

Belangenverstrengeling, beangstigend?

*Een Q-methodologisch onderzoek naar de opvattingen van
politieke ambtsdragers en ambtenaren over
belangenverstrengeling op gemeentelijk niveau*

Masterscriptie Public Administration

Student: Jeroen Nederpelt
Student Nummer: S1259598
Begeleider: Dr. A.D.N. Kerkhoff
Tweede lezer: Dr. J. Van Der Voet
Datum: Vrijdag 13 januari 2017
Track: Public Management: Between Politics and Policy
Contact: J.s.Nederpelt@umail.leidenuniv.nl

Voorwoord

Voor u ligt mijn laatste kunstje als student aan de Universiteit van Leiden, de masterscriptie. Een masterscriptie waarin ik als student een methode gebruik waarvan ik in mijn studentenloopbaan nog nooit gehoord had; de ‘Q-methodologie’. Na een mooie studententijd aan de Universiteit van Leiden, die door de master een half jaartje langer heeft geduurd dan normaal, is het schrijven van een voorwoord mijn laatste wapenfeit.

De keuze voor het onderwerp integriteit stond eigenlijk al vanaf het eerste moment vast. Integriteit binnen de publieke sector heeft mij als student altijd zeer weten te boeien. Uiteindelijk viel de keuze op het onderwerp belangenverstrengeling. Het komen met een goede onderzoeksopzet bleek echter een grotere opgave dan gedacht. Daarom wil ik allereerst de heer Dr. P. Overeem bedanken voor het idee om te kijken naar mogelijkheden met de Q-methodologie. Na het lezen van vele artikelen over de Q-methodologie heb ik besloten om door te gaan met deze methode. Ik wil Dr. P. Overeem dan ook bedanken voor de hulp bij het oriënteren en de eerste fase van mijn masterscriptie. Daarnaast wil ik de heer Dr. A.D.N. Kerkhoff bedanken voor de zeer goede begeleiding na het vertrek van de heer Dr. P. Overeem naar de Vrije Universiteit Amsterdam.

Een speciaal dankwoord wil ik schrijven aan mevrouw C.J.A. van Eijk voor de uitgebreide hulp bij het opzetten en de uitvoering van dit Q-methodologisch onderzoek. Zonder deze hulp had dit eindresultaat er niet geweest.

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 – Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Vraagstelling	12
1.3 Methodologie	13
1.4 Relevantie	14
1.5 Onderzoeksubject	15
1.6 Leeswijzer	16
Hoofdstuk 2 - Theoretisch kader	18
2.1 Belangenverstrengeling en integriteit	18
2.1.2 De definitie van integriteit	18
2.1.3 Vormen van integriteitschendingen	19
2.2 Het ontstaan van de begrippen conflict of interest en belangenverstrengeling	20
2.3 Beschouwingen van belangenverstrengeling – Een bredere kijk op definities	23
2.3.2 Beschouwingen van belangenverstrengeling - Potentiele, schijnbare en daadwerkelijke belangenverstrengeling	27
2.3.3 Beschouwingen van belangenverstrengeling - Financiële en niet-financiële belangenverstrengeling	29
2.4 Samenvattend	29
Hoofdstuk 3 – Omgaan met belangenverstrengeling	31
3.1 Visies op het omgaan met belangenverstrengeling	31
3.2 De wetboeken	33
3.2.2 De wetboeken - Algemene Wet Bestuursrecht	34
3.2.3 De wetboeken- Ambtenarenwet	34
3.2.4 De wetboeken - De Gemeentewet	35
3.3 Jurisprudentie aangaande (de schijn van) belangenverstrengeling	36
3.3.2 Belangenverstrengeling bij gemeenteambtenaren	36
3.3.3 Belangenverstrengeling bij Wethouders	37
3.3.4 Belangenverstrengeling bij Gemeenteraadsleden	38
3.4 Samenvattend	41
Hoofdstuk 4 – Empirische kennis over belangenverstrengeling	43
4.1 Belangenverstrengeling in Nederland binnen gemeenten	43
4.2 Onderzoek naar definitie van belangenverstrengeling in het buitenland	46
4.3 Samenvattend	48
Hoofdstuk 5 - Methodologisch Kader	49
5.1 Q-methodologie: Wat is het?	49
5.2 Stap één en twee: Het bepalen van de Concourse en het creëren van de Q-set	50
5.3 Stap drie: Het bepalen van de P-set	52
5.4 Stap vier: De Q-sort	53
5.5 Stap vijf: De Q-analyse	55
5.6 Betrouwbaarheid en Validiteit	58
5.7 Samenvattend	59
Hoofdstuk 6 – Data analyse	60
6.2 De analyse met vier factoren	61
6.3 De analyse met twee factoren	67
6.4 De analyse met één factor	71
6.5 Verder kijken dan kenmerkende stellingen	77
6.5.2 Verder kijken dan kenmerkende stellingen – Beleid	77
6.5.3 Verder kijken dan kenmerkende stellingen – Rol van de media	80

6.5.4 Verder kijken dan kenmerkende stellingen – Het definitievraagstuk	82
6.5.5 Verder kijken dan kenmerkende stellingen – Ambtenaar VS politieke ambtsdrager	86
6.6 <i>Samenvattend</i>	89
Hoofdstuk 7 – Conclusies en aanbevelingen	90
7.1 <i>Beantwoording hoofdvraag</i>	90
7.2 <i>Beperkingen</i>	93
7.3 <i>Maatschappelijke aanbevelingen</i>	94
7.4 <i>Wetenschappelijke aanbevelingen en vervolgonderzoek</i>	95
Literatuur	96
Appendix	103
<i>Stellingen</i>	103
<i>PQ Method</i>	105
Factorladingen	105
Geïdealiseerde Q-sorts	107

Samenvatting

Belangenverstrengeling staat de laatste jaren regelmatig onder de aandacht. Deze aandacht lijkt extra druk te leggen op het werk van politieke ambtsdragers en ambtenaren. Integritisme en het simplificeren van individuele zaken door de media en politiek worden als reden genoemd. Dit kan leiden tot een angstcultuur waardoor politieke ambtsdragers en ambtenaren niet meer durven te handelen of beslissen waar nodig. Daarnaast schaadt onethisch handelen het vertrouwen in de overheid. Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen over belangenverstrengeling door middel van de Q-methodologie. Dit onderzoek is relevant omdat meer inzicht kan bijdragen in de omgang met belangenverstrengeling. De onderzoeksvraag luidt als volgt: *Welke opvattingen bestaan er onder politieke ambtsdragers en ambtenaren op gemeentelijk niveau over belangenverstrengeling?*

De Q-methodologie is zowel een kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethode waarbij respondenten stellingen plaatsten op een normale verdeling van mee oneens naar mee eens. Vervolgens vindt een interview plaats ter motivering van de stellingen. De stellingen in dit onderzoek zijn gebaseerd op een literatuurstudie. Vervolgens worden deze stellingen verwerkt met het statistische programma PQ-method, waarna er groepen respondenten worden onderscheiden met eenzelfde opvatting over belangenverstrengeling.

Na het draaien van de analyses met PQ-method, blijkt dat gevonden groepen onvoldoende onderscheidend zijn ten opzichte van elkaar. Respondenten delen een gelijke mening over belangenverstrengeling uitgaande van de stellingen. Daarom is er gekozen om alle respondenten als één groep te zien.

De onderzochte politieke ambtsdragers en ambtenaren zijn zeker en zelfbewust op het gebied van belangenverstrengeling. Zij achten zichzelf in staat om afstand te nemen wanneer persoonlijk belang en belangenverstrengeling een rol gaan spelen bij het maken van beleid of het stemmen in de raad. Druk van externe partijen voelt men niet, en als er al druk is van een externe partij, dan laat men zich zeker niet beïnvloeden. Angst om beschuldigd te worden van belangenverstrengeling voelt men daarnaast ook niet. Belangenverstrengeling is slecht en schadelijk voor het functioneren van de gemeente. Ook als belangenverstrengeling leidt tot goede uitkomsten voor de gemeente, is het niet goed te praten. Ondanks het bewustzijn heeft men wel moeite met het definiëren van het begrip belangenverstrengeling en weet men niet altijd juist te benoemen of er al dan niet sprake is van belangenverstrengeling. De groep legt de nadruk op het bespreekbaar maken van belangenverstrengeling in plaats van het vormen van nieuw beleid in de omgang met belangenverstrengeling.

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Aanleiding

*‘Hij heeft keer op keer onvoldoende afstand gehouden van degenen met wie hij als wethouder zaken moest doen. De verdachte heeft daardoor niet gehandeld als een integer politicus en zo het vertrouwen in de integriteit van het openbaar bestuur geschaad’.*¹ Zo luidde het vonnis van de rechtbank Rotterdam in de zaak Van Rey. Van Rey, die ook wel de onderkoning van Roermond wordt genoemd, krijgt de hoogst mogelijke taakstraf opgelegd: 240 uur. De bevriende projectontwikkelaar van Van Rey, Piet van Pol, stond ook terecht. Hij kreeg een taakstraf van 100 uur opgelegd. Het Openbaar Ministerie vond deze straf te laag en is in hoger beroep gegaan. Van Rey zou twee jaar de cel in moeten (Dohmen & van der Steen, 2016).

Wie zich inleest in de zaak van Van Rey, leest over luxe vakanties bij zijn bevriende projectontwikkelaar Piet van der Pol op Saint Tropez, rotte Vis door de Brievenbus bij een journalist, de VVD van Roermond die de twee hoogleraren Hans Nelen en Leo Huberts ‘prostituees van de krant’ noemt, huiszoekingen door het openbaar ministerie, het wekken van de schijn van belangenverstrengeling, beschuldigingen voor omkoping, het ronselen van stemmen, witwassen en de schending van zijn ambtsgeheim. Van Rey zou zijn vriend van der Pol een voorkeursbehandeling hebben gegeven en voor één ton aan giften hebben aangenomen (Dohmen & van der Steen, 2015).

Van Rey is misschien wel de meest besproken bestuurder in 2016 als het aankomt op het gebied van integriteit en belangenverstrengeling, maar van Rey is niet de enige politieke ambtsdrager die te maken heeft gehad met belangenverstrengeling. Belangenverstrengeling is een ‘hot topic’. In 2015 heeft het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers 76 keer bestuurders geadviseerd over mogelijke integriteitsschendingen. Opvallend veel adviesaanvragen hadden betrekking op belangenverstrengeling binnen gemeenten (BIOS, 2015). Ook ambtenaren gaan regelmatig de fout in op het gebied van integriteit en belangenverstrengeling. Hoewel exacte cijfers op gemeentelijk niveau ontbreken, is er in 2014 perceptieonderzoek gedaan naar de aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid. Van de 7315 ondervraagde Nederlandse ambtenaren hebben er 2042 ambtenaren geantwoord dat zij in de afgelopen twee jaar een integriteitsschending hebben vermoed (De Graaf & Strüwer, 2014: 3). Als er gekeken wordt naar exacte cijfers dan zijn er in 2015 557 integriteitsschendingen binnen de Rijksoverheid geconstateerd. Deze

¹ Rechtbank Rotterdam 12 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5272

schendingen bestaan vooral uit het oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen/ overschrijdingen van interne regels (186 keer) en misdragingen in de privésfeer (164 keer) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2015: 29).

Volgens Leo Huberts, hoogleraar Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, is het duidelijk dat er meer aandacht is voor integriteit in het openbaar bestuur. De toename in aandacht voor integriteit hoeft niet te betekenen dat het slechter gesteld is met de feitelijke integriteit. Er kan gesproken worden over een integriteitsparadox: meer aandacht leidt tot meer ontdekkingen.² Deze extra aandacht kan ook een negatieve kant hebben. Door teveel aandacht voor integriteit kan integritisme een rol gaan spelen. Huberts bespreekt het begrip in zijn oratie in 2005. Integritisme houdt in dat er een oordeel wordt gegeven over integriteit, terwijl daar geen grond voor is. Er ontstaat een overdreven focus op het begrip integriteit en het belang daarvan kan worden overdreven (Huberts, 2005: 17). Volgens Huberts moet er uiterst zorgvuldig worden omgegaan met het 'i-woord': *'We maken allemaal fouten, doen domme dingen, maar wanneer het 'i-woord' op tafel wordt gelegd, moet het gaan om handelen dat moreel niet deugt, dat ingaat tegen de geldende morele waarden en normen'* (Huberts, 2015: 14). Er moet voor gewaakt worden om wantrouwen en ontevredenheid niet te verbinden aan integriteit. Er kunnen ook politieke motieven zijn om de integriteitskaart te spelen. Zo kan er sprake zijn van kwaadaardigheid of opportunisme. Een persoon kan doelbewust iemand beschuldigen van integriteitsschendingen om eigen voordeel te behalen of iemand anders te beschadigen (Huberts, 2015: 15). Ondertussen wordt integriteit met enige regelmaat gelijkgesteld aan goed bestuur. Beslissingen die als 'slecht' worden ervaren worden al snel niet integer genoemd, terwijl eigenlijk de kwaliteit van de beslissing ter discussie wordt gesteld (Ministerie van BZK, 2015:3).

Trends binnen het New Public Management zoals outsourcing, uitbesteding, publiek/private partnerschappen, zelfregulering en het uitwisselen van personeel binnen de publieke en private sector, hebben de traditionele culturen en de bijhorende verplichtingen binnen de publieke sector afgebroken (Boyce & Davis, 2009: 602). Er is een steeds intensievere samenwerking ontstaan tussen commerciële en maatschappelijke organisaties en de publieke sector. Dit kan problematisch worden als in sommige gevallen de controlemogelijkheden afnemen. Hierdoor kan de integriteit van organisaties maar beperkt in de gaten gehouden

² Binnenlands Bestuur (2014), 'Integriteit lokaal bestuur is big business' <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/integriteit-lokaal-bestuur-is-big-business.9219474.lynkx> (Bezocht op 21 november 2016)

worden waardoor er meer kans is op belangenverstremgeling bij bestuurders en ambtenaren (Ministerie van BZK, 2015: 1).

