



Nederlandse Vereniging
voor Raadsleden

Welke factoren hebben invloed op het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit van de gemeenteraad?

Afstudeeronderzoek Nederlandse Vereniging voor Raadsleden/ Erasmus Universiteit Rotterdam

Marcus Nout

514688

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurskunde, Publiek Management

1^e lezer: Prof. Dr. Joop Koppenjan

2^e lezer: Prof. Dr. Sandra van Thiel

December 2020



Postbus 30435
2500 GK Den Haag
(070) 37 38 195
info@raadsleden.nl

Voorwoord

De afgelopen 10 maanden ben ik bezig geweest met het afstudeertraject. Tijdens mijn stage bij de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden ben ik begonnen met dit afstudeeronderzoek. Naast het onderzoek heb ik ook mee mogen werken aan verschillende andere projecten waarvan ik een hoop heb geleerd. Graag wil ik iedereen van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden bedanken voor alle hulp en ondersteuning tijdens deze leerzame en leuke periode. Daarnaast wil ik ook graag Prof. Dr. Joop Koppenjan bedanken voor de ondersteuning en begeleiding vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam. Bedankt voor uw flexibiliteit en geduld tijdens dit afstudeertraject ondanks dat het traject wat vertraging heeft opgelopen. Ook dank aan Prof. Dr. Sandra van Thiel als tweede beoordelaar van dit afstudeeronderzoek. Als laatste wil graag mijn ouders bedanken voor de steun en het vertrouwen dat zij mij hebben gegeven gedurende mijn studietijd. Ondanks de vertraging in het afstudeertraject onder andere door een operatie in mijn knie heb ik deze periode als zeer leerzaam ervaren. Daarnaast ben ik trots dat ik ondanks mijn dyslexie deze studie heb kunnen afronden. Een wetenschappelijk onderzoek had ik nog niet eerder op deze wijze uitgevoerd en de lessen uit dit traject neem ik mee naar de beroepspraktijk.

Samenvatting

Integriteit van de lokale politiek is een thema dat geregeld in het nieuws naar voren komt. Ook in gemeenteraden komen regelmatig schendingen voor. Schendingen dienen voorkomen te worden door het nemen van maatregelen die de integriteit van de gemeenteraad bevorderen. Echter is de vraag hoe komen deze maatregelen tot stand, welke oorzaken leiden tot deze maatregelen. De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt: Welke factoren hebben invloed op het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit van de gemeenteraad? In de gemeenteraden van Assen, Lelystad en Dordrecht zijn interviews afgenomen met burgemeesters, griffiers en raadsleden. Hieruit kwam naar voren dat alle gemeenteraden in meer of mindere mate maatregelen nemen voor het bevorderen van de integriteit. Factoren die hier invloed op hebben zijn de houding van de burgemeester, de cultuur in de gemeenteraad, de aanwezigheid van lobbygroepen, tijdsgebrek van raadsleden en isomorfisme. Als gemeenteraden zich hier bewust van zijn, kunnen ze scherp naar het eigen beleid blijven kijken. Raadsleden moeten kritisch kijken of de leiding van de raad controlerend en stimulerend actief is voor integriteit. Dit is van belang, omdat zij veel invloed hebben en verantwoordelijk zijn voor het samenstellen van het beleid. Daarnaast kan het Rijk een belangrijke rol spelen door gemeenteraden te controleren op een integriteitsbeleid van voldoende niveau, omdat uit het onderzoek blijkt dat sommige gemeenteraden een incident gedreven beleid hebben waarbij verslapping optreedt als er zich weinig casuïstiek voordoet op het gebied van integriteit. Het Rijk kan gemeenteraden ook helpen door te komen met handreikingen die zowel bij het werving- en selectieproces als tijdens de raadsperiode gemeenteraden helpen. Ook voor de VNG en beroepsverenigingen ligt een rol weggelegd door te komen met trainingen en programma's om zo gemeenteraden te ondersteunen. Dit is van belang aangezien het beleid vernieuwend moet blijven, omdat anders raadsleden afhaken door tijdgebrek in combinatie met desinteresse. Als laatste is het van belang dat gemeenteraden bij het samenstellen van het integriteitsbeleid om zich heen blijven kijken, omdat veel materiaal al beschikbaar is en andere gemeenten dit al gebruiken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Huidige aanpak.....	8
1.3 Maatschappelijke relevantie	9
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.5 Doelstelling en probleemstelling.....	10
1.6 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Integriteit.....	12
2.1.1 Visies op Integriteit.....	12
2.1.2 Integriteitsschendingen in de politieke context.....	15
2.1.3 Factoren die invloed hebben op integer gedrag	15
2.2 Integriteit beleid.....	19
2.2.1 Verschillende aanpakken	19
2.2.2 Instrumenten, processen en structuren.....	20
2.2.3 Instrumenten integriteitsbeleid	21
2.3 Factoren die invloed hebben op integriteit maatregelen	25
2.3.1 Ethisch leiderschap.....	25
2.3.2 Cultuur	27
2.3.3 Samenstelling gemeenteraad.....	27
2.3.4 Events	28
2.3.5 Lobbypartijen	28
2.3.6 Isomorfisme.....	29
2.3.7 Functionaliteit	30

2.4 Causaal model	31
3. Methodologie	32
3.1 Kwalitatieve interviews	32
3.2 Onderzoekspopulatie	32
3.3 Procedure	33
3.4 Dataverwerking	34
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	34
3.6 Operationalisatieschema.....	35
4. Resultaten.....	39
4.1 Bevoegdheden/ verantwoordelijk integriteit gemeente	39
4.2 Maatregelen ter bevordering van integriteit bij onderzochte gemeenten.....	40
4.2.1 Assen:	40
4.2.2 Lelystad.....	41
4.2.3 Dordrecht	43
4.3 Vergelijking van de maatregelen per gemeenteraad.....	45
4.3.1 Integriteit achterhalen/omschrijven	45
4.3.2 Begeleiden naar integriteit.....	45
4.3.3 Monitoren van integriteit.....	46
4.3.4 Afdwingen van integriteit.....	46
4.4 Factoren die invloed hebben op het nemen van maatregelen bij gemeenten.....	48
4.4.1 Assen	48
4.4.2 Lelystad.....	51
4.4.3 Dordrecht	54
4.5 Vergelijking van de factoren per gemeente.....	57
4.5.1 Ethisch leiderschap.....	57
4.5.2 Cultuur	57
4.5.3 Samenstelling gemeenteraad.....	58
4.5.4 Events	58

4.5.5 Lobbypartijen	58
4.5.6 Isomorfisme.....	59
4.5.7 Functionaliteit	59
4.5.8 Nieuwe factoren uit interviews.....	59
4.6 Belangrijkste verschillen tussen gemeenteraden	62
5. Conclusie	65
6.1 Conclusies.....	65
5.2 Reflectie.....	68
5.3 Aanbevelingen	69
6. Bibliografie	71
Bijlage 1: Vragenlijst interview.....	75
Bijlage 2: Respondenten.....	77

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit onderzoek wordt ingeleid door twee praktijkvoorbeelden die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden en aantonen dat het thema dat in dit onderzoek wordt onderzocht zeer actueel en relevant is in de huidige samenleving. Op 10 oktober 2019 kwam namelijk het bericht naar buiten dat twee wethouders uit het Haagse college op non-actief zijn gesteld nadat misstanden zijn geconstateerd (van Raalte & Rosenberg, 2019). Het gaat om de heren Richard de Mos en Rachid Guernaoui die beiden besturen namens Hart voor Den Haag/Groep de Mos. Ze worden verdacht van corruptie, omkoping en schending van het ambtsgeheim (Trouw, 2019). In ruil voor een vergoeding zouden zij vergunningen hebben verleend aan een bevriende ondernemer. Aangezien de rest van het college geen vertrouwen heeft in de betrouwbaarheid en het verantwoordelijkheid gevoel van het tweetal, zijn ze met onmiddellijke ingang uit hun functie gezet. Deze beslissing is genomen, omdat goed bestuur betrouwbaar en verantwoordelijk moet worden geacht. Door heel de geschiedenis komen dit soort gevallen voor binnen het openbaar bestuur. Zowel bestuurders, burgemeesters als raadsleden acteren in een veld waar een misstap fataal kan zijn voor de positie waarin men verkeert. Een ander voorbeeld is de situatie waarbij een CDA-raadslid uit Terneuzen op het matje geroepen werd voor belangenverstremgeling (van der Werf, 2019). Belangenverstremgeling houdt in dat je tegelijkertijd meerdere belangen dient die met elkaar in conflict staan (Encyclo, 2020). Het raadslid had niet al zijn nevenfuncties vermeld bij de gemeente. Eén van de nevenfuncties van het raadslid had invloed op zijn rol bij de besluitvorming in de gemeenteraad. Kwesties rondom integriteit komen zowel voor bij de landelijke als de lokale politiek. In dit onderzoek wordt gekozen om integriteit binnen de lokale politiek te onderzoeken aangezien lokale raadsleden vaak anoniemer acteren dan landelijke politici. De lokale politiek ligt minder onder een vergrootglas en zal minder snel in het nieuws komen dan wanneer een landelijke politicus een misstap maakt op het gebied van integriteit. Integer handelen in de lokale politiek is van groot belang zodat vertrouwen in de lokale democratie niet afneemt.

1.2 Huidige aanpak

Verschillende partijen doen onderzoek naar integriteit van de lokale politiek. Op 14 augustus 2017 schreef de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden een artikel over integriteit binnen de lokale politiek (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2017). Hierin kwam aan bod dat er meer aandacht moet komen voor de groeiende ondermijning van het openbaar bestuur. Het is lastig voor politieke partijen om voldoende kandidaten te werven die zich als raadslid verkiesbaar willen stellen. Dit zien criminele organisaties als een kans, namelijk door leden van de criminele organisaties op te geven als kandidaat raadslid, om binnen te dringen in de lokale politiek. Criminelen willen door mensen te plaatsen in de gemeenteraden ervoor zorgen dat de eigen criminele organisaties uit de wind blijven. Uit de bovenstaande voorbeelden blijkt dat integriteitsincidenten zowel voorkomen bij bestuurders (wethouders Den Haag) als bij raadsleden. Het is daarom van belang om te komen met oplossingen en instrumenten om het aantal incidenten zo laag mogelijk te houden, misstanden te voorkomen en zo de democratie te verbeteren.

Toenmalig minister Plaskerk heeft in 2017 een handreiking integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2017) gepubliceerd met als doel om de politieke partijen te ondersteunen. Decentrale politieke partijen werden hiermee geholpen met het toetsen van de integriteit van hun kandidaat raadsleden om te zorgen voor meer bewustzijn over de integriteitsrisico's onder de kandidaten. Het doel hierachter was om het aantal incidenten waarbij een vermoeden is van belangenverstremming en corruptie te laten afnemen. Vervolgens is in oktober 2019 een nieuwe handleiding gepubliceerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waarin de vorige versie is geüpdatet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Vanuit de overheid wordt door middel van handreikingen aandacht besteed aan de integriteit binnen de lokale politiek. Echter, deze handreiking is vrijblijvend en deze is vooral gericht op het werving- en selectieproces van potentiële kandidaat raadsleden van politieke partijen. Slechts een klein deel van de handreiking besteedt aandacht aan het gedrag van raadsleden tijdens de raadsperiode.

Uit een onderzoek van EenVandaag en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2018) kwam naar voren dat één op de vijf (20%) van de ondervraagde raadsleden zich zorgen maakt over de integriteit van andere leden uit de eigen gemeenteraad (Eikelenboom, 2018). Ook wordt aangegeven dat vaak de screening van raadsleden ontbreekt en dat nevenfuncties niet volledig worden opgegeven. Vaak zijn er onder raadsleden zorgen over bijvoorbeeld: banden met motorclubs, het hebben van een strafblad of de aanwezigheid van een twijfelachtige kennissenkring. Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de integriteitsvragenlijst die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgesteld maar door 21% van de raadsleden, die hebben deelgenomen aan het onderzoek, wordt gebruikt. Dit geeft aan dat er een hoop werk te doen is rondom het thema integriteit binnen de lokale politiek. Vanuit de overheid wordt door middel van het opstellen van handreikingen een poging gedaan om het aantal incidenten omlaag te krijgen, maar ook vanuit het lokale bestuur zullen acties moeten volgen aangezien deze de meeste impact hebben. In dit onderzoek zal worden gekeken welke factoren invloed hebben op het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit van de raad¹. Relevant is om uit te zoeken waarom de ene gemeente wel maatregelen neemt rondom integriteit en de andere niet. Wat zijn de achterliggende beweegredenen waarom maatregelen worden genomen? Ook de voorwaarden om maatregelen te kunnen nemen zullen in het onderzoek aan de orde komen.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Het is voor de samenleving van groot belang dat binnen het openbaar bestuur integer wordt gehandeld. Als bestuurders of politici zich niet integer gedragen en zich schuldig maken aan bijvoorbeeld corruptie of belangenverstremgeling dan betekent dit dat andere mensen of groepen hierdoor worden benadeeld. Ook zal het vertrouwen in de lokale politiek afnemen als politici zich niet integer gedragen. Dit zorgt er ook voor dat de democratische waarde van het lokale bestuur afneemt. Integriteit is vooral een morele kwestie. Als je integer bent dan weten mensen wat ze van je kunnen verwachten en dit leidt tot duidelijkheid (Huberts, 2005). Op het moment dat iemand niet integer is, zal dit leiden tot minder vertrouwen en

¹ Indien raad wordt genoemd impliceert dit de gemeenteraad, tenzij expliciet anders vermeld.

een verstoorde relatie. Daarom is het van belang dat de integriteit van de lokale politiek wordt versterkt. Voor gemeenteraden is het van belang om te weten welke factoren leiden tot maatregelen rondom integriteit. Als dit in kaart is gebracht en verklaard kan worden wat oorzaken zijn tot het nemen van maatregelen, kunnen gemeenten van elkaar leren en aanpakken van elkaar overnemen en zo de kwaliteit van de lokale politiek versterken.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur is vooral informatie te vinden over wat integriteit inhoudt en welke maatregelen genomen kunnen worden om integriteit te versterken. Naar de rol van de gemeenteraad is nog niet veel onderzoek gedaan. Wel zijn er onderzoeken uitgevoerd naar welke maatregelen griffiers en gemeentesecretarissen kunnen nemen om de integriteit binnen hun omgeving te verhogen. Aangezien de raad het hoogste politieke orgaan is binnen de gemeente, zal het van belang zijn welke rol zij kunnen spelen in de integriteitskwestie. Dit onderzoek zal het gat in de literatuur opvullen welke factoren van invloed zijn op het nemen van maatregelen ter versterking van de integriteit van de gemeenteraad. Al eerder is onderzocht wat de beste strategieën zijn om integer gedrag te stimuleren (Van der Wal, Graycar, & Kelly, 2016). Ook Nelen & Kolthof (2018) hebben onderzoek gedaan naar integriteit, zij het naar corruptie. In dat onderzoek zijn politiecorpsen onderzocht en zijn verschillende factoren naar voren gekomen die invloed hebben op integer gedrag. Echter ontbreekt nog de kennis wat factoren zijn in Nederlandse gemeenteraden die leiden tot maatregelen om de integriteit te bevorderen.

1.5 Doelstelling en probleemstelling

Het doel van het onderzoek is zowel exploratief, empirisch als prescriptief. In de literatuur zal worden onderzocht hoe integer gedrag kan worden beïnvloed. Vervolgens zal bij gemeenteraden worden onderzocht welke factoren van invloed zijn op het integriteitsbeleid en vervolgens zal dit onderzoek afsluiten met verschillende aanbevelingen voor gemeenteraden, hoe zij zich binnen hun rol kunnen inzetten voor verbetering van de integriteit. Daarvoor zal eerst het kennistekort wat er is over de rol van de gemeenteraad

rondom integriteit worden opgevuld. De probleemstelling waar in dit onderzoek antwoord op gegeven zal worden is:

Probleemstelling: Welke factoren (X) hebben invloed op het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit (Y) van de gemeenteraad (Z)?

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden moeten eerst een aantal deelvragen behandeld worden zodat er gestructureerd een volledig antwoord tot stand komt waar vanuit aanbevelingen volgen voor de praktijk. Deelvragen die aan bod komen in het onderzoek:

- Wat zegt de theorie over integriteit?
- Wat zijn volgens de theorie factoren die invloed hebben op integer gedrag?
- Welke maatregelen bestaan er om integriteit van de lokale politiek te versterken?
- Welke maatregelen nemen de onderzochte gemeenteraden?
- Welke factoren speelden een rol bij het nemen van maatregelen in de onderzochte gemeenteraden?
- Wat zijn de verschillen tussen de onderzochte gemeenteraden?

1.6 Leeswijzer

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag zal het onderzoek vervolgen met een theoretisch kader waarin de belangrijkste concepten uit het onderzoek uiteen worden gezet. Ook wordt in het theoretisch kader de relatie tussen de verschillende factoren die invloed hebben op integriteit en maatregelen rondom integriteit verklaard. Vervolgens wordt in het hoofdstuk methodologie de onderzoeksopzet besproken waarbij de data verzameling, selectie van de onderzoekspopulatie en de dataverwerking achtereenvolgens worden besproken. Hierna volgen in hoofdstuk vier de resultaten van het empirisch onderzoek en worden de verschillende cases met elkaar vergeleken. Het onderzoek sluit in hoofdstuk vijf af met conclusies die antwoord geven op de onderzoeksvraag en vervolgens zullen hieruit aanbevelingen volgen voor de praktijk.

2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader zal uiteen worden gezet wat integriteit inhoudt en betekent voor de lokale politiek. Hiermee wordt de deelvraag: wat zegt de literatuur over integriteit? beantwoord. Daarna worden de verschillende factoren die invloed hebben op integer gedrag besproken. Vervolgens worden de maatregelen die genomen kunnen worden om integer gedrag te beïnvloeden besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met factoren die invloed hebben op het nemen van integriteitmaatregelen en een conceptueel model. Als eerste zal integriteit worden behandeld. De verschillende visies op integriteit worden uiteengezet om vervolgens te kijken wat dit betekent in de politieke context.

2.1 Integriteit

2.1.1 Visies op Integriteit

Als eerste is het van belang om integriteit te definiëren en te omschrijven wat in dit onderzoek verstaan wordt onder integer gedrag. Volgens Hubert (2005) zijn er zes verschillende perspectieven om naar integriteit te kijken. Hieronder zullen deze perspectieven uiteen worden gezet.

Heelheid

Als eerste kan integriteit worden gezien als 'heelheid' (Huberts, 2005). Dit perspectief wordt het meeste gebruikt en houdt in dat je consistent, coherent en consequent bent in je doen en laten. Het woord *integras* uit het Latijns betekent: heelheid, intact zijn. Het gaat bij heelheid er daarnaast om dat iemand op verschillende tijdstippen dezelfde handelingen uitvoert en dat daarnaast de uiterlijk zichtbare gedragingen en innerlijke gedachten overeenkomen. Dit sluit ook aan op de gedachte dat de interne waarden en normenpatronen consistent met elkaar moeten zijn. Je kan in dat geval van de ander bepaald gedrag verwachten, aangezien dit consistent gedrag is.

Professionele verantwoordelijkheid

Het tweede perspectief op integriteit is professionele verantwoordelijkheid. Je moet als werknemer je verantwoordelijkheden nemen die bij de functie en positie horen. Verwacht

wordt dat je de taken horende bij de functie zorgvuldig, adequaat en betrouwbaar kunt uitoefenen en dat je daarbij rekening houdt met de verschillende belangen die erbij komen kijken. Van belang hierbij is de verbinding tussen de organisatie en de professie. Echter is er geen morele maatstaf om te meten of iemand professioneel verantwoordelijk bezit (Huberts, 2005).

