niemand zei er wat van."

16) "Bij een RO kwestie had een prominent fractievoorzitter zelf zijn overgangsrecht verspeeld. In een extra raadsvergadering keurde de raad dit alsnog goed, men lijkt het niet te willen zien dat dit niet kan."

figuur 8, Praktijkvoorbeeld IV.

§ 4.2 De commissaris

Bij de commissaris worden de onderdelen geanalyseerd die mogelijk invloed kunnen hebben op de taakopvatting en de risico's daarbij voor de burgemeester. Het betreft verwachtingen over de houding, het optreden en de risico's die hieruit voortvloeien.

Opbrengst informanten

Indicatoren met uitwerking; het aantal gemaakte opmerkingen door commissarissen

1) Preventieve integriteitsbevordering

De CdK over de CdK: houding 3x, optreden 14x, toets als Limburg 2x

De CdK over de bgm: houding 4x, optreden 10x

2) Repressieve integriteitsbevordering

De CdK over de CdK: houding 9x, optreden 11x, risico's 5x

De CdK over de bgm: houding 3x, optreden 13x, risico's 5x

figuur 9, Opbrengst informanten.

Preventieve integriteitsbevordering

Informanten zien de burgemeester als onbesproken voorbeeld en verwachten meer inzet. Integriteit is onderdeel van het werk geworden en de burgemeester moet het onderwerp bespreekbaar maken en agenderen. Specifiek bij de risicofactoren wordt gewezen op het verhogen van het bewustzijn, het aangaan van de dialoog, de omgang met dilemma's en het werken aan openheid. Begin op kleine schaal en met een goede voorbereiding. Neem een helpende rol aan en wordt geen Don Quichot. Een goede verhouding met de raad en het college geeft meer positie.

De houding van de commissaris zelf zal niet veel anders worden, wel zal integriteit voortdurend aandacht krijgen. Landelijk zijn er geen afspraken gemaakt, maar men zal het onderwerp blijven agenderen, de burgemeester ondersteunen met advies en desgewenst als klankbord fungeren. Integriteit wordt geagendeerd bij individuele gesprekken en bij bijeenkomsten. Doel is het bewustzijn en de zelfreflectie te vergroten bij de burgemeester. Bij de instrumenten wordt vooral ingegaan op de mogelijkheden om bestuurders van tevoren te screenen. Genoemd is een BING onderzoek of een voortoets. Diploma's, schulden, strafrechtelijke feiten en mogelijke belangenverstremming kunnen onderwerp zijn van onderzoek. Een handreiking van de provincie kan mogelijk helpen.

De burgemeester over de rol van de **commissaris**

17) "In mijn gemeente is na een bestuurscrisis door de commissaris geïntervenieerd door een voormalig gedeputeerde als waarnemer te benoemen, hij heeft toen een analyse gemaakt van de bestuurscultuur."

18) "Mijn commissaris had openlijk partij gekozen in een conflict die ik had met mijn collega uit de buurgemeente. Dit slaat terug op de gemeente, hoewel ik later mijn gelijk wel kreeg."

Figuur 10, Praktijkvoorbeelden V.



Repressieve integriteitsbevordering

Informanten verwachten van de burgemeester dat hij sneller zal handelen, de wettelijke opdracht verstrekt zijn positie. Er is een titel om er iets mee te doen en raad en college weten dat de burgemeester hierin een taak heeft. De risico's zullen niet minder worden, maar bij niets doen blijven dilemma's verborgen en zal de aanspreekcultuur niet worden bevorderd. Morele moed moet worden getoond, zonder als sheriff te opereren. Gezag en autoriteit spelen een rol, als voorbeeld wordt de 'gunfactor' vanuit de raad genoemd. Handelingen die informanten noemen zijn een gesprek onder vier ogen, verslaglegging en optreden in gezamenlijkheid. Ook wordt gewezen op de rol van de commissaris bij incidenten; als steun in de rug, sparringpartner of bemiddelaar. Maar wel op initiatief van de burgemeester.

Wat kan de burgemeester van de commissaris verwachten? In beginsel wordt er diplomatiek opgetreden op verzoek van de burgemeester. Als er een sterkere bemoeienis wordt gevraagd, dan mag dat verwacht worden. De kracht van de oplossing is het samen doen. Via de wet is er nu een haakje om het vizier op de gemeente te richten als dat noodzakelijk wordt geacht. Dat kan zijn wanneer een burgemeester zijn taak niet oppakt. Wanneer het gaat om incidenten waarbij de commissaris meer op eigen initiatief optreedt, dan verandert de ondersteunende rol voor de burgemeester naar een attitude van onpartijdig en onafhankelijk functionaris. Er wordt vooraf geen keuze voor een partij gemaakt, het optreden moet objectief zijn. De commissaris kan als mediator fungeren.

§ 4.3 Interpretaties

In de laatste paragraaf wordt een aantal resultaten geïnterpreteerd in relatie tot de overwegingen voor dit onderzoek, het theoretisch kader, de waardering van de stellingen en de voorbeelden. Eerst wordt ingezoomd op enkele onderzoeksindicatoren.

Resultaten

Visie: Doordat de overheid twee visies op integriteit hanteert die in de toepassing ervan met elkaar kunnen conflicteren, namelijk 'algemeen belang' en wet- en regelgeving', lijkt zij zelf morele dilemma's te veroorzaken. De omgang met dit conflict kan worden vereenvoudigd door het 'verhogen van het morele bewustzijn', de derde visie. Door daar aan te werken worden dilemma's zichtbaar, bespreekbaar en mogelijk kleiner. Het is alsof veel deelnemers zich daar bewust van zijn, want hier zijn de meeste opmerkingen over gemaakt. Er lijkt sprake van een paradox; de overheid veroorzaakt met haar visie een grijs gebied en wil dat vervolgens weer beperken.

Houding: Wanneer direct op de persoon af gevraagd wordt naar de houding ten opzichte van integriteitsbevordering, is de reactie vaak terughoudend: "Ikzelf zal niet anders handelen, maar ik verwacht er wel meer aandacht voor". Dat kan komen, doordat men van zichzelf vindt dat er genoeg wordt gedaan of doordat men niet graag van zichzelf zegt dat er meer kan worden gedaan. Dit speelt bij de commissaris bijvoorbeeld, een paar maanden na de interviews is te zien dat elke commissaris met een integriteitstoets komt, terwijl men tijdens de interviews aangaf zelf niet anders te handelen. Blijkbaar kan een collectief, hier het Inter Provinciaal Overleg, de individuele houding beïnvloeden. De commissaris en de burgemeester hebben dezelfde verwachtingen bij interventies, namelijk ondersteuning. De houding van de commissaris kan veranderen bij incidenten wanneer er niet opgetreden wordt. Wellicht is dat het geval wanneer zaken veel aandacht krijgen in de pers of wanneer de burgemeester mogelijk zelf betrokken is bij een kwestie. Het conformeren aan een burgemeester in het openbaar kan voor hemzelf een risico inhouden zoals gezichtsverlies, zie voorbeeld 18.