De bovengenoemde trends hebben voor een context gezorgd waar belangenverstremgeling als onderdeel van integriteit extra onder de aandacht is gekomen, maar tegelijkertijd is het begrip belangenverstremgeling minder duidelijk geworden op de vele niveaus van de overheid (Boyce & Davis, 2009: 602). Een duidelijke grens tussen wat al dan niet tot belangenverstremgeling gerekend kan worden is er niet (Carson, 1994; Boyce & Davis, 2009; Peters & Handschin, 2012; Di Carlo, 2013). Belangenverstremgeling wordt door Peters & Handschin dan ook een ‘ongrijpbaar’ concept genoemd (2012: 4).

De essentie van belangenverstremgeling is het overtreden van het maatschappelijk geaccepteerde evenwicht tussen het persoonlijke belang en het algemeen belang. De meeste landen gebruiken het concept van belangenverstremgeling niet letterlijk, waardoor een wettelijke definitie van het begrip belangenverstremgeling ontbreekt (Popa, 2013: 58). Ook in de Nederlandse wetgeving ontbreekt een definitie van belangenverstremgeling. Wel geeft het voormalige BIOS³ een definitie in de handreiking belangenverstremgeling: ‘Belangenverstremgeling is een conflict tussen de publieke taakuitoefening en de privébelangen van een overheidsfunctionaris’ (BIOS, 2010: 9). Het BIOS zegt over belangenverstremgeling het volgende: *‘Belangenverstremgeling is een lastig probleem, omdat het ingewikkeld is de belangen die tot verstremgeling kunnen leiden helder te krijgen. Daarnaast is de scheidslijn, tussen wat wel en wat net niet kan, dun. Omdat niet altijd exact duidelijk is wat gewenst is, ontstaan situaties die discutabel zijn’* (BIOS, 2010: 7).

De aandacht voor het onderwerp belangenverstremgeling heeft geleid tot het vormen van beleid op het gebied van belangenverstremgeling. Er is zowel juridische regelgeving opgesteld als niet juridisch afdwingbare codes en omgangsvormen. Zo worden er in 1997 een aantal integriteitsbepalingen aangenomen in de ambtenarenwet. Nevenfuncties moeten worden gemeld en er worden regels opgesteld voor het aannemen van geschenken en diensten (juridisch). Daarnaast zijn overheidsorganisaties verplicht om vanaf één maart 2006 een gedragscode vast te stellen waarin normen en waarden voor goed ambtelijk handelen worden opgenomen (niet-juridisch) (Karssing, 2006: 86-87). Ook levert het voormalige BIOS een modelgedragscode met specifieke aandacht voor belangenverstremgeling voor politieke ambtsdragers ter bevordering van de integriteit. Ondanks deze initiatieven om belangenverstremgeling te voorkomen, komt belangenverstremgeling met enige regelmaat voor

³ Sinds één juli 2016 zijn de taken van het BIOS overgegaan naar het Huis voor klokkenluiders en bestaat het BIOS niet meer.

binnen de Nederlandse overheid, zowel door ambtenaren als politici en bestuurders. Diverse wethouders zijn in het verleden opgestapt vanwege (de schijn van) belangenverstremgeling (De Koning & Van Eenoge, 2014). Ook hebben meerdere ambtenaren ontslag moeten nemen vanwege belangenverstremgeling⁴. Daarnaast zijn besluiten van gemeenteraden vernietigd door de Raad van State wegens belangenverstremgeling door raadsleden (Lamchachti et al, 2013:16).

Het vernietigen van een bestuurlijk besluit vanwege belangenverstremgeling komt niet vaak voor. Er is dan ook niet te oordelen of gemeenten minder integer zijn dan departementen of provincies, maar gemeenten bekleden wel een interessante positie als het aankomt op belangenverstremgeling. De reden hiervoor is dat bestuurders op lokaal niveau middenin de samenleving (willen) staan (Bestuurders zijn binnen gemeenten verplicht om in de gemeente te wonen). Hierdoor zijn niet altijd waarden als integriteit en onafhankelijkheid te verenigen (Heuvel, Huberts, Wal & Steenbergen, 2010: 70).

1.2 Vraagstelling

Dit onderzoek richt zich specifiek op het onderwerp belangenverstremgeling. Zoals eerder beschreven is belangenverstremgeling een lastig te omschrijven begrip en is er een grijs gebied wat al dan niet onder belangenverstremgeling wordt verstaan. Door trends als uitbesteding, publiek/ private partnerschappen, zelfregulering en het uitwisselen van personeel binnen de publieke en private sector is er wel meer nadruk ontstaan op het begrip belangenverstremgeling (Boyce & Davis, 2009: 602). Integritisme en het simplificeren van individuele zaken door de media en politiek is problematisch. De schijn van belangenverstremgeling wordt daarmee gelijkgesteld aan daadwerkelijke belangenverstremgeling. Dit kan een angstcultuur vormen met als gevolg dat bestuurders niet meer durven te handelen of beslissen waar nodig. Deze angstcultuur kan het verleidelijk maken om de risico's dicht te regelen, waardoor het gesprek binnen organisaties over integriteit ondermijnd wordt (Ministerie van BZK, 2015: 3).

Specifiek onderzoek naar belangenverstremgeling is schaars. Als er wordt gekeken naar de beschreven problematiek rond het begrip belangenverstremgeling, dan kan gevraagd worden welke opvattingen ambtenaren, politici en bestuurders hebben over belangenverstremgeling. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Welke opvattingen bestaan er*

⁴ BIOS (2016), 'Jurisprudentie: Misbruik positie en belangenverstremgeling', <http://www.integriteitoverheid.nl/kennis/jurisprudentie/misbruik-positie-en-belangenverstremgeling/> (Bezocht op 11 februari 2016)

onder politieke ambtsdragers en ambtenaren op gemeentelijk niveau over belangenverstrengeling?

Het doel van dit onderzoek is om meer duidelijkheid te krijgen over de specifieke contextuele invulling van het begrip belangenverstrengeling. Het onderzoek heeft dan ook exploratieve elementen (hierover in paragraaf 1.3 meer).

1.3 Methodologie

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van het begrip belangenverstrengeling, wordt er gebruik gemaakt van de Q-methodologie. Deze vorm van onderzoek is een complete en onderscheidende aanpak met eigen principes voor het analyseren van menselijk gedrag (McKeown & Thomas, 1988: 11). De Q- methode wordt omschreven als een alternatief voor de R-methoden. De R staat voor de correlatiecoëfficiënt van Pearson. R-onderzoek zoekt naar mogelijke relaties tussen variabelen. In tegenstelling tot de R-methode vergelijkt de Q-methodologie subjectieve belevingen van respondenten in plaats van mogelijke relaties tussen variabelen (Brown, 1980: 12). Het doel van de Q-methodologie is het verzamelen en verkennen van de verschillen in belevingen en opvattingen die mensen hebben over een onderwerp (Cross 2005: 209).

Met de Q-methodologie kunnen groepen van respondenten worden geïdentificeerd met eenzelfde mening of alternatieve meningen. Vervolgens kan er worden achterhaald welke verschillen en overeenkomsten er tussen de meningen van de groepen respondenten zijn (Coogan & Herrington, 2011). De respondenten worden uitspraken voorgelegd, welke vervolgens gerangschikt moeten worden. De manier waarop de verschillende respondenten dit doen wordt met elkaar vergeleken (De Graaf & Exel, 2008: 55).

Zoals eerder genoemd bevat dit onderzoek exploratieve elementen. De Q-methodologie wordt gekenmerkt door zijn exploratieve aard. De methode is niet geschikt voor het bewijzen van hypothesen, maar de methode kan wel meer inzicht verschaffen in onderzoeksvragen die vele complexe en soms maatschappelijk omstrede antwoorden hebben (Watts & Stenner, 2005: 75).

Bij dit onderzoek moet een kleine kanttekening gemaakt worden over het exploratieve karakter. Als de Q-methodologie precies volgens de gestelde regels uitgevoerd wordt, dan zou de onderzoeker in theorie geen vooringenomenheid mogen hebben over het te onderzoeken onderwerp. Idealiter zou er nog niks bekend mogen zijn over het te onderzoeken onderwerp. Door middel van gesprekken met focusgroepen of het scannen van documenten kunnen

uitspraken verworven worden, die vervolgens in een grote database met informatie belanden. Door middel van een matrix kunnen vervolgens enkele uitspraken uit deze database gehaald worden om te gebruiken in het uiteindelijke onderzoek. Het is belangrijk om te benadrukken dat belangenverstremgeling geen onderwerp is waar nog niets over bekend is. Er bestaat literatuur en deze biedt tot op zekere hoogte houvast. In dit onderzoek is deze bestaande literatuur als startpunt gekozen en is vervolgens gezocht naar onduidelijkheden in de literatuur omtrent belangenverstremgeling. Samen met een expert op het gebied van integriteit, Hans Groot, zijn er uitspraken gevormd voor het uiteindelijke onderzoek⁵. In hoofdstuk vijf wordt uitgebreid ingegaan op het hierboven beschreven proces.

1.4 Relevantie

Het niet ethisch handelen door overheidsfunctionarissen het vertrouwen en de geloofwaardigheid van de overheid negatief beïnvloeden (Graaf & Strüwer, 2014). Eerder is ingegaan op integritisme en het simplificeren van individuele zaken. Dit kan zorgen voor een angstcultuur met als gevolg dat bestuurders en ambtenaren niet meer durven te handelen of beslissen waar nodig (Ministerie van BZK, 2015: 3). Dit kan leiden tot het minder goed functioneren van het gemeentelijk apparaat. In dit onderzoek wordt gekeken naar de opvattingen van ambtenaren, politici en bestuurders over het begrip belangenverstremgeling. Door middel van een Q-methodologie wordt meer inzicht verkregen in de manier waarop bestuurders, politici en ambtenaren aankijken tegen het begrip belangenverstremgeling. Dit heeft een maatschappelijke relevantie. De uitkomsten van het onderzoek kunnen lessen verschaffen wat bestuurders, politici en ambtenaren belangrijk achten bij het onderwerp belangenverstremgeling, maar ook in hoeverre bestuurders, politici en ambtenaren bekend zijn met het onderwerp. Deze uitkomsten kunnen inzichten bieden waarop het huidige beleid al dan niet volstaat. De uitkomsten van dit onderzoek bieden inzichten over de bekendheid van het huidige beleid bij bestuurders, politici en ambtenaren. Zo kunnen eventuele tekortkomingen van het huidige beleid bekend worden waarop vervolgens geanticipeerd kan worden. Dit onderzoek geeft ook inzicht in de waarde die bestuurders, politici en ambtenaren hechten aan het huidige beleid. De uitkomsten kunnen door organisaties als het Huis voor

⁵ Hans Groot is expert op het gebied van integriteit en is onder andere werkzaam geweest bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de gemeente Amsterdam, de Nationale ombudsman, de provincie Noord-Holland, Het BIOS op het gebied van integriteit. Op dit moment is de heer Groot werkzaam als Adviseur Integriteitonderzoek Politieke Ambtsdragers bij het Huis voor klokkenluiders.

klokkenluiders gebruikt worden in toekomstige handleidingen over integriteit en belangenverstrengeling.

Ook wetenschappelijk gezien is dit onderzoek relevant. Naar integriteit binnen de overheid is veel onderzoek gedaan, maar onderzoek dat specifiek gericht is op belangenverstrengeling wordt in mindere mate uitgevoerd. Dit onderzoek voegt nieuwe wetenschappelijke kennis toe aan het onderwerp belangenverstrengeling. Lawton en Doig geven aan dat er op het gebied van bestuurlijke ethiek theorie nodig is, die gebaseerd is op empirisch bewijs (Lawton & Doig, 2008: 56). Q-methodologie geeft de onderzoeker de mogelijkheid een empirisch gefundeerde theorie te bouwen zonder eerder ontwikkelde categorieën (De Graaf & Exel, 2008: 57). Doordat de stellingen in dit onderzoek niet voortkomen uit focusgroepen en dergelijke, geldt de aanname van De Graaf & Exel in iets mindere mate omdat de uitkomsten van dit onderzoek minder exploratief zijn. Desalniettemin kunnen de uitkomsten alsnog interessante en bruikbare informatie geven. Daarnaast heeft Q-methodologisch onderzoek naar belangenverstrengeling nog niet eerder plaatsgevonden. Dit onderzoek geeft meer inzicht in de bruikbaarheid van de Q-methodologie bij het onderwerp belangenverstrengeling.

1.5 Onderzoeksobject

De technieken voor het selecteren van een steekproef zijn anders bij een Q-methodologie dan bij een R-methodologie. De Q-methodologie heeft andere doeleinden dan een R-methodologie. Een Q-methodologie heeft niet als doel de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren naar een gehele populatie. De methodologie tracht enkel verschillende houdingen te identificeren ten opzichte van een onderwerp (Exel & De Graaf, 2005: 3). De selectie van respondenten kan door middel van theoretische (de respondenten zijn gekozen vanwege de bijzondere relevantie voor de doelstellingen van het onderzoek) of pragmatische (iedereen is geschikt) overwegingen (McKeown & Thomas 1988: 36). In dit onderzoek zijn de respondenten gekozen vanwege theoretische relevantie.