Ideaal

Bij het derde perspectief wordt integriteit volgens Huberts (2005) verbonden met een geformuleerd ideaalbeeld. Hierbij gaat het erom dat iemand in staat is om doelen na te streven en in het oog houdt dat al het handelen in het teken staat van het te behalen ideaal. Daarbij moeten eigen persoonlijke belangen aan de kant worden gezet en ligt de focus volledig op het doel van de organisatie waar je voor werkt. Doordat hier het ideaalbeeld leidend is, zullen andere belangen niet in de weg staan en leidt dit niet tot afleiding.

Eén waarde

Als we vervolgens kijken naar de vierde visie op integriteit, dan zien we dat integriteit wordt gezien als één waarde te midden van vele andere waarden. In veel vastgelegde gedragscodes en handreikingen is integer gedrag een waarde die vaak terugkomt. Echter staat deze vaak in een rijtje met eerlijkheid, betrouwbaarheid, doelmatigheid et cetera. Het is daarom niet een op zichzelf staand begrip. Vaak integriteit gedefinieerd als onkreukbaarheid of rechtschapenheid. Het is van belang dat de medewerker zich niet laat leiden door oneigenlijke belangen en zich niet laat afleiden door het eigenbelang of het belang van andere betrokken personen. Iedereen in de lokale politiek moet zich zonder verplichtingen naar anderen kunnen bewegen en hier vrij kunnen handelen (Huberts, 2005).

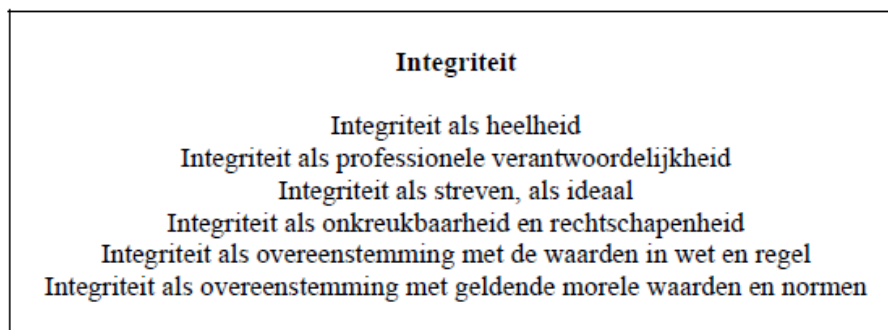
Overeenstemming met regels en waarden

Bij de laatste twee visies wordt integriteit gezien als een overkoepelend begrip. Als persoon word je als integer beschouwd indien je je gedraagt volgens de daarvoor geldende normen, waarden en regels. Het gaat er vooral om dat je de regels opvolgt en dat de omgeving waar je je in bevindt bepaalt wat de waarden zijn waaraan je je moet houden. Echter staat de wet- en regelgeving soms haaks op de publieke moraal en is uit deze wetten en regels niet altijd duidelijk op te maken welke keuzes gemaakt moeten worden. Dit komt ook omdat het niet

altijd zwart of wit is, vaak zitten kwesties rondom integriteit in een grijs gebied waarbij het niet van de voren vast te leggen is welke keuze gemaakt dient te worden (Huberts, 2005).

Overeenstemming met morele waarden, normen en regels

Volgens deze laatste visie op integriteit gaat het er vooral om dat gehandeld wordt in overeenstemming met de geldende morele normen, waarden en regels. Bij integriteit moet worden gekeken wat de context moreel geaccepteerd vindt. Dit moet altijd worden beredeneerd vanuit de gedachten van morele normen en waarden die bij een bepaald onderwerp gelden. Deze onderwerpen kunnen zowel groot als klein zijn en daardoor verschilt elk onderwerp. Dit is afhankelijk van de context en de geldende normen en waarden.



Figuur 1: Visies op integriteit (Huberts, 2005)

In dit onderzoek zal integriteit gedefinieerd worden volgens Huberts (2003): "Handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel) regels". Bij waarden gaat het om iets dat gewaardeerd wordt, omdat ze bijdragen aan wat goed is en lof verdienen. Normen zijn handelingsvoorschriften waarbij een grens wordt gesteld aan het handelen van een persoon. Normen vloeien voort uit de geldende waarden. In de lokale politiek betekent integriteit dat de politici hun werk en daarbij behorende taken professioneel uitvoeren met de eisen die daaraan gesteld worden. Dit moet in overeenstemming zijn met de positie die ze bekleden en de verantwoordelijkheden die daarbij komen kijken. Ook moeten politici zich altijd kunnen verantwoorden voor de daden die zij hebben verricht. Politici moeten de macht, middelen en bevoegdheden die zij bij hun positie krijgen altijd gebruiken om het algemeen belang te

dienen en daarbij wordt verwacht de ze burgers en collega's op een normale manier behandelen (Heuvel, Huberts, Wal, & Steenbergen, 2010, p. 16).

2.1.2 Integriteitsschendingen in de politieke context

In de context van de lokale politiek kunnen politici op verschillende gebieden de mist in gaan. Een handeling wordt een integriteitsschending genoemd als iets niet het predicaat integer krijgt. Als iemand niet integer handelt is er sprake van een integriteitsschending, aangezien iemand handelt in strijd met de geldende waarden, normen en regels (Heuvel, Huberts, Wal, & Steenbergen, 2010). Integriteitsschendingen zijn in het onderzoek van Lasthuizen (2008) onderverdeeld in tien verschillende typen. Deze typologie is empirisch gevalideerd. De tien typen worden in onderstaand figuur weergegeven:

Integriteitsschendingen
Corruptie: omkoping
Corruptie: bevoordeling van vrienden, familie, partij
Fraude en diefstal
Dubieuze giften en beloften
Onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten
Misbruik van bevoegdheden
Misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie
Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen
Verspilling en wanprestatie
Wangedrag in de vrije tijd

Figuur 2: Type Integriteitsschendingen (Heuvel, Huberts, Wal, & Steenbergen, 2010)

In dit onderzoek ligt de focus niet alleen op het handelen van de gemeenteraad nadat er een integriteitsschending heeft plaats gevonden. Ook zal de focus liggen op welke maatregelen de gemeenteraad neemt om deze integriteitsschendingen te voorkomen en welke factoren invloed hebben op het nemen van deze maatregelen. Later zal dit onderzoek aandacht besteden aan de maatregelen die gemeenteraden kunnen nemen om integriteitsschendingen te voorkomen. Echter is het van belang om te weten welke factoren invloed hebben op integer gedrag, want hierop moeten de maatregelen zich richten.

2.1.3 Factoren die invloed hebben op integer gedrag

In de bovenstaande paragraaf kwam naar voren wat integriteit inhoudt en hoe dit vormgegeven is in de politieke context. Uit de literatuur komen verschillende factoren die

invloed hebben op het gedrag van werknemers. Als deze factoren op de juiste manier invloed uitoefenen wordt integer gedrag gestimuleerd. In deze paragraaf worden de factoren die invloed hebben op integer gedrag stuk voor stuk uiteengezet, zodat dit een duidelijk beeld geeft wat factoren zijn die invloed hebben op integer gedrag en op welke gebieden de maatregelen zich moeten richten. Achtereenvolgens worden organisatiestructuur, organisatiecultuur en leiderschap besproken.

2.1.3.1 Organisatiestructuur

In het artikel van Nelen & Kolthof (2018) wordt de organisatiestructuur als eerste factor genoemd die invloed heeft op het gedrag van werknemers. Hierin halen ze het onderzoek aan van Punch (2000) waarin de directe relatie tussen organisatiestructuur en niet integer gedrag is onderzocht. Het is van belang dat de organisatie zo wordt ingericht dat niet integer gedrag zo min mogelijk voor kan komen. Dit wordt vooral gedaan door controlesystemen in te zetten en te zorgen dat een individuele werknemer geen beslissingen kan nemen zonder toestemming van andere werknemers. Het is daarnaast belangrijk dat deze controle structureel en objectief plaatsvindt. Integriteitsbeleid wordt ingezet als een controlemiddel. Door instrumenten zoals de ambtseed te gebruiken worden de morele waarden en normen van werknemers benadrukt, waardoor ze inzien wat wel en wat niet wenselijk is binnen de organisatie. Het idee hierachter is dat men na verloop van tijd zelf vanuit interne gedrevenheid de wetten en regels gaat naleven. Als het ware controleert en corrigeert de medewerker zichzelf. Bij de organisatiestructuur gaat het erom hoe je de organisatie zo inricht dat integer gedrag wordt gestimuleerd. Bij organisaties waar veel beleid rondom integriteit is vastgelegd en waar structurele controle plaatsvindt zullen minder integriteitsschendingen plaatsvinden. In het onderzoek "Schaduw over de Rechtshandhaving" (Nelen & Kolthoff, 2017) komt echter naar voren dat bij veel organisaties een hoop op papier is vastgelegd qua integriteitsbeleid en dat er veel geregeld is wat betreft regelgeving, maar in de praktijk blijkt dat door capaciteitsgebrek en ontoereikende controlesystemen het beleid niet voldoende wordt uitgevoerd. Naast de organisatiestructuur zijn dus ook andere factoren van belang om te kunnen zorgen voor integer handelen van werknemers.

2.1.3.2 Organisatiecultuur

De volgende factor die van invloed is op het gedrag van medewerkers is de aanwezige organisatiecultuur. Of het integriteit beleid kans van slagen heeft is afhankelijk van de beroeps- en organisatiecultuur die heerst binnen de organisatie. Een cultuur voorziet de werknemers van een aantal gemeenschappelijke waarde- en oriëntatiepunten (Nelen & Kolthoff, 2018). De ernst van een integriteitsschending wordt bepaald door de cultuur die heerst binnen een organisatie. Iets kan in de ene organisatie worden gezien als een integriteitsschending, terwijl het in de andere organisatie niet als onbetamelijk wordt aangemerkt. Daarnaast valt ook onder de organisatiecultuur of medewerkers binnen de organisatie vrijuit kunnen spreken over handelingen die ze hebben gedaan. Ook is het van belang dat binnen de organisatie mensen worden aangesproken op niet integer gedrag. Als de organisatiecultuur het aanspreken van collega's op niet integer gedrag niet toestaat, dan zullen veel integriteitsschendingen niet worden gemeld. In veel organisaties heerst een cultuur waarbij mensen niet worden aangesproken op dubieus gedrag. De meldingen van integriteitsschendingen komen in dat geval niet van collega's of de leidinggevende (Nelen & Kolthoff, 2018). Uit de literatuur blijkt dat interne meldpunten zelden effectief zijn (Boemke, Grau, Kissing, & Schneider, 2012). Daarnaast blijkt ook uit het onderzoek van Kobel (2015) dat externe meldpunten waar klokkenluiders mistanden kunnen melden niet voldoende presteren. Vaak zijn de klokkenluiders niet insiders binnen de organisatie, waardoor ze niet volledige informatie hebben over het voorval, waardoor de informatie niet van grote waarde is en verdere acties uitblijven.

2.1.3.3 Leiderschap

De volgende factor die invloed heeft op integer gedrag is leiderschap. Leiderschap kan worden gedefinieerd volgens Bryman (1992): "a process of social influence whereby a leader steers members of a group towards a goal". In de literatuur zijn veel verschillende leiderschapsstijlen te onderscheiden, veel vallen onder transactioneel of transformationeel leiderschap. In dit onderzoek dat gaat over integriteit van de lokale politiek ligt de focus op ethisch leiderschap. Ethisch leiderschap houdt in dat een leider normatief passend gedrag laat zien door persoonlijke acties en interpersoonlijke relaties. Daarnaast is het ook van belang dat de leider dit gedrag bij andere stimuleert via communicatie en besluitvorming

(Brown, Trevino, & Harrison, 2005). Van ethisch leiderschap is sprake als de leider zowel een 'moral person' (eigenschappen, gedrag, beslissingen van de leider) als een 'moral manager' (opstellen van morele standaarden, duidelijke communicatie en stimuleren van ethisch gedrag en dit belonen) is (Treviño, Hartman, & Brown, 2000).

Volgens Brown (2007) zijn leiders verantwoordelijk voor het creëren van een omgeving waarin andere werknemers de juiste keuzes kunnen maken. Of het gedrag van de leider door de volgers wordt overgenomen is afhankelijk van status, ervaring en vaardigheden van de leider (Morgan, Cowell, & Downe, 2016). Leiders kunnen een grote rol spelen bij het creëren van een ethisch verantwoorde cultuur (Hassan, Wright, & Yukl, 2014). Doordat leiders een voorbeeldfunctie hebben, kunnen ze invloed uitoefenen op de medewerkers. Door het goede voorbeeld te geven aan leden van de organisaties kunnen leiders laten zien welk gedrag wordt verwacht. Het is wel van belang dat het gedrag van de leider gemeend is en dat wat een leider zegt overeenkomt met de handeling die hij uitvoert (Morgan, Cowell, & Downe, 2016). Persoonlijke morele geloofwaardigheid is een vereiste voor een leidinggevende om als 'moral manager' te kunnen fungeren (Morgan, Cowell, & Downe, 2016).

2.2 Integriteit beleid

In deze paragraaf worden als eerste de verschillende aanpakken van integriteitsbeleid omschreven. Vervolgens wordt het Integrity management framework van Maesschalck & Bertok (2009) behandeld.

2.2.1 Verschillende aanpakken

In de literatuur is een verschuiving te zien inzake het denken over wie verantwoordelijk is voor het verhogen van de integriteit. Eerst werd beargumenteerd dat de verantwoordelijkheid voor integer gedrag ligt bij het individu zelf en niet bij de organisatie. Het gevolg hiervan is dat de focus rondom het integriteitsbeleid vooral ligt bij het werven en selecteren van personeel. Het argument hierbij is dat de organisatie niet verantwoordelijk is voor het integer handelen van individuen, maar dat werkgevers alleen ervoor moeten zorgen dat ze de juiste mensen hebben werken in de organisatie. Een benadering die daar tegenover staat is dat de organisatie verantwoordelijk is voor het handelen van haar medewerkers en dat integer gedrag gestimuleerd moet worden. Hierdoor is de organisatie niet alleen bezig met het aannemen en ontslaan van werknemers, maar moeten systemen ontstaan die ervoor zorgen dat de structuur en cultuur van de organisatie gericht is op integer gedrag. In de huidige samenleving zijn de meeste experts het erover eens dat werkgevers de verantwoordelijkheid hebben om te zorgen voor een integere cultuur binnen organisaties en dat hiervoor beleid opgesteld moet worden. Een ethische cultuur is de verantwoordelijkheid van zowel de werknemers als de werkgever en daarom is het van belang dat binnen organisaties hier maatregelen en programma's voor worden ontwikkeld (Van der Wal, Graycar, & Kelly, 2016).

Om integriteit in organisaties te bevorderen kan worden gekozen voor een compliance-based of een value-based aanpak (Maesschalck, 2005). Bij de compliance-based benadering gaat het vooral om formele regels, procedures, normen en sancties en bij de value-based aanpak draait het om strategieën vanuit waarden en morele bewustwording. Deze twee verschillende aanpakken kunnen ook getypeerd worden als hard en soft controls (Heuvel, Huberts, Wal, & Steenbergen, 2010). De compliance-based aanpak is gebaseerd op hard controls, zoals reguleren door maatregelen en procedures. Hierbij moet worden gedacht aan een gedragscode, ambtseed, omgaan met vertrouwelijke informatie, geschenkenregeling en

toezicht/controle op handelen van raadsleden. De value-based aanpak is daarentegen gebaseerd op de soft controls, zoals het organiseren van themabijeenkomsten, integriteit betrekken bij gesprekken tussen werknemers en het stimuleren van medewerkers door het organiseren van trainingen.

Karssing & Spoor (2010) noemen deze twee vormen integriteit 1.0 en integriteit 2.0. De combinatie van beide aanpakken wordt als het meest succesvol gezien, maar eerst moet gezorgd worden dat integriteit 1.0 op orde is. Dit betekent dat de regels en procedures helder zijn vastgelegd en bij de werknemers hierover geen onduidelijkheden bestaan. Het is dus van belang om eerst een compliance-based aanpak te hanteren voordat je de value-based aanpak toevoegt. Achter deze twee aanpakken ligt het idee dat er twee typen mensen zijn. Dit noemt McGregor (1960) type X en Y-personen. Bij type X ga je ervan uit dat mensen lui zijn en niks doen zonder dat je ze de opdracht hiertoe geeft. Dit is een negatieve benadering, aangezien je geen initiatief en goede wil verwacht van mensen. Bij type Y ga je ervan uit dat mensen uit zichzelf het goede doen en daardoor hoef je deze groep minder te sturen (Gregor, 1960). De compliance-based aanpak gaat ervan uit dat mensen type X zijn en dus moeten worden aangespoord en begeleid in het handelen binnen de organisatie, dus ook rondom integriteit. Dit wordt gezien als de taak van de organisatie. Echter rest nu de vraag hoe dit beleid moet worden ingevuld.

2.2.2 Instrumenten, processen en structuren

Maesschalck & Bertok (2009) hebben het 'integrity management framework' ontwikkeld. Het centrale uitgangspunt bij dit framework is dat integriteitsbeleid gesteund moet zijn op drie pijlers. De drie pijlers zijn instrumenten, processen en structuren, welke hieronder kort worden toegelicht.

Instrumenten krijgen meestal de meeste aandacht als er gesproken wordt over integriteit. Gedacht moet worden aan typische instrumenten zoals deontologische codes, affichecampagnes, dilemmatrainingen of klokkenluidersregelingen. Er zijn echter nog veel meer instrumenten die toegepast kunnen worden. Het is van belang dat men niet gebruik maakt van enkele instrumenten die willekeurig bij elkaar zijn verzameld. Om integriteitsbeleid te laten slagen moet een goed doordachte instrumentenmix worden

samengesteld die voldoet aan de vier functies van een integriteitsbeleid, zie paragraaf 2.2.3. Instrumenten alleen zijn echter niet voldoende, processen en structuren zijn ook van belang bij goed integriteitsbeleid. Processen zijn ervoor om instrumenten tot leven te wekken, in leven te houden en indien nodig aan te passen. Een voorbeeld hiervan is om integriteit op te nemen in de strategische planningscyclus. Op deze manier zorg je ervoor dat de doelstellingen worden geformuleerd, gemonitord en zo nodig bijgestuurd. De laatste pijler is dat integriteitsbeleid in de structuur van de organisatie moet staan. Dit kan bijvoorbeeld door een integriteitcoördinator aan te stellen, maar het is ook van belang dat de leidinggevenden aandacht besteden aan integriteitsbeleid.

2.2.3 Instrumenten integriteitsbeleid

Er zijn veel verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet bij integriteitsbeleid. Deze instrumenten kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. In dit onderzoek is gekozen om de indeling van Maesschalck & Bertok (2009) aan te houden. In hun onderzoek beschrijven zij vier functies waaraan integriteitsbeleid zou moeten voldoen, namelijk:

- Integriteit achterhalen en omschrijven
- Begeleiden naar integriteit
- Monitoren van integriteit
- Afdwingen van integriteit

Het is van belang om een goede mix van instrumenten samen te stellen om ervoor te zorgen dat de vier centrale functies worden vervuld. De balans tussen controlerende en stimulerende benaderingen van integriteitsbeleid moeten daarbij in acht worden genomen. Niet alle mogelijke instrumenten zullen worden besproken. Ook is het niet van belang dat elke raad alle instrumenten toepast. Als alle functies maar worden vervuld.