Risico's: Ondanks de risico's lijkt de commissaris vrij stellig in zijn reactie over het verwachte optreden van de burgemeester. Tijdens de interviews komen de risico's beperkt ter sprake. Dit kan komen doordat de commissaris meer op afstand staat, hij schat de risico's anders in of hij vindt dat niets doen geen optie is.



De burgemeester staat zelf middenin het spanningsveld en heeft direct te maken met de consequenties bij een interventie. Wel is de commissaris zich bewust van het gevaar, dit blijkt uit de opmerking om niet op te treden als een Don Quichot.

Theorie

In de inleiding en het theoretisch kader staan bevindingen die worden vergeleken met het concept moreel management.

Gedrag: De genoemde gedragskenmerken door Heres lijken, hoewel in andere bewoordingen, in strekking overeen te komen met die van de deelnemers. Terughoudend handelen, respect, zorgvuldigheid en uitleggen wat je doet past redelijk bij prudentie, reflectie, tact en distantie bij het eigen handelen. Men lijkt hetzelfde te bedoelen, maar zegt het met andere woorden. Wat maakt nu voor de burgemeester specifiek het verschil? Dat zit wellicht bij de afbreukrisico's. In de literatuur wordt daar niet over gesproken, maar door de deelnemers wel. Er worden handelingen naar voren gebracht die de risico's kunnen beperken zoals het zoeken naar bondgenoten, het afspreken van protocollen etcetera. Het gedrag lijkt hetzelfde, maar het afbreukrisico lijkt een nieuw element.

Bij de interventies lijkt door de aanwezige risico's een wezenlijk verschil te zitten met de besproken literatuur. Het maakt de burgemeester misschien wel uniek in vergelijking met een conrector van een school die interveniëert.

Optreden: Een tweede verschil zit in het optreden bij de risicofactoren, dit is een mix van de preventieve – en repressieve benadering, die zo niet in de literatuur wordt beschreven. Heres beschrijft twee vormen, proactieve communicatie en disciplinering. Überhaupt komen de risicofactoren als zodanig niet voor binnen de pijlers van Heres.

Overwegingen

Risico's: Aan dit onderzoek liggen overwegingen ten grondslag die betrekking hebben op de kwetsbaarheid van de burgemeester in relatie tot 'vertrouwen' en 'onafhankelijkheid'. Deze overwegingen (§ 1.2) lijken terecht.

Respondenten geven aan dat bij interventies de risico's niet minder zullen worden en dat deze van invloed zijn op het onderlinge vertrouwen en de eigen onafhankelijkheid. Het hoge cijfer voor stelling 5 bevestigt deze interpretatie, evenals de genoemde voorbeelden uit § 1.2. Hier zit een tegenstrijdigheid, want preventieve inzet kan een interventie wel legitimeren. De interpretatie kan zijn dat het aanklaarten van een vermoeden nog wel geaccepteerd wordt, maar dat is iets anders dan daadwerkelijk de ruimte krijgen om de gewenste maatregelen te nemen als burgemeester.

Visie: Dan de overweging met betrekking tot de omgang met morele dilemma's, zorgt een wetwijziging voor minder dilemma's of een andere beleving ervan? Dat lijkt in eerste instantie niet het geval wanneer de tegenstrijdigheid van de visie van de overheid in ogenschouw wordt genomen. Echter, op langere termijn zou het wel kunnen. Indien wordt ingezet op het verhogen van het moreel bewustzijn, dan wordt de omgang met dilemma's wellicht makkelijker en daardoor het aantal grijstinten minder.

Voorbeelden

In deze thesis staan 18 voorbeelden. Interessant is de vraag of de burgemeester in een bepaald voorbeeld na de wetwijziging anders zou handelen dan daarvoor? De focusgroep blijkt niet de juiste interviewmethode om diep in te gaan op individuele overwegingen. De vraag zou wel anders kunnen worden gesteld. Zijn er voorbeelden waar gehandeld is volgens de uitgangspunten van moreel management of de resultaten van de interviews? Twee voorbeelden worden er uitgelicht:

Voorbeeld 9: Hier is bewust een bepaald proces gevolgd en het onderzoek is door een onafhankelijke instantie uitgevoerd. De burgemeester en de secretaris gaan uit van een bepaalde rolverdeling. Bij deze interventie worden de risico's zoveel mogelijk beperkt. Een dergelijke werkwijze past bij wat uit de interviews naar boven komt, zoals het niet alleen optreden en het maken van werkafspraken.



Voorbeeld 17: De commissaris pakt zijn rol op zoals dat straks ook zou kunnen gaan. Bij een gemeente met een moeilijke bestuurscultuur wordt een waarnemer aangesteld en deze 'tijdelijke' burgemeester maakt dan een analyse van de gemeente. In de interviews is meerdere malen het belang benadrukt om in een dergelijke situatie eerst een goede analyse te maken van de cultuur. Deze werkwijze lijkt te passen bij deze risicofactor.

Stellingen

Elke respondent heeft een cijfer gegeven per stelling, alle cijfers per stelling zijn getotaliseerd en gedeeld door het aantal burgemeesters. Dat levert een gemiddelde waardering op. Tenslotte een interpretatie van die waardering.

De resultaten van de interviews komen overeen met de waardering van de stellingen. Dat wil zeggen, de resultaten die de interviews opleveren, komen terug in de cijfermatige beoordeling achteraf. Dit geeft een consequent beeld.

De stellingen zijn geschreven als 'vermoedens' aan het begin van het onderzoek. Deze vermoedens komen overeen met de mening van de deelnemers. Ze zijn allemaal als voldoende gewaardeerd. Er lijkt een rode draad aanwezig tussen de verwachtingen van de auteur en die van de deelnemers. Hoewel er geen hypothese is bij deze thesis, zou die mogelijk bij een vervolgonderzoek kunnen worden geschreven zoals:

Een preventieve inzet bij integriteitsbevordering legitimeert repressief handelen. Of dat echt zo zal zijn en in welke mate zou onderzocht moeten worden. Dat kan door enkele burgemeesters met een sterk preventieve inzet te volgen en de gevolgen te onderzoeken wanneer zij optreden bij een incident. Of onderzoek de incidenten met negatieve gevolgen voor de burgemeester en onderzoek wat zij aan preventieve maatregelen hebben georganiseerd.