Om te onderzoeken welke opvattingen ambtenaren, politici en bestuurders hebben over het begrip belangenverstrengeling, is dit onderzoek verricht op gemeentelijk niveau. Gemeenten zijn een interessant onderzoeksobject omdat ambtenaren, politici en bestuurders onder één dak opereren. Ook zijn er meer gemeenten dan provincies en centrale overheidsinstanties. Een andere reden is al eerder genoemd. Bestuurders op lokaal niveau staan middenin de gemeenschap, wat kan leiden tot een groter spanningsveld op het gebied

van belangenverstremgeling (Heuvel, Huberts, Wal & Steenbergen, 2010: 70). Er is een toenemende aandacht voor een integer bestuur binnen gemeenten. Het aantal en de soorten gevallen van integriteitsschendingen neemt mede toe, omdat er meer openheid is aan de kant van de overheid, waardoor het onderwerp integriteit eerder en vaker in de publiciteit komt (Addink et al, 2015: 4).

In theorie kunnen alle Nederlandse gemeenten bij dit onderzoek betrokken worden. Alle gemeenten zijn verplicht om integriteitsbeleid te voeren, waardoor ook het begrip belangenverstremgeling in de schijnwerpers staat (Karssing, 2006: 86-87). Een Q-methodologisch onderzoek heeft echter niet het doel om de uitkomsten te generaliseren naar een grotere populatie (Brown 1980: 192). Het is kenmerkend voor een Q-methodologie om een klein aantal respondenten te hebben (meestal rond de 30). De groep respondenten hoeft zodoende niet representatief te zijn voor de gehele populatie. De respondenten worden dan ook niet willekeurig gekozen. Gevolg is dan ook dat de uitkomsten van dit onderzoek niet direct gegeneraliseerd kunnen worden naar de gehele populatie. Een vervolgonderzoek met enquêtes kan gebruikt worden om de gevonden opvattingen en belevingen te generaliseren naar de gehele populatie (Van Eijk & Steen, 2014: 365). Omdat het uitvoeren van een Q-methodologie veel tijd in beslag neemt voor respondenten, het onderwerp belangenverstremgeling gevoelig kan liggen en omdat het generaliseren naar de gehele populatie niet het primaire doel is van een Q-methodologie, zijn gemeenten gekozen door middel van praktische redenen. Om respondenten te vinden is gebruik gemaakt van het eigen netwerk. De gemeenten Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmermeer, Hillegom, Leiden, Lopik, Zaanstad en Zandvoort zijn betrokken bij dit onderzoek.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek begint met een literatuurstudie in hoofdstuk twee. Hier wordt na kort in te zijn gegaan op integriteit, een kritische uiteenzetting gegeven van het begrip belangenverstremgeling. Verschillende definities uit de literatuur komen aan bod en verschillende vormen van belangenverstremgeling worden besproken. De functie van dit hoofdstuk is om een uitgebreid beeld te schetsen van belangenverstremgeling en om tot een beter begrip te komen van belangenverstremgeling. Ook wordt hier kritisch gekeken naar de verschillende definities en wordt er ingegaan op de vraag waarom belangenverstremgeling een lastig te definiëren begrip is. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de omgang met belangenverstremgeling. Er wordt ingegaan op beleid omtrent belangenverstremgeling.

Relevante wetten en jurisprudentie worden besproken. Het doel van dit hoofdstuk is om meer inzicht te krijgen in de manier waarop er in Nederland wordt omgegaan met belangenverstremgeling. Daarnaast wordt jurisprudentie aangehaald om te laten zien hoe er met de wetgeving omgegaan wordt. In hoofdstuk vier komen enkele onderzoeken naar belangenverstremgeling aan bod. Deze onderzoeken hebben onder andere betrekking op de opvattingen van ambtenaren en politieke ambtsdragers op het onderwerp belangenverstremgeling. Deze drie hoofdstukken vormen de input voor de gebruikte stellingen in dit onderzoek. In hoofdstuk vijf wordt de gebruikte methode besproken. Er wordt een uitleg gegeven over het uitvoeren van de Q-methodologie. Ook wordt er ingegaan op betrouwbaarheid en validiteit. In hoofdstuk zes wordt de Q-analyse beschreven en worden de uitkomsten besproken. Tenslotte wordt in hoofdstuk zeven de conclusie gegeven en wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag. Ook worden er aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan en worden tekortkomingen van dit onderzoek besproken.

Hoofdstuk 2 - Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden de begrippen integriteit en belangenverstremgeling besproken. Eerst wordt er ingegaan op integriteit in zijn algemeen, waarna er toegespitst wordt op het onderwerp belangenverstremgeling. Er wordt beschreven waarom belangenverstremgeling een lastig te omvatten begrip is. Ook wordt er ingegaan op de geschiedenis van het begrip en worden diverse vormen van belangenverstremgeling besproken. Tot slot wordt er ingegaan op visies van beleid ter voorkoming van integriteitskwesies en belangenverstremgeling.

2.1 Belangenverstremgeling en integriteit

Om een beter inzicht te krijgen van de context rond het begrip belangenverstremgeling, wordt eerst het begrip integriteit behandeld. Belangenverstremgeling en integriteit zijn nauw aan elkaar verbonden. Belangenverstremgeling wordt gezien als een bedreiging van de integriteit en daarmee van een betrouwbare overheid (BIOS, 2010). Ook de OECD legt nadruk op het begrip integriteit bij belangenverstremgeling. Volgens de OECD is het dienen van het algemeen belang een fundamentele taak van de overheid en haar instellingen. Burgers verwachten dat politici, ambtenaren en bestuurders hun taken integer uitvoeren op een eerlijke en onpartijdige manier. Van overheden wordt verwacht dat privébelangen de besluitvorming niet in gevaar brengen. Wanneer er niet goed omgegaan wordt met situaties waarin belangenverstremgeling zich voordoet, dan heeft dit negatieve gevolgen voor de integriteit van de overheid en kan dit leiden tot corruptie in de publieke en private sector (OECD, 2003: 12).

2.1.2 De definitie van integriteit

Er is in de wetenschappelijke literatuur veel geschreven over het onderwerp integriteit, maar een eenduidige definitie ontbreekt. Dat het begrip integriteit moeilijk te definiëren is, gaf de Raad voor Binnenlands Bestuur aan in 1996. Het vaststellen van algemeen geldende normen en waarden waarop integer gedrag gebaseerd wordt, is moeilijk dan wel onmogelijk (Van Hulten, 2002: 97). Daarnaast heeft het begrip integriteit tegelijkertijd meerdere betekenissen en kan het begrip in verschillende contexten worden gebruikt (Karssing, 2006: 195). De Raad voor Binnenlands Bestuur kwam met de volgende definitie: 'Integriteit staat voor het handelen (doen of nalaten) van de overheid, als collectief of als individu, in overeenstemming met algemeen geldende normen en waarden van bestuurlijk fatsoen'. Er wordt niet gegeven wat

deze algemeen geldende normen en waarden zijn (Van Hulten, 2002: 97). Een andere en veel gebruikte definitie wordt gegeven door Leo Huberts: Integriteit is het 'handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels'. Een integriteitsschending is het handelen in strijd met deze waarden, normen en spelregels (Huberts e.a., 2012: 150).

2.1.3 Vormen van integriteitsschendingen

In 1999 hebben Huberts, Pijl en Steen, gebaseerd op een analyse van integriteit en corruptie binnen de politie, een typologie ontwikkeld waarin verschillende typen integriteitsschendingen van 'ernstig' naar 'minder ernstig' worden gerangschikt. Karin Lasthuizen is erin geslaagd om deze typen integriteitsschendingen empirisch te valideren (Huberts, 2012: 130). De volgende vormen van integriteitsschendingen kunnen worden genoemd:

- Corruptie: omkoping
- Corruptie: bevooroordeelning 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

Hoewel een integriteitsschending als dubieuze giften en beloften lijkt op belangenverstremgeling, wordt belangenverstremgeling niet in deze typologie genoemd. Deze typologie is ook verschenen in Engelstalige literatuur. Het vierde en vijfde punt worden als volgt vertaald (Huberts, 2014: 131) .

- Conflict of (private and public) interest through 'gifts'.
- Conflict of (private and public) interest through sideline activities.

Conflict of interest is hier de vertaling van belangenverstremgeling. Hier kan gevraagd worden of conflict of interest de juiste vertaling is voor belangenverstremgeling. Als belangenverstremgeling letterlijk vertaald wordt naar het Engels dan kan er gesproken worden over *entanglement of interest* of *confluence of interest*. Conflict of interest wordt letterlijk

vertaald in belangenconflict. Omdat er in de Engelstalige literatuur over de publieke sector enkel over conflict of interest wordt gesproken, en niet over entanglement of interest of confluence of interest, zal conflict of interest worden gebruikt als de vertaling voor belangenverstremgeling. Beide woorden liggen qua inhoud heel dicht bij elkaar. De reden waarom conflict of interest niet letterlijk vertaald kan worden tot belangenverstremgeling wordt in paragraaf 2.4 besproken.

Terugkijkend naar de vertaling van het vierde en vijfde punt van Huberts, kan gevraagd worden of enkel de bovenstaande twee onderdelen uit de typologie tot belangenverstremgeling kunnen worden gerekend. Is de vorm van corruptie waar bevooroordeeling van vrienden, familie of de partij voorkomt geen belangenverstremgeling? Volgens Lasthuizen (2008:21-23), die ook de Engelse typologie gebruikt, kent het woord corruptie vele betekenissen. In deze typologie is het woord corruptie beperkt tot het misbruiken van macht ter verkrijging van persoonlijk gewin. Hier kan geïnterpreteerd worden dat een individu handelt in het belang van een derde actor voor het verkrijgen van persoonlijk gewin, wat duidt op belangenverstremgeling. Reed (2008) maakt wel een onderscheid tussen belangenverstremgeling en corruptie. Hij beargumenteert dat er geen duidelijke scheiding tussen belangenverstremgeling en corruptie is, waardoor belangenverstremgeling soms onterecht wordt verward met corruptie. Volgens Reed is belangenverstremgeling een situatie, niet een actie. Zo pleit Reed dat een ambtenaar of politieke ambtsdrager zich in een situatie bevindt waar belangenverstremgeling zich voordoet, terwijl deze persoon zich niet corrupt gedraagt (Reed, 2008: 8). Kernaghan en Langford verbreden het beeld van wat onder belangenverstremgeling kan vallen. Zij geven aan dat ook wangedrag in de vrije tijd kan leiden tot belangenverstremgeling. Als een ambtenaar zich kwetsbaar opstelt ten opzichte van het uitvoeren van zijn of haar taak door een drugverslaving, dan kan dit volgens Kernaghan en Langford ook tot belangenverstremgeling worden gerekend (Kernaghan en Langford, 1990: 152).

2.2 Het ontstaan van de begrippen conflict of interest en belangenverstremgeling

Het Engelstalige begrip conflict of interest is als juridische term veel jonger dan wat het begrip uitdrukt. Het bijbelse citaat: ‘Niemand kan twee meesters dienen’, beschrijft een vorm van belangenverstremgeling die voortkomt uit het hebben van meerdere opdrachtgevers (Peters & Handschin, 2012: 4). Op deze redenering kan ook kritiek worden geuit. Iemand kan geen twee meesters dienen, want een meester is een persoon aan wie iemand zijn volledige

loyaliteit geeft. Complete loyaliteit aan één meester sluit loyaliteit aan een tweede individu uit. Het hebben van slechts één meester kan een strategie zijn om belangenverstremgeling te vermijden. Maar het hebben van slechts één meester is onwaarschijnlijk. Belangenverstremgeling ontstaat als er meerdere meesters zijn en als loyaliteit is verdeeld over meerdere actoren, zoals familie of zakenpartners (Davis, 2012: 576).

Het Bijbelse citaat: ‘Niemand kan twee meesters dienen’ laat belangenverstremgeling lijken op een concept van meer dan twee millennia oud. Het concept belangenverstremgeling is echter iets meer dan een halve eeuw oud. De eerste Amerikaanse rechtszaak die gebruik maakte van de term conflict of interest stamt uit 1949. De *Index of Legal Periodicals* (index van wettelijke tijdschriften) had geen omschrijving van conflict of interest tot 1967. Ook stond de term niet beschreven in *Black’s Law Dictionary* tot 1979. Daarnaast had geen enkel ‘normaal’ Engels woordenboek de term conflict of interest beschreven voor 1971. Ook de eerste filosofische discussies omtrent conflict of interest komen uit deze tijd (Davis, 2012: 577).

Het concept conflict of interest lijkt een synoniem voor tegenstrijdige belangen. Deze oudere term omhelst een botsing tussen een algemeen belang en een privaat belang. Deze private belangen worden als negatief ervaren tegenover het algemeen belang. In de late jaren zestig zijn advocaten begonnen om conflict of interest expliciet met de rechtspraak te verbinden. De term conflict of interest begon vanaf 1970 in diverse ethische codes te verschijnen. Vandaag de dag is de term conflict of interest algemeen bekend in de Engelstalige literatuur. Echter, als het concept conflict of interest zo nieuw is als hierboven beschreven, kan afgevraagd worden waarom het juist nu zo belangrijk lijkt te zijn. Hierop is nog geen duidelijk antwoord gegeven (Davis, 2012: 577).