Integriteit achterhalen en omschrijven

Een goed integriteitsbeleid is in staat te achterhalen waar de behoeften zitten inzake integriteit. Ook moet naar voren komen welke waarden en regels van belang zijn binnen de

gemeente. Verschillende instrumenten kunnen gebruikt worden om integriteit te achterhalen en te omschrijven.

Een risicoanalyse kan als instrument dienen om te achterhalen wat de risico's zijn van processen en functies. Als dit is uitgevoerd kan worden vastgesteld wat binnen de gemeente gevoelig is voor integriteitsschendingen. Aan de hand hiervan kunnen aanbevelingen worden gegeven hoe de gemeente zich kan beschermen tegen het risico van integriteitsschendingen. Ook het analyseren van ethische dilemma's is een nuttig instrument.

Als achterhaald is wat de behoeften zijn aan richtlijnen voor integriteit kunnen deze worden omschreven. Instrumenten kunnen worden ingericht. Een instrument wat vaak wordt gebruikt zijn deontologische codes. Ook bij gemeenteraden wordt dit instrument vaak gebruikt. In de literatuur worden genoemd, gedragscodes (controlerend integriteitsbeleid, gedetailleerde regels over wat wel en niet mag, overtreding van de regels leidt tot een sanctie) en ethische codes (stimulerend integriteitsbeleid, bied meer algemene waarden, geeft individu ruimte om dit zelf om te zetten in gedrag). Vaak worden deze codes gecombineerd tot een - zoals hierboven al genoemde - deontologische code. Het voorgaande ging om geschreven regels en procedures. Echter zijn er binnen organisaties en dus ook binnen de gemeenteraad ongeschreven regels. Om mensen aan te spreken op gedrag is het van belang om regels te formaliseren en vast te leggen, echter kan niet alles worden opgeschreven. Op informele wijze standaarden vastleggen kan soms de voorkeur hebben.

Een ander instrument om integriteitsschendingen te voorkomen is het nemen van structurele maatregelen, zoals functiescheiding of functieroulatie. Controle ontbreekt als men te lang in dezelfde functie blijft. Ook het door meerdere personen laten uitvoeren en controleren van taken is een structurele maatregel die de kans op integriteit schendingen vermindert. Als je functieroulatie inbouwt in de organisatie voorkom je dat mensen routines ontwikkelen, wat kan leiden tot integriteitsschendingen. (Maesschalck, 2013)

Begeleiden naar integriteit

Het achterhalen en definiëren van integriteit is pas het eerste deel van de ontwikkeling van een integriteitsbeleid. Daarnaast moeten mensen worden begeleid zodat helder is wat er van ze wordt verwacht en dat ze worden gestimuleerd. Hierbij moet worden gedacht aan training en opleiding. Deze maatregelen kunnen geplaatst worden op een continuüm van controlerende types van training tot stimulerende types van training. Bij controlerende typen moet gedacht worden aan een schoolse omgeving waarbij een docent de regels en procedures toelicht. De stimulerende typen zijn vooral open trainingen waarbij discussiesessies gaan over ethische kwesties. Hierbij is de trainer vooral een facilitator in de trainingen. Dilemma trainingen hebben beide typen in zich. Hierbij moeten mensen eigen concrete casussen behandelen aan de hand van adviezen en technieken die zij van de trainer meekrijgen. De ethische dilemma's worden besproken en met elkaar worden keuzes die gemaakt moeten worden afgewogen. De deontologische codes komen hierbij ook aan bod.

Een ander instrument dat gebruikt kan worden om mensen te begeleiden naar integer gedrag is communicatie. Hierbij moet worden gedacht aan zowel interne als externe communicatie. Dit heeft als doel om integriteit te integreren in het dagelijkse discours. Vaak zijn dit kleine maatregelen die op zich niet effectief zijn, maar met een mix van doordachte maatregelen kan het wel een bijdrage leveren. Bijvoorbeeld wekelijks te berichten over integriteit, affiches met boodschappen of systematisch bespreken van integriteit bij vergaderingen.

Verder kunnen coaching en advisering ook als instrumenten worden gebruikt om begeleiding te bieden. Bijvoorbeeld individuele coaching in de vorm van een vertrouwenspersoon die advies geeft over integriteitvraagstukken. Daarnaast kan dit ook een onafhankelijke partij zijn die advies geeft aan de organisatie over kwesties rondom integriteit. (Maesschalck, 2013)

Monitoren van integriteit

Als integriteit is omschreven en dit vervolgens ook wordt gestimuleerd, is het ook belangrijk om te monitoren of werknemers integer handelen. Je moet als organisatie weten of mensen zich aan de afgesproken regels houden. Je kan zowel actief als passief monitoren. Actief

monitoren houdt in dat de organisatie zelf activiteiten organiseert om integriteitsschendingen vast te stellen. De reactie op eventueel gevonden schendingen zijn het nemen van maatregelen om dit in het vervolg te voorkomen. Bijvoorbeeld dagelijkse controle door managers of het instellen van formele controles door inspectiediensten die werkzaam zijn voor de organisatie. Passief monitoren houdt in dat de organisatie kanalen inschakelt waar mensen integriteitsschendingen kunnen melden. Voorbeelden hiervan zijn klokkenluidersregelingen. Werknemers kunnen hierbij integriteitsschendingen door collega's melden bij de leidinggevende of een externe organisatie. De organisatie wacht dan passief af totdat er klachten komen, ze gaan hier zelf niet naar opzoek.

Afdwingen van integriteit

Af laatste kunnen ook instrumenten worden gebruikt om integriteit af te dwingen. Als de regels en procedures duidelijk zijn, maar als blijkt na de monitoring dat deze overtreden worden, is het noodzakelijk om op te treden. Gekozen kan worden voor informele sancties zoals een mondelinge correctie. Deze sancties kunnen praktisch zijn en komen niet bedreigend over, maar dit zal snel leiden tot ongelijkheid en onrechtvaardigheid. Doordat het een informeel karakter heeft, zal het niet structureel worden uitgevoerd.

Naast de informele sancties bestaan ook formele sancties. Hierbij is van belang dat deze eerlijk en passend zijn. Mocht het zo erg zijn dat sprake is van illegaal gedag dan worden ook andere partijen zoals politie en justitie erbij betrokken. (Maesschalck, 2013)

2.3 Factoren die invloed hebben op integriteit maatregelen

In de voorgaande paragrafen is besproken wat integriteit inhoudt en welke factoren invloed hebben op integer gedrag. Vervolgens zijn de verschillende aanpakken van integriteitsbeleid besproken en zijn instrumenten/maatregelen uiteengezet om integriteit te bevorderen in organisaties. In deze paragraaf worden de factoren die mogelijk invloed hebben op het nemen van maatregelen in de lokale politiek behandeld. Vanuit het perspectief van de beleidsverandering theorie (Kingdon, 1984) is het onderzoek gestart met het zoeken naar mogelijke factoren. Deze theorie gaat ervan uit dat er drie verschillende stromen zijn in het beleidsuniversum die los staan van elkaar. Je hebt de "politics stream" (publieke opinie en politieke actoren), "policy stream" (oplossingen voor een probleem) en de "problem stream" (alle informatie over het probleem). Normaal gesproken lopen deze stromen los, onafhankelijk van elkaar door het beleidsuniversum, maar door bijzondere gebeurtenissen kunnen deze bij elkaar komen, waardoor er een "window of opportunity" ontstaat waarin beleidsverandering plaats kan vinden. In deze paragraaf worden verschillende factoren besproken die kunnen leiden tot een "window of opportunity". Achtereenvolgens worden ethisch leiderschap, cultuur, samenstelling van de gemeenteraad, events, aanwezigheid van lobbygroepen, isomorfisme en functionaliteit besproken als factoren die mogelijk van invloed zijn op het veranderen van het integriteitsbeleid waardoor maatregelen worden genomen.

2.3.1 Ethisch leiderschap

Zoals al eerder in paragraaf 2.1.3.3 aangegeven heeft ethisch leiderschap een positieve invloed op integer gedrag van mensen in een organisatie. Een ethische leider kan ook een factor zijn die invloed heeft op het nemen van maatregelen. Ethisch leiderschap is onderverdeeld in twee pilaren volgens Treviño, Hartman, & Brown, (2000, p. 131). Onder de ene pilaar valt de 'moral person' en onder de andere pilaar de 'moral manager'. Bij 'moral person' gaat het vooral om hoe een leider van zichzelf is en hoe hij zich gedraagt, intern. Bij een 'moral manager' gaat het daarnaast ook om het gedrag van de leider naar andere mensen toe, extern. In het schema van (Treviño, Hartman, & Brown, 2000, p. 131) wordt onderscheid gemaakt tussen eigenschappen, gedragingen en het maken van beslissingen.

Moral person	Moral manager
Traits: Integrity Honesty Trustworthiness	Role modeling through visible action
Behaviors: Doing the right thing Being concerned for people Being open Having personal morality	Rewards and discipline
Decision making: Holding to values Being objective/fair Being concerned for society Following ethical decision rules	Communicating about ethics and values

Source: Treviño, Hartman, and Brown (2000:131)

Figuur 3: Moral manager/moral person (Treviño, Hartman, & Brown, 2000)

Als een leider alleen een ‘moral person’ is, zal dit niet leiden tot het nemen van maatregelen, maar als deze ook een ‘moral manager’ is dan kan dit leiden tot beleid om de integriteit te verhogen. Aangezien de leider in dat geval anderen om zich heen in de organisatie bewust maakt voor integer handelen en voorstellen doet om maatregelen te nemen ter behoeven van het verhogen van de integriteit. In de lokale politiek kan dit tot uiting komen door bijvoorbeeld een burgemeester die een ethische leider is en daardoor integriteit op de agenda zet en raadsleden benadrukt dat dit van belang is, bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten. Dit zorgt ervoor dat maatregelen eerder genomen worden dan als de leider dit minder belangrijk vindt.

Ook kan het invloed hebben op het beleid als andere personen binnen de raad zich inzetten voor integriteit. In dat geval is er sprake van gedeeld leiderschap op het gebied van integriteit. Gedeeld leiderschap houdt in dat andere personen dan de formeel toegewezen leider ook op een gebied de leiding nemen, hierdoor zijn verschillende leden van de organisatie tegelijk actief op het gebied van leiderschap (Van Wart, 2017). Als raadsleden deze rol op zich nemen en zich actief inzetten voor integriteit zullen wellicht eerder maatregelen worden genomen.

2.3.2 Cultuur

Een andere factor die mogelijk invloed heeft op het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit is de aanwezige cultuur binnen een organisatie, in dit geval de gemeenteraad. Als er een cultuur heerst waarbij ethiek en integriteit als belangrijk wordt aangemerkt, zal dit eerder leiden tot het nemen tot maatregelen aangezien schandalen en integriteitmisstanden voorkomen dienen te worden (Nelen & Kolthoff, 2018). In de lokale politiek zitten tussen gemeenteraden verschillen in de cultuur die heerst rondom integriteit. Als veel raadsleden het belangrijk vinden dat integriteit hoog op de agenda staat, zal dit leiden tot meer maatregelen om misstanden te voorkomen. Ook bepaalt de cultuur in hoeverre een gedraging als gewenst wordt aangemerkt (Nelen & Kolthoff, 2018). Dit heeft ook invloed of het noodzakelijk is om maatregelen te nemen die ongewenst gedrag kunnen voorkomen.

Daarnaast bepaalt de heersende cultuur ook of raadsleden met elkaar over integriteit praten en of dit een geaccepteerd onderwerp is. Als hier open over gesproken kan worden, dan zijn wellicht andere maatregelen nodig dan indien dit niet geval is. Ook is relevant of raadsleden naar de leidinggevende toe durven te stappen met integriteitsvraagstukken of schendingen. Dit zal van invloed zijn op welke maatregelen en procedures ingevoerd moeten worden om de monitorende en afdwingende functies van het beleid vorm te geven (Maesschalck, 2013).

2.3.3 Samenstelling gemeenteraad

Een andere factor die invloed kan hebben op het nemen van maatregelen is de samenstelling van de gemeenteraad. Hierbij moet worden gedacht aan de politieke kleur waaruit de gemeenteraad bestaat. Zitten er veel grote landelijke partijen in de gemeenteraad of kleine lokale partijen? Een aanname is dat bij een gemeenteraad waarin veel landelijk geïnstitutionaliseerde partijen zitten meer beleid wordt gevoerd om de integriteit te verhogen dan bij raden waar veel lokale partijen zitten. Dit wordt aangenomen aangezien partijen die landelijk actief zijn naar partijgenoten in andere raden kijken en daardoor beleid overnemen, zie paragraaf 2.3.6 over Isomorfisme.

2.3.4 Events

Mogelijk spelen focusing events een rol bij het tot stand komen van maatregelen. Een focusing event kan worden gedefinieerd volgens Birkland (1998): dit is als een gebeurtenis plotseling opkomt en er sprake is van intense media-aandacht. Hierdoor is er sprake van grote maatschappelijke aandacht en de politici/ beleidmakers krijgen daardoor druk om hierin mee te doen. Een focusing event komt daarnaast vaak onverwacht en hierdoor moet er gelijk gehandeld worden aan de hand van dit event (Birkland, 1998). Als in een gemeente bijvoorbeeld integriteitschandalen hebben plaatsgevonden, dan worden daar waarschijnlijk eerder maatregelen genomen. Vaak is een aanleiding nodig tot het voeren van beleid en het nemen van de daarbij horende maatregelen. Een integriteitschending kan daar een voorbeeld van zijn. Dit kan overigens ook voorkomen als bij een gemeente in de nabijheid iets dergelijks gebeurt, waardoor de betreffende gemeente zich wil voorbereiden zodat het niet ook bij hen gebeurt, zie paragraaf 2.3.6. Birkland (1998) stelt dat focusing events meestal zorgen voor veranderingen in het dominante onderwerp in de discussie of op de agenda. Cobb & Elder (1983) hebben het over triggering mechanismen als veroorzaker van het op de agenda zetten van een onderwerp. Verder beschrijft ook Kingdon (Kingdon, 1984) deze initiators als oorzaak voor agendavorming, met name gaat het dan om triggering of focusing events.

2.3.5 Lobbypartijen

Lobbypartijen kunnen ook een factor zijn die leidt tot het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit. Een lobby kan gedefinieerd worden volgens De Lange en Linders (2003): "het actiegericht deel van PA-management dat tot doel heeft formele instanties en gezagsdragers in hun omgeving op een informele manier te beïnvloeden en voor de eigen zaak te winnen". (De Lange & Linders, 2003, p. 18). Op een informele manier worden formele instanties beïnvloed door partijen die hier belang bij hebben. Als binnen een gemeente een lobbypartij is die integriteit erg belangrijk vindt en hier veel aandacht voor vraagt bij de gemeenteraad, dan zal dit sneller leiden tot maatregelen.

Lobby/belangengroepen zijn vaak een belangrijke speler in het bepalen van de politieke agenda. Het doel is om particuliere en publieke belangen aan te snijden (Timmermans, 2015). Het is echter wel van belang hoe groot de lobbygroepen zijn en wat het aanzien van

deze groep is, dit heeft invloed in hoeverre de initiatieven serieus worden genomen door de politiek. Hoe meer mensen zich achter de lobbygroep scharen, hoe meer dit leidt tot maatschappelijke druk (Timmermans, 2015).

Daarnaast hebben beroepsverenigingen ook invloed op de gemeenteraden, doordat ze deze kunnen aansporen tot het nemen van maatregelen en indien gewenst hen hierbij helpen door bijvoorbeeld handreikingen op te stellen en het beleid vorm te geven.

2.3.6 Isomorfisme

Als verder gekeken wordt naar literatuur en theorieën over beleidsvorming, dan is isomorfisme een theorie die een factor kan zijn die leidt tot het nemen van maatregelen. DiMaggio & Powell (1991) spreken van isomorfisme als organisaties steeds meer op elkaar gaan lijken als gevolg van een proces van homogenisering. Bij het isomorfisme zijn drie verschillende vormen te onderscheiden. Deze drie vormen worden hieronder één voor één behandeld:

Gedwongen isomorfisme: Als een organisatie gedwongen wordt om bepaald beleid over te nemen van een andere organisatie, dan is er sprake van gedwongen isomorfisme. In dat geval worden ze formeel, via wet- en regelgeving of informeel onder druk gezet door andere organisaties of door de maatschappij. Mochten de partijen van elkaar afhankelijk zijn dan zal dit nog meer leiden tot het overnemen van beleid (DiMaggio & Powell, 1991).

Nabootsend isomorfisme: hierbij is sprake als een organisatie een maatregel kopieert van een andere organisatie om haar eigen onzekere omstandigheden teniet te doen. Het kopiëren van succesvolle modellen kan zowel indirect als direct plaatsvinden. Onder indirect wordt verstaan dat de kennis wordt overgedragen door medewerkers en bij directe/expliciete overdracht gaat het bijvoorbeeld door het inhuren van dezelfde adviseurs als de organisatie die gekopieerd wordt (DiMaggio & Powell, 1991).

Normatief isomorfisme: De laatste vorm, normatief isomorfisme, is het resultaat van professionalisering. Doordat veel professionals hetzelfde onderwijs en opleidingen hebben gevolgd, komen ze bij het oplossen van problemen tot dezelfde oplossingen. Deze zullen in grote mate vergelijkbaar en hetzelfde zijn bij verschillende gemeenten. Ook ontstaan er steeds meer professionele netwerken waar organisaties bij willen horen. In deze netwerken

is vaak sprake van gedeelde normen en waarden waar de participerende organisatie zich aan moet houden. Hierdoor gaan organisaties dus meer op elkaar lijken, omdat de normen voor iedereen gelden. (DiMaggio & Powell, 1991)

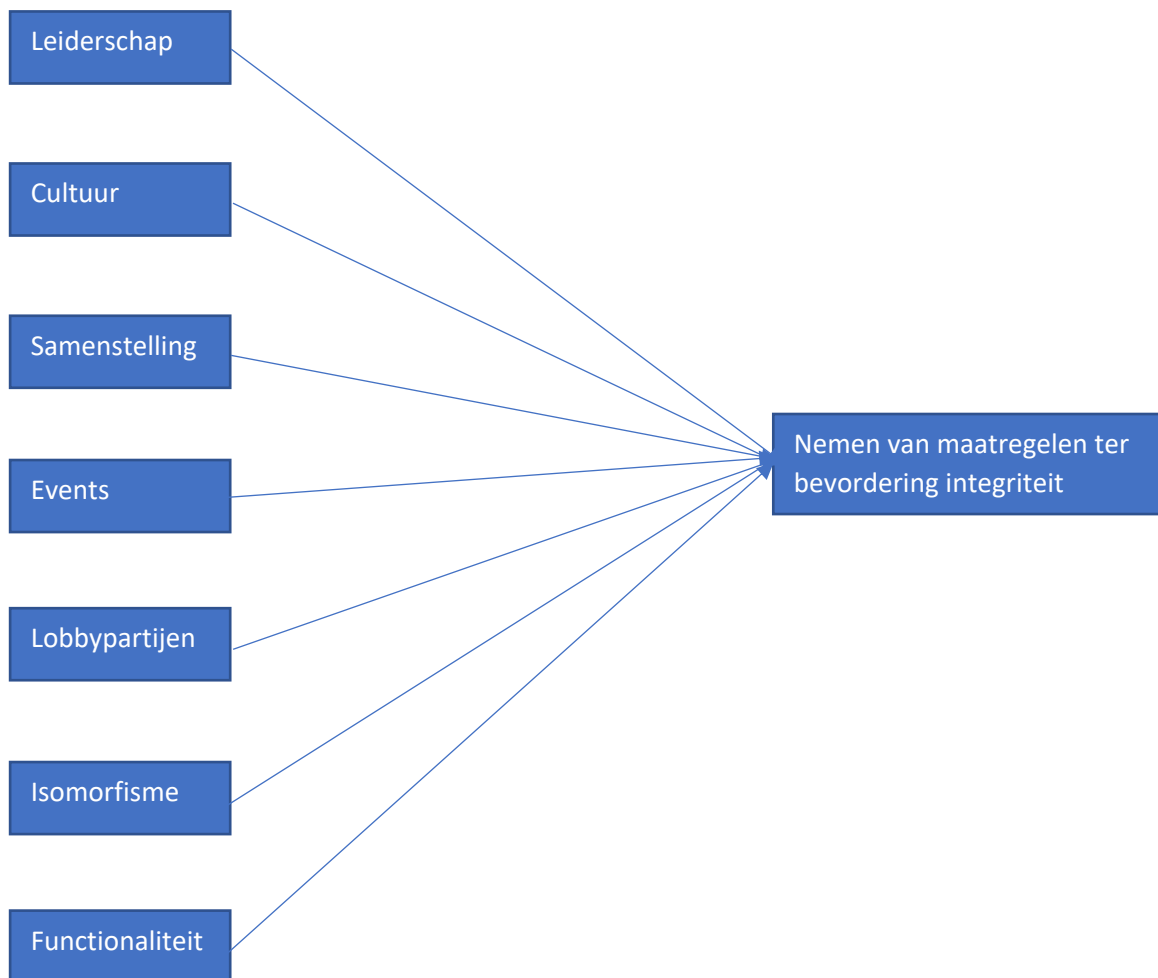
De hierboven genoemde vormen van isomorfisme gelden ook voor gemeenten en gemeenteraden. Gemeenteraden gaan op elkaar lijken en dit kan een factor zijn waardoor integriteitmaatregelen worden genomen.