Gemiddelde waardering stellingen door burgemeesters

- 1) De komende jaren zal door de wetswijzigingen meer worden ingezet op integriteitsbevordering door de burgemeester en de commissaris; 7,5.
- 2) Een burgemeester die actief inzet op preventieve integriteitsbevordering versterkt zijn eigen gezagspositie; 7.
- 3) Een commissaris die actief inzet op preventieve integriteitsbevordering versterkt de gezagspositie van de burgemeester; 7.
- 4) Een burgemeester die actief inzet op preventieve integriteitsbevordering, bevordert de legitimatie van een optreden bij een incident; 8,5.
- 5) Het politieke spanningsveld tussen de burgemeester en de politiek ambtsdragers blijft als het erop aankomt bestaan; 8,5.
- 6) Het persoonsgebonden optreden van de burgemeester bij incidenten blijft de bepalende factor van zijn gezag; 8.
- 7) Door de toenemende aandacht voor integriteitsbevordering komt de burgemeester sowieso meer in positie om te handelen; 8,5.

figuur 11, Waardering stellingen.



In dit hoofdstuk worden de conclusies verwerkt door de deelvragen en de hoofdvraag te beantwoorden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met vijf aanbevelingen en een reflectie op dit onderzoek. Onderstaand overzicht geeft weer hoe de informatie wordt verkregen.

Bronnen voor de beantwoording van de deelvragen

1) <i>Wat is de visie van de overheid op integriteit voor politiek ambtsdragers?</i>	Concept taakopvatting 1, visie	Onderwerp n.v.t.	Stelling n.v.t.
2) <i>Hoe kan de burgemeester integriteitsbevordering vorm en inhoud geven?</i>	Concept taakopvatting 2, management	Onderwerp 1, 2, 3	Stelling n.v.t.
3) <i>Welke risicofactoren zijn mogelijk van invloed op de gezagserkenning?</i>	Concept gezagserkenning	Onderwerp 2, 3, 4	Stelling n.v.t.
4) <i>Hoe gaat de burgemeester straks waarschijnlijk om met zijn nieuwe taak?</i>	Concept n.v.t.	Onderwerp 1, 2, 3, 4	Stelling 1, 4
5) <i>Wat zijn de plausibele effecten van de taakopvatting op de gezagserkenning?</i>	Concept n.v.t.	Onderwerp 2, 3, 4	Stelling 2, 5, 6,7
6) <i>Welke mogelijke invloed kan de commissaris hebben op de taakopvatting en de gezagserkenning?</i>	Concept n.v.t.	Onderwerp 2, 3	Stelling 3

Figuur 12, Bronnen deelvragen.

Par. 5.1 Conclusies

Beantwoording deelvragen

1) *Wat is de visie van de overheid op integriteit voor politiek ambtsdragers?*

De overheid maakt voor bestuurders gebruik van gedragscodes, deze zijn leidend voor het bestuurlijk optreden. Gaat het om integriteit dan is gedrag;

- 1) in overeenstemming met de bestaande wet- en regelgeving en de daaruit afgeleide normen en waarden,
- 2) gericht op het algemeen belang en niet op het individuele belang en
- 3) gericht op bewust moreel handelen door het managen van waardenconflicten.

2) *Hoe kan de burgemeester integriteitsbevordering vorm en inhoud geven?*

De burgemeester kan middels 'moreel management' vorm en inhoud geven aan zijn taak. Hij zet dan in op het agenderen van het onderwerp en het initiëren van acties met als hoofddoel het verhogen van het moreel bewustzijn door;

- 1) preventieve integriteitsbevordering (voorkomen), dat betreft het communiceren over integriteit en het stimuleren na te denken over morele kwesties en
- 2) repressieve integriteitsbevordering (handhaven), het consequent bekrachtigen van niet-integer gedrag door te interveniëren bij (vermoedens van) integriteitschendingen.

3) *Welke risicofactoren zijn mogelijk van invloed op de gezagserkenning?*

Er zijn drie risicofactoren geselecteerd die de gezagserkenning kunnen beperken en deze factoren kunnen niet-integer gedrag bevorderen;

- 1) de rolopvatting, men heeft moeite de rol te vervullen die past bij een wethouder of raadslid en dat kan ontstaan door nevenfuncties, cliëntelisme of bij een rolverwisseling,
- 2) het netwerk, politiek ambtsdragers bevoordelen eigen netwerkleden binnen de partij of de gemeenschap of sluiten buitenstaanders daarvan uit door gebruik te maken van hun discretionaire bevoegdheden en
- 3) de bestuurscultuur, als er binnen de politiek-bestuurlijke omgeving geen ruimte is voor transparantie, openheid en een dialoog.



4) Hoe gaat de burgemeester straks waarschijnlijk om met zijn nieuwe taak?

Visie: Burgemeesters weten onderdelen van de overheidsvisie te benoemen, maar niet het geheel. Het uitgangspunt 'bewust moreel handelen' scoort het hoogst in waardering. Men ervaart een spanningsveld tussen het uitgaan van het 'algemeen belang' en de 'wet- en regelgeving'. Oorzaak is de tegenstrijdigheid en de volgordelijkheid bij de omgang met deze visies. Burgemeesters ervaren dilemma's of een grijs gebied tussen deze visies.

Houding: Een grote meerderheid van de respondenten verwacht een actievere houding. Zowel bij preventieve- en repressieve integriteitsbevordering, als bij de risicofactoren. De houding verandert door de actualiteit en door verwachtingen van buitenaf en wordt gelegitimeerd door de wetswijziging volgens de respondenten.

Optreden (handelingen en instrumenten): Gevraagd is hoe er zal worden opgetreden?

1) Bij preventieve integriteitsbevordering is de verwachting dat de burgemeester gaat optreden door advisering, het voeren van gesprekken, het initiëren van trainingen en bijeenkomsten, het herijken van beleid en zelfreflectie.

2) Bij repressieve integriteitsbevordering zijn handelingen het spiegelen met collega's, overleggen met fractievoorzitters, samen optrekken met de griffie, het protocolleren, het vastleggen van het proces en de inrichting ervan. Ook de opschaling in activiteiten wordt genoemd en het delen van de verantwoordelijkheid met de politiek ambtsdragers.

3) Bij de risicofactoren is het optreden zowel preventief als repressief. Genoemd wordt een goed beeld te vormen van de situatie of cultuur, bondgenoten te zoeken en met de raad en het college de verantwoordelijkheid te delen. Om dat te bereiken kan een burgemeester investeren in collegiale besluitvorming, de aanspreekbaarheid van elkaar, individuele gesprekken, het streven naar transparantie en trainingen initiëren.

Gedragskenmerken: reflectie, distantie, prudentie, tact en consistentie worden genoemd als kenmerken.

5) Wat zijn de plausibele effecten van de taakopvatting op de gezagserkenning?

Herkenning: De drie risicofactoren bij gezagserkenning worden herkend en bevestigd. Uit de interviews komt een vierde risicofactor naar voren, de 'onkundigen'. Hier vormt naïviteit, onwetendheid of onbekwaamheid een risico voor niet-integer gedrag.

Risico's: Bij preventieve integriteitsbevordering worden risico's niet genoemd, de verwachting is juist dat inzet hierop de gezagspositie kan versterken en een optreden kan legitimeren bij interventies.