De exacte vertaling van conflict of interest is belangenconflict. Dit begrip is voor het eerst opgenomen in de van Dale van 1976. Belangenconflict staat omschreven als: strijd, botsing van belangen⁶. Het begrip belangenverstremgeling wordt echter niet genoemd in het Woordenboek der Nederlandse Taal. Wel worden de woorden belangen en verstremgeling apart omschreven. Belangen of belang kan volgens het Woordenboek der Nederlandse Taal gedefinieerd worden als: iets dat iemand raakt, dat voor hem niet onverschillig is. Deze definitie stamt uit het jaar 1599. Verstremgelen betekent: onlosmakelijk verbinden door een onstoffelijken band. Ook wordt het woord ineenvlechten genoemd. Wel geeft de Van Dale

⁶ Woordenboek Nederlandse Taal (2016)
<http://gtb.inl.nl/iWDB/search?actie=article&wdb=WNT&id=A000728.re.3&lemmodern=belangenconflict>
(Geraadpleegd op 6 september)

een omschrijving van het begrip belangenverstremgeling. Belangenverstremgeling is de verstremgeling van belangen bij iemand die meer dan één functie bekleedt⁷. Volgens deze definitie moet iemand meer dan één functie bekleden. Functie wordt omschreven als ambt of taak in de Van Dale. In paragraaf 2.4 wordt uitgebreid ingegaan op de definitie van belangenverstremgeling.

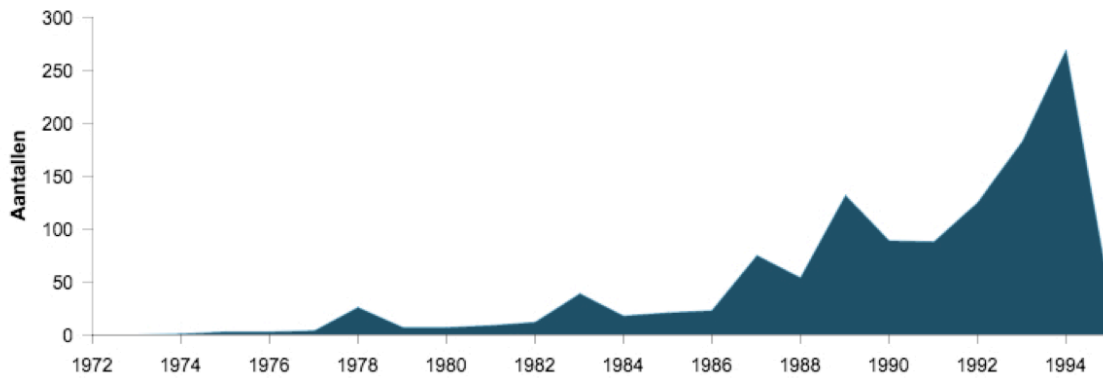
Kijkend naar Nederland is er niet veel bekend over de geschiedenis van het concept belangenverstremgeling. De eerste uitspraak in Nederland binnen het Staats- en Bestuursrecht waar het begrip belangenverstremgeling expliciet genoemd is, is erg recent en dateert uit 1993.⁸ De arrondissementsrechtbank te Utrecht, kamer voor de behandeling van ambtenarenzaken, oordeelde dat de aangeklaagde ambtenaar met onmiddellijke ingang zijn activiteiten voor het Bureau Milieu Consult Nederland (MCN) moest beëindigen. Het ging hier om een verbod op het verrichten van nevenwerkzaamheden waarbij van belangenverstremgeling sprake kan zijn⁹. Interessant is de woordencombinatie ‘kan zijn’. Dit duidt op de schijn van belangenverstremgeling.

Als er in krantenartikelen wordt gezocht naar het begrip belangenverstremgeling, dan duiden de eerste artikelen uit 1941. Hier werd gesproken over kapitalistische belangenverstremgeling in een artikel dat gericht is op de kerk. Het gaat hier niet om politieke ambtsdragers of ambtenaren. In de jaren 70 neemt de aandacht voor belangenverstremgeling toe (Zie figuur 1). Op 15 januari 1976 verschijnt een artikel in het Nederlands Dagblad over belangenverstremgeling en het openbaar maken van nevenfuncties. Het Kamerlid Roolvink, een oud minister van sociale zaken, was oud adviseur van olie concern Gulf. Er wordt niet getwijfeld aan de onkreukbaarheid van Roolvink omdat hij zijn activiteiten wel opgegeven heeft aan de fiscus, wel was zijn rol als adviseur in de politiek stilgehouden. In het artikel wordt opgeroepen om nevenfuncties openbaar te maken (Nederlands Dagblad, 1976).

⁷ Van Dale Professional Online (2016) <http://pakket7.vandale.nl/zoeken/zoeken.do#> (Geraadpleegd op 6 september 2016)

⁸ Na het raadplegen van de database *Legal Intelligence*

⁹ Rb. Utrecht 5 maart 1993, LJN: AK5562, TAR 1993/112.



Figuur 1

Over rechtszaken en belangenverstremgeling op het gebied van politieke ambtsdragers verschijnen de eerste artikelen in november 1993. Het NRC Handelsblad meldt dat de burgemeester van Gulpen oneervol is ontslagen vanwege belangenverstremgeling. Drie weken hiervoor is de burgemeester veroordeeld door de rechtbank van Maastricht tot een geldboete, voorwaardelijke celstraf van zes maanden en ontzegging uit zijn ambt (NRC, 1993).

Dat de eerste rechtszaken en krantenartikelen uit 1993 stammen, betekent niet dat er vóór deze tijd geen sprake is geweest van belangenverstremgeling binnen het Nederlandse bestuur. Belangenverstremgeling was onderdeel van het bestuur en relatiegeschenken waren aan de orde van de dag. Johan van Oldebarnevelt (1547-1619) aarzelde bijvoorbeeld niet om naast zijn salaris financiële giften van derden aan te nemen, iets wat vandaag de dag strafbaar is. Wat vroeger in het openbaar bestuur als gangbaar gezien werd, is in de huidige samenleving met regels, procedures, toezicht en controle zo goed mogelijk uitgebannen. Het bestuur moet onkreukbaar zijn en los staan van de privébelangen van de politicus en bestuurder (Van den Heuvel, 2010).

2.3 Beschouwingen van belangenverstremgeling – Een bredere kijk op definities

Het definiëren van het begrip belangenverstremgeling is lastig omdat het begrip uit verschillende onderdelen is opgebouwd. Het eerste element is belangen. Belangen zijn volgens Stark (2000) de ‘lasten’ op een overheidsdienaar in de uitoefening van zijn officiële taken (Stark, 2000: 119). Deze lasten zijn invloed, loyaliteit, zorg, emotie, of een ander kenmerk dat ervoor zorgt dat het oordeel van een individu minder betrouwbaar is dan het normaal zou zijn (Davis, 2012: 572). Hier wordt veelal onderscheid gemaakt tussen financiële en niet-financiële belangen (hierover later meer).

De verstremgeling van meerdere belangen is het tweede element. Dit heeft betrekking op de wijze waarop privé belangen in strijd komen met de publieke taken van een persoon. De

verstrengeling van meerdere belangen vindt plaats binnen de gedachtegang van individuen. Deze verstrengeling kan het functioneren schaden of ondermijnen, zodat het individu niet meer in staat is om op een ‘belangeloze’ manier te functioneren. Omdat gedachten van een individu niet te beoordelen zijn, wordt er gekeken naar objectieve handelingen of de situatie waarin de individu zich bevindt en of de individu mogelijk vasthoudt aan privébelangen die zijn taak negatief kunnen beïnvloeden (Davis, 2012: 572).

Belangenverstrengeling kent dan ook geen eenduidige definitie. Wetenschappers binnen verschillende disciplines hebben verschillende definities van belangenverstrengeling voorgesteld. Vooral binnen de filosofie, de psychologie en de medische wereld is veel geschreven over belangenverstrengeling. Er kunnen twee vormen van definities van belangenverstrengeling worden onderscheiden. Ten eerste zijn er algemene definities van belangenverstrengeling en ten tweede zijn er definities van belangenverstrengeling voor specifieke individuen en sectoren (Di Carlo, 2013: 886).

In zijn stuk *Conflict of Interest* behandelt Thomas L. Carson (1994) het begrip belangenverstrengeling. In dit filosofische artikel begint Carson met de volgende definitie: ‘A conflict of interest exists in, and only if, the interests of an individual (I) (or the interests of I’s friends or family) conflict (or have the potential to conflict) with the interests of I’s employer (or client)’ (Carson, 1994: 387). Carson concludeert dat deze definitie te breed is, omdat het in iemand zijn individueel belang kan zijn om veel geld te verdienen terwijl dit niet in het belang van de werkgever is.

Na enkele aanpassingen aan de definitie komt Carson (1994) met de volgende definitie: ‘A conflict of interest exists in any situation which an individual (I) has difficulty discharging the official (conventional/fiduciary) duties attaching to a position or office she holds because either (1) there is (or I believes that there is) an actual or potential conflict between her own personal interests and the interests of the party (P) to whom she owes those duties, or (2) I had a desire to promote (or thwart) the interests of (X) (where X is a entity which has interests) and there is (or I believes that there is) an actual or potential conflict between promoting (or thwarting) X’s interests and the interests of P’ (Carson, 1994: 388). Deze definitie kan omschreven worden als een algemene definitie van belangenverstrengeling omdat deze niet gericht is op een specifieke groep individuen. Er wordt gesproken over potentiële en feitelijke belangenverstrengeling.

Een andere definitie is de definitie van de OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): ‘A conflict of interest involves a conflict between the public duty and the private interest of a public official, in which the official’s private-capacity

interest could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities (OECD, 2005: 13). De definitie van de OECD is geen algemene definitie. Er wordt duidelijk verwezen naar een conflict tussen de publieke taak en de privé belangen van een overheidsfunctionaris. Deze definitie is minder uitgebreid dan de eerder genoemde definitie. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen feitelijke en potentiële belangenverstrengeling, al wordt er met het woord ‘zou’ in de laatste zin wel verwezen naar de mogelijkheid tot beïnvloeding, wat kan duiden op potentiële belangenverstrengeling of de schijn van belangenverstrengeling.

Van den Heuvel, Huberts en Verberk (1999) beschrijven belangenverstrengeling als volgt: ‘Belangenverstrengeling doet zich voor als een overheidsfunctionaris naast zijn publieke ambt ook nog andere belangen heeft die daar mogelijk mee in strijd zijn. Evenals bij de meeste andere vormen van onethisch gedrag gaat het bij belangenverstrengeling om het spanningsveld tussen publieke en private taken. Ook het vermijden van ‘de schijn tegen’ behoort er toe’ (Van den Heuvel, Huberts en Verberk, 1999, p. 78). Ook deze definitie is er een voor een specifieke doelgroep, de overheidsfunctionaris. De definitie legt de nadruk op de relatie tussen publieke en private belangen. Ook wordt het vermijden van de schijn van belangenverstrengeling genoemd.

Het BIOS geeft de volgende definitie: ‘Belangenverstrengeling is een conflict tussen de publieke taakuitoefening en de privébelangen van een overheidsfunctionaris. Het gaat dan om situaties waarbij de functionaris privébelangen heeft die op gespannen voet staan met de uitvoering van zijn taken en verantwoordelijkheden en deze op nadelige wijze beïnvloeden.’ (BIOS: 2010: 9)

Het BIOS, de OECD en Van den Heuvel schrijven over een overheidsfunctionaris. Het BIOS zegt over een overheidsfunctionaris het volgende: ‘Met ‘overheidsfunctionaris’ worden ambtenaren en managers binnen de publieke dienst bedoeld. Publieke ambtsdragers maken geen deel uit van de ambtelijke organisatie’ (BIOS: 2010: 9). Zijn politieke ambtsdragers dan zo verschillend? De modelgedragscode voor politieke ambtsdragers geeft de volgende definitie: ‘Van belangenverstrengeling is sprake als het publiek belang wordt vermengd met het persoonlijk belang van een politiek ambtsdrager of dat van derden. Hierdoor is een zuiver besluiten of handelen in het publiek belang niet langer gewaarborgd. Niet alleen feitelijke belangenverstrengeling, maar ook de schijn ervan moet worden vermeden.’ (Lamchacht et al, 2013: 11). Er wordt hier specifiek verwezen naar de schijn van belangenverstrengeling bij politieke ambtsdragers. Dit wordt bij overheidsfunctionarissen niet genoemd. Wel kan er

gesteld worden dat de kern van de definitie van belangenverstremgeling voor politieke ambtsdragers erg lijkt op de definitie voor overheidsfunctionarissen.

De kern van alle definities komt aardig overeen met elkaar: belangenverstremgeling is het overtreden van het maatschappelijk geaccepteerde evenwicht tussen het persoonlijke belang en het algemeen belang. Toch zijn er wel verschillen in taalgebruik op te merken. Zowel de definitie van Carson (1994) als de OECD (2005) zijn in het Engels. Er wordt hier dan ook gesproken over conflict of interest. Van den Heuvel, Huberts en Verberk (1999) hebben het over belangen die ‘mogelijk in strijd zijn’. Er wordt hier niet gesproken over een conflict. Het BIOS spreekt bij de definitie van overheidsfunctionarissen in eerste instantie over ‘een conflict tussen de publieke taakuitoefening en de privébelangen’. Vervolgens wordt er gesproken over ‘privébelangen die op gespannen voet staan met de uitvoering van zijn taken’. Afgevraagd kan worden of ‘conflict’ hetzelfde is als ‘op gespannen voet staan’. Hetzelfde geldt voor ‘mogelijk mee in strijd zijn’. Er hoeft hier dus geen sprake te zijn van een conflict. Het woord mogelijk duidt op de schijn van belangenverstremgeling. De definitie van belangenverstremgeling van het BIOS voor publiek ambtsdragers spreekt over het vermengen van belangen en spreekt niet over een conflict. Het vermengen van belangen staat dan ook niet gelijk aan een conflict.

Een conflict slaat volgens de Van Dale op een botsing, verschil of strijd. Bij een belangenconflict is er dus al sprake van een botsing, verschil of strijd tussen belangen. Verstremgeling betekent zoals eerder geschreven onlosmakelijk verbinden en ineenvlechten. Bij belangenverstremgeling hoeft er dus geen sprake te zijn van een botsing, verschil of strijd, waardoor belangenverstremgeling niet per definitie slecht is. Het vermengen van privébelangen met publieke belangen hoeft niet de lijden tot slechte uitkomsten. Iemand kan zowel zijn privébelangen en publieke belangen tegelijkertijd nastreven met een goed resultaat. Of het nastreven van het privébelangen slecht is, kan opgemaakt worden uit het geaccepteerde evenwicht tussen het privébelang en het publiek belang.