2.3.7 Functionaliteit

Als laatste kan ook functionaliteit een factor zijn die invloed heeft op het nemen van maatregelen. Indien een gemeenteraad denkt dat een bepaalde maatregel goed zou werken ter bevordering van de integriteit dan zal deze daarom genomen worden. Het heeft dan vooral een praktische reden in plaats van achterliggende factoren. Soms worden maatregelen genomen, omdat deze in andere situaties ook werken, "we doen dit omdat het werkt". Bij integriteitsbeleid kan dit ook een factor zijn die invloed heeft op het nemen van maatregelen.

2.4 Causaal model

In het onderstaande model wordt de causale relatie tussen de hoofdconcepten uit dit onderzoek weergegeven. Op het moment dat één van de onderstaande factoren aanwezig is, zal dit invloed hebben op het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit. Dit kan zowel positief als negatief werken.



Figuur 4: causaal model

3. Methodologie

Om antwoord te kunnen geven op zowel de probleemstelling als op de deelvragen zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van verschillende methoden. Als eerste zal de rol van de gemeenteraad uiteen worden gezet aan de hand van een literatuuronderzoek en wordt uitgezocht welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden de raad heeft wat betreft het bewaken van de integriteit. Daarnaast worden interviews afgenomen om een beeld te krijgen welke maatregelen de onderzochte gemeenten nemen en welke factoren invloed hebben op het nemen van maatregelen ten aanzien van integriteit.

3.1 Kwalitatieve interviews

Kwalitatieve interviews zijn in dit onderzoek de methode om data te verzamelen. Hiervoor is gekozen aangezien dit zal leiden tot waardevolle data waaruit de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden. Door verschillende betrokken respondenten te interviewen komen verschillende invalhoeken uit de praktijk naar voren en kunnen deze met elkaar vergeleken worden. Doormiddel van interviews komen verschillende perspectieven naar voren evenals de achterliggende gedachten en gevoelens van de respondenten (Babbie, 2014). Hiervoor is gekozen aangezien bij een survey geen mogelijkheid is om door te vragen en bij interviews wel de kans aanwezig is om achter diepgaande informatie komen. Daarnaast is het om de onderzoeksvraag te beantwoorden niet van belang dat de onderzoekspopulatie groot is. Wel is het van belang dat het proces van de gemeenteraden en de cultuur die heerst naar voren komt uit de interviews. Ook komen uit interviews de achterliggende mechanismes en gedachten naar voren die een verklaring kunnen geven voor het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit (Babbie, 2014).

3.2 Onderzoekspopulatie

In het onderzoek worden drie gemeenteraden onderzocht. Het is van tevoren lastig om te achterhalen of een gemeente veel of weinig aan integriteitsbeleid doet en welke maatregelen gemeenteraden nemen om integriteit te bevorderen. Het enige dat online staat zijn de gedragscodes die gemeenteraden verplicht moeten hebben voor de raadsleden. In het onderzoek is gekozen om twee vergelijkbare gemeenten te kiezen qua inwoneraantallen,

waarvan één in het westen van het land is gevestigd en de ander in het oosten van het land. Gekozen is voor de gemeenten Assen en Lelystad. In grote gemeenten is vaak meer geld beschikbaar om ondersteunend personeel aan te nemen wat een oorzaak kan zijn van een uitgebreider integriteitsbeleid. Om te kijken of dit in de praktijk ook zo werkt voor integriteitsbeleid is de gemeente Dordrecht als derde gemeente toegevoegd aan het onderzoek. Hierdoor kan het beleid bij grote en kleine gemeenten worden vergeleken en kan worden geanalyseerd of hier andere factoren invloed hebben op het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit.

Bij de drie gemeenteraden worden kwalitatieve interviews afgenomen met betrokken personen. Er wordt een poging gedaan om de burgemeesters te spreken te krijgen. Daarnaast worden de vicevoorzitters van de gemeenteraad geïnterviewd, aangezien zij de burgemeester moeten ondersteunen in het bewaken van de integriteit. Verder worden ook de griffiers geïnterviewd, aangezien zij een goed beeld kunnen geven over de verhoudingen in de gemeenteraad en hier objectief in staan. Ook hebben zij een goed beeld welke maatregelen worden genomen om de integriteit te bevorderen en wie initiatieven nemen voor deze maatregelen. Als laatste worden ook verschillende raadsleden geïnterviewd uit de gemeenteraden. De hoeveelheid hangt af van de verzadiging van de onderzoeker over de gegeven antwoorden. Als het beeld duidelijk is en de antwoorden van de verschillende raadsleden op elkaar gaan lijken zal de onderzoeker besluiten om te stoppen met het afnemen van interviews. Gezorgd wordt dat raadsleden van verschillende politieke partijen worden geïnterviewd, waardoor er een representatief beeld ontstaat van de gehele gemeenteraad. Er wordt getracht om de onderzoekspopulatie uit minimaal 15 respondenten te laten bestaan waarbij uit wordt gegaan van 5 respondenten per gemeenteraad.

3.3 Procedure

De contacten met de respondenten worden gelegd via de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Vereniging van Griffiers en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Deze verenigingen hebben veel contacten bij gemeenten door heel het land en hierdoor kan contact worden gelegd met de beoogde respondenten van de gemeenten Assen, Dordrecht en Lelystad. Vervolgens wordt er een afspraak gemaakt om het interview af te nemen. Aangezien dit onderzoek wordt uitgevoerd in de periode waarin Nederland zich bevindt in

de Coronacrisis is het niet mogelijk zijn om fysiek met de respondenten af te spreken. De interviews moeten digitaal worden afgenomen en dit heeft voor- en nadelen. Voor de respondenten kost dit minder tijd, alleen zal het lastiger zijn de non-verbale houding van de respondenten tijdens het interview te observeren. Via applicaties zoals Zoom, Skype of telefonisch - afhankelijk van de voorkeuren en eisen van de respondenten - vinden de interviews plaats. De interviews worden opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Deze transcripten worden naar de respondenten gestuurd en gevraagd om aanpassingen indien zij dit noodzakelijk vinden. Als de respondenten akkoord gaan met de transcripten kunnen deze gebruikt worden voor de analyse van het onderzoek. Voorafgaand aan het interview krijgen de respondenten een informatie- en toestemmingsformulier toegestuurd. Deze formulieren dienen zij in te vullen zodat de data gebruikt kunnen worden voor het onderzoek.

3.4 Dataverwerking

De data afkomstig uit de interviews met de respondenten uit de drie onderzochte gemeenten worden zoals hierboven is beschreven getranscribeerd en vervolgens worden codes aan de data gehangen. Dit wordt gedaan in de vorm van latent coding, aangezien vooraf de maatregelen en de factoren die invloed hebben op het nemen van maatregelen al uiteen zijn gezet, zie ook het operationaliseringschema hieronder. Echter zal het onderzoek ook een inductief karakter hebben, aangezien wellicht maatregelen en factoren naar voren komen uit de interviews die niet zijn meegenomen in het theoretisch kader. In de data wordt gekeken of de factoren uit de theorie terug te zien zijn bij de onderzochte gemeenten en of er wellicht andere factoren van invloed zijn op het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit. De data van de verschillende gemeenteraden wordt in hoofdstuk 4 met elkaar vergeleken. Aan de hand hiervan kunnen conclusies worden getrokken in hoeverre de factoren leiden tot het nemen van maatregelen ter bevordering van integriteit.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

De validiteit van het onderzoek is hoog aangezien je door het afnemen van interviews en het stellen van de juiste vragen goed kunt meten wat je graag wilt meten (Babbie, 2014). Ook kan je in de data op zoek gaan naar antwoorden op de onderzoeksvragen en ben je niet

beperkt tot oppervlakkige antwoorden zoals bijvoorbeeld in een survey. De betrouwbaarheid van het onderzoek zal door de onderzoeker gewaarborgd blijven door alle interviews op dezelfde wijze af te nemen en de verkregen data op dezelfde manier te coderen. Hierdoor wordt geprobeerd om zo objectief mogelijk naar de data te kijken zonder tussenkomst van de subjectieve kijk van de onderzoeker. Echter is dit nooit helemaal te vermijden.

3.6 Operationalisatieschema

In onderstaand schema worden de in paragraaf 2.2.3 en 2.3 beschreven maatregelen en factoren geoperationaliseerd. Deze maatregelen en factoren worden onderverdeeld in variabelen en sub variabelen waaraan een indicator wordt gehangen.

Categorieën	Variabelen	Sub variabelen	Indicator
Integriteit-maatregelen	Integriteit achterhalen en omschrijven	Deontologische codes	Gedragcode raadsleden
		Functiescheiding/roulatie	Raadsleden wisselen van rol in de raad
	Begeleiden naar integriteit	Controlerende training	Uitleggen van de regels en procedures. Toetsen of raadsleden regels kennen
		Stimulerende training	Dilemmatrainingen, voorleggen casussen
		Interne/externe communicatie	Nieuwsbrief, structurele informatie. Benoemen onderwerp bij bespreken geheime stukken. Raadsleden voorlichten over nieuwe kennis/regelgeving

		Coaching/advisering	Gesprekken met raadsleden over integriteit, actief raadsleden helpen met problemen
	Monitoren van integriteit	Actief monitoren	Gesprekken met raadsleden, formele procedures. Controleren nevenfuncties raadsleden.
		Passief monitoren	Klokkenluidersregelingen
	Afdwingen van integriteit	Informele sancties	Mondelinge correctie, gesprek
		Formele sancties	Ontslag, justitie
Factoren	Ethisch leiderschap	Moral person	'Handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen de daarmee samenhangende (spel) regels' (Hubets, 2003)
		Moral manager	Leider moedigt andere aan zich integer te gedragen en zet onderwerp op de agenda
		Gedeeld ethisch leiderschap	Raadsleden zetten integriteit op de agenda en benadrukken belang hiervan, vormen van groepen voor bevorderen integriteit

	Cultuur	Open cultuur	Raadsleden praten over integriteitskwesties met elkaar
			Raadsleden durven tegen leidinggevende integriteitskwesties aan te geven
		Belang van integriteit	Raadsleden staan open om zich in te zetten voor integriteitsbeleid, veel raadsleden zijn aanwezig bij bijeenkomsten
	Samenstelling gemeenteraad	Politieke kleur	Lokale partijen met minder gestructureerd integriteit beleid
			Veel landelijke partijen met integraal integriteit beleid
	Events	Schending in eigen gemeente	Hebben er wel of geen schendingen plaatsgevonden in de eigen gemeente
		Schending in de omgeving/ landelijk	Hebben er wel of geen schendingen plaatsgevonden in de omgeving/landelijk
	Lobbypartijen	Aanwezigheid lobbypartijen	Zijn er actiegroepen aanwezig die integriteit op de agenda zetten, onder de aandacht brengen

		Lid van beroepsvereniging	Beroepsvereniging brengt integriteitsbeleid onder de aandacht, komt met handreikingen
	Isomorfisme	Gedwongen isomorfisme	Zijn er wet-/regelgeving actief waaraan de gemeenteraad zich moet houden?
		Nabootsend isomorfisme	Direct: zelfde adviseurs ingehuurd als andere gemeenteraden?
			Indirect: raadsleden werken in andere gemeenten en nemen kennis mee.
		Normatief isomorfisme	Volgen mensen zelfde opleidingen, bijvoorbeeld cursussen bij beroepsverenigingen Actief in netwerken waarin integriteit wordt besproken?
		Functionaliteit	We doen het omdat het werkt en geen reden om het te veranderen.

Figuur 5: operationalisatieschema

4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt als eerste bekeken wat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn voor gemeenteraden op het gebied van integriteit. Vervolgens worden de maatregelen die genomen worden bij de onderzochte gemeenteraden uiteengezet. Deze maatregelen worden vervolgens met elkaar vergeleken. Daarna worden per gemeenteraad de factoren die invloed hebben op het nemen van maatregelen gepresenteerd. Vervolgens worden deze met elkaar vergeleken en als laatste wordt naar de samenhang van de maatregelen en de factoren gekeken.

4.1 Bevoegdheden/ verantwoordelijk integriteit gemeente

Als eerste wordt bekeken waar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van integriteit zijn belegd binnen gemeenteraden. Hiervoor wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van het artikel van Karsten en Zuydam (2019) "Hoeder van de raad of functie zonder inhoud?" De burgemeester zit de gemeenteraad voor. Dit is bepaald in artikel 9 van de Gemeentewet. Over het afwezig zijn en het vervangen van de burgemeester zeggen Karsten en Zuydam het volgende: "Het waarnemend raadsvoorzitterschap bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt vervolgens, sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002, geregeld in artikel 77 lid 1 Gemeentewet. Het betreft hier een vervanging die 'alle aspecten van het voorzitterschap' omvat (Kamerstukken II 2003/04, 29310, 6), dat wil zeggen dat alle taken die tot de burgemeester behoren in zijn hoedanigheid als raadsvoorzitter worden waargenomen door de vicevoorzitter." (Karsten & Zuydam, 2019)

De taak voor het bewaken van de integriteit ligt bij de burgemeester, dit blijkt uit artikel 170 lid 2 Gemeentewet. De burgemeester dient de verantwoordelijkheid op zich te nemen om de bestuurlijke integriteit binnen de gemeente te bevorderen. Uit het onderzoek van Karsten & Zuydam blijkt dat in de praktijk ook een verantwoordelijkheid is weggelegd bij de vicevoorzitter. De vicevoorzitter is zowel een sparringpartner voor de burgemeester als een aanspreekpunt voor anderen als de integriteit van de burgemeester in het geding is. Dit is bij een aantal gemeenten ook geformaliseerd in de gedragscode (Karsten & Zuydam, 2019).

4.2 Maatregelen ter bevordering van integriteit bij onderzochte gemeenten

In deze paragraaf wordt per gemeente de maatregelen gepresenteerd die genomen worden om de integriteit te versterken. Achtereenvolgens worden de gemeenten Assen, Lelystad en Dordrecht behandeld.

4.2.1 Assen:

In de gemeente Assen is een gedragscode opgesteld. Deze hebben de raadsleden aan het begin van de periode gekregen bij de basisinformatie voor raadsleden. Echter zijn niet alle raadsleden op de hoogte van de gedragscode en weten niet wat hierin staat. Ook gaven een aantal raadsleden en de griffier aan dat de gedragscode er vooral bij wordt gepakt als er iets speelt om zo op basis van de gedragscode het gesprek aan te gaan. Daarnaast moet ook ieder raadslid zelf voorafgaand aan de installatie aangeven wat nevenfuncties zijn.

Als we vervolgens kijken naar het begeleiden naar integriteit dan valt op er in Assen aan het begin van de raadsperiode een training wordt georganiseerd waar aandacht wordt besteed aan integriteit. Uit de interviews bleek dat deze trainingen zowel een informatieve, controlerende als een stimulerende functie had, aangezien ook casuïstiek en dilemma's die daarbij komen kijken werden behandeld. Deze training wordt echter maar één keer per periode georganiseerd. Qua communicatie wordt er in de gemeente Assen niet veel met integriteit gedaan. Raadsleden geven aan dat hier niet specifiek over wordt gecommuniceerd in de raad, ook niet door de griffier of burgemeester. In de gemeente Assen neemt de griffier de rol van coach/adviseur op zich en mocht het nodig zijn, wordt de burgemeester erbij gehaald. Je kunt altijd bij de burgemeester terecht als je vragen hebt. Ook zegt een raadslid dat de griffier regelmatig informeert of je als raadslid bij bent met het invullen van de giften die je hebt gekregen.

Op het gebied van actief monitoren komt in Assen naar voren dat de burgemeester en griffier vooral casuïstiek monitoren. Op het moment dat zij iets tegenkomen wat ze verdacht vinden dan spreken zij raadsleden daar op aan. Ze gaan hier verder niet naar op zoek. De griffier geeft aan: "Het gaat er uiteindelijk om wat ze zelf melden". Daarnaast het passief monitoren. In de gemeente Assen geven alle raadsleden aan dat het mogelijk is om integriteitskwesaties bij de griffier of burgemeester aan te geven. Ook hebben ze het gevoel

dat hier serieus naar wordt geluisterd. Op de vraag of kwesties gemeld kunnen worden bij de griffier of burgemeester antwoordde een raadslid: "Ja dat denk ik zeker, onze burgemeester staat hier erg voor open".

Wat betreft het afdwingen van integriteit geeft de burgemeester aan dat het meest vergaande wat er een aantal keren is gebeurd is dat raadsleden ergens op aangesproken zijn en dat er in gezamenlijkheid tot een oplossing is gekomen, maar dat is volgens hem de meest lichte vorm van hoe je er mee om kan gaan. Er zijn geen zware sancties genomen in de gemeenteraad van Assen. "Mocht er een schending plaatsvinden, dan zal de eerste stap een goed gesprek zijn. En als het echt een pittig iets is dat je echt denkt van dit kan niet dan worden de fractievoorzitters er ook bij betrokken. Dan wordt geprobeerd eerst met de persoon in kwestie ervoor te zorgen dat dat integriteitsprobleem wordt opgelost. En mocht dat niet tot resultaat leiden dan zou je uiteindelijk nog een stap verder kunnen gaan met als gevolg het ter discussie stellen van het raadslidmaatschap, maar dat is een hele grote stap verder en dat is nog nooit aan de orde geweest." Aldus de burgemeester van Assen.

4.2.2 Lelystad

Ook in Lelystad hebben ze een gedragscode opgesteld waarin de regels rondom integriteit staan omschreven. Deze wordt volgens de griffier elke vier jaar aangepast in samenspraak met de raad. De griffier geeft aan dat het ene raadslid zich meer houdt aan de gedragscode dan de ander, maar dat niemand zich er tegen verzet en iedereen op de hoogte is wat erin staat. Echter komt uit de gesprekken met raadsleden naar voren dat de gedragscode alleen aan het begin van de periode ter sprake komt en een raadslid geeft zelfs aan niet af te weten van het bestaan van de gedragscode. Een raadslid zei het in een interview als volgt: "Ja die hebben we wel, maar zal ik het zo zeggen: die wordt niet heel actief erbij genomen." Verder moet iedereen zijn nevenactiviteiten opgeven in de gemeenteraad van Lelystad en dit wordt door een geloofsbriefcommissie bekeken.