Bij repressieve integriteitsbevordering blijven de risico's onverminderd voor de positie van de burgemeester als het gaat om het politieke spanningsveld. Deze verwachting wordt breed gedeeld.

Een minderheid ziet risico's bij de inzet van de burgemeester op de risicofactoren, maar de risico's worden minder groot ingeschat dan bij een incident.

6) Welke mogelijke invloed kan de commissaris hebben op de taakopvatting en de gezagserkenning?

Preventieve integriteitsbevordering: Een meerderheid van de burgemeesters staat open voor handelingen die passen bij een actievere rol van de commissaris met instrumenten zoals een wethouderstoets of een afwegingskader voor interventies. Zij spreken over een houding van 'voorop lopen'. De commissaris verwacht dat de eigen houding blijft zoals het is en gaat meer uit van het agenderen van het onderwerp bij bijeenkomsten en het adviseren door te klankborden.

Repressieve integriteitsbevordering: In eerste instantie zijn de verwachtingen wederzijds hetzelfde, beiden gaan uit van een ondersteunende rol door de commissaris. Hij is de burgemeester ter wille met andere inspanningen indien dat is gewenst, dat kan een onafhankelijk onderzoek zijn. De commissaris verwacht dat de burgemeester optreedt bij incidenten, niets doen lijkt geen optie. Wanneer hij zijn taak niet oppakt, kan de commissaris zelf het initiatief nemen. Hij ziet zichzelf dan als een onpartijdig functionaris.

Risico's: Preventieve inzet van de commissaris zou de gezagserkenning van de burgemeester kunnen vergroten.

Burgemeesters zijn zeer terughoudend bij persoonlijke interventies door de commissaris ter plaatse bij incidenten, men wijst op de gezagsrisico's.



Beantwoording hoofdvraag

Welk mogelijke invloed hebben de wetswijzigingen op de taakopvatting en de gezagserkenning van de burgemeester?

Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in twee delen:

1) De invloed van de wetswijzigingen is waarschijnlijk terug te zien bij de taakopvatting: De algehele verwachting is dat de burgemeester een actievere houding zal aannemen. De commissaris heeft dezelfde verwachtingen van hem, ook als het gaat om incidenten. De actievere houding komt tot uiting in meer preventieve- en repressieve optredens of een combinatie van beiden. Een meerderheid van de burgemeesters staat open voor instrumenten die worden aangereikt door de commissaris.

De visie van de overheid op integriteit is leidend bij de taakopvatting en kent drie onderdelen. De burgemeester waardeert het onderdeel 'het bevorderen van het moreel bewustzijn' het meest en dit zou leidend kunnen zijn bij zijn inzet. Tussen de onderdelen 'algemeen belang' en 'wet- en regelgeving' ervaart hij in de omgang morele dilemma's.

2) De plausibele effecten van de verwachte taakopvatting op de gezagserkenning: Een preventieve inzet kan de gezagserkenning versterken en een optreden bij incidenten legitimeren. De inzet van de commissaris hierbij kan ook de gezagserkenning versterken. De verwachting is dat bij repressief handelen de risico's onverminderd blijven door het politieke spanningsveld. De commissaris is bij deze vorm gewenst naar behoefte in een ondersteunende rol en daar gaat hijzelf ook vanuit. Wanneer een burgemeester niet optreedt, kan de commissaris het initiatief nemen. Zijn komst op eigen initiatief wordt ingeschat als een risico voor de gezagserkenning van de burgemeester.

De gezagserkenning kent bovendien risico's, zij het in mindere mate, door vier andere factoren. De bestuurscultuur en het netwerk waarin politiek ambtsdragers zich bevinden en de matige kennis van het onderwerp of de rol opvatting die zij bezitten, kunnen niet-integer gedrag veroorzaken en zo de gezagserkenning beperken.

Risico's worden mogelijk beperkt door integriteit op te pakken als een gezamenlijke verantwoordelijkheid, zaken af te spreken en vast te leggen en een dialoog aan te gaan. Tact, distantie, prudentie, reflectie en consistentie in het gedrag kan daarbij helpen.

Morele moed: De verwachting is dat er na de wetswijzigingen een toename is in activiteiten bij bestuurlijke integriteitsbevordering. De burgemeester onderneemt meer in de preventieve sfeer en hij zal mogelijk eerder optreden bij incidenten. De burgemeester heeft moed nodig om bestuurlijke integriteitsbevordering met een actievere houding vorm en inhoud te geven in een risicovolle omgeving of bij interventies. Daarom wordt voorgesteld 'morele moed' als term te gebruiken voor de inzet van de burgemeester. De kwetsbaarheid blijft, ook na de wetswijzigingen. Morele dilemma's zitten zelfs besloten in de visie.



§ 5.3 Aanbevelingen

Op basis van de beantwoording van de hoofd- en deelvragen worden vijf aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen zijn geschreven voor diverse bestuursorganen:

- De burgemeester en de commissaris als rijksheer, zij hebben nu een opdracht.
- De minister; als werkgever van beiden, als verantwoordelijke voor de gedragscodes en als initiatiefnemer van het BIOS.

1) Burgemeester, toon morele moed

Morele moed staat voor een actievere houding ten aanzien van integriteitsbevordering, dan doet de burgemeester het goede. In navolging wat de wetgever van hem verwacht. Maar hij moet het ook goed doen, door bij de inzet een onderscheid te maken in een preventief – of repressief optreden of een combinatie daarvan:

- Pak integriteit op als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van raad en college.
- Leg processen, afspraken en gesprekken zoveel mogelijk vast.
- Zoek zo nodig bondgenoten en medestanders en werk van daaruit.
- Gebruik instrumenten die passen bij de juiste vorm van integriteitsbevordering.
- Maak gebruik van instrumenten die worden aangereikt door de provincie.
- Benut het juiste moment voor veranderingen, bijvoorbeeld de verkiezingen.
- Treed op des burgemeesters met tact, distantie, prudentie en respect.

2) Burgemeester, verklein het grijze gebied

Zet in op het verhogen van het moreel bewustzijn en verklein zo het grijze gebied:

- Werk aan de betekenis (van de visie) van 'algemeen belang' en 'wet- en regelgeving'.
- Maak dilemma's zichtbaar, bespreekbaar en zo mogelijk kleiner.
- Stimuleer daarvoor de dialoog en voer individuele gesprekken.
- Wees zelf een onderdeel van het geheel door zelfreflectie en bespreek eigen dilemma's.
- Investeer in het leren de omgaan met netwerken, rolopvattingen en de bestuurscultuur.
- Geef de categorie 'onkundigen' niet op.

3) Commissaris, neem het voortouw

Maak gebruik van de ruimte bij de burgemeester:

- Kom met initiatieven die de inzet op lokaal niveau kan versterken.
- Bewaak de uniformiteit en eenheid aan beleid binnen de provincie bij alle gemeenten.
- Dat kan ook via het IPO om de uniformiteit op nationaal niveau te bevorderen.
- Ga bij incidenten uit van een ondersteunende rol voor de burgemeester.
- Stel bij incidenten de behoefte van de burgemeester centraal.
- Overleg bij interventies op eigen initiatief over de rolverdeling en communicatie.