Er kan meer gezegd worden over belangenverstremgeling dan enkel het noemen van definities. Kernaghan en Langford (1990: 141-142) gaan ook uitgebreid in op het onderwerp belangenverstremgeling. Hoewel zij geen definitie geven, beschrijven zij acht categorieën van wat volgens hun belangenverstremgeling is. Kernaghan en Langford benoemen enkele zaken die voor de hand liggen bij belangenverstremgeling. Zo benoemen zij ten eerste *self-dealing*, waar gehandeld wordt namens de overheid, maar waar het handelen gericht is op het verbeteren van de privésituatie. Ten tweede noemen ze het aannemen van giften zoals een financiële tegemoetkoming of geschenken van symbolische waarde. Ten derde spreken zij

over *influence peddling*, waar actief gevraagd wordt om een vorm van vergoeding voor het geleverde werk. Ook noemen Kernaghan en Langford het gebruik van overheidseigendommen voor het privébelang, het misbruiken van vertrouwelijke overheidsinformatie en nevenactiviteiten buiten het dienstverband. Ook het vinden van een nieuwe baan na de uitdiensttreding kan leiden tot belangenverstremgeling. De laatste categorie is het persoonlijke gedrag van de ambtenaar. Deze categorie is interessant omdat Kernaghan en Langford belangenverstremgeling hier zeer breed maken. Het gaat hier om de vraag of een ambtenaar dezelfde privacy moet hebben als burgers. Er zijn volgens Kernaghan en Langford twee omstandigheden die gedrag tot belangenverstremgeling vormen. Ten eerste wanneer een ambtenaar zich zo gedraagt dat zijn of haar gedrag zich kwetsbaar stelt ten opzichte van het uitvoeren van zijn of haar taak (bijvoorbeeld door drugsverslaving). Ten tweede als het gedrag van een ambtenaar aanzienlijke schade toebrengt aan de overheid of aan een bepaalde afdeling en de ambtenaar daarmee het vertrouwen in andere ambtenaren schaadt (Kernaghan en Langford, 1990: 152).

Volgens Kernaghan en Langford kunnen alle boven besproken punten leiden tot belangenverstremgeling. Ook geven Kernaghan en Langford aan dat de scheidslijn tussen wat wel een geen belangenverstremgeling is, een grijs gebied is. Wat verder opvalt is dat als de bovenstaande punten worden vergeleken met de eerder genoemde typologie van Huberts, Pijl en Steen, beide categorieën erg op elkaar lijken. Wel hebben Huberts, Pijl en Steen de typologie negen jaar later omschreven dan de vergelijkbare categorieën van Kernaghan en Langford (Huberts, 2012: 130). Kernaghan en Langford nemen het woord corruptie niet in de mond, maar bij 'self dealing' wordt wel het voorbeeld gegeven dat vrienden of familie worden bevoorrecht (Kernaghan en Langford, 1990: 142). Huberts, Pijl en Steen geven aan dat verspilling en wanprestatie ook integriteitschendingen zijn. Deze vorm is niet terug te vinden in de categorieën van Kernaghan en Langford. De auteurs maken het begrip belangenverstremgeling zeer breed. Afgevraagd kan worden of politieke ambtsdragers en ambtenaren een alcoholverslaving als belangenverstremgeling zien.

2.3.2 Beschouwingen van belangenverstremgeling - Potentiele, schijnbare en daadwerkelijke belangenverstremgeling

Volgens Boyce & Davis (2009) is er een onderscheid tussen belangenverstremgeling en andere vormen van misdragingen. Hoewel belangenverstremgeling en andere vormen van misdragingen wel aan elkaar gerelateerd zijn, is onderscheid maken tussen

belangenverstremgeling en het schenden of nalaten van de publieke taak niet gemakkelijk. Het schenden of nalaten van de publieke taak kan voortvloeien uit belangenverstremgeling, maar het nalaten van de publieke taak leidt niet altijd tot belangenverstremgeling. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen drie zaken. Ten eerste zijn er problematische of potentieel problematische situaties (belangenverstremgeling). Ten tweede zijn er problematische acties (het nalaten van de publieke taak dat voortvloeit uit belangenverstremgeling), en ten derde zijn er problemen omtrent de schijn van belangenverstremgeling. Deze problemen worden bestempeld door individuen of instanties (Boyce & Davis, 2009).

Kernaghan en Langford besteden in hun artikel ook aandacht aan deze vormen van belangenverstremgeling. Kernaghan en Langford beschrijven potentiële, schijnbare en daadwerkelijke belangenverstremgeling. Categorie zeven die Kernaghan en Langford beschrijven heeft betrekking op het vinden van een nieuwe baan na de uitdiensttreding. Dit is een potentiële vorm van belangenverstremgeling. Ook wordt beargumenteerd dat er niet altijd sprake is van daadwerkelijke belangenverstremgeling, maar dat er regelmatig de schijn gewekt wordt omdat een persoon niet de juiste acties heeft genomen om deze schijn weg te nemen (Kernaghan en Langford, 1990: 142).

Dit onderscheid is terug te zien in de handreiking belangenverstremgeling voor ambtenaren van het BIOS. Het BIOS onderscheidt drie vormen van belangenverstremgeling. De eerste vorm is potentiële belangenverstremgeling. Dit houdt in dat een ambtenaar privébelangen heeft die mogelijk in de toekomst voor conflict kunnen zorgen. Bijvoorbeeld als een werknemer van functie verandert. De tweede vorm is schijnbare belangenverstremgeling. Hier lijken de privébelangen op onjuiste wijze de uitvoering van de taken te beïnvloeden, terwijl dat niet het geval is. Buiten een instantie beschikt men niet altijd over alle informatie, waardoor een schijnbaar conflict reactie kan oproepen. De derde vorm is daadwerkelijke belangenverstremgeling. Bij deze vorm conflicteren de privébelangen van een ambtenaar daadwerkelijk met zijn professionele verantwoordelijkheden (BIOS 2010: 9). Opvallend is dat het woord conflict wordt gebruikt tezamen met belangenverstremgeling.

Het BIOS heeft ook een handreiking belangenverstremgeling speciaal voor politieke ambtsdragers. Het bovengenoemde onderscheid wordt niet genoemd in deze handreiking. Wel wordt er gesproken over feitelijke belangenverstremgeling en de schijn ervan. Maar er wordt niet verder gespecificeerd wat beide vormen precies inhouden (Lamchacht et al, 2013).

2.3.3 Beschouwingen van belangenverstremgeling - Financiële en niet-financiële belangenverstremgeling

Naast verschillende categorieën van belangenverstremgeling en de onderverdeling tussen potentiële en feitelijke belangenverstremgeling, onderscheidt de literatuur nog twee vormen van belangenverstremgeling. De eerste vorm is materiele belangenverstremgeling, dit wordt ook wel financiële belangenverstremgeling genoemd (Boyce & Davis, 2009: 606). Bij financiële belangenverstremgeling is er sprake van feitelijk of potentieel gewin. Deze vorm van financiële belangen wordt gezien als de belangrijkste oorzaak voor belangenverstremgeling (OECD, 2003: 16). De tweede vorm van belangenverstremgeling heeft betrekking tot niet-financiële belangen. Niet-financiële belangen behelst het negatief beïnvloeden van het uitvoeren van de taken van bestuurders, ambtenaren en politici. Het gaat hier om subjectieve of ideologische vooroordelen, associatie met verenigingen, partijdige voorkeuren, vooroordelen, maar ook morele overtuigingen en ethische oordelen kunnen onder niet-financiële belangen geplaatst worden. Deze vorm van belangenverstremgeling heeft betrekking op het bevoordelen van een bepaalde persoon of organisatie met wie een relatie bestaat (Boyce & Davis, 2009: 606). De handreikingen omtrent belangenverstremgeling voor zowel politieke ambtsdragers als ambtenaren van het BIOS, maken gebruik van de scheiding tussen financiële en niet-financiële belangenverstremgeling.

2.4 Samenvattend

In dit theoretisch-conceptuele hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op het concept belangenverstremgeling. Allereerst is ingegaan op de relatie tussen integriteit en belangenverstremgeling. Daarnaast zijn verschillende definities besproken en is er kritisch ingegaan op de inhoud van de definities. Ook is er nog ingegaan op potentiële, schijnbare en daadwerkelijke belangenverstremgeling en op financiële en niet-financiële belangenverstremgeling.

Terugkomend op de genoemde definities is het duidelijk dat het uitvoeren van een (publieke) taak van een individu in het geding wordt gebracht door het conflicteren of congrueren van het privébelang met het publiek belang (door een externe factor). Carson en het BIOS (bij de definitie voor politieke ambtsdragers) noemen expliciet een externe actor in de definitie. Ook verwijzen deze definities naar feitelijke en potentiële belangenverstremgeling. De schijn van belangenverstremgeling wordt genoemd in de definitie van het BIOS voor politieke ambtsdragers en de definitie van Van den Heuvel. Ook de OECD

hint naar de schijn van belangenverstremgeling door ‘could improperly influence’. Ook Carson beschrijft dat een persoon kan geloven dat er potentiële belangenverstremgeling is. Dit lijkt op de schijn van belangenverstremgeling, maar potentiële belangenverstremgeling en de schijn van belangenverstremgeling zijn niet hetzelfde in de Nederlandse context.

Kernaghan en Langford (1990) geven geen definitie, maar komen met categorieën van wat volgens hun belangenverstremgeling is. Naast voor de hand liggende categorieën zoals het aannemen van giften, die duidelijk met andere definities te verenigen zijn, zien zij ook misdragingen in de privé sfeer als belangenverstremgeling. Iemand met een verslaving en zich zo gedraagt dat zijn of haar gedrag zich kwetsbaar stelt ten opzichte van het uitvoeren van zijn of haar taak (bijvoorbeeld door drugsverslaving), kan ook belangenverstremgeling worden aangerekend. Kernaghan en Langford trekken het begrip belangenverstremgeling breed, want een verslaving hoeft niets te maken hebben met een publiek-private relatie zoals Van den Heuvel, Huberts en Verberk (1999) omschrijven. Toch past deze brede opvatting wel in de definitie van het BIOS: ‘Belangenverstremgeling is een conflict tussen de publieke taakuitoefening en de privébelangen van een overheidsfunctionaris’. Als het privébelang het verkrijgen van alcohol/drugs is, dan kan dit botsen met de publieke taakuitoefening. Afgevraagd kan worden of politieke ambtsdragers en ambtenaren dit ook als belangenverstremgeling ervaren.

Vanuit de verschillende definities komt naar voren dat het bij belangenverstremgeling een publieke dienaar betreft die andere belangen heeft dan hij of zij vanuit de functie zou moeten hebben. Belangenverstremgeling is het overtreden van het maatschappelijk geaccepteerde evenwicht tussen het persoonlijke belang en het algemeen belang. Hierbij gaat het veelal om het spanningsveld tussen publieke en private belangen. Er kan echter geen alomvattende definitie voor het begrip belangenverstremgeling worden gegeven. Het is niet precies duidelijk waar de grenzen van (de schijn van) belangenverstremgeling getrokken kunnen worden. Belangenverstremgeling is dan ook vooral een moreel begrip.

Ondanks dat belangenverstremgeling vooral een moreel begrip is, is er wel beleid opgesteld ten aanzien van belangenverstremgeling. Het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de omgang met belangenverstremgeling op gemeentelijk niveau.

Hoofdstuk 3 – Omgaan met belangenverstremgeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe er in Nederland wordt omgegaan met het begrip (de schijn van) belangenverstremgeling. Waar in hoofdstuk twee is ingegaan op de theoretische kant van het begrip belangenverstremgeling, gaat dit hoofdstuk meer over de praktische kant. Uit hoofdstuk twee blijkt dat het niet precies duidelijk is waar de grenzen van (de schijn van) belangenverstremgeling getrokken kunnen worden. Belangenverstremgeling is daarom niet een zuiver juridisch begrip, maar vooral een moreel begrip. Toch wordt er beleid gevoerd ten aanzien van belangenverstremgeling. Dit betreft zowel een ‘zachte’ vorm van beleid zoals gedragscodes als de ‘harde’ juridische kant. In dit hoofdstuk worden deze vormen allereerst besproken, waarna er een juridisch kader geschetst wordt. Daarbij wordt ook ingegaan op jurisprudentie. Het doel van dit hoofdstuk is om meer inzicht te verkrijgen in de praktische omgang met belangenverstremgeling en de mogelijke problemen die zich daarbij voordoen.

3.1 Visies op het omgaan met belangenverstremgeling

Binnen de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende visies op het managen en voorkomen van integriteit en dus belangenverstremgeling. De eerste visie geeft aan dat ethische en morele waarden in de opvoeding zijn aangeleerd. Goed ethisch handelen binnen de organisatie is hier afhankelijk van de mensen die werken en toetreden binnen de organisatie. Integer handelen is een karaktereigenschap waar de organisatie en het management weinig invloed op uit kunnen oefenen (Hoekstra, 2012: 243). Door het voeren van werving- en selectiebeleid kan het juiste personeel aangenomen worden. Mocht een medewerker over de schreef gaan, dan kan deze ontslagen worden (Bowman, 1990).