In Lelystad hebben ze in het begin "platte" integriteitstraining gegeven aan de raadsleden vervolgens zijn ze verder gegaan met de cursus morele oordeelsvorming, dan heb je een concrete casus en dan leer je hoe je tot een moreel juist oordeel komt. Dit werd georganiseerd door het bureau Governance and Integrity. De griffier gaf in het interview ook

aan dat er nog een derde training op de planning staat: "En in het derde jaar, dat is dus nu. Dan spitsten wij hem weer toe op twee onderwerpen die de raad belangrijk vindt. Die sessie brengt, beeld en oordeelsvormend, morele kwesties onder de aandacht. Een bureau heeft daar een ladder voor bedacht." Binnen de gemeenteraad van Lelystad wordt op incidentele basis gecommuniceerd over integriteit. Dit wordt dan gedaan door de burgemeester of de griffier. Uit een interview met een raadslid kwam naar voren: "Zij sturen dus soms dingen naar ons, ze houden ons op de hoogte over als er bijvoorbeeld in de rechtspraak iets veranderd." En een ander raadslid zei hierover: "De griffier en de burgemeester vindt dit ook belangrijk dus daar wordt op die manier over gecommuniceerd. Hetzij vanuit de griffie of de burgemeester in de app of in de mail die wij hebben als gemeenteraadsleden." In Lelystad wordt de coaching van raadsleden op het gebied van integriteit zowel door de griffier als de burgemeester gedaan. In het interview met de griffier kwam naar voren: "Sommige raadsleden vragen het actief bij ons na als ze van plan zijn om een functie te gaan vervullen, of dat kan in combinatie met het raadslidmaatschap. Dat is het mooiste want dan heb je aan de voorkant het gesprek."

In Lelystad wordt actief gemonitord door de burgemeester en griffier, bijvoorbeeld: "Burgemeester en ik kijken ook naar de agenda en weten ongeveer wat de nevenfuncties van de raadsleden zijn. En we benaderen dan raadsleden soms actief dat ze hiermee niet mee moeten debatteren." Aldus de griffier. Ook geven twee raadsleden dit aan: "De burgemeester, weet ik uit ervaring, zal op het moment dat zij denkt van goh dat is niet zo handig let even op. Dan spreekt zij een raadslid aan en dan zegt ze dat je moet opletten." Daarnaast komt over het algemeen naar voren dat raadsleden bij de burgemeester en griffier terecht kunnen op het moment dat zij integriteitskwesties willen melden over andere raadsleden. Een raadslid verwoordt dit als volgt: "Een regeling zou ik niet willen noemen, maar onze burgemeester is heel erg benaderbaar en iedereen weet dat je dan bij haar terecht kan en ook onze griffie is een hele fijne".

Op de vraag welke acties volgen als er sprake is van het vermoeden van een integriteitsschending reageert de burgemeester als volgt: "Dan wordt er wel heel erg naar de griffier en mijzelf gekeken. Nou is het wel zo dat de griffier daar in eerste instantie een rol in speelt want het zijn vaak niet hele grote dingen en dan is vaak even ergens op wijzen voldoende. Op het moment dat het een ernstige kwestie zou zijn dan kom ik natuurlijk ook

in beeld.” Ook blijkt uit het volgende citaat van de burgemeester dat hiervoor externe partijen worden ingeschakeld: “Dat hebben we uitgezocht, ik heb dat ook geprobeerd even te objectiveren door daar een externe naar te laten kijken.” Dit ging over een vermeende integriteitschending. Daarnaast zei de burgemeester: “Het is ook puur situationeel waar het uiteindelijk over gaat. Er zijn integriteitsschendingen waar je gewoon aangifte op moet doen”.

4.2.3 Dordrecht

De raad van Dordrecht heeft ook een gedragscode. Daarnaast krijgen ze aan het begin van de periode een boekje met regels en afspraken. Hierin staat wat je niet mag doen en dat je altijd het algemeen belang moet dienen.

De griffier zegt het volgende over trainingen in Dordrecht: “Daarbij hebben we een externe ingehuurd en die vertelt dan wat houdt integriteit nou eigenlijk in en daarna hebben we in fractievergaderingen het theoretische verhaal behandeld dat je als raadslid niet altijd zwart of wit gebied handelt en dat je ervan bewust moet zijn dat je in een gevaarlijk gebied opereert en daarnaast bespreken wij hoe je moet handelen op het moment dat er iets voordoet.”. Ook de burgemeester laat dit naar voren komen: “Aan het begin van de periode zijn we met z’n allen de hei op geweest. Daarbij hebben we een derde van het programma of in ieder geval een fors dagdeel besteed aan integriteit, casuïstiek met elkaar doorgenomen. Dit doen we aan het begin van de raadsperiode en aan het einde van de raadsperiode maar ook tussentijds.” Het raadslid dat voor dit onderzoek is gesproken gaf aan dat een bijeenkomst over integriteit elk jaar zou worden georganiseerd, alleen dat dit niet altijd wordt gedaan. Op het gebied van communicatie en coaching gebeurt er in Dordrecht niet veel. De griffier gaf aan dat vaak één keer per jaar communicatie is richting raadsleden over een training of het onder de aandacht brengen als er iets is voorgevallen, maar niet op regelmatige basis. De burgemeester ziet voor zichzelf een rol als coach weggelegd: “Wat je kan doen als burgemeester is het wijzen van raadsleden op iets, zeker als het nieuwe raadsleden zijn”. Raadsleden vragen ook de griffier en burgemeester advies als ze ergens een nevenfunctie willen bekleden.

Uit de interviews met de griffier en de burgemeester kwam naar voren dat ze vrij actief zijn met het monitoren van integer gedrag, de griffier gaf aan: "Wij kijken wat gebeurt er om ons heen en waar zien wij situaties waar mogelijk integriteitvraagstukken kunnen gaan spelen. Dat is voor een stuk bewustwording en daarin controleer ik dus actief". Ook de burgemeester bevestigde dit beeld: "Wij zijn erg alert op signalen. Dus stel er is een raadslid waar loonbeslag wordt gelegd omdat die schulden heeft dan ben je al eerder kwetsbaar voor niet integer gedrag. Daar zijn wij erg scherp op, maar om te zeggen dat wij een monitoringsysteem hebben, dat hebben wij niet." Wat betreft passief monitoren zegt de griffier het volgende: "Soms zijn er ook andere raadsleden die over een collega raadslid twijfels hebben. Dan kijk ik even naar de kaders en dan bespreek ik met de burgemeester hoe gaan we hiermee om. Dat gebeurt wel eens, maar ik kan niet zeggen dat ik maandelijks iemand aan mijn bureau heb staan, in de tijd dat ik griffier ben is dit ongeveer twee tot drie keer gebeurd." De burgemeester voegt hier nog aan toe: "Als iemand echt een misstap zou begaan dan is er denk ik altijd wel iemand die of dat raadslid zelf of mij of de griffier benadert dat dat gebeurt. Dus in dat geval is er wel een open eerlijke sfeer."

Om integriteit af te dwingen worden in Dordrecht de volgende maatregelen genomen, namelijk het uitvoeren van een onderzoek naar een raadslid zo verteld de griffier: "Ik weet dat in het verleden wel eens bij ons een onderzoek is gedaan door Bing. Dat is voor mijn tijd geweest, maar volgens mij ging dat om belangenverstelling en alle raadsleden vroegen om een onderzoek." Daarnaast gaan de griffier en burgemeester een gesprek aan met het betreffende raadslid mocht dit zich voordoen: "Als er wel zich iets voordoet dan zullen we het gesprek aangaan en gaat de voorzitter van de raad bepalen hoe we daarmee omgaan" aldus de griffier. Verder kwam nog naar voren dat als je dingen doet die echt in conflict zijn met je rol als raadslid dan kan er gewoon een proces verbaal volgen.

4.3 Vergelijking van de maatregelen per gemeenteraad

Tussen de gemeenteraden zitten verschillen en overeenkomsten in welke maatregelen ze nemen en in welke mate zij dit doen. Aan de hand van de indeling van Maesschalck & Bertok (2009) worden de gemeenten vergeleken. Vervolgens wordt de vergelijking in een samenvattende tabel weergegeven.

4.3.1 Integriteit achterhalen/omschrijven

Alle gemeenteraden hebben een gedragscode, echter wordt deze in de gemeente Assen er actief bij gepakt om integriteit te bespreken en incidenten te behandelen. In de gemeenteraden van Lelystad en Dordrecht wordt de gedragscode alleen aan het begin van de periode behandeld en wordt er daarna niet meer naar omgekeken. In Lelystad kwam naar voren dat de gedragscode elke vier jaar wordt aangepast, bij de andere twee gemeenten kwam dit niet naar voren. Hieruit blijkt dat de waarde van de gedragscode per gemeenteraad verschilt. In Assen is het echt een middel dat erbij wordt gehaald om integriteit aan op te hangen en bij de andere gemeenteraden is het meer een verplicht nummer. Nevenfuncties moeten overal worden opgegeven. In Lelystad kwam ook naar voren dat dit door een geloofsbrievencommissie wordt bekeken. Hier is dus meer controle ingebouwd.

4.3.2 Begeleiden naar integriteit

Wat betreft het organiseren van trainingen valt op dat in Assen en Dordrecht maar één keer per periode een training wordt georganiseerd en dat in Lelystad dit meerdere keren wordt gedaan. Daarnaast zit er in Lelystad een opbouw in de verschillende trainingen die georganiseerd worden, waardoor de trainingen op elkaar voortbouwen. Bij alle gemeenten worden experts ingehuurd voor het vormgeven van de trainingen, maar in Lelystad zijn deze bureaus ook betrokken bij het inrichten van meerdere trainingen en de opbouw daarvan. In Assen is dit ook de bedoeling, maar in de praktijk blijkt dit niet te gebeuren.

Alleen in Lelystad vindt communicatie plaats over integriteit, in Assen en Dordrecht is dit alleen aan het begin van de periode in de vorm van een training en informatiepakket. Hierin zien we dat de griffier en burgemeester actiever zijn in Lelystad op het gebied van integriteit.

Qua coaching/advisering zie je tussen de gemeenten weinig verschillen. Raadsleden informeren vaak eerst de griffier en grotere zaken worden bij de burgemeester neergelegd. Bij alle gemeenteraden is de griffier het eerste aanspreekpunt. In Assen zie je dat de griffier vooral de coachende rol op zich neemt, terwijl in Lelystad en Dordrecht dit ook komt vanuit de burgemeester. In Lelystad is de burgemeester actiever in het benaderen van raadsleden inzake integriteit.

4.3.3 Monitoren van integriteit

Op het gebied van actief monitoren valt op dat ze in Assen vooral casuïstiek monitoren, dus als ze iets tegenkomen gaan ze actie ondernemen. Daarentegen zijn ze in Lelystad en Dordrecht veel actiever en gaan ze bij onderwerpen die wellicht gevoelig zijn voor integriteit actief na waar gevaren liggen en worden raadsleden eerder aangesproken. Ook gaan de griffier en burgemeester zelf opzoek naar mogelijke schendingen. In Assen zijn ze reactiever dan in Lelystad en Dordrecht.

Op het vlak van passief monitoren komt naar voren dat in alle gemeenteraden raadsleden de mogelijkheid hebben om schendingen aan te geven bij de griffier of burgemeester. De burgemeesters staan hiervoor open en mocht de griffier het nodig vinden dan sturen ze raadsleden door naar de burgemeester. In alle gemeenteraden wordt aangegeven dat raadsleden van deze mogelijkheid gebruik maken.

4.3.4 Afdwingen van integriteit

Alle gemeenteraden geven aan dat de griffier eerst een gesprek heeft met het raadslid dat de fout in is gegaan en dat indien noodzakelijk de burgemeester erbij wordt betrokken. In de gemeente Dordrecht is een keer onderzoek gedaan naar een raadslid, ook in Lelystad geven ze aan dat een extern bureau indien nodig wordt ingeschakeld om een onderzoek uit te voeren. In Assen kwam dit niet naar voren en zal eerder het gesprek met fractievoorzitters worden gevoerd. Dit komt echter wellicht doordat ze aangeven dat hier geen ernstige schendingen hebben plaatsgevonden en het daardoor niet nodig is geweest. Daarnaast geven ze allemaal aan dat als het echt nodig is aangifte wordt gedaan tegen het raadslid.

	Assen	Lelystad	Dordrecht
Integriteit achterhalen/ omschrijven	<ul style="list-style-type: none"> - Gedragscode, wordt erbij gepakt indien nodig, raadsleden op de hoogte - Opgeven nevenfuncties 	<ul style="list-style-type: none"> - Gedragscode, elke vier jaar opgesteld, niet actief erbij genomen, raadsleden hiervan op de hoogte - Opgeven nevenfuncties, door geloofsbriefen commissie bekeken 	<ul style="list-style-type: none"> - Gedragscode, aan het begin van de periode gegeven aan raadsleden. - Opgeven nevenfuncties
Begeleiden naar integriteit	<ul style="list-style-type: none"> - 1 Controlerende/ stimulerende training aan het begin van de periode - Geen communicatie over integriteit - Griffier in rol als coach, vragen kunnen gesteld worden bij burgemeester en griffier. Griffier actief in helpen raadsleden 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 trainingen per periode, eerste platte integriteittrainingen daarna morele oordeelsvorming - Incidentele communicatie over integriteit, over veranderingen in rechtspraak en om scherp te houden. - Burgemeester en griffier adviseurs voor raadsleden, voeren gesprekken met raadsleden als ze vragen hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 training georganiseerd zowel controlerend als stimulerend, zou vaker gedaan worden volgens raadslid, maar nog niet deze periode - 1 keer per periode communicatie in vorm van de training of als er een incident is verder geen structurele communicatie. Boekje over integriteit aan begin van de periode. - Burgemeester in rol als coach, raadsleden vragen om advies bij griffier en burgemeester.
Monitoren van integriteit	<ul style="list-style-type: none"> - Actief: vooral casuïstiek, als ze iets tegenkomen, niet naar onderzoek - Passief: raadsleden kunnen melding maken bij burgemeester of griffier en hier wordt wat mee gedaan 	<ul style="list-style-type: none"> - Actief: houden het scherp in de gaten, kijken of mogelijke conflicten kunnen optreden, benaderen raadsleden actief - Passief: mogelijkheid om te melden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Actief: scherp op signalen, kijken naar situaties waarin integriteit rol kan gaan spelen, casuïstiek, het doet zich voor en daarna snel handelen. Raadsleden in de gaten houden. - Passief: open sfeer, raadsleden kunnen naar burgemeester of griffier toe om schending aan te kaarten.
Afdwingen van integriteit	<ul style="list-style-type: none"> - Alleen gesprekken gevoerd met raadsleden - Mocht het nodig zijn, fractievoorzitters erbij halen en stap verder is het ter discussie stellen van raadslidmaatschap 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerst gesprek met griffier, vervolgens burgemeester erbij. - Bij ernstige schendingen onderzoek door extern bureau en indien noodzakelijk aangifte doen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gesprek met griffier en burgemeester - Indien nodig onderzoek laten uitvoeren. Laatste stap is een aangifte.

Figuur 6: vergelijking maatregelen per gemeenteraad

4.4 Factoren die invloed hebben op het nemen van maatregelen bij gemeenten

In deze paragraaf worden de factoren besproken die bij de onderzochte gemeenteraden aanwezig zijn en invloed hebben op het wel of niet nemen van maatregelen. Per gemeente worden de factoren gepresenteerd.

4.4.1 Assen

Raadsleden in Assen vinden de burgemeester een integer persoon. Zo stelt een raadslid: "Ik vind dat hij altijd heel duidelijk is over wat wel en wat niet kan. ik denk dat hij een goed voorbeeld is." Ook de griffier geeft dit aan: "Volgens mij is onze burgemeester zich erg bewust van zijn rol en probeert hij die ook wel heel erg te bewaken in die zin is die wel een voorbeeld of zou hij een voorbeeld kunnen zijn." Dit komt in meerdere interviews naar voren. Hieruit is dus op te maken dat het een 'moral person' is. Over de rol van 'moral manager' van de burgemeester lopen de meningen wat meer uiteen. De raadsleden zeggen dat de burgemeester vrij scherp is op integriteit als er zich dingen voordoen, maar dat de burgemeester wel actiever mag zijn in het organiseren van trainingen en het onder de aandacht brengen van integriteit. De burgemeester is vooral controlerend actief en in mindere mate stimulerend.

Over de cultuur van de raad kwam het volgende naar voren. De burgemeester geeft in het interview aan dat hij integriteit iets vindt van de groep: "Integriteit gaat namelijk over groeps Moraal en hoe je daarmee omgaat". In de gemeenteraad van Assen kunnen raadsleden met elkaar praten over integriteit en durven ze elkaar aan te spreken over integriteitskwesties. De griffier geeft aan: "Je merkt ook wel dat soms in raadsvergaderingen hier aandacht aan besteed wordt. Iemand die het woord voert op een onderwerp wat dicht bij zijn werk ligt dan wordt wel de vraag gesteld of het handig is." Een raadslid bevestigt dit beeld: "Ik ben ervan overtuigd dat als er dingen echt niet sporen dat we elkaar er dan wel op hadden aangesproken" Ook komt steeds naar voren dat de raadsleden erg open naar elkaar zijn en elkaar aanspreken op ongewenst gedrag mogelijk is. De burgemeester zegt: "Als er niks speelt dan is het gekunsteld om het opnieuw over integriteit te hebben. Je krijgt al snel de sfeer van dat we de plicht weer hebben gedaan door het een keer per jaar over integriteit te hebben."

Als we vervolgens kijken naar de samenstelling van de raad en de invloed daarvan op het beleid dan geven de respondenten in de interviews aan dat bij lokale partijen zeker een groter risico is op niet integer gedrag. "Het kan wel invloed hebben denk ik. Landelijke partijen zullen wat meer aandacht besteden aan het screenen van hun kandidaten. En als je een partij hebt die op een verjaardag borrel opgericht wordt dan wordt er veel minder gekeken naar de soort personen dat geschikt is om volksvertegenwoordiger te worden of zelfs bestuurder. Ik denk wel dat dit invloed kan hebben. Daar wil ik niet mee zeggen dat lokale partijen niet integer zijn. Als je kijkt naar samenstelling van de lijst kan ik mij voorstellen dat dit een groter risico is" aldus de griffier. Ook de burgemeester denkt hier hetzelfde over: "Ik denk vooral dat landelijk veel partijen hier een richtlijn hebben meegegeven om hier wat mee te gaan doen, soms ook schade en schande ingegeven als dat moet zeg maar". Echter zien ze lokaal geen problemen bij lokale partijen op het gebied van integriteit. De raadsleden kijken hier verdeeld naar. Zo vinden een aantal raadsleden dat er meer aan integriteit gedaan moet worden als er meer lokale partijen in de raad zitten, maar anderen denken dat het verschil lokaal of landelijk niet uitmaakt voor het integriteitsbeleid.