4) Minister, communiceer de visie

De minister van BZK kan als initiatiefnemer van de gedragscodes de visie beter verkopen:

- Communiceer en benoem duidelijk de visie van de overheid.
- Geef daarbij aan welke waarden met elkaar kunnen conflicteren.
- En op welke wijze het beste met een waardenconflict kan worden omgegaan.
- Investeer in communicatie die vooral de politiek ambtsdragers kan bereiken.
- Betrek daarbij de koepelorganisaties IPO, VNG en UvW.

5) Minister, geef de visie diepgang

De minister van BZK kan als initiatiefnemer van het BIOS* inzetten op 'moresprudentie':

- Ontwikkel moresprudentie om de dilemma's in de omgang met de visie te verkleinen.
- Dat kan op basis van casuïstiek met conflicterende waarden.
- Concentreer de aandacht op de doelgroep van politiek ambtsdragers.
- Benut daarvoor onder meer de (wetenschappelijke) expertise van het BIOS.
- En de ervaring van het NGB, de Wethoudersvereniging en Raadslid.NU.



§ 5.4 Reflectie

Heeft deze thesis mij het gewenste inzicht en begrip opgeleverd over de taakopvatting en gezagserkenning van de burgemeester, nu er meer bekend is over de wijze waarop mogelijk invulling zal worden gegeven aan integriteitsbevordering met de verwachte gevolgen voor de gezagserkenning? Ik zal reflecteren op de taakopvatting en de gezagserkenning van de burgemeester, de breedte van het thema ethisch leiderschap, de onderzoeksmethode met de interviews en mijn eigen leergedrag.

Gezagserkenning

Ten eerste, de gezagserkenning blijft een breekbaar element op het speelveld van de politiek ambtsdragers. Een burgemeester kan nog zo tactvol operen, maar wie heeft er uiteindelijk gelijk? Thrasymachos stelde dat rechtvaardigheid niets anders is dan het belang van de sterkste. Volgens Russell (2003) wordt hier de kern geraakt van elke ethiek en politiek. Is er een objectieve norm voor goed en kwaad, los van wat de spreker er zelf mee bedoelt? Of zoals in de politiek vaak wordt gezegd; "er is een verschil tussen gelijk hebben en gelijk krijgen." Zie voorbeeld 14, § 4.1. Ook in het onlangs verschenen rapport "Majesteitelijk en magistratelijk" (2014) komt de kwetsbaarheid van het gezag van de burgemeester naar voren.

Ten tweede, politiek ambtsdragers beoordelen de burgemeester niet alleen op zijn taakopvatting bij integriteitsbevordering. De gezagserkenning zal mede afhankelijk zijn van het optreden in al die andere rollen. Hij kan behoedzaam opereren bij een interventie, maar als zijn eigen positie al zwak is dan zal dat beeld hoogstwaarschijnlijk overheersen.

Ten derde, er zijn ook factoren van buiten de politiek die van invloed kunnen zijn op de gezagserkenning. Als het Openbaar Ministerie een zaak niet oppakt nadat er aangifte is gedaan door een burgemeester, dan staat hij figuurlijk in zijn hemd. Voorbeeld 10 en 11 uit § 4.1 illustreren dat. Bij de uitspraken over de risico's en kansen bij gezagserkenning moet dus rekening worden gehouden met de context van de hierboven genoemde aspecten.

Ethisch leiderschap

Een ander punt van reflectie betreft het vorm- en inhoud geven van ethisch leiderschap. Slechts één pijler daarvan is uitgewerkt, moreel management, maar er zijn er drie. De voorbeeldfunctie is niet uitgewerkt vanwege de focus van het onderzoek, maar dat is een wezenlijk onderdeel in het optreden van de burgemeester. Er zijn genoeg voorbeelden van burgemeesters die worstelen met hun eigen integriteit. Overigens wordt de voorbeeldfunctie regelmatig spontaan genoemd door de deelnemers. "Integriteit zit tussen je oren en begint bij jezelf." Toch heb ik ervoor gekozen de voorbeeldfunctie geen deel te laten uitmaken van dit onderzoek, maar ik twijfelde. Ik wilde ervoor waken dat ik sociaal wenselijke antwoorden zou krijgen, die mogelijk voor teveel open deuren zouden zorgen. Elke deelnemer zal de importantie van een goed voorbeeld beamen, maar wat levert dat op in relatie tot de hoofdvraag? Aan de andere kant, door in te gaan op de motivatie van de persoon en niet op de beroepsgroep als geheel, had ik misschien de verwachte taakopvatting op een andere wijze kunnen meten. Uiteindelijk heb ik mijn intuïtie gevolgd en tijdens de interviews is de juistheid van mijn keuze bevestigd in mijn beleving. Want op vragen over wat een deelnemer zelf anders zal gaan doen, was de reactie meestal ontkennend. "Ik zal zelf niet anders handelen, maar ik verwacht wel een andere houding binnen de beroepsgroep."

Heres (2012) schrijft ook over het belang van de relatie gezagsdrager-gezagsvolgers, een andere pijler van ethisch leiderschap. Voor een burgemeester is dit thema ook belangrijk voor zijn functioneren; een goede relatie tussen hem en de college- en raadsleden kan tegen een stootje en zorgt er hoogstwaarschijnlijk voor dat mensen zich meer conformeren aan elkaar en aan gemaakte afspraken. Deze pijler komt niet terug in mijn thesis en dat betreurt ik. In de interviews is het belang van de relatie wel genoemd. Graag had ik een deelvraag opgenomen over het belang van dit onderwerp in relatie tot de taakopvatting en de gezagserkenning.



Ik zou de oorspronkelijke vragenlijst veranderen en het onderdeel over bevoegdheden⁹, waar ik uiteindelijk niets mee heb gedaan, ruilen voor het onderwerp over de relatie. Wat kan de burgemeester ondernemen in de relatieve sfeer om op het gebied van integriteit zoveel mogelijk voor elkaar te krijgen of de risico's te berekenen? Voor mij een gemiste kans en ik hoop dat een andere student hiermee aan de slag gaat.