Een tweede visie gelooft dat ethische en morele waarden van werknemers wel kunnen worden aangeleerd binnen de organisatie en dat integer handelen gestimuleerd kan worden (Hoekstra, 2012: 243). Er kan gebruik gemaakt worden van twee soorten strategieën: de ‘values’ en compliance strategie. De values strategie gaat uit van een positief mensbeeld. De mens heeft een moreel kompas en een instinctief onderscheidingsvermogen. De mens wilt van nature het goede. Het doel van deze strategie is het stimuleren van het moreel kompas, waardoor men de juiste morele beslissingen neemt. Denk hierbij aan trainingen over integriteit (Van Tankeren, 2007: 16). De compliance methode gaat uit van een negatief mensbeeld. Het foute gedrag van individuen moet hier juist voorkomen worden. De mens is hier geneigd tot het kwade of wordt daar makkelijk toe verleid. Het juiste gedrag moet

worden afgedwongen door het vastleggen van regels en verboden. Op gedragingen die tegen de regels ingaan worden straffen geheven (Van Tankeren, 2007: 16).

Zowel de 'values methode' als de 'compliance methode' lijken te leiden tot een afname in integriteitskwesties. De values methode zorgt voor een grotere betrokkenheid en bewustzijn van medewerkers bij het onderwerp integriteit (intrinsieke motivatie), terwijl de compliance methode vooral de angst voor straffen genereert (extrinsieke motivatie) (Van Tankeren 2007: 16).

In Nederland wordt gebruik gemaakt van beide methodes. Vanaf het moment dat integriteit prominent op de agenda stond (rond 1990), was er een duidelijke nadruk op de compliance methode. De eerste beleidsnota's omtrent integriteit waren vooral gericht op het voorkomen van integriteitsschendingen. Er werden integriteitsbevorderende organisatorische en personele maatregelen genomen (Hoekstra & Kaptein, 2011: 38). De compliance methode was vooral zichtbaar tot 2003. Dit door de wijzigingen in de Ambtenarenwet in 1997 en 2003. Ook ontwikkelde de centrale overheid diverse integriteitshandreikingen en modellen (Hoekstra & Kaptein, 2011: 40). Vanuit het ministerie van BZK werd in beleidsnota's regelmatig gewezen op het belang van de bewustwording van medewerkers (het cultuuraspect). Er werden echter nog geen concrete initiatieven ontwikkeld op dit gebied. Wel werd er lokaal al met enige mate naar het cultuuraspect gekeken (Becker, van Tongeren, Hoekstra, Karssing & Niessen, 2010: 10). Vooral de gemeente Amsterdam en de belastingdienst kunnen als voorloper worden gezien van de invoering van de values methode (Hoekstra & Kaptein, 2011: 40). Amsterdam voerde in januari 2001 een eigen Bureau Integriteit in. Het doel van dit bureau was het bevorderen van de integriteit van bestuurders, ambtenaren en overige medewerkers van de gemeente Amsterdam. Daarnaast werd er in 2003 een commissie integriteit ingesteld voor het college van B&W. Deze commissie moest vanuit de bestuurlijke en ambtelijke top sturing geven aan de ontwikkeling, uitvoering en naleving van een eenduidig integriteitsbeleid van de gemeente (De Koningh & Van de Wouw, 2006: 211).

Na 2003 leidden de uitkomsten van verschillende beleidsevaluaties omtrent integriteit tot een intensivering van het integriteitsbeleid. Er was een verschil in de manier waarop beleid op papier beschreven was en de naleving van het beleid. Aan de ene kant werd nieuw beleid aangekondigd, maar aan de andere kant nam ook de aandacht toe voor normen en waarden. Er werd meer aandacht besteed aan de bewustwordings- en cultuuraspecten van integriteit. Het Ministerie van BZK kreeg een breder takenpakket. Naast de wetgevende en inventariserende rol, kreeg het Ministerie ook een faciliterende rol door de oprichting van het BIOS in 2006. In

dat jaar werd ook de Ambtenarenwet aangepast, waardoor ook de values methode een wettelijke grondslag kreeg; zo werd de eed heringevoerd (Hoekstra & Kaptein, 2011: 41).

In de hierop volgende jaren is te zien dat er op ambtelijk niveau vooral aandacht is voor compliance, terwijl er op bestuurlijk niveau veel aandacht is voor values. Er is overeenstemming dat goed beleid componenten van beide methodes behelst (Becker et al, 2010: 12).

In de volgende paragrafen wordt er dieper ingegaan op de compliance methode. Er wordt een juridisch kader geschetst waarin politieke ambtsdragers en ambtenaren zich dienen te bewegen. Nogmaals moet nadrukkelijk worden gezegd dat belangenverstrengeling niet een zuiver juridisch begrip is, maar vooral een moreel begrip. Zo wordt het begrip belangenverstrengeling niet uitvoerig besproken in de Nederlandse wetgeving (het begrip wordt enkel twee keer genoemd in de Ambtenarenwet zonder verdere informatie). De schijn van belangenverstrengeling wordt niet genoemd in de Nederlandse wetgeving. Wel zijn er meerdere artikelen die betrekking hebben op (de schijn van) belangenverstrengeling. Toch probeert de opgestelde wetgeving meer duidelijkheid te geven over de grenzen van belangenverstrengeling. Dat deze compliance methode niet waterdicht is wordt weergegeven aan de hand van jurisprudentie over het stemmen van gemeenteraadsleden bij een persoonlijk belang. Bij het bespreken van het juridisch kader worden politieke ambtsdragers onderverdeeld in wethouders en gemeenteraadsleden, omdat deze groepen op een andere positie binnen de gemeente staan.

3.2 De wetboeken

Belangenverstrengeling wordt in verschillende Nederlandse wetboeken aangehaald. Veelal wordt het begrip niet expliciet genoemd, maar wordt een omschrijving gegeven van het begrip. In deze paragraaf worden achtereenvolgens de Algemene Wet Bestuursrecht, de Ambtenarenwet en de Gemeentewet behandeld.

3.2.2 De wetboeken - Algemene Wet Bestuursrecht

In de Algemene Wet Bestuursrecht wordt zeer kort ingegaan op het onderwerp belangenverstrengeling, al wordt het begrip belangenverstrengeling niet genoemd. Artikel 2.4¹⁰ stelt het volgende:

1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.
2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

3.2.3 De wetboeken- Ambtenarenwet

Ook binnen de Ambtenarenwet wordt belangenverstrengeling aangehaald. De Ambtenarenwet is in de laatste jaren drie keer gewijzigd met betrekking tot integriteitsregelgeving (Hoeskstra & Kaptein, 2011: 39). In 1997 wordt artikel 125 van de Ambtenarenwet aangepast. Nevenwerkzaamheden moeten gemeld en geregistreerd worden en nevenwerkzaamheden waardoor het functioneren van de openbare dienst in het geding zou kunnen komen worden verboden (Staatsblad 224, 1997). De tweede verandering vond plaats in 2003. Overheidsinstanties moeten een procedure opstellen voor het omgaan met vermoedens van misstanden binnen de organisatie. Daarnaast moeten voorschriften worden vastgesteld ter voorkoming van onder andere financiële belangenverstrengeling. Het begrip financiële belangenverstrengeling werd expliciet benoemd in de tekstwijziging van de wet, hoewel een definitie ontbreekt (Staatsblad 60, 2003). De derde verandering vond plaats in 2006. Er werd een aantal artikelen toegevoegd en aangepast. Artikel 125ter stelt: ‘Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen’. Wat een goed ambtenaar is wordt niet verder gespecificeerd. Daarnaast krijgen overheidsorganisaties de opdracht om een gedragscode vast te stellen waarin normen aan waarden voor goed ambtelijk handelen worden opgenomen. Ook moeten overheidsorganisaties verplicht integriteitsbeleid gaan voeren en ambtenaren die in dienst treden moeten verplicht de eed of belofte afleggen. Daarnaast worden geregistreerde nevenwerkzaamheden openbaar gemaakt (Staatsblad 695, 2006).

¹⁰ Art. 2:4 Algemene Wet Bestuursrecht

3.2.4 De wetboeken - De Gemeentewet

Het onafhankelijk handelen van politieke ambtsdragers wordt allereerst in eed of belofte genoemd. De eed voor politieke ambtsdragers verschilt niet veel van de eed van ambtenaren. De algemene strekking van de eed is hetzelfde. Omtrent belangenverstrengeling is de eed voor politieke ambtsdragers als volgt: *Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.* De ambtenaren eed kent verschillende vormen, zo heeft de gemeente Amsterdam een eigen eed ontwikkeld (Gemeente Amsterdam, 2006). De algemene strekking van de eed voor gemeente ambtenaren dient als volgt te zijn: *‘voor het verkrijgen van de aanstelling van niemand giften heeft aanvaard en aan niemand beloften heeft gedaan en dat ook niet gaat doen’¹¹.*

Naast de eed zijn er voor politieke ambtsdragers een aantal wettelijke bepalingen die politieke ambtsdragers omtrent belangenverstrengeling het volgende verbieden (Lamchacht et al, 2013: 12):

- Uitoefening van met het ambt onverenigbare functies (Artikelen 13, 36b, 68 Gemeentewet). Onverenigbare functies kunnen leiden tot belangenverstrengeling. Zo mag de persoon in kwestie geen ambtenaar zijn bij het betreffende bestuursorgaan of lid zijn van de Raad van State. Bij het onderzoek naar de geloofsbrieven wordt op onverenigbare nevenfuncties gecontroleerd (Lamchacht et al, 2013: 12).
- Bepaalde handelingen van politieke ambtsdragers (Artikelen 15, 41c, 69 Gemeentewet). Om de verhouding tussen politiek ambtsdrager en bestuursorgaan zuiver te houden, zijn verschillende handelingen verboden. Deze handelingen zijn vooral van economische aard. Ook mag een politiek ambtsdrager niet als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden (Lamchacht et al, 2013: 13).
- Deelname van bestuurders en volksvertegenwoordigers aan stemming in bepaalde gevallen (Artikelen 28 en 58 Gemeentewet). Het kan voorkomen dat een politiek ambtsdrager moet stemmen voor een onderwerp dat hem of haar persoonlijk aangaat. Artikel 28 van de Gemeentewet omschrijft het volgende: ‘een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken’. Als dit probleem zich voordoet dan moet de betrokkene zelf de afweging

¹¹ Rijksoverheid (2016), ‘Integriteit overheid’, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/inhoud/integriteit-overheid> (Bezocht op 18 april 2016)

maken of het nodig is zich van stemming te onthouden. De spanning hierbij is dat politieke ambtsdragers binnen gemeenten tegelijkertijd ook inwoners zijn van de gemeente. Ze maken deel uit van de gemeenschap die zij besturen. Ook zijn zij afnemer van de geleverde diensten van de gemeente (Lamchachi et al, 2013: 15).

- Nevenfuncties waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van de politieke functie. Dit verbod heeft niet uitsluitend te maken met het al dan niet onafhankelijk handelen van de politiek ambtsdrager. Het kan hier bijvoorbeeld ook gaan om imagobeschadiging van het ambt (Artikelen 12, 13, 15, 36b 41b en 67, 68, 69, 70 Gemeentewet). Nevenfuncties kunnen een onafhankelijk oordeel van politieke ambtsdragers in gevaar brengen. Tegelijkertijd zijn nevenfuncties ook positief te waarderen vanuit een maatschappelijk en bestuurlijk oogpunt. Politieke ambtsdragers dienen nevenfuncties openbaar te maken. Een wethouder die zijn functie niet in deeltijd vervult maakt ook de inkomsten van zijn nevenfuncties openbaar. Ook een burgemeester dient zijn inkomsten uit nevenactiviteiten bekend te maken (Artikelen 44 en 66) (Lamchachi et al, 2013: 19).

3.3 Jurisprudentie aangaande (de schijn van) belangenverstrengeling

De scheidslijn tussen wat wel en niet geoorloofd is als ambtenaar of politiek ambtsdrager is niet altijd even duidelijk. Het komt dan ook regelmatig voor dat de rechter uitspraak moet doen over een casus van vermeende belangenverstrengeling. Exacte cijfers van het aantal gemeenteambtenaren dat beschuldigd en/of veroordeeld is wegens belangenverstrengeling zijn er niet. Daarnaast speelt bij integriteitskwesities in het algemeen, en dus ook bij belangenverstrengeling, het eerder genoemde ‘dark number’ een rol (Van den Heuvel, Huberts, Wal & Steenberg, 2010: 21). In deze paragraaf wordt de jurisprudentie besproken van ambtenaren, wethouders en raadsleden. Vooral de jurisprudentie als het gaat om belangenverstrengeling bij raadsleden is uitgebreid.

3.3.2 Belangenverstrengeling bij gemeenteambtenaren

Gemeenteambtenaren zijn om diverse redenen ontslagen/overgeplaatst naar een andere afdeling wegens belangenverstrengeling. Redenen voor ontslag variëren van het gebruik van de printer op het gemeentehuis voor het printen van documenten voor een eigen parfumeriebedrijf (de persoon in kwestie had wel toestemming gekregen om onder bepaalde

voorwaarden een parfumeriebedrijf te hebben)¹² tot het aannemen van € 20.000,- van een bouwbedrijf. De ambtenaar in kwestie ontving twee blanco enveloppen van de directeur van het bouwbedrijf. Het bedrijf kreeg vervolgens geheime prijsinformatie in het kader van een aanbesteding.¹³ Ook kan het wekken van de schijn van belangenverstrengeling voldoende zijn voor een veroordeling. Een ambtenaar had privé €7000 euro geleend van personen die zeggenschap hadden bij aannemers die een zakelijke relatie met de gemeente onderhielden. Bovendien had de ambtenaar een pand proberen te verkopen aan deze personen¹⁴.