In de gemeenteraad van Assen zijn de afgelopen jaren geen grote incidenten geweest op het gebied van integriteit volgens de respondenten. Uit de verschillende interviews komt naar voren dat incidenten in de raad wel zorgen voor een aanscherping van het beleid. Ook de griffier gaf dit aan: "De gedragscode die we hebben is heel globaal. Als je hem naleest op het moment dat je over iets twijfelt dan valt dit op. Op het moment dat er iets speelt dan is dat het moment om de regels wat strakker te stellen. Op basis van incidenten de regels aanscherpen." Ook een raadslid stelt dit zo: "Stel dat er ergens wat gebeurt en vaak ga je op basis van een gedragscode het gesprek aan met de persoon en dan kom je erachter dat het niet helemaal afgedekt is in de gedragscode dan zou het kunnen dat je op een bepaald onderdeel wat aanscherpt. Het is natuurlijk ook een dynamisch gebeuren door de tijd heen". De invloed van schendingen in andere gemeenten op het integriteitsbeleid is ook zichtbaar in Assen zo zei de griffier: "Daar wordt natuurlijk naar gekeken of dat bij ons in de gemeente ook zou kunnen gebeuren. Is dat bij ons ook een risico, waarbij de conclusie ook snel is dat we alert moeten blijven en elkaar blijven aanspreken". De burgemeester zegt hierover: "Niet zozeer dat gelijk maatregelen worden genomen. Maar het schud je wel weer even door elkaar van jongens doen wij hier op dit moment aan wat we zouden moeten doen of

moeten we hier een schepje bij doen. Hiermee merk je wel dat als je dus een incident gedreven beleid krijgt, dat is eigenlijk wat je ziet”.

De griffier geeft het volgende aan over de invloed van beroepsverenigingen op integriteit van de gemeenteraad: “Ik kijk altijd naar de opleidingsagenda’s of daar wat interessants tussen zit voor raadsleden. Verder wordt er nog kennis gedeeld vanuit de vereniging ik ben dan ook geneigd om dat te delen met de raad als ik denk dat dit van toegevoegde waarde is.”. Vanuit verschillende kanten komt dus input, maar van dwang of verplichting naar deze partijen is geen sprake.

Daarnaast heeft ook wet- en regelgeving invloed op het beleid, bij de gemeente Assen is een verplichte gedragscode aanwezig. De griffier legt dit als volgt uit: “Wij hebben een gedragscode en daarnaast legt de raad de verplichting op aan zichzelf. Het reglement van orde staan dingen over de toets van geloofsbriefjes. Nog iets meer dan in de gemeentewet staat. We stimuleren wel om een VOG aan te vragen maar dit is niet iets wat we verplicht hebben.” Ook de burgemeester heeft een wettelijke verplichting zo omschrijft hij zelf: “Er is een volledig bewustzijn dat je daar met de raad iets mee moet doen. En dat geldt zeker ook voor de rol van mij als burgemeester. En dat is natuurlijk omdat vanuit de regelgeving een taak is neergelegd. Namelijk om de integriteit te bevorderen”. Voor trainingen worden externe experts ingehuurd om deze trainingen vorm te geven. De griffier zegt hier het volgende over: “Dan moet er wel iets bijzonders voorkomen, dan ontstaat de neiging om extra kennis te zoeken. We hebben wel juristen in huis die van integriteit af weten en als de nood aan de man is dan kan ik een paar bureaus bellen die daarin thuis zijn en ons kunnen ondersteunen”. Hieruit blijkt dat van nabootsend isomorfisme sprake is. De burgemeester en griffier zijn actief in netwerken waarin integriteit wordt besproken. De griffier zegt hierover: “Ik denk dat dit wat meer informeel plaatsvindt. Als er iets speelt waar ik mee in mijn maag zit dan kan ik andere griffiers benaderen om te vragen of zij dit wel eens hebben meegemaakt en hoe ze ermee zouden omgaan.”. Ook de burgemeester benoemde dit in het interview: “Ik heb eigenlijk zelf, op dit moment dan niet, een intervisie groep gehad met een aantal andere burgemeester en als je een vraagstuk had waarmee je zat, help hoe zit dat dan hebben wij dit wel met elkaar uitgewisseld. Maar dit wordt wel in volledige vertrouwelijkheid besproken”. Raadsleden volgen zelf geen cursussen bij beroepsverenigingen wat kan leiden tot isomorfisme. De burgemeester zegt verder over het

beleid en de cursussen die ze aanbieden binnen de gemeenteraad van Assen op het gebied van integriteit: "Volgens mij is het grootste gedeelte daarvan wat er op dat moment beschikbaar is aan materiaal om te doen. Dat we daaruit putten in plaats van dat we het zelf verzinnen. Zowel voor het opstellen, gewoon goed bij elkaar verzameld. En ook als het gaat om uitvoering geven en acties eraan verbinden. Dan put je toch vaak uit landelijke trainingen die beschikbaar zijn".

Andere factoren die genoemd zijn die invloed hebben op het integriteitsbeleid en de maatregelen die genomen worden door de gemeenteraad: tijdsgebrek, raadsleden zijn vaak drukbezet door een baan naast hun raadslidmaatschap en hebben hierdoor geen tijd om veel cursussen te volgen, dus ook niet op het gebied van integriteit. Door weinig casuïstiek op het gebied van integriteit verschuift het naar achter op de prioriteitenlijst, noodzaak om het te bespreken ebt weg.

Factoren die in Assen het meeste invloed hebben op het beleid: houding burgemeester, cultuur in de raad, lobbygroepen, wet- en regelgeving, informatie vanuit netwerken, tijdgebrek van raadsleden en aanwezigheid van schendingen.

4.4.2 Lelystad

Uit de interviews met de respondenten komt naar voren dat zowel de griffier als de burgemeester integriteit een heel belangrijk onderwerp vinden. Daarnaast blijkt dat de burgemeester integriteit vaak onder de aandacht brengt bij de raadsleden. Onder andere door raadsleden specifiek uit te nodigen voor trainingen met een wat zwaardere uitnodiging met de naam van de burgemeester eronder, zo vertelt de griffier. Ook geeft een raadslid aan: "We hebben in ieder geval een burgemeester die daar veel op hamert en streng op is. We hebben onze griffie die daar hun best voor doet, zeker aan het begin van de nieuwe periode". Een ander raadslid stelt: "De burgemeester en de griffier handelen zeker integer en ze dragen dit ook uit naar andere raadsleden. Ik denk dat we daar in Lelystad wel geluk mee hebben aangezien we op dat gebied twee hele goede mensen op die plekken hebben zitten." Hieruit blijkt dat de burgemeester en de griffier 'moral managers' zijn die veel belang hechten aan integriteit en dit ook uitdragen. In de raad zitten geen andere leiders op het gebied van integriteit zo komt naar voren uit de interviews.

In de gemeente Lelystad vinden raadsleden over het algemeen integriteit belangrijk. Een raadslid zegt hierover: "Ik denk dat als je het iedereen vraagt, dan vindt iedereen het belangrijk, maar we spreken elkaar daar niet op aan ofzo, er is niet een soort zelfsturing vanuit de raadsleden, dit is not done. Als je dat wel een keer doet dan zijn mensen wel heel erg verbolgen". Ook de griffier benoemt dit: "Nou belangrijk, ze zijn niet tegen". Als we daarnaast kijken naar het praten onderling over integriteit, dan zien we dat de reacties hierover uiteenlopen. Zo geeft een raadslid aan: "Ik vind dat daar in de gemeenteraad weinig open over gesproken kan worden. Dat gesprek wordt niet echt gevoerd tussen raadsleden". Raadsleden durven naar de griffier en burgemeester toe te stappen om het over integriteit te hebben: "Ja absoluut, als er echt vermoedens zijn dat er dingen niet kloppen als het om integriteit gaat dan wordt dat absoluut kenbaar gemaakt". "De relatie met zowel de griffie als de burgemeester is heel laagdrempelig. Ik kan altijd alles bespreken". Dit zijn twee reacties van raadsleden. Daarnaast zijn raadsleden vaak aanwezig als er bijeenkomsten worden georganiseerd rondom integriteit, echter maakt het voor de aanwezigheid van een raadslid wel uit of een raadslid voor het eerst in de raad zit of dat dit al de tweede of derde periode is.

Over de invloed van de aanwezigheid van lokale of landelijke partijen lopen de meningen van de respondenten uiteen. Wat opvalt is dat de respondenten het eens zijn over het risico dat lokale partijen dicht bij de bevolking staan en dat daardoor de kans op een misstap groter is. Ook komt vaak terug dat lokale partijen minder kunnen terugvallen op een landelijk georganiseerde tak van de partij en de daarbij horende ondersteuning zoals opleidingen. Maar raadsleden zeggen dat bij landelijk actieve partijen ook schendingen voorkomen, dus dat dit niet alleen bij lokale partijen een probleem is en dat daarom integriteitsbeleid voor iedereen noodzakelijk is.

Volgens de respondenten zijn er in Lelystad de laatste jaren geen ernstige schendingen geweest. Dit heeft dus geen invloed op het beleid dat de gemeente voert op het gebied van integriteit. Schendingen in andere gemeenten zorgen voor bewustwording van raadsleden. Maar het is niet anders dan dat het regelmatig op de agenda komt te staan. Het leidt niet direct tot extra maatregelen. Ook komt naar voren dat raadsleden zich niet herkennen in dergelijke situaties en dat het daardoor geen invloed heeft op het gedrag van raadsleden en ook niet tot het veranderen van beleid.

Over het algemeen komt in de interviews naar voren dat er geen partijen zijn die invloed uitoefenen op het integriteitsbeleid van de gemeenteraad. Echter zijn er wel partijen die komen met handreikingen om zo de gemeenteraden te ondersteunen. De burgemeester zei hier het volgende over: “Natuurlijk zijn er handreikingen, maar je werkt met je eigen systeem. Ik zit natuurlijk ook in het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters, ik zit zelfs in het bestuur. En we hebben ook wel eens een keer dat het hierover gaat vanzelfsprekend. En als je daar dingen hoort en denkt van dat is interessant dan neem je dat natuurlijk mee naar huis”. Ook de griffier benoemde de invloed van andere partijen op het beleid: “Wat je ziet is dat in eerste instantie als BZK de wet wijzigt dit vertaald moet worden, wat moet je hier nou mee. In eerste instantie komt de VNG om de hoek met informatie over de wetwijziging, wat de bedoeling is en wat het doel hiervan is. Vervolgens heb je dan cursus bureaus die dat vertalen naar een nieuwe training. Beetje go en concern”.

Als we kijken naar de wet- en regelgeving dan zien we dat de raadsleden hier over het algemeen goed van op de hoogte zijn en dat dit is vastgelegd in de gedragscode van de gemeenteraad. Daarnaast zei de griffier het volgende hierover: “Dat is ook logisch, want met de gemeentewet en wetwijzigingen van een paar jaar geleden waarbij het een belangrijke taak is geworden voor de burgemeester als hoeder en als aanjager zeg maar is het veel meer naar de voorgrond gekomen. Landelijke aandacht, de gemeentewet, de aanpassing van de wet had invloed op het beleid.” Daarnaast is er bij de gemeenteraad van Lelystad ook sprake van direct nabootsend isomorfisme, namelijk dat experts en adviseurs worden ingehuurd voor het integriteitsbeleid. Zo komt uit de interviews naar voren dat professor Elzinga een lezing heeft gegeven over integriteit. Verder heeft het bureau Governance and Integrity een training morele oordeelsvorming georganiseerd voor de raadsleden. Als we verder kijken naar netwerken die wellicht invloed kunnen hebben op het integriteitsbeleid dan komt naar voren dat de burgemeester zaken rondom integriteit bespreekt bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Ook de griffier zit in verschillende netwerken waarin integriteit wordt behandeld. Vanuit de VNG en de Vereniging van Griffiers komt informatie over integriteit. Uit de interviews kwam naar voren dat de respondenten niet het idee hebben dat raadsleden zelf nog cursussen volgen over integriteit buiten het programma dat is opgesteld door de raad zelf.

Ook in Lelystad komen nog andere factoren naar voren, zo wordt onder andere tijdsgebrek van raadsleden genoemd als factor waardoor er bijvoorbeeld minder trainingen worden georganiseerd dan dat wellicht gewenst is. Ook wordt het beperkte opleidingsbudget genoemd als factor die invloed heeft op het organiseren van bijeenkomsten. Verder werd ook de aanwezigheid van risicogroepen in de raad, bijvoorbeeld motorbendes of Roma gemeenschappen, genoemd als factor die invloed kan hebben op het beleid.

Factoren die in Lelystad de grootste invloed hebben op het beleid: houding van de burgemeester, cultuur in de raad, lobbygroepen, wet- en regelgeving, informatie vanuit netwerken, tijdgebrek van raadsleden en beperkt opleidingsbudget.

4.4.3 Dordrecht

De burgemeester van Dordrecht manifesteert zich als leider op het gebied van integriteit. Uit de gesprekken met raadsleden komt naar voren dat hij erg actief optreedt op het moment dat er iets speelt waar hij het niet mee eens is. Echter zegt de burgemeester zelf het volgende over zijn rol als leider: “Meer dan bevorderen zou ook niet goed zijn. In de zin dat iedereen zelf verantwoordelijk blijft voor zijn eigen integriteit. Je kan nog zoveel beleid opstellen met dikke pakken papier, maar als iemand niet integer is, dan weet hij de weg wel te vinden tussen de regels door. Het gaat om een stuk bewustwording wat je creëert als burgemeester bij raadsleden”. De burgemeester draagt integriteit zeker uit, maar legt ook verantwoordelijkheid bij de raadsleden. Hieruit blijkt dat hij deels een ‘moral manager’ is maar niet in extreme vorm, want hij is in mindere mate stimulerend actief. In de gemeenteraad zitten geen raadsleden die de leiding nemen op het gebied van integriteit of dit extra onder de aandacht brengen.

De cultuur in Dordrecht is volgens de respondenten zo dat integriteit besproken kan worden, maar ernstige misstanden worden alleen op het niveau van de griffier en burgemeester behandeld. Opmerkingen van raadsleden naar andere raadsleden op het gebied van integriteit worden vaak niet serieus genomen. De burgemeester verwoordt het als volgt: “Op zich is de cultuur en sfeer goed, maar het heeft soms ook wel iets te veel ons kent ons. Maar dat is eigenlijk inherent aan de politiek. Over het algemeen ben ik daar in Dordrecht zeer positief over”. Raadsleden zetten zich in voor integriteit maatregelen en

bijeenkomsten. Maar volgens de griffier zijn er ook raadsleden die zeggen de noodzaak te missen. Het gevolg hiervan is dat de opkomst wat minder is en dit vraagt acties van de griffier en burgemeester. De burgemeester vat het beleid als volgt samen: "Integriteitsbeleid is een soort kapstok die er moet zijn en daar moet je zelf de jassen aan hangen. En uiteindelijk blijft daar de basisregel overeind dat iedereen zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen integriteit, maar de griffier en ik daaraan bij kunnen dragen door ze te helpen".

In de raad van Dordrecht zien de respondenten geen verschil tussen lokale en landelijke partijen wat betreft het integriteitsbeleid en of het hierdoor aangepast dient te worden. Wel zeggen ze dat landelijke partijen vaak zelf meer opleidingen hebben vanuit de landelijke organisatie en dat ze zorgen dat de raadsleden goed op de hoogte zijn van integriteit. Ook wordt aangegeven dat bij lokale partijen raadsleden zitten die iets meer in de samenleving/verenigingsleven zitten. De burgemeester zegt hierover het volgende: "Nee ik zie wel dat de lokale partijen die bij ons actief zijn net zoveel waarde hechten aan integriteit als de landelijke partijen. Je ziet natuurlijk wel dat landelijke partijen cursussen in hun programma hebben waar integriteit ook onderdeel van kan uitmaken, maar ik zie in de praktijk in Dordrecht daar geen groot verschil tussen". De burgemeester en griffier geven aan dat de hoeveelheid lokale partijen geen invloed hebben op het nemen van extra maatregelen en dat ze niet zoals nu, vaker dan één keer per jaar aandacht besteden aan integriteit.

De burgemeester geeft aan dat in de gemeenteraad geen ernstige incidenten hebben plaatsgevonden: "Er spelen altijd wel kleine kwesties, maar ik heb wel het gevoel dat het daglicht kan verdragen en dat het hooguit kan zijn dat iemand onbewust het grijze gebied betreedt en ik denk dat de griffier en ik daar wel redelijk dicht op zitten. Geen grote aanleiding om het bespreekbaar te maken, maar ik vind het verstandig om het van tijd tot tijd te doen". Ook geeft hij aan dat hij altijd scherp is en dat hier geen incidenten voor nodig zijn. Het beleid wordt niet aangepast aan de hand van incidenten. Als er incidenten zijn in de landelijke omgeving dan wordt dit wel onder de aandacht gebracht bij raadsleden, maar een raadslid gaf aan dat dit vaak wordt weggezet als een probleem ergens anders en niet hier.

Het beleid wordt beïnvloed door lobbygroepen doordat verschillende organisaties zoals de VNG en beroepsverenigingen komen met handreikingen en programma's. Hierdoor wordt integriteit onder de aandacht gebracht. Van dwang is echter geen sprake.

Gedwongen isomorfisme zie je in Dordrecht terug bij de wet- en regelgeving die geldt op het gebied van integriteit. De burgemeester ziet het als volgt: "Sinds een aantal jaar is het via de wet vastgelegd dat de burgemeester een wettelijke taak heeft bij het bevorderen van de integriteit. Dat geldt voor de raadsleden en ook voor de eigen integriteit en collegeleden. Ik zeg altijd dat is ook goed verwoord dat bevorderen." Nabootsend isomorfisme in de directe zin komt in de gemeenteraad terug doordat externen worden ingehuurd bij het organiseren van trainingen. Het beleid zelf wordt echter vanuit de eigen gemeente vormgegeven.

Indirect isomorfisme is niet terug te zien in Dordrecht. Normatief isomorfisme zien we terug doordat de burgemeester en griffier actief zijn in netwerken waarin integriteit wordt besproken. De griffier geeft aan: "Bij de Vereniging van Griffiers is wel aandacht voor integriteit en zij hebben hier een plan voor en dat hebben wij in deze periode ook gedaan en dus van hen overgenomen. Het beleid van onze eigen gemeenteraad hebben we zelf opgesteld, maar daarbij kijk je natuurlijk naar anderen en kijk je wat er voor andere goede ideeën zijn, bijvoorbeeld het integriteitsspel van vereniging van griffiers. Als ik dan zoiets hoor bij het netwerk van 100.000 plus gemeenten dan bespreek ik dat altijd met mijn raad. Je doet dus wel ideeën bij elkaar op".

De griffier van Dordrecht gaf in het interview het volgende aan: "We werken op de huidige manier en als dat goed gaat zien we geen aanleiding om dit te veranderen". Het functionaliteitsprincipe komt hierin naar voren. Als er geen aanleiding is om iets te veranderen dan gebeurt dit ook niet.

In Dordrecht kwamen geen andere nieuwe factoren naar voren uit de interviews.

Factoren die in Dordrecht het meeste invloed hebben op het beleid: houding burgemeester, cultuur in de raad, wet- en regelgeving, lobbypartijen, informatie vanuit netwerken en functionaliteit.

4.5 Vergelijking van de factoren per gemeente

Tussen de gemeenteraden zitten verschillen en overeenkomsten in welke oorzaken invloed hebben op het integriteitsbeleid. Aan de hand van de indeling zoals gemaakt in paragraaf 2.3 worden de gemeenten vergeleken. Vervolgens wordt een samenvattende tabel weergegeven waarin de verschillen naar voren komen.

4.5.1 Ethisch leiderschap

In alle gemeenten kunnen de leiders (griffier/burgemeester) als 'moral person' worden getypeerd. In de gemeenteraad van Lelystad is de burgemeester heel actief op het gebied van integriteit. Zij draagt dit actief uit naar de raadsleden en brengt dit veelvuldig onder de aandacht. In Assen en Dordrecht is dit in mindere mate het geval. De burgemeesters leggen de verantwoordelijkheid ook bij de raadsleden zelf neer. Hierdoor zijn ze vooral controlerend actief en in mindere mate stimulerend. In Assen vindt de burgemeester het lastig om het te vaak over integriteit te hebben als de noodzaak mist. In Lelystad dus een 'moral manager' in Assen en Dordrecht 'moral person'.