Interviews

In hoeverre kan ik nu zeggen dat de resultaten van deze thesis daadwerkelijk iets zeggen over de verwachte verandering in de taakopvatting? Of deze vraag beantwoord kan worden weet ik niet, de toekomst zal het leren. Maar ik doe wel een poging daartoe. 14 burgemeesters hebben deelgenomen aan het onderzoek ten opzichte van een populatie van 400. Een enquête onder alle burgemeester zou wellicht kwantitatief meer deelnemers hebben opgeleverd. Maar ik vond de interactie tussen de deelnemers juist zo interessant. Men reageerde op elkaar en zo werden er ook spontaan dingen gezegd of voorbeelden genoemd. De rol van het OM kwam zo ter sprake, maar ook de houding van BZK. Met een digitale vragenlijst moet je afwachten of je zulke reacties krijgt of dat je daar de ruimte voor kunt inbouwen. Daar komt bij dat wij, de verslaggever en ik, geen grote onderlinge verschillen bemerkten tussen de focusgroepen. Door de diversiteit aan karakters werden zaken anders verteld, met een andere toon, maar de inhoud was niet wezenlijk anders. Ik kan niet zeggen dat groep 1 andere uitkomsten heeft dan groep 3, maar de sfeer van het gesprek was wel anders. Ik heb niet het idee dat een vierde focusgroep andere informatie opgeleverd zou hebben. Maar zeker weten doe ik het niet. Het blijven ondanks de spreiding, slechts 14 respondenten. En het blijft een vorm van kwalitatief onderzoek. Op 14 maart jongstleden werd bij een bijeenkomst over integriteit in de provincie Gelderland met handopsteking de mening gevraagd aan de aanwezige burgemeesters over de invoering van de wethouderstoets. Net als in mijn onderzoek, is een meerderheid daar positief over. Ik weet niet wat de waarde ervan is, maar de stemverhouding is hetzelfde als bij de interviews. Dat heb ik liever dan andersom.

De resultaten van de informanten, de commissaris, moeten wat dat betreft kritischer worden bekeken. Dat zijn er 3 ten opzichte van 12 personen. Procentueel 25 procent, maar hoe stevig is een conclusie over 3 informanten? Als voorbeeld daarvoor neem ik de uitspraak over de eigen inzet. Men verwacht zelf niet een andere houding aan te nemen dan voor de wetwijziging. Maar nog geen drie maanden later komt elke commissaris in Nederland met de integriteitstoets voor wethouders. Ik ben terughoudend met de conclusies en wil de rol van de commissaris beoordelen zoals deze is bedoeld. Als een spiegel op de taak van de burgemeester, omdat er een relatie tussen beiden is met de wetwijzigingen. Het feit dat de informanten zo duidelijk uitspreken dat zij er zijn ter ondersteuning voor de burgemeester bij interventies, is dan een belangrijk uitgangspunt. Hoe een commissaris dit gaat doen verschilt per interventie, maar de burgemeester kan dit wel interpreteren als een basishouding. De resultaten moeten dus in het juiste perspectief worden geplaatst als het gaat om de hoeveelheid informanten.

Leergedrag

Ik heb deze maanden door mijn onderzoek veel kennis opgedaan die ik direct kan toepassen in mijn werkkring. Sinds mei 2013 ben ik zelf burgemeester en een aantal processen lopen sindsdien gelijk op. De voorbereidingen op een nieuwe bestuursperiode, de uitvoering van mijn onderzoek en de komst van een verantwoordelijkheid bij wet voor alle burgemeesters, dus ook voor mij. Ik kan direct profiteren van de opbrengsten uit de interviews met als bijkomend voordeel, dat de verslaggever tevens griffier van mijn gemeente is. Ik heb vooral geleerd van het onderscheid en de relaties tussen de preventieve – en repressieve handelingen, dat was ik mij eerder niet zo bewust.

⁹ Tijdens de interviews zijn er vragen gesteld over de behoefte aan bevoegdheden bij deze wetwijziging. Een meerderheid van de deelnemers heeft daar geen behoefte aan, sommigen willen hooguit een soort van budgetrecht om een onderzoek te kunnen laten uitvoeren. Aangezien het onderdeel bevoegdheden geen directe relatie heeft met de vraagstelling is dit weggelaten.



Ik zie hier de toegevoegde waarde van in en neem dit mee in mijn werk. Concreet hebben wij de lokale afdelingen van de politieke partijen voorafgaande aan de verkiezingen een brief gestuurd over dit thema, de gedragscode is in de raad aan de orde geweest en geactualiseerd en er is een integriteitsagenda vastgesteld voor de komende jaren. Ook in Buren zal de integriteitstoets voor wethouders worden ingevoerd. Door de actualiteit van dit onderwerp ben ik reeds diverse keren gevraagd te vertellen over mijn onderzoek of een presentatie te geven en dat doe ik dan ook van harte. Langzamerhand ben ik een ambassadeur geworden voor integriteitsbevordering lijkt het wel. Ik heb gesproken bij de provincie, in onze regio, bij het genootschap, binnen mijn partij en in Buren zelf. En ik ga met dit thema binnen de bestuurdersvereniging van D66 met collega's aan de slag.

In mijn werk spreek ik collega's die helemaal niets meer declareren of ik lees over bestuurders die geen aanspraak op wachtgeld willen maken. Dat vind ik geen goede zaak, in mijn optiek slaan wij dan door. Politiek ambtsdragers zitten in een risicovolle omgeving en vaak is er een baan voor opgezegd om het openbaar bestuur te kunnen dienen. Natuurlijk is elk incident er één teveel en dat is beeldbevestigend voor een grote groep mensen. Bestuurders moeten elke dag hard werken aan het imago van de overheid en integriteit is daar een wezenlijk onderdeel van. Ik heb er vertrouwen in dat de komende jaren wordt geïnvesteerd in integriteitsbevordering en dat dit uiteindelijk door veel mensen ook zo wordt ervaren en gewaardeerd. Ondanks de paradox die voormalig premier Balkenende destijds benoemde. Juist doordat er meer en beter gewerkt wordt aan integriteitsbevordering, wordt er meer over integriteit gesproken en komen meer zaken in de publiciteit, stelde hij. Het kan dus beter gaan, maar het staat wel meer in de krant. De samenleving weet nu meer en accepteert minder. Tot slot wil ik terugkomen op de vraag die ik aan het begin van deze paragraaf heb gesteld. Met de mitsen en maren die ik heb beschreven in deze reflectie, ben ik van mening dat de conclusies redelijk en aannemelijk zijn. Maar deze thesis omschrijf ik toch als het proberen te duiden van een werkelijkheid die nog plaats moet vinden en daar kun je niet zeker van zijn. Net voor de deadline heb ik kennis kunnen nemen van het eerder aangehaalde rapport "Majestatisch en magistraal" (2014) wat eind maart uit is gekomen. Ik wil mijn thesis eindigen met één van de conclusies in de vorm van een citaat uit dit rapport:

"Integriteit is voor burgemeesters bij uitstek de belangrijkste waarde in hun functioneren; dit onderstreept het belang van hun rol als integriteitsbewaker van het lokale bestuur (blz. 41)."



Literatuur

Baarda, B. D, Goede, de M.P.M. & Teunissen, J (2009). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Groningen: Noordhoff.

Boogers, M. (2010). *Locale politiek in Nederland*. Den Haag: Lemma.