3.3.3 Belangenverstrengeling bij Wethouders

Net als bij gemeenteambtenaren is er bij wethouders ook geen sprake van ophef na gerechtelijke uitspraken. Hoewel gemeenteambtenaren die de fout in gaan op verontwaardiging kunnen rekenen, leiden de uitspraken van de rechters net als bij gemeenteambtenaren niet tot grote discussies op het gebied van wetgeving. Waar wethouders verschillen in vergelijking met gemeenteambtenaren is de media-aandacht die wethouders krijgen bij (de schijn van) belangenverstrengeling (denk aan de zaak van Jos van Rey). Deze media-aandacht zorgt voor het oplaaien van de discussie over integriteit in het openbaar bestuur. In 2015 zijn er in een tiental gemeenten wethouders opgestapt vanwege niet-inteiger gedrag en/of (vermeende) belangenverstrengeling.¹⁵

Het oplaaien van de discussie kan leiden tot het al eerder besproken integritisme. Binnenlands Bestuur komt in 2015 met het artikel: ‘Integritisme nekt wethouders’.¹⁶ Marcel Pheijffer, hoogleraar Accountancy aan de Nyenrode Business Universiteit gelooft dat bestuurders niet vaker de fout in gaan, maar dat door toename in de aandacht rondom integriteit wethouders minder makkelijk weggomen met integriteitkwesities. Ook de directeur van de Wethouder Vereniging, Ton Roering, ziet deze ontwikkeling. Hij zegt het volgende: *‘Feiten zijn soms ondergeschikt aan de beeldvorming. Sociale media spelen hierbij een katalyserende rol. De coalitie komt onder druk en men stelt een onderzoek in. Dan bungel je eigenlijk al. De politieke partij pusht de wethouder vervolgens in het partijbelang een stap opzij te doen en de eer aan zichzelf te houden.’*¹⁶ Ook Leo Huberts wijst op het gevaar van

¹² CRvB 16 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW6233

¹³ CRvB 15 oktober 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX8999

¹⁴ CRvB 14 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1348

¹⁵ Binnenlands Bestuur (2015), ‘Laagterecord gevallen wethouders’ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/laagterecord-gevallen-wethouders.9514303.lynkx> (Bezocht op 31 mei 2016)

¹⁶ Binnenlands Bestuur (2015), ‘Integritisme nekt wethouders’ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/integritisme-nekt-wethouders.9466400.lynkx> (Bezocht op 31 mei 2016)

integritisme. Een wethouder die een fout maakt wordt soms ten onrechte in verband gebracht met integriteit, iets waar volgens Huberts voor opgepast moet worden: *'Het gaat om de kern van je functioneren, of je daden moreel deugen of niet'*.¹⁶

3.3.4 Belangenverstrengeling bij Gemeenteraadsleden

Hoewel er met enige regelmaat gemeenteambtenaren worden veroordeeld, leiden de uitspraken niet tot discussies over de wet. Het zijn veelal individuele zaken waar de rechter over moet beslissen en die vervolgens niet tot ophef leiden.

Kijkend naar jurisprudentie op het niveau van politieke ambtsdragers en dan vooral gemeenteraadsleden, dan kan er gesteld worden dat deze jurisprudentie tot discussies heeft geleid omtrent de interpretatie van artikel 2.4 van het Awb en artikel 28 van de Gemeentewet. Er worden drie gerechtelijke uitspraken besproken die invloed hebben gehad op deze discussie. Het onderwerp van de uitspraken is de stemonthouding van raadsleden wegens (de schijn) van belangenverstrengeling.

Winsum

Op 7 augustus 2002 doet de afdeling bestuursrechtspraak van de RvS uitspraak in de zaak Winsum. De zaak is een hoger beroep van de stichting Schaphalsterzijl en de Stichting Marnelandschap tegen het College van Burgemeester en Wethouders van Winsum.¹⁷ In 1998 heeft de raad (met de kleinst mogelijke meerderheid) goedkeuring gegeven voor de bouw van een gemaalgebouw en schutsluis op de locatie Schaphalsterzijl.

Een van de raadsleden die voor had gestemd was in zijn functie als juridisch medewerker bij het waterschap nauw betrokken bij de jarenlange voorbereiding van het bouwplan en de uiteindelijke aanvraag om de bouwvergunning. De RvS noemt tijdens de rechtszaak artikel 28 van de Gemeentewet waar vooral het eerste lid is interessant is:

1. Een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over:
 - a. een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;
 - b. de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welk bestuur hij behoort.

De RvS oordeelde echter dat er niet is gehandeld in strijd met artikel 28 van de Gemeentewet. De RvS keek vervolgens naar artikel 2.4 van de Awb. De RvS oordeelde dat volgens artikel

¹⁷ RvS 7 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6228

2.4 ook de schijn van belangenverstremgeling vermeden dient te worden. Om dit te voorkomen: *“kunnen het orgaan verschillende middelen ter beschikking staan: uitsluiting van personen van de besluitvorming is daar een van, doch dit is niet slechts het enige middel”*.¹⁸ De verantwoordelijkheid om de schijn van belangenverstremgeling te voorkomen ligt volgens de RvS bij het orgaan. De gemeenteraad heeft in de ogen van de RvS niet gewaarborgd dat de schijn van belangenverstremgeling is vermeden en verklaart het hoger beroep gegrond, het raadsbesluit wordt vernietigd. Woltersom heeft in deze casus niet voldoende afstand genomen tot het belang van het waterschap, waardoor de schijn van belangenverstremgeling te verwijten is.

Loenen

Een tweede casus is de uitspraak van de RvS op 22 juni 2011.¹⁹ Op 20 april 2010 heeft de gemeenteraad de Stichtse Vecht een bestemmingsplan vastgesteld. Voor de burger zouden er ongunstige wijzigingen hebben plaatsgevonden in het plan onder invloed van een raadslid die woont op het bedrijventerrein. De schijn van belangenverstremgeling zou zich hebben voorgedaan.

De gemeenteraad stelt dat van enig persoonlijk belang geen sprake is geweest, waardoor er geen sprake is van belangenverstremgeling. Ook stelt de gemeenteraad dat het niet gebleken is dat het raadslid ten tijde van de beraadslaging persoonlijke belangen naar voren heeft gebracht. Bovendien heeft het raadslid niet bij alle amendementen een beslissende stem gehad. Als laatste stelt de gemeenteraad dat artikel 2.4 van de Awb vooral geschreven is om vooringenomenheid van ambtenaren te voorkomen.²⁰

De RvS vast dat het raadslid tijdens de gemeenteraadsvergadering uitvoerig aan het woord is geweest. Ook zijn er enkele amendementen ingediend en voorgelezen. Alle amendementen hebben een gunstiger woonklimaat tot gevolg voor het raadslid en zorgen voor een nadelige positie voor beide burgers. Tot slot is het raadslid actief betrokken geweest bij het bewerkstelligen van wijzigingen in het plan dat voorgesteld is door het college van B&W.

De RvS is van oordeel dat de bovenstaande feiten naar derden toe de schijn van belangenverstremgeling wekken en dat persoonlijke belang van invloed is geweest op de besluitvorming, wat in strijd is met artikel 2.4. van de Awb.²¹ Argumenten van de gemeenteraad dat het raadslid fractievoorzitter was en dat het raadslid geen doorslaggevende

¹⁸ CRvB 15 oktober 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX8999

¹⁹ RvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8863

²⁰ RvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8863

²¹ RvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8863

stem had bij alle amendementen worden door de RvS verworpen en het raadsbesluit wordt vernietigd. Anders dan bij Winsum hoeft een raadslid dus geen doorslaggevende stem te hebben.

Reactie Winsum en Loenen uitspraak

In beide uitspraken geeft de RvS het rechtsbeginsel uit artikel 2.4 Awb, voorrang boven het artikel 28 van de Gemeentewet. De uitspraak Winsum leverde de vrees op dat de ruimte voor nevenfuncties en andere activiteiten naar het raadslidmaatschap beperkt zou worden. Dit staat op gespannen voet met de wens dat volksvertegenwoordigers middenin de samenleving moeten staan.²²

De toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, Johan Remkes, heeft destijds gereageerd op de Winsum uitspraak. Remkes stelde dat de beslissing over stemonthouding voorbehouden dient te blijven aan het raadslid. De raad heeft geen andere optie dan het waarschuwen voor mogelijk latere bezwaarschriftprocedures. De raad kan een belangrijke rol spelen door het onderwerp belangenverstrengeling te bespreken: hoe raadsleden belangenverstrengeling kunnen voorkomen en hoe er gehandeld kan worden mocht deze problematiek zich voordoen. Dit kan worden vastgelegd in een gedragscode. Remkes voegt toe dat de gedragscode niet juridisch bindend is en dit ook niet zou moeten zijn (VNG, 2012).

Middelburg

Op woensdag 20 maart 2013 deed de RvS uitspraak over een casus in Middelburg. In Middelburg heeft de gemeenteraad op 7 november 2011 geweigerd om een bestemmingsplan te herzien. Een inwoner van Middelburg kon zich niet verenigen met het besluit en heeft aangegeven dat het besluit in strijd is met artikel 2.4 Awb en artikel 28 van de Gemeentewet. Een raadslid had bij dit besluit een persoonlijk belang omdat het perceel waarop het raadslid woonde enkel door een weg gescheiden werd van het perceel waar het bestemmingsplan betrekking op had. Ook hier draait het om een besluit die met de kleinst mogelijke meerderheid is gehaald²³.

De RvS moest in deze casus afwegen of het raadslid in strijd heeft gehandeld met artikel 2.4 van de Awb en artikel 28 van de Gemeentewet. Uit de overwegingen die de RvS gemaakt heeft kan de volgende conclusie worden getrokken. Een raadslid dient in alle

²² VNG (2016), 'Hoe zit het met het onthouden van stemmen?' <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/Gemeentewet/vraag-en-antwoord/hoe-zit-het-met-het-onthouden-van-stemmen> (Bezocht op 25 april 2016)

²³ RvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4957

gevallen te stemmen bij een voorstel. Ook als het raadslid een belanghebbende is bij het besluit. Een raadslid heeft de morele plicht om te stemmen. Een raadslid is belanghebbende als er sprake is van persoonlijk belang. De RvS oordeelt dat het een fundamenteel recht is voor een raadslid om te stemmen want hij/zij is een gekozen volksvertegenwoordiger, een gegeven dat de RvS van groot belang acht. Er kan een situatie ontstaan waarin een raadslid niet geacht wordt om te stemmen. In deze situatie heeft het raadslid een persoonlijk belang en is het aannemelijk dat de persoon in kwestie de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed. Er is sprake van het daadwerkelijk beïnvloeden als het raadslid actief het voorliggende beleid probeert te beïnvloeden voor eigen gewin. Van daadwerkelijk beïnvloeden is dus geen sprake als enkel de stem wordt uitgebracht. De RvS voegt daaraan toe dat de gemeenteraad niet kan/moet verhinderen dat een raadslid zijn of haar stem uitbrengt. De RvS verklaart het beroep van de inwoner ongegrond.

Conclusie van de drie zaken

In de Winsum-zaak oordeelde de Raad dat het gemeenteraadslid niet had mogen stemmen omdat dat in strijd was met artikel 2.4 uit het Awb. Het gemeenteraadslid had niet voldoende afstand genomen van het belang van het waterschap. In de zaak Loenen ging de RvS verder. Hier werd gesteld dat een raad als geheel ervoor moet zorgen dat het desbetreffende raadslid niet stemt. In de zaak Middelburg werd artikel 2.4 van de Awb naast artikel 28 van de Gemeentewet gelegd en werd er duidelijk wat er precies met persoonlijk belang bedoeld wordt. In het VNG magazine is in 2014 te lezen dat de jurisprudentie na de Middelburg-casus met 180 graden gedraaid is. *‘Wie ergens persoonlijk nauw bij betrokken is, mag er in de raad best over stemmen’* (Muskee, 2014: 37).

Raadsleden mogen dus stemmen bij beleid waar zij persoonlijk belang bij hebben. De vraag die gesteld kan worden is of het onderscheid voor alle voor alle betrokkenen duidelijk is. Er kan gedacht worden aan burgers en de media. Als een winkelier enkel meestemt, zonder enige andere vorm van inmenging, over iets wat hem persoonlijk aangaat, bestempelen de burgers en media het stemmen van het raadslid alsnog niet als de schijn van belangenverstrengeling?

3.4 Samenvattend

In dit hoofdstuk is ingegaan op de omgang met belangenverstrengeling. In Nederland wordt zowel de values methode als de compliance methode gebruikt als het aankomt op het gebied

van belangenverstremgeling. Er is extra aandacht besteed aan het juridische kader voor het begrip belangenverstremgeling. Kijkend naar zowel politieke ambtsdragers als ambtenaren zijn er verschillen op te merken in de manier waarop er wordt omgegaan met belangenverstremgeling. Vooral politieke ambtsdragers staan onder extra aandacht en dan met name de gemeenteraadsleden bij het stemmen. Belangenverstremgeling bij gemeenteambtenaren lijkt een kleinere rol te spelen dan bij politieke ambtsdragers. De media worden aangehaald als verklaring.

Belangenverstremgeling is niet een zuiver juridisch begrip is, maar vooral een moreel begrip. Zo is de schijn van belangenverstremgeling niet in de wet opgenomen. Wel heeft de Raad van State uitspraak gedaan over de schijn van belangenverstremgeling. In dit hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de zaken Winsum, Loenen en Middelburg. Deze zaken laten zien dat de schijn van belangenverstremgeling als juridisch begrip lastig te interpreteren is. Ook is duidelijk geworden welke invloed de interpretatie van deze zaken heeft gehad op het handelen van gemeenteraadsleden. Wat eerst door de RvS werd gezien als de schijn van belangenverstremgeling werd in latere rechtszaken niet bestempeld als de schijn van belangenverstremgeling. Deze rechtszaken hebben duidelijkheid gegeven over hoe een raadslid dient te handelen bij stemmingen in de gemeenteraad waar persoonlijk belang een rol speelt. Daarnaast tonen deze zaken aan dat ook rechtbanken moeite hebben met het begrip (de schijn van) belangenverstremgeling. Tegelijkertijd blijkt dat belangenverstremgeling niet enkel juridisch en via de compliance methode benaderd kan worden. Ook de values methode is van belang.