4.5.2 Cultuur

In Assen heerst een open cultuur waarbij gesproken kan worden over integriteit en raadsleden spreken elkaar hierover aan in het geval van schendingen. In Dordrecht is integriteit ook bespreekbaar, mistanden worden echter alleen bij de griffier en burgemeester gemeld. In Lelystad is het daarentegen niet mogelijk om open over integriteit te spreken. Hierin zitten dus grote verschillen tussen de gemeenteraden en dit heeft invloed op het integriteitsbeleid. Overall kan naar de griffier en burgemeester gegaan worden met integriteitsschendingen door andere raadsleden. Raadsleden open om zich in te zetten voor integriteit, maar in Lelystad en Dordrecht geven raadsleden aan dat als ze langer in de raad zitten of dat als trainingen vaker georganiseerd worden, dat dit leidt tot afname van inzet.

4.5.3 Samenstelling gemeenteraad

Overall komt naar voren dat landelijke partijen kunnen terugvallen op de landelijke tak met opleidingen en dat lokale partijen dit minder hebben. Ook dat mogelijk raadsleden uit lokale partijen dichter in de maatschappij zitten. Alleen in Assen gaven een aantal raadsleden aan dat als er meer lokale partijen in de raad zitten, dat dit gevolgd moet worden met andere maatregelen en meer aandacht voor integriteit. Echter werd dit niet door de griffier en burgemeester bevestigd. In Lelystad en Dordrecht vindt men dat de hoeveelheid lokale of landelijke partijen geen rol speelt. Hier is men van mening dat altijd aandacht besteed moet worden aan integriteit, ongeacht wat voor partijen er in de raad aanwezig zijn.

4.5.4 Events

In Assen komt naar voren dat het beleid aangepast wordt aan de hand van incidenten. Het zorgt voor aanscherpingen, hierdoor ontstaat er een incident gedreven beleid wat afhankelijk is van schendingen. Momenteel zijn er echter geen grote schendingen, dus dit zorgt ervoor dat minder maatregelen worden genomen. In Lelystad en Dordrecht is dit niet het geval, hier wordt het beleid niet beïnvloed en aangepast na schendingen. Schendingen in andere gemeenten zorgen in Assen voor meer alertheid en bewustwording. Ook kunnen hierdoor aanpassingen gedaan worden in het beleid, aangezien door schendingen elders ook kritisch naar het eigen beleid wordt gekeken. In Lelystad herkennen raadsleden zich niet in incidenten in andere gemeenten, waardoor dit geen invloed heeft op het beleid. Ook in Dordrecht is men van mening dat het in hun gemeente niet zal gebeuren, waardoor het niet zinvol is hiervoor het beleid aan te passen. Wel wordt het door de griffier en burgemeester onder de aandacht gebracht bij de raadsleden. Dit kan gezien worden als een kleine maatregel.

4.5.5 Lobbypartijen

In alle gemeenteraden geven de respondenten aan dat verschillende partijen invloed uitoefenen, doordat ze komen met handreikingen en opleidingen bij de gemeenteraad, maar dat van een verplichting of dwang geen sprake is. Wel hebben die partijen invloed op het

beleid aangezien de handreikingen en kennis in het beleid van de gemeenteraad wordt geïmplementeerd.

4.5.6 Isomorfisme

Op het gebied van isomorfisme komen weinig verschillen naar voren. Alle gemeenteraden hebben een verplichte gedragscode en de burgemeester is de hoeder van de integriteit zoals dat volgens de wet hoort. Hierdoor hebben alle gemeenteraden vaste regels waar zij zich op het gebied van integriteit aan moeten houden en hierin lijken ze dus ook op elkaar. In Assen wordt ook het aanvragen van een VOG gestimuleerd. Overall worden experts ingehuurd voor het vormgeven van de trainingen, in Lelystad wat vaker dan bij de andere twee gemeenten. Deze experts brengen veelal dezelfde kennis mee naar de gemeenteraden, waardoor hier ook gelijkenissen ontstaan. Ook zijn in alle gemeenten de leiders actief in netwerken waarin integriteit wordt besproken, waardoor ze kennis van andere gemeenteraden overnemen. In Assen geven ze expliciet aan dat het beleid is vormgegeven door het bij elkaar verzamelen van beschikbaar materiaal. In Lelystad en Dordrecht kwam dit minder naar voren.

4.5.7 Functionaliteit

Alleen in Dordrecht kwam dit principe naar voren. In de andere gemeenteraden is dit niet terug te zien.

4.5.8 Nieuwe factoren uit interviews

In Dordrecht werden geen andere nieuwe factoren genoemd. In zowel Assen als Lelystad kwam tijdsgebrek van raadsleden terug als een factor dat van invloed is op het nemen van maatregelen. In Assen kwam daarnaast ook terug dat weinig casuïstiek leidt tot het nemen van minder maatregelen. In Lelystad kwam het beperkte opleidingsbudget ter sprake als factor dat van invloed is op het niet of minder nemen van maatregelen, terwijl dit in de andere gemeenten niet werd genoemd. Ook werd in Lelystad de aanwezigheid van risicogroepen in de raad genoemd als oorzaak voor het extra alert zijn.

	Assen	Lelystad	Dordrecht
Ethisch leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester en griffier 'moral person', in mindere mate 'moral manager'. Vooral controlerend actief in mindere mate stimulerend. - Geen andere leiders 	<ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester en griffier zowel 'moral person' als 'moral manager'. Zitten streng op integriteit en dragen dit uit - Geen andere leiders 	<ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester en griffier 'moral person', in mindere mate 'moral manager' - Legt ook verantwoordelijkheid bij raadsleden zelf - Geen andere leiders
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester vindt integriteit iets van de groep - Raadsleden praten met elkaar over integriteit en spreken elkaar hierover aan. - Lastig om het over integriteit te hebben als er geen noodzaak is. - Veel aanwezigen bij bijeenkomsten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Raadsleden vinden integriteit belangrijk - Elkaar aanspreken op gedrag is niet mogelijk - Alleen op reactieve manier gesproken over integriteit niet preventief - Mogelijkheid om naar leiders te stappen - Aanwezigheid bij trainingen wordt minder als ze langer in de raad zitten 	<ul style="list-style-type: none"> - Integriteit kan worden besproken, mistanden alleen met griffier en burgemeester - Raadsleden redelijk actief voor het beleid, maar ook aantal die weerstand bieden bij meerdere trainingen - Basisregel burgemeester: iedereen zelf verantwoordelijk voor eigen integriteit
Samenstelling gemeenteraad	<ul style="list-style-type: none"> - Lokale partijen groter risico op niet integer gedrag, minder screening, samenstelling lijst. - Als lokale partij zelf het wiel uitvinden en hierbij hulp nodig - Aantal raadsleden zegt meer aan integriteit doen als er meer lokale partijen in de raad zitten, maar niet breed gedragen 	<ul style="list-style-type: none"> - Lokale partijen dicht bij de bevolking - Lokale partijen minder terugvallen op landelijk opleidingsprogramma - Geen verschil in schendingen landelijk/lokaal - Geen invloed op beleid 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen verschil tussen lokale en landelijke partijen - Geen invloed op beleid volgens griffier en burgemeester
Events	<ul style="list-style-type: none"> - Geen ernstige incidenten geweest - Incidenten zorgen wel voor aanscherping beleid - Incidenten andere gemeente zorgt voor alertheid en bewustwording 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen ernstige schendingen geweest - Leidt niet tot andere maatregelen, wel vaker op de agenda - Schendingen in andere gemeenten zorgen voor bewustwording, maar 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen ernstige schendingen geweest - Geen aanleiding om beleid aan te passen of het bespreekbaar te maken - Schendingen bij andere gemeenten worden wel onder de aandacht

	<ul style="list-style-type: none"> - Incident gedreven beleid. 	<ul style="list-style-type: none"> vaak herkennen raadsleden zich er niet in 	<ul style="list-style-type: none"> gebracht, maar snel weggezet dat het hier niet zal voorkomen.
Lobbypartijen	<ul style="list-style-type: none"> - Kijken naar opleidingsagenda's - Vanuit partijen wordt kennis gedeeld - Wel input geen dwang of verplichting 	<ul style="list-style-type: none"> - Krijgen handreikingen van verschillende instanties: BZK, VNG, vereniging voor griffiers, cursusbureaus - Beroepsverenigingen delen kennis en informatie met de raadsleden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Krijgen handreikingen van verschillende instanties: VNG, beroepsverenigingen
Isomorfisme	<ul style="list-style-type: none"> - Verplichte gedragscode, toets van geloofsbrieven. Burgemeester verantwoordelijk voor bevorderen integriteit. - Experts worden voor trainingen ingehuurd. Verder vanuit eigen huis vormgegeven - Burgemeester en griffier actief in netwerken, hierin bespreken integriteitkwesities. - Raadsleden volgen zelf geen cursussen - Beleid vormgegeven door goed bij elkaar verzamelen van beschikbaar materiaal. Niet zelf verzinnen maar om je heen kijken. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gedragscode, burgemeester hoeder van de integriteit. - Experts ingehuurd voor invullen trainingen. Professor Elzinga, cursusbureau morele oordeelsvorming. - Leiders actief in netwerken, NGB, vereniging van griffiers, vanuit VNG komt informatie - Raadsleden volgen zelf geen cursussen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gedragscode, wettelijke taak burgemeester bevorderen integriteit - Beleid intern vormgegeven, externen ingehuurd voor vormgeven trainingen - Leiders actief in netwerken zoals vereniging van griffiers. Netwerk 100.000 plus gemeenten - Beleid zelf opgesteld maar hierbij kijken naar anderen - Raadsleden volgens zelf geen cursussen.
Functionaliteit	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - Werken op huidige manier omdat het werkt.
Nieuwe factoren uit interviews	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdsgebrek van raadsleden - Weinig casuïstiek waardoor het naar achter schuift op de lijst, noodzaak mist. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdsgebrek van raadsleden - Beperkt opleidingsbudget - Aanwezigheid risicogroepen in raad 	<ul style="list-style-type: none"> -

Figuur 7: vergelijking factoren per gemeenteraad

4.6 Belangrijkste verschillen tussen gemeenteraden

In de vorige paragrafen zijn de maatregelen die gemeenteraden nemen voor het verhogen van de integriteit en de factoren die daar invloed op hebben uiteengezet en zijn de gemeenteraden met elkaar vergeleken. In deze paragraaf worden eerst de belangrijkste verschillen in maatregelen en factoren weergegeven en vervolgens wordt gekeken wat de samenhang is tussen verschillende maatregelen en factoren.

Belangrijkste verschillen in maatregelen:

- Hoeveelheid integriteit trainingen, in Assen en Dordrecht één keer per periode en in Lelystad drie keer per periode.
- Alleen in Lelystad vindt communicatie plaats over integriteit door de griffier gedurende de periode in de vorm van het delen van informatie, voorlichten van raadsleden en het wijzen op de integriteitsregels. In Assen en Dordrecht alleen aan het begin van de periode communicatie over integriteit.
- Coaching door de burgemeester is actiever in Lelystad: raadsleden actief benaderen en hulp aanbieden indien dit nodig is. In Assen en Dordrecht meer verantwoordelijkheid bij raadsleden zelf.
- In Assen wordt pas gemonitord door de leiding op het moment dat iets naar voren komt, dan vindt actie plaats. In Lelystad en Dordrecht gaat de leiding actief op zoek naar mogelijke integriteit incidenten.
- In Assen vindt een gesprek plaats met fractievoorzitters bij een incident, in Lelystad en Dordrecht wordt een extern onderzoek uitgevoerd.

Belangrijkste verschillen in factoren:

- In Assen en Dordrecht zijn de burgemeesters een 'moral person', in Lelystad 'moral manager'.
- Cultuur in Assen is open om over integriteit te praten en worden schendingen onderling besproken. In Lelystad en Dordrecht is dit niet mogelijk.

- In Assen leidt weinig casuïstiek op het gebied van integriteit tot minder maatregelen, in Lelystad en Dordrecht staat het nemen van maatregelen los van de aanwezigheid van incidenten/schendingen.
- Alleen in Dordrecht komt functionaliteit terug als factor dat leidt tot maatregelen
- In Assen en Lelystad wordt tijdgebrek van raadsleden genoemd als factor die invloed heeft op het nemen van maatregelen, in Dordrecht niet.
- In Lelystad wordt het beperkte opleidingsbudget genoemd als factor die invloed heeft, in Assen en Dordrecht niet.

Als vervolgens gekeken wordt naar de samenhang tussen maatregelen en factoren kunnen de verschillen in maatregelen verklaard worden door de verschillen in factoren bij de gemeenteraden. Als eerste komt de samenhang tussen de houding van de burgemeester en het organiseren van trainingen, communicatie over integriteit en coaching naar voren. In Assen en Dordrecht wordt alleen aan het begin van de periode een training georganiseerd en in Lelystad gebeurt dit vaker. Ook is er in Lelystad in tegenstelling tot Assen en Dordrecht wel communicatie over integriteit. Daarnaast is de coaching door de burgemeester veel actiever. Dit kan verklaard worden doordat de burgemeester in Lelystad een 'moral manager' is en in Assen en Dordrecht niet. In Lelystad besteedt de burgemeester veel aandacht aan integriteit en brengt dit onder de aandacht bij raadsleden. In Dordrecht en Assen legt de burgemeester de verantwoordelijkheid bij de raadsleden zelf neer.

Daarnaast komt een samenhang tussen de cultuur die in een gemeenteraad aanwezig is en in welke mate monitoring plaatsvindt door de burgemeester en de griffier naar voren. In de gemeenteraad (Assen) met een open cultuur vindt minder controle/monitoring plaats dan in gemeenteraden (Lelystad/Dordrecht) met een meer gesloten cultuur waarin niet over integriteit gesproken kan worden. Dit wordt verklaard doordat hier minder zelfsturing is en correctie door collega raadsleden ontbreekt, de leiding moet hier zelf meer de controle pakken en actief monitoren.

Verder kwam naar voren dat in Assen het beleid gedurende de tijd is aangepast aan de hand van schendingen en dat daardoor een incident gedreven beleid ontstaat. Doordat de afgelopen periode geen incidenten hebben plaatsgevonden mist de urgentie om

maatregelen zoals communicatie of trainingen te organiseren. In Lelystad en Dordrecht geven ze aan dat schendingen geen invloed hebben op het beleid en dat ze altijd preventief maatregelen blijven nemen en dat incidenten hier niet voor nodig zijn. In Lelystad en Dordrecht worden dus meer maatregelen genomen, omdat het nemen van maatregelen los staat van de aanwezigheid van schendingen.

Als laatste kwam de samenhang tussen tijdgebrek van raadsleden en het organiseren van trainingen en communicatie over integriteit naar voren uit het onderzoek. Doordat raadsleden niet veel tijd hebben en raadsvergaderingen overvol zitten is het lastig om het vaak over integriteit te hebben en voldoende trainingen te organiseren.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk worden als eerste conclusies getrokken voor de deelvragen en de probleemstelling van dit onderzoek. Daarna wordt gereflecteerd op het onderzoek en volgen aanbevelingen voor de praktijk.

5.1 Conclusies

Dit onderzoek is gestart met de volgende probleemstelling: *Welke factoren (X) hebben invloed op het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit (Y) van de gemeenteraad (Z)?* Als eerste is in het theoretisch kader uiteengezet wat integriteit inhoudt en wat factoren zijn die invloed hebben op integer gedrag. Vervolgens zijn mogelijke maatregelen die gemeenteraden kunnen nemen getoond en zijn factoren neergezet die mogelijk leiden tot het nemen van maatregelen. Daarna zijn interviews afgenomen bij relevante respondenten bij drie gemeenteraden en hieruit kunnen conclusies worden getrokken voor de volgende deelvragen.

- Welke maatregelen nemen gemeenteraden?
- Welke factoren speelden een rol bij het nemen van maatregelen in de onderzochte gemeenten?
- Wat zijn de verschillen tussen de onderzochte gemeenteraden?

Het antwoord op de vraag: welke maatregelen nemen gemeenteraden? Kan beantwoord worden met behulp van de antwoorden uit de interviews. In paragraaf 4.2 is per gemeenteraad uiteengezet welke maatregelen ze nemen om de integriteit te versterken. Tussen de verschillende gemeenteraden zitten verschillen in welke maatregelen ze nemen en ook de mate waarin ze een maatregel gebruiken. In paragraaf 4.3 zijn de gemeenteraden vergeleken en hieruit kwam naar voren dat de ene gemeenteraad een voorkeur had voor andere maatregelen dan andere gemeenteraden. Zo zat er een verschil in het aantal trainingen dat wordt georganiseerd, in Lelystad meer dan in Assen en Dordrecht. Ook vindt in tegenstelling tot Dordrecht en Assen in Lelystad wel communicatie plaats over integriteit gedurende de raadsperiode. Verder is de coaching in Lelystad heel actief door de burgemeester en griffier, daarentegen leggen in Assen en Dordrecht de leiding van de raad

de verantwoordelijkheid meer bij de raadsleden zelf. Daarnaast zagen we ook op het gebied van monitoren verschillen tussen de raden. In Assen wordt vooral casuïstiek gemonitord op het moment dat er iets zich voordoet, terwijl in de andere gemeenteraden hierin proactief wordt geopereerd door de leiders, zij gaan op zoek als zich mogelijk incidenten voordoen. Als laatste kwam het verschil naar voren dat bij een wat grotere schending in Assen een gesprek plaatsvindt met de fractievoorzitters, terwijl de burgemeester en griffier in Lelystad en Dordrecht een onderzoek uit laten voeren door een extern bureau.

Over het algemeen kan gesteld worden dat in Assen en Dordrecht minder maatregelen worden genomen dan in Lelystad. Verder zagen we bij alle gemeenteraden de meeste maatregelen die in paragraaf 2.2 zijn genoemd terugkomen. Enkele instrumenten die niet terugkwamen zijn: risicoanalyse, functiescheiding/ functieroulatie, intern structureel communiceren over integriteit, formele monitoringsystemen, formele sancties als gevolg van schendingen. Buiten de formele gedragscode is het integriteitsbeleid bij de gemeenteraden informeel vormgegeven en wordt veel casus afhankelijk behandeld door de leiding van de raad en is dit niet structureel vormgegeven. In de interviews zijn geen andere dan de in paragraaf 2.2 genoemde maatregelen naar voren gekomen.

Als vervolgens gekeken wordt welke factoren invloed hebben op het nemen van maatregelen bij de onderzochte gemeenteraden, komt naar voren dat de verschillende factoren uit hoofdstuk 2.3 terugkomen. In paragraaf 4.4 is per gemeenteraad uiteengezet welke factoren aanwezig zijn en invloed hebben op het beleid. Vervolgens zijn de gemeenteraden en de factoren in paragraaf 4.5 vergeleken. Bij de verschillende gemeenteraden zijn meerdere factoren van invloed op het integriteitsbeleid en het nemen van maatregelen. Echter zijn niet bij elke gemeenteraad dezelfde factoren aanwezig en hebben dus andere factoren in meer of mindere mate invloed op het beleid. Zo kwam naar voren dat de burgemeester in Assen en Dordrecht getypeerd kan worden als een 'moral person' terwijl de burgemeester in Lelystad een 'moral manager' is, wat weer invloed heeft op het nemen van maatregelen. Daarnaast laat de cultuur in Assen het praten over integriteit toe in tegenstelling tot de cultuur in Lelystad en Dordrecht. Verder wordt in Assen en Lelystad tijdgebrek van raadsleden genoemd als factor die invloed heeft op het nemen van maatregelen, in Dordrecht niet. Als laatste zagen we een verschil dat in Assen weinig

casuïstiek op het gebied van integriteit leidt tot minder maatregelen, daarentegen staat het nemen van maatregelen in Lelystad en Dordrecht los van de aanwezigheid van incidenten/schendingen. Zij nemen altijd maatregelen ongeacht het aantal schendingen dat plaatsvindt.