Burkens, M.C. & Kummeling, H.R.B.M. & Vermeulen, B.P. & Widdershoven, R.J.G.M. (2006). *Beginselen van de democratische rechtsstaat*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Cachet, L. & Schaap, L (2006). Burgemeesters, over veranderingen en stilstand. Red. Becking, K. & Rensen, G. *Meesterlijk besturen*. Den Haag: Sdu.

Focusgroep (z.j.). In *Encyclo*. Bezocht 18 augustus 2013, van <http://www.encyclo.nl/focusgroep>.

Hart, P. 't (2000). *Hervormend leiderschap*. Utrecht: Lemma.

Hart, P. 't & Hooven, M. ten (2004). *Op zoek naar leiderschap*. Amsterdam: De Balie.

Heres, L. (2012). Leiderschap en integriteit. Red. Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C. & Muller, E.R. *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer: Wolters Kluwer.

Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C. & Muller, E.R. (2012). *Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer: Wolters Kluwer.

Heuvel, J.H.J. van den, Huberts, L.W.J.C, Wal, Z. van der & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokale bestuur*. Den Haag: Boom Lemma.

Jeurissen, R. & Verheij, S. (2011). Morele dilemma's van burgemeesters, *Jaarboek integriteit 2011*, 3, 14-23. Den Haag: BIOS

Kaptein, M. (2011). Leiderschap, trots en vertrouwen, *Jaarboek integriteit 2011*, 6, 40-43. Den Haag: BIOS.

Karsten, N. & Jansen, T. (2013). *Gezagsbronnen van Burgemeesters en Wethouders* (Paper geschreven in opdracht van en uitgegeven door Bureau Verkenningen en Onderzoek en de directie Arbeidszaken Publieke Sector van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Karsten, N, Schaap, L, Hendriks, F, Zuydam, S. van & Leenknecht, G-J. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk* (Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Veiligheid en Justitie).

Korsten, A (2012). *Tien geboden voor burgemeesters*. Den Haag: Boom Lemma.

Korsten, A.F.A, Schoenmaker, M, Bouwmans, H. & Resoort, A. (2002). *Onder burgemeesters*. Den Haag: Boom Lemma.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Inter Provinciaal Overleg, Unie van Waterschappen. (2011). *Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*.

Uitgeverij onbekend.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*. Breda: Koninklijke Broese en Peereboom.

Mooij, A. & Meinen, A. & Diepen, I. van & Wit, D. de (2013). *De magie van het ambt*. Hoorn: De Beuk.

Mussenga, B. (2004) *Integriteit*. Den Haag: Boom Lemma.

Nieuwenkamp, R. (2012). Dales had gelijk én ongelijk, *Jaarboek integriteit 2012*, 2, 12-21. Den Haag: BIOS.

Plasterk, R. (2012), Integriteit speerpunt van beleid, *Raad.2013*, 12, blz. 17. Velp: Actorion Communicatie.

Russel, B. (2003). *De geschiedenis van de westerse filosofie*. Utrecht/Antwerpen: Servire.

Slingerland, W. (2012). Naar een systeemgerichte benadering van integriteit, *Jaarboek Integriteit 2012*, 3, 22-33. Den Haag: BIOS.

Slingerland, W. (2013, 7 december). Onthul het web rond de corrupte bestuurder, *Dagblad Trouw*, blz 27.

Slingerland, W. & Wempe, J (2012). De sleutelrol van politieke partijen in het integriteitsstelsel, *Civis Mundi*, 6, 2013.

Verweij, D. (2011). Integriteit of slechts een opgepoetst blazoen?, *Jaarboek Integriteit 2011*, 3, 14-23. Den Haag: BIOS.

Weber, M. (1972). *Gezag en bureaucratie*. Rotterdam: Universitaire Pers.

Wetsvoorstel Gemeentewet (2013, ingediend 4 juli), artikel 170 met Memorie van Toelichting.

Wetsvoorstel Provinciewet (2013, ingediend 4 juli), artikel 182 met Memorie van Toelichting.

Zwieten, M. van, Verbeeck, A. (2012). *Grijs* (Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Hilversum: Zilverwerk.



Bijlage I Operationalisatie

Bronnen

De operationalisatie is gebaseerd op de volgende bronnen:

- De uitwerking van het theoretisch kader.
- De informatie uit de inleiding en overwegingen uit het eerste hoofdstuk.
- De wetsvoorstellen zoals die zijn ingediend bij de Tweede Kamer op 4 juli 2013.
- De Memorie van Toelichting, § 4 Bestuurlijke integriteit en bestuurlijke crisis.

Onderzoeksindicatoren

Concepten	Dimensies	Indicatoren met uitwerking
Taakopvatting 1:	Bewust moreel handelen	Hanteerbaarheid; duidelijkheid, dilemma's, compleetheid
Visie overheid	Wet- en regelgeving Algemeen belang	Bekendheid; dimensies actief kunnen noemen
Taakopvatting 2: Moreel management	Preventieve integriteitsbevordering	Houding; t.o.v. deze dimensie Optreden; handelingen, instrumenten Commissaris; taakopvatting houding/optreden Voorbeeld; integriteitstoets wethouder
	Repressieve integriteitsbevordering	Houding; t.o.v. deze dimensie Optreden; handelingen, instrumenten Gedrag; gedragskenmerken bij een optreden Commissaris; taakopvatting houding/optreden
Gezagserkenning	Risicofactoren	Houding; t.o.v. deze dimensie Herkenning; van de drie risicofactoren Optreden; handelingen, instrumenten Risico; voor de burgemeester
	Preventieve – en repressieve integriteitsbevordering Taakopvatting commissaris	Risico; voor de burgemeester Risico; voor de burgemeester

Onderwerpen

Onderwerpen voor de interviews met de betekenis van de indicatoren en/of topics

1) De visie van de overheid op integriteit (concept taakopvatting 1)

Is de burgemeester bekend met de visie van de overheid en is deze hanteerbaar?

De betekenis wordt gemeten met de indicatoren bekendheid en hanteerbaarheid. Hanteerbaarheid wordt gemeten met de topics compleetheid, dilemma's en duidelijkheid.

compleetheid, is de visie compleet of worden er uitgangspunten gemist of zijn er teveel?

dilemma's, hoe worden de uitgangspunten of visies ervaren ten opzichte van elkaar?

duidelijkheid, is het helder wat er wordt bedoeld met de visie, de betekeni

2) Preventieve integriteitsbevordering (concept taakopvatting 2, 1^o vorm)

Wat zal de burgemeester en de commissaris mogelijk anders gaan doen?

De betekenis wordt gemeten met de indicatoren houding, wijze van optreden, risico's en de taakopvatting van de commissaris met daarbij het voorbeeld uit Limburg.

houding, het gaat om de verwachte, algemene attitude na de wetwijziging.

optreden, over de te verrichten handelingen of in te zetten instrumenten. Handelingen zijn acties die een burgemeester ruitvoert zoals een gesprek aangaan. Instrumenten zijn gremia als een fractievoorzitter-overleg of een dilemmatraining. De grens is niet zwartwit en alle opmerkingen vallen onder 'optreden'.

risico's, de afbreukrisico's die er zijn bij het optreden als het gaat om gezagserkenning.

commissaris, wat is de verwachte taakopvatting.

praktijkvoorbeeld, de integriteitstoets in Limburg, afgebeeld bij de managementsamenvatting.