De verschillen in aanwezigheid van factoren kunnen een verklaring geven voor de verschillen in de aanwezigheid van maatregelen tussen de gemeenteraden. In paragraaf 4.6 is gekeken naar de samenhang tussen de maatregelen en de factoren en hierbij kwam naar voren dat de houding van de burgemeester invloed heeft op het organiseren van trainingen en de communicatie over integriteit. De cultuur van de raad invloed heeft op welke wijze en in welke mate er wordt gemonitord door de leider van de raad, hoeveel trainingen worden georganiseerd en in welke mate er communicatie plaatsvindt. Als laatste zagen we dat als schendingen invloed hebben op het beleid, dit zorgt voor een reactief beleid terwijl als dit geen invloed heeft op het nemen van maatregelen het beleid veel pro-actiever is aangezien dit losstaat van schendingen/incidenten.

Conclusies over verschillen tussen gemeenteraden in grote en kleine gemeenten kunnen niet worden gegeven, aangezien dit verschil niet duidelijk naar voren kwam in het onderzoek.

Het antwoord op de probleemstelling van dit onderzoek: *Welke factoren (X) hebben invloed op het nemen van maatregelen ter bevordering van de integriteit (Y) van de gemeenteraad (Z)?* kan aan de hand van de resultaten worden geformuleerd. Naar voren kwam dat niet altijd alle factoren evenveel invloed hadden op het nemen van maatregelen en dat hier verschillen zaten tussen de gemeenteraden zoals beschreven in hoofdstuk vier. Wat geconcludeerd kan worden is dat de volgende factoren invloed hebben op het integriteitsbeleid, dit kan zowel in positieve als negatieve zin: houding van de burgemeester (ethisch leiderschap), aanwezige cultuur in de gemeenteraad en de aanwezigheid van lobbypartijen. Daarnaast zien we dat isomorfisme een grote rol speelt bij het samenstellen van het integriteitsbeleid. Gemeenteraden moeten zich houden aan de wet- en regelgeving (gedwongen isomorfisme), kijken naar het beschikbare materiaal over integriteit, bespreken dit met elkaar in gezamenlijke netwerken (normatief isomorfisme) en huren dezelfde

experts in (nabootsend isomorfisme). Hierdoor lijkt het integriteitsbeleid van gemeenteraden steeds meer op elkaar, dit is dus een belangrijke factor dat invloed heeft op het beleid en maatregelen van de gemeenteraden. De factoren schendingen/events en functionaliteit hadden niet bij alle onderzochte gemeenteraden invloed op het beleid, maar kunnen wel reden zijn tot het wel of niet nemen van integriteitmaatregelen. Tijdsgebrek van raadsleden en het beperkte opleidingsbudget van een gemeenteraad zijn nieuwe factoren die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen die invloed hebben op het wel of niet nemen van maatregelen.

5.2 Reflectie

Tijdens dit onderzoek kwamen een aantal beperkingen naar voren die wellicht invloed hebben gehad op de resultaten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Het was bij het uitkiezen van de gemeenteraden voor dit onderzoek vooraf lastig om uit te zoeken in hoeverre ze aandacht besteden aan integriteit. Vaak staat alleen de gedragscode van de gemeenteraad online en verder staat hier geen toelichting bij wat ze nog meer aan integriteit doen. Daarom was het niet mogelijk om een gemeenteraad te kiezen met veel en een gemeenteraad te kiezen met weinig integriteitmaatregelen. Hierdoor zijn wellicht gemeenteraden gekozen als onderzoekspopulatie waarbij het op het gebied van integriteit goed is geregeld en waar veel maatregelen worden genomen om integriteitsschendingen te voorkomen. Ook kon van tevoren lastig vastgesteld worden in welke gemeenteraden veel schendingen voorkomen en dus gevoeliger zijn voor integriteit incidenten. Echter komt uit het onderzoek wel duidelijk naar voren welke factoren van invloed zijn op het nemen van maatregelen en zien we ook welke voorkeuren voor maatregelen gemeenteraden hebben, maar ontbreekt de kennis van gemeenteraden waarin weinig maatregelen worden genomen, veel schendingen plaatsvinden en wat hier de oorzaken van zijn. Dit zou in een vervolgonderzoek onderzocht kunnen worden.

Daarnaast waren bij de gemeenteraad van Dordrecht raadsleden niet erg bereid om deel te nemen aan het onderzoek. Hierdoor is bij deze gemeente maar één raadslid geïnterviewd, waardoor hier minder kennis is opgehaald dan bij de andere gemeenten. Daarentegen zijn wel de griffier en de burgemeester van Dordrecht geïnterviewd. Dit kan overigens ook

impliceren dat raadsleden in deze raad minder bereid zijn om te praten over integriteit en dat dit onderwerp gevoelig ligt. Echter kan ook tijdsgebrek of weinig interesse in het onderwerp een reden zijn waardoor raadsleden niet hebben deelgenomen.

Een ander punt waar in dit onderzoek tegenaan werd gelopen, is dat niet alle respondenten veel kennis hadden van het integriteitsbeleid. Voornamelijk de griffier en de burgemeester konden volledige informatie geven over het beleid en de maatregelen die worden genomen.. Sommige raadsleden verdiepen zich hier niet echt in, waardoor zij weinig weet van hebben van het beleid. Het was echter wel van belang om de visie van raadsleden op het integriteitsbeleid te achterhalen, aangezien zo de rol van de griffier en de burgemeester duidelijk werd en de cultuur in de gemeenteraad kwam hierdoor naar voren.

Uit het onderzoek blijkt dat tussen gemeenteraden grote verschillen kunnen zitten in de aanwezigheid van factoren en dat factoren zowel positieve als negatieve invloed kunnen hebben. In toekomstig onderzoek is het relevant om de onderzoekspopulatie te vergroten en meerdere cases toe te voegen zodat dit meer vergelijkingsmateriaal oplevert. In dit onderzoek zijn relatief grote gemeenten onderzocht, in toekomstig onderzoek zou het interessant zijn om ook kleine gemeenten toe te voegen. Hierdoor komen wellicht andere factoren naar boven en kan meer gezegd worden over de verschillen in achtergrond tussen gemeenteraden. Mogelijk komen dan ook andere verklaringen voor verschillen tussen gemeenteraden naar voren.

5.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan voor de praktijk. Het is voor gemeenteraden van belang zich bewust te zijn dat factoren zoals de houding van de burgemeester, cultuur in de raad, lobbypartijen en isomorfisme invloed hebben op het vormgeven van het beleid. Door als raadsleden collectief te controleren of de leiding van de raad zich voldoende inzet voor integriteit, bijvoorbeeld het organiseren van trainingen, communicatie over integriteit en actief monitoren, kan verslapping worden voorkomen.

Ook moet voorkomen worden dat er een incident gedreven beleid ontstaat waardoor alleen reactief wordt opgetreden. Voor het rijk ligt hier een uitdaging om van gemeenteraden een

standaard te eisen waaraan gemeenteraden moeten voldoen. Als dit niet gebeurt bestaat de kans dat gemeenteraden integriteit laten liggen als belangrijk onderwerp en mogelijk in de toekomst grote schendingen plaatsvinden doordat preventief beleid ontbreekt. Daarnaast kan het Rijk hierin een rol spelen door in de handreikingen meer aandacht te besteden aan het beleid rondom integriteit gedurende de raadsperiode. Nu richten de handreikingen zich vooral op de werving en selectieprocedure van raadsleden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Verder kan het Rijk gemeenteraden meer verplichtingen opleggen over hoe het integriteitsbeleid ingericht moet worden, waardoor dit meer op één lijn komt te liggen en grote verschillen tussen gemeenteraden niet kunnen voorkomen.

Verder is het belangrijk dat als er activiteiten op het gebied van integriteit worden georganiseerd, zoals bijvoorbeeld een training, dat dit ergens aan wordt opgehangen en dat deze vernieuwend blijven zodat het relevant blijft voor raadsleden om hieraan deel te nemen. Dit is van belang, omdat anders raadsleden afhaken door onder andere tijdsgebrek. Hierin kan de VNG een rol op zich nemen door programma's te ontwikkelen die gemeenteraden over kunnen nemen en in het beleid kunnen implementeren. Deze programma's moeten zich zowel richten op trainingen, hoe communicatie over integriteit ingericht kan worden, als over het inrichten van actieve monitoring door de leiding van de raad. Ook de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden kan door het aanbieden van thema-avonden over integriteit voor raadsleden een bijdrage leveren om de integriteit van raadsleden te vergroten. Voor de NVvR ligt de uitdaging dat raadsleden goed geïnformeerd worden over het bestaan van deze avonden en dat deze beschikbaar zijn voor alle raadsleden. Door het online aanbieden van deze avonden kunnen raadsleden uit het hele land deelnemen. Dit moet wel gezien worden als aanvulling op het beleid van gemeenteraden en niet ter vervanging van.

Als laatste is het ook van belang dat gemeenteraden goed om zich heen blijven kijken bij het vormgeven van het beleid en het nemen van maatregelen. Veel materiaal en kennis is beschikbaar bij onder andere cursusbureaus, andere gemeenten, beroepsverenigingen en vanuit de overheid. Door hier gebruik van te maken voorkom je dat kansen worden gemist. Je hoeft niet zelf het wiel uit te vinden om een goed beleid samen te stellen. Uiteindelijk draait het om een pakket samen te stellen waardoor de integriteit wordt bewaakt en vergroot in de gemeenteraad.

6. Bibliografie

- Baan Hofman, M. (2017, maart). Wat bedoelen we met integriteit? pp. 13-15.
- Babbie, E. (2014). *The Practice of Social Research*. Cengage Learning, Inc.
- Berman, E., West, J., & Cava, A. (1994). Ethics Management in Municipal Governments and Large Firms. *Administration & Society*, 185-203.
- Birkland, T. (1998). Focussing Events, Mobilisation, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, 53-74.
- Boemke, B., Grau, K., Kissing, K., & Schneider, H. (2012). Evidenzbasierte Kriminalprävention im Unternehmen. *Denkströme*, 79-94.
- Brown, M., Trevino, L., & Harrison, D. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 120.
- Bryman, A. (1992). *Charisma and leadership in organizations*. London: Sage.
- Cobb, R., & Elder, C. (1983). *Participation in American Politics: The dynamics of Agenda-Building*. London: The John Hopkins Press Ltd.
- De Lange, R., & Linders, P. (2003). *Public Affairs & Werkelijkheidsconstructie*. Twente: Universiteit van Twente, Faculteit Gedragwetenschappen.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1991). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields. In W. Powell, & P. DiMaggio, *The new institutionalism in organisation analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eikelenboom, E. (2018, maart 7). *Zorgen over integriteit raadsleden*. Opgehaald van EenVandaag: <https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/zorgen-over-integriteit-raadsleden/>
- Encyclo. (2020, april 28). *definitities*. Opgehaald van encyclo.nl: <https://www.encyclo.nl/begrip/belangenverstrengeling>
- European Research Centre for Anti-Corruption. (2015). *PUBLIC INTEGRITY AND TRUST IN EUROPE*. Berlin: Hertie School of Governance.
- Gregor, M. (1960). *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.

- Hassan, S., Wright, B., & Yukl, G. (2014). Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems. *Public Administration Review*, 333-343.
- Heuvel, J. v., Huberts, L., Wal, Z. v., & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Huberts, L. (2005). *Integriteit en Integritisme in bestuur en samenleving*. Amsterdam.
- Huberts, L. (2014). *Integrity of governance: What it is, what we know, what is done and where to go (governance and public management series)*. Houndsmill, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillian.
- Huberts, L. (2019). Integrity and Quality in Different Governance Phases. In H. Paanakker, A. Masters, & H. Leo, *Quality of governance: Values and violations*. Palgrave.
- Hubets, L. (2003). *Mag het ietsjes Meer Zijn? Integriteitsonderzoek in het Mijneveld van de Moraal*. Amsterdam: Faculteit der Sociale Wetenschappen VU.
- Kaptein, M., & Schwartz, M. (2007). The Effectiveness of Business Codes: A Critical Examination of Existing Studies and the Development of an Integrated Research Model. *Journal of Business Ethics*, 111-127.
- Karssing, E., & Spoor, C. J. (2010). "Integriteit 3.0: Naar een derde generatie integriteitsbeleid". *Jaarboek integriteit 2010*, 72-81.
- Karsten, N., & Zuydam, S. (2019). Hoeder van de raad of functie zonder inhoud? *Bestuurswetenschappen*.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kobel, R. (2015). Whistleblowing in Europe. Regulatory frameworks and emperical research. In J. v. Erp, W. Huisman, & G. v. Wallen, *Routledge handbook of white-collar and corporate crime in Europe* (pp. 418-434). Oxford/New York: Routledge.
- Lasthuizen, K. (2008). *Leading to integrity, Empirical Research into the Effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Maesschalck, J. (2005). 'Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A proposed Extentsion of the Compliance-Integrity Continuum'. *Public Integrity* 7 (1), 20-41.

- Maesschalck, J. (2013). Integriteit en integriteitsbeleid. In A. Hondeghem, W. Van Dooren, F. De Rynck, B. Verschuere, & S. Op de Beeck, *Handboek bestuurskunde* (pp. 395-421). Brugge: Vanden Broele.
- Maesschalck, J., & Bertok, J. (2009). *Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*. Parijs: OECD.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2017). *Handreiking integriteitstoetsing kandidaten voor decentrale politieke partijen*. Den Haag: Berenschot.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties . (2019). *Handreiking integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen*. Den Haag: Berenschot.
- Minkova, M. (2018). *Guide To Corruption-Free Local Government*. UNDP.
- Morgan, K., Cowell, R., & Downe, J. (2016). What Determines Ethical Behavior in Public Organizations: Is It Rules or Leadership? *Public Administration Review*, 898-909.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2017, augustus 14). *Ondermijning vraagt blijvende aandacht lokale politiek*. Opgehaald van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/ondermijning-vraagt-blijvende-aandacht-lokale-politiek>
- Nelen, H., & Kolthoff, E. (2017). *Schaduwten over de rechtshandhaving*. Den Haag: Boom criminologie.
- Nelen, H., & Kolthoff, E. (2018). Ambtelijke en bestuurlijke corruptie in. *Tijdschrift voor criminologie*, 507-523.
- Punch, M. (2000). Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research* , 301-324.
- Timmermans, A. (2015). The moving stages of public affairs in the Netherlands. *McGrath*, 25-39.
- Treviño, L., Hartman, L., & Brown, M. (2000). Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review*.
- Trouw. (2019, oktober 1). *Wethouders Den Haag verdacht van corruptie*. Opgehaald van Trouw: <https://www.trouw.nl/politiek/wethouders-den-haag-verdacht-van-corruptie~ba70b615/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Van den Heuvel, J., Humberts, L., Van der Wal, Z., & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

- Van der Kleef, S., & Van Dijk, M. (2016, december). Integriteit in het DNA van de organisatie en medewerker. *sociaalbestek*, pp. 12-14.
- Van der Wal, Z., Graycar, A., & Kelly, K. (2016). See No Evil, Hear No Evil? Assessing Corruption Risk Perceptions and Strategies of Victorian Public Bodies. *Australian Journal of Public Administration*, 3–17.
- van der Werf, H. (2019, november 7). *Terneuzens CDA-raadslid op het matje bij burgemeester vanwege belangenverstrengeling*. Opgehaald van pzc: <https://www.pzc.nl/zeeuws-vlaanderen/terneuzens-cda-raadslid-op-het-matje-bij-burgemeester-vanwege-belangenverstrengeling~a3d89c69/?referrer=https://www.google.com/>
- van Raalte, J., & Rosenberg, H. (2019, oktober 1). *Harde ingreep stadsbestuur: wethouders De Mos en Guernaoui op non-actief*. Opgehaald van Den Haag Centraal: <https://www.denhaagcentraal.net/nieuws/politiek/stadsbestuur-vraagt-wethouders-de-mos-en-guernaoui-tijdelijk-terug-te-treden/>
- Van Wart, M. (2017). *Leadership in Public Organizations. An Introduction (third edition)*. Armonk N.Y.: M.E. Sharpe .

Bijlage 1: Vragenlijst interview

Introductie:

- Informatie en toestemmingsformulier
- Wat wordt in het onderzoek verstaan onder integriteit.
- Wat zijn integriteitsschendingen

Hoe kijken u/jullie tegen integriteit aan? Wordt hier veel aandacht aan besteed?

Welke maatregelen nemen jullie als gemeenteraad om de integriteit te bevorderen?

- Hoe achterhalen en omschrijven jullie integriteit?
- Hoe Begeleiden naar integriteit?
- Hoe Monitoren van integriteit?
- Hoe Afdwingen van integriteit?

Wat zijn oorzaken die ertoe hebben geleid dat de maatregelen worden genomen? Welke factoren hebben invloed op het integratiebeleid?

- Ethisch leiderschap: wordt integer gedrag van raadsleden bevordert door de burgemeester en griffier? Zijn er raadsleden die belang van integriteit benaderukken en dit op de agenda zetten?
- Cultuur: staan raadsleden open voor maatregelen rondom integriteit, wordt er over integriteit gesproken? Worden integriteitsschendingen van andere raadsleden gemeld? Staat de burgemeester hiervoor open? Willen raadsleden zich inzetten voor integriteitsbeleid?
- Samenstelling gemeenteraad: maakt de hoeveelheid landelijke of lokale partijen uit welke maatregelen noodzakelijk zijn om te nemen ter bevordering van de integriteit?
- Events: zijn er integriteitsschending geweest in uw gemeente die invloed hebben gehad op maatregelen die worden genomen? Schendingen in andere gemeenten?
- Lobbypartijen: welke invloed hebben lobbypartijen die zich hard maken voor integriteitsbeleid in uw gemeenteraad? Welke invloed hebben beroepsverenigingen op het integriteitsbeleid en de maatregelen die daaruit voortkomen?
- Isomorfisme: aan welke wet- en regelgeving moet de gemeenteraad zich houden? Worden adviseurs/professionals ingehuurd voor het integriteitsbeleid? Wordt er in

netwerken gesproken over integriteit en maatregelen die genomen kunnen worden?

Volgens raadsleden zelf nog cursussen op het gebied van integriteit?

- Functionaliteit

Heeft u nog andere factoren die van invloed kunnen zijn op het integriteitsbeleid en het wel of niet nemen van maatregelen?

Wat is volgens u de allerbelangrijkste invloed factor?

Wat zou er verbeterd kunnen worden aan het integriteitsbeleid van uw gemeenteraad?

Bijlage 2: Respondenten

Respondent	Interview afgenomen/openomen	Toestemmingsformulier
Assen		
Griffier Johan de Jong	X	X
Burgemeester Marco Out	X	X
Tjerk Medemblik	X	X
Remi Moes	X	X
Martine Deen	X	X
Jannie Drenthe	X	X
Dordrecht		
Griffier Anneloes Wepster	X	X
Burgemeester Wouter Kolf	X	X
Irene Koene	X	X
Lelystad		
Griffier Nancy Mosterman	X	X
Burgemeester Ina Adema	X	X
Diane Bergman	X	X
Sanne de Wilde	X	X
Judith Boertjes	X	
Rob Ros	X	X
Symaiah Verbeek	X	X