3) Repressieve integriteitsbevordering (concept taakopvatting 2, 2^o vorm)

Wat zal de burgemeester en mogelijk de commissaris anders gaan doen?

De betekenis wordt gemeten met de indicatoren houding, wijze van optreden, gedragskenmerken, risico's en de taakopvatting van de commissaris. Bij het optreden wordt de topic opschaling gebruikt.

gedragskenmerken, specifieke gedragsuitingen die horen bij een bepaald optreden.



opschaling, een gradatie in het optreden bij incidenten van licht naar zwaar.

4) Gezagserkenning

Hoe kan de burgemeester omgaan met de risicofactoren van gezagserkenning?

De betekenis wordt gemeten met de indicatoren houding, het optreden, en risico's.

Stellingen

Hieronder staan de vermoedens die in stellingen zijn verwerkt en aan het eind van een interview worden voorgelegd:

- Stelling 1 De komende jaren zal door de wetswijzigingen meer worden ingezet op integriteitsbevordering door commissarissen en burgemeesters.
- Stelling 2 Door de toenemende aandacht voor integriteitsbevordering komt de burgemeester sowieso meer in positie om te handelen.
- Stelling 3 Een commissaris die actief inzet op preventieve integriteitsbevordering versterkt de gezagspositie van de burgemeester.
- Stelling 4 Een burgemeester die actief inzet op preventieve integriteitsbevordering versterkt zijn eigen gezagspositie.
- Stelling 5 Een burgemeester die actief inzet op preventieve integriteitsbevordering bevordert de legitimatie van een optreden bij een incident.
- Stelling 6 Het persoonsgebonden optreden van de burgemeester bij incidenten blijft de bepalende factor voor zijn gezag.
- Stelling 7 Het politieke spanningsveld tussen de burgemeester en de politieke ambtsdragers blijft als het erop aankomt bestaan.

Verwerking

Het proces van standaardisatie ziet er als volgt uit:

- 1 Afnemen interviews met een vaste vragenlijst en volgorde.
- 2 Per respondent en informant worden aantekeningen gemaakt.
- 3 Aantekeningen worden in WORD verwerkt in een verslag per interview.
- 4 Er wordt een splitsing gemaakt tussen de informant en de respondent.
- 5 Alle antwoorden van de afzonderlijke verslagen worden per vraag samengevoegd.
- 6 Dan volgt de rubricering, waarbij de indicatoren of topics worden gebruikt per (deel)vraag.
- 7 Deze krijgen een nummer en dan worden de teksten geanalyseerd.
- 8 Relevante passages worden onderstreept en genummerd per indicator of topic.
- 9 Deze worden inhoudelijk 'geladen' door de passage erbij te vermelden.
- 10 Een passages kan in mogelijk in meerdere rubrieken passen.
- 11 Na de analyse kan per rubriek of indicator het aantal passages worden opgeteld.

Na de verwerking kan een analyse plaatsvinden van de resultaten per onderwerp, indicator en type deelnemer. De bevindingen kunnen vervolgens worden beschreven.

Programma

1 Kennismaking en presentatie	15 min.
2 Onderwerp 1 betekenis integriteit	15 min.
3 Onderwerp 2 integriteitsbevordering preventief	30 min.
4 Onderwerp 3 integriteitsbevordering repressief	40 min.
5 Stellingen als bevestiging over vermoedens	15 min.
6 Conclusie en nabespreking	5 min.
Totaal 2 uur (individuele interviews tijd halveren)	120 min.

Informanten

Er worden drie informanten geïnterviewd met een dezelfde vragenlijst. Beschikbaarheid op korte termijn is het selectie criterium. Het gehele interview wordt afgenomen, echter het gedeelte over houding, optreden en gezagserkenning wordt verwerkt.

Dit heeft te maken met de functie van de informant in dit onderzoek. Door alle onderwerpen wel langs te gaan, blijft de opbouw en structuur in stand.



Do. 10 oktober	dhr. Cornielje	Gelderland	VVD	2 ^e termijn
Wo. 16 oktober	mevr. Bijleveld-Schouten	Overijssel	CDA	1 ^e termijn
Ma. 11 november	dhr. Jorritsma	Fryslan	VVD	1 ^e termijn

Respondenten

Selectiecriteria zijn de gemeentegrootte, het partijlidmaatschap, de ervaring en de sekse van de burgemeester en de geografische ligging van de gemeente.

Zo wordt rekening gehouden met de representativiteit van de deelnemers ten opzichte van de totale beroepsgroep.

Spreiding

Gemeentegrootte per 1 augustus 2013¹⁰

< 20.000	20.000-40.000	50.000-100.000	100.000+
7	4	1	2

Partij

CDA	VVD	D66	PvdA	Groenlinks
4	6	1	2	1

Aantal jaren burgemeester in termijnen (1 termijn is 6 jaar)

1 ^e	2 ^e	3 ^e
6	6	2

Geslacht

Man	Vrouw
7	7

Geografische spreiding

Noord	Midden	Zuid
4	6	4

Respondenten met programma:

Naam	Gemeente	Grootte	Partij	Per.
(Proef)interview 1 dhr Van Schelven	vrijdagmiddag 4 oktober Culemborg	20.000 – 40.000	Culemborg D66	2e
Focusgroep 1 mevr. Nienhuis dhr. Mohlman dhr. Tange mevr. Wagenaar-Kroon	vrijdagochtend 11 oktober Landsmeer Oostzaan Wormerland Waterland	< 20.000 < 20.000 < 20.000 < 20.000	Landsmeer VVD PvdA GroenLinks CDA	1e 2e 3e 1e
Focusgroep 2 mevr. De Vries mevr. Sijbers dhr. Van Oostrum	woensdagochtend 16 oktober Geldermalsen Sint Anthonis Rhenen	20.000 – 40.000 < 20.000 < 20.000	Geldermalsen PvdA VVD VVD	1e 1e 2e
Focusgroep 3 dhr. Kolff dhr. Link mevr. De Boer mevr. Van Rijnbach	vrijdagochtend 18 oktober Veenendaal Schinnen Roerdalen Etten-Leur	50.000 – 100.000 < 20.000 20.000 – 40.000 20.000 – 40.000	Veenendaal VVD CDA VVD CDA	1e 2e 1e 3e
Interview 2 dhr Bruls	vrijdagochtend 25 oktober Nijmegen	100.000+	Nijmegen CDA	2e
Interview 3 dhr Brok	maandagochtend 14 oktober Dordrecht	100.000+	Dordrecht VVD	2e

¹⁰ Volgens indeling van het CBS