Waar in het tweede hoofdstuk uitgebreid is ingegaan op wat belangenverstremgeling is, is in dit hoofdstuk ingegaan op hoe er binnen Nederland omgegaan wordt met belangenverstremgeling. In het volgende hoofdstuk worden enkele onderzoeken besproken die betrekking hebben gehad op belangenverstremgeling.

Hoofdstuk 4 – Empirische kennis over belangenverstremgeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op bestaande empirische kennis over (de schijn van) belangenverstremgeling. Deze onderzoeken hebben de bestaande kennis over belangenverstremgeling en de opvattingen van politieke ambtsdragers en ambtenaren over belangenverstremgeling verbreed. Dit laatste hoofdstuk biedt net als hoofdstuk twee en drie input voor de uiteindelijke stellingen waarmee in dit onderzoek gewerkt is.

4.1 Belangenverstremgeling in Nederland binnen gemeenten

Hoe vaak (de schijn van) belangenverstremgeling voorkomt binnen het openbaar bestuur is niet precies bekend. Bij integriteitskwesties en dus ook bij (de schijn) van belangenverstremgeling, speelt het ‘dark number’ een rol. Dit zijn niet-gemelde of niet-geconstateerde gevallen van integriteitskwesties. De kans is groot dat belangenverstremgeling zich meer voordoet dan zichtbaar is (Van den Heuvel, Huberts, Wal & Steenberg, 2010: 21).

Er kunnen enkele conclusies worden getrokken over de integriteit van het openbaar bestuur. Ten eerste bestaat er een integriteitsparadox. Wie zoekt naar integriteitsschendingen, zal er meer vinden. Meer aandacht voor integriteit leidt vanzelf tot meer onderzoek, affaires en commotie. Ten tweede is er op internationaal gebied weinig bekend over de omvang van integriteitskwesties. Nederland behoort dan wel tot de groep van minst corrupte landen (vijfde op de lijst van Transparency International), maar tegelijkertijd zegt dit niet dat we ook tot de meest integere landen behoren (Huberts, 2005: 22).

In 2008 is onderzoek gedaan naar de perceptie van bestuurders en ambtenaren van integriteit en integriteitsbeleid (Lasthuizen, van Voorst & Huberts, 2009) . Er was aandacht voor de aanwezigheid voor beleidsinstrumenten binnen de organisatie, de bekendheid daarvan, maar ook werd er een inschatting gemaakt over de effectiviteit. 671 respondenten namen deel aan het onderzoek door een enquête in te vullen. De respondenten waren werkzaam bij verschillende organisaties binnen de overheid, maar het grootste deel (76 procent) was werkzaam binnen een gemeente. 87 procent was ambtenaar en 6,4 procent was politicus of bestuurder. De onderstaande tabel geeft de cijfers uit het onderzoek weer.

Tabel 1 (Lasthuizen, van Voorst & Huberts, 2009: 3)

In hoeverre bent u het deze stellingen (zeer) eens?	politici en bestuurders (zeer) eens	ambtenaren (zeer) eens	totaal (zeer) eens
1. In mijn organisatie hebben ambtenaren meer aandacht voor integriteit dan politici/bestuurders.	23%	41%	39%
2. In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstremgeling bij ambtenaren.	16%	22%	22%
3. In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstremgeling bij politici en bestuurders.	37%	38%	38%
4. Politici zijn minder integer dan ambtenaren.	28%	43%	42%

Politici en bestuurders zijn in de ogen van de respondenten minder integer dan de ambtenaren. Ook wordt in de politiek vaker belangenverstremgeling gesignaleerd dan onder ambtenaren. (Lasthuizen, van Voorst & Huberts, 2009: 3). Dit hoeft echter niet te betekenen dat zich in de politiek daadwerkelijk vaker belangenverstremgeling voordoet. Ambtenaren vinden dat ze zelf meer integer zijn en dat zij ook meer aandacht geven aan integriteit. Politici en ambtenaren signaleren echter in ongeveer gelijke mate belangenverstremgeling in de werkomgeving. Gemeenten scoorden een 6,6 op het gebied van integriteit (Lasthuizen, van Voorst & Huberts, 2009: 3).

In 2010 is er een grootschalig kwantitatief onderzoek geweest door middel van enquêtes onder raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over het onderwerp integriteit (Van den Heuvel, Huberts, van der Wal & Steenbergen, 2010). De destijds 431 Nederlandse gemeenten zijn voor dit onderzoek benaderd. In totaal hebben 254 raadsgriffiers en 251 gemeentesecretarissen de enquête ingevuld (58.9 procent van de raadsgriffiers en 58.2 procent van de gemeentesecretarissen). In dit onderzoek zijn ook enkele stellingen opgenomen die betrekking hebben op (de schijn van) belangenverstremgeling. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de mate waarin griffiers signaleerden dat gemeenteraadsleden over de schreef (dreigden te) gaan (Van den Heuvel et al, 2010: 11).

Tabel 2 (Van den Heuvel et al, 2010: 11)**Integriteitsschendingen gesignaleerd door raadsgriffiers**

	Nooit	Een maal	Enkele malen	Regel- matig	Vaak	N
1. Het in functie aannemen van geld of gunsten om iets te doen of na te laten	93.4%	5.3%	1.2%			243
2. Het tegen betaling (in geld of natura) verstrekken van vertrouwelijke informatie aan derden	95.9%	4.1%				243
3. Bevoordelen van familie, vrienden of bekenden	69.1%	18.1%	11.4%	1.2%		243
4. Niet correct omgaan met onkostendeclaraties	80.2%	13.6%	5.8%	0.4%		243
5. Onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie	47.3%	26.7%	23.9%	1.6%	0.4%	243
6. Woordvoering over zaken waarbij men als privépersoon betrokken is	45.9%	26.2%	25.8%	2%		244
7. Meestemmen over zaken waarbij men als privépersoon betrokken is	69.3%	16.8%	13.9%			244

Raadsleden gaan vooral de fout in bij woordvoering over zaken waarbij men als privépersoon betrokken is. 53,1 procent van de raadsgriffiers heeft dit meegemaakt. Ook heeft 30,7 procent van de raadsgriffiers te maken gehad met raadsleden die meestemden met besluiten waar de raadsleden zelf bij betrokken waren. Daarnaast wordt er onzorgvuldig omgegaan met vertrouwelijke informatie (52,7 procent). ‘Ernstige’ schendingen zoals het aannemen van geld of gunsten, al dan niet door de verstrekking van vertrouwelijke informatie, komt in mindere mate voor. Het bevoordelen van familie, vrienden of bekenden kwam vaker voor (30 procent van de griffiers signaleerde of vermoedde dat) (Van den Heuvel et al, 2010: 66).

Uit het onderzoek blijkt verder dat 15 procent van de griffiers aangeeft dat gemeenteraadsleden niet altijd de juiste afweging maken tussen privé-/familiebelang en het algemeen belang. Daarnaast geeft 26,9 procent van de griffiers aan dat raadsleden moeite hebben met afwegingen tussen het partijbelang en het algemeen belang. Ook geeft 11,8 procent van de griffiers aan dat belangenverstrengeling vaker onder lokale partijen uitkomt dan landelijke partijen (Van den Heuvel et al, 2010: 67). Wat het begrip algemeen belang inhoudt wordt niet verder verduidelijkt.

4.2 Onderzoek naar definitie van belangenverstremgeling in het buitenland

Een kanttekening die gemaakt kan worden bij onderzoek naar belangenverstremgeling is de definitie die aan het begrip wordt gegeven. In beide bovenstaande onderzoeken is gevraagd naar belangenverstremgeling, maar een definitie is niet gegeven. In Italië is een onderzoek uitgevoerd naar de kennis van ambtenaren over het begrip belangenverstremgeling. De hoofdvraag in dit onderzoek was als volgt: ‘How much is really known about the meaning of the term conflict of interest?’. Daarnaast werd afgevraagd of ambtenaren eenzelfde definitie van belangenverstremgeling delen.

De hoofdvraag werd beantwoord aan de hand van vragenlijsten onder 86 Italiaanse ambtenaren op verschillende niveaus van de overheid (ministeries maar ook gemeenten) verdeeld over het land. De vragenlijst had twee doelen die voor dit onderzoek interessant zijn. Ten eerste werd er gekeken of de respondent weet wat belangenverstremgeling is en ten tweede werd het er gekeken of respondenten bepaalde situaties waar mogelijke sprake was van belangenverstremgeling als belangenverstremgeling bestempelden.

De uitkomsten op de eerste vraag worden weergegeven in de onderstaande tabel (Di Carlo, 2013: 890).

Tabel 3

Conflict of Interest and Corruption			
Questions	Answers		
	Yes	No	I do not know
Q1. Are you able to define what conflict of interest is?	91.9%	1.1%	7.0%
Q2. Do you know the difference between actual, apparent, or potential conflict of interest?	37.2%	45.3%	17.5%
Q3. Have you ever heard about the difference between the actual, apparent, and potential conflict of interest?	43.0%	47.7%	9.3%
Q4. Are you able to recognize a conflict of interest when it occurs?	72.1%	2.3%	25.6%
Q5. Is there the offense of conflict of interest?	11.6%	74.4%	14.0%
Q6. Is it correct to say that the conflict of interest is a form of corruption?	36.0%	58.1%	5.9%
Q7. Are you able to describe the difference between conflict of interest and corruption?	83.7%	3.5%	12.8%
Q8. Which of the following answers best describes, in your opinion, the phenomenon of conflict of interest?			
A1. <i>The conflict of interest is the situation in which a person has a private interest that tends to interfere with his/her duties and responsibilities, regardless of the actual conduct.</i>			86.0%
A2. <i>The conflict of interest is the behavior of the person who makes use of his/her private interest in order to obtain a personal advantage.</i>			12.8%
A3. <i>The conflict of interest is simply an abuse of power.</i>			1.2%

Opvallend is dat bijna 92 procent van de respondenten aangeeft belangenverstremgeling te kunnen definiëren. Toch weet slechts 37 procent van de respondenten het verschil tussen feitelijk, potentiële en schijnbare belangenverstremgeling, terwijl 77 procent aangeeft belangenverstremgeling wel te kunnen herkennen als het zich voordoet (Di Carlo, 2013: 890).

Ook werden respondenten gevraagd het verschil tussen belangenverstremgeling en corruptie te geven (hier is in paragraaf 2.1.3 op ingegaan) door middel van een open vraag.

Hier werd belangenverstremgeling door verschillende respondenten neergezet als een situatie met mogelijke risico's terwijl er bij corruptie sprake is van opportunistisch gedrag. De definitie die respondenten gaven aan corruptie ging vooral in op omkoping. Andere vormen van corruptie zoals nepotisme en vriendjespolitiek werden niet genoemd. Daarnaast noemde niemand de mogelijkheid op 'de schijn van' bij het omschrijven van het verschil tussen belangenverstremgeling en corruptie (Di Carlo, 2013: 891).

De respondenten werden verschillende situaties voorgelegd (zie onderstaande tabel) (Di Carlo, 2013: 890). Afhankelijk van de definitie die respondenten aan belangenverstremgeling geven, kunnen deze situaties vallen onder potentiële, schijnbare en daadwerkelijke belangenverstremgeling. In dit onderzoek is de definitie van de OECD gebruikt (paragraaf 2.4). Aan de rechterkant van de tabel wordt weergegeven of de OECD een dergelijke situatie wel of niet als belangenverstremgeling ziet. De situaties waar 'n.a.' staat ziet de OECD niet als belangenverstremgeling omdat de situatie geen ambtenaar betreft. Volgens de definitie van Carson (paragraaf 2.4) zouden deze situaties ook tot belangenverstremgeling worden gerekend. Het doel van het voorleggen van deze situaties was om te kijken of ambtenaren dezelfde definitie delen van belangenverstremgeling.

Tabel 4

Concrete Situations of Conflict of Interest				
Question: Which of the following are conflict of interest situations (even only apparent or potential)?	Answers			Adopting OECD definition
	Yes	No	I do not know	
Q1. I am in charge of personnel (but not the owner) of a private company and I decide to hire one of my close family member who, however, is the most competent person in the labor market to play a certain role.	67.4%	30.2%	2.4%	n.a.
Q1.1. In Q1, if I were also the owner of the company	27.9%	68.6%	3.5%	n.a.
Q1.2. In Q1, if I were in a public administration	90.7%	8.1%	1.2%	Yes
Q1.3. In Q1, if my family member were not a competent person	87.2%	11.6%	1.2%	n.a.
Q2. I am a university professor and during an exam I must assess a family member, but I am a person with sound moral principles and am not influenced.	84.9%	14.0%	1.1%	Yes
Q3. I am the purchasing manager of my administration, and now my wife (or husband) is hired by one of my suppliers.	76.7%	19.8%	3.5%	Yes
Q4. I am the mayor of a municipality and I purchase services from an insurance company by which my son is employed.	80.2%	14.0%	5.8%	Yes
Q5. I work in public administration and I carry out parallel activities forcing me to fail to meet commitments with my administration.	73.3%	20.9%	5.8%	No
Q6. I am a physician and I have to decide whether to give priority to the care of patient A or patient B.	12.8%	81.4%	5.8%	No
Q7. I am a politician and I have to choose between building a road or a school.	2.3%	87.2%	10.5%	No
Q8. I am a university professor and during an exam I feel the desire to benefit a student cheering for my football team.	51.2%	43.0%	5.8%	No

Interessant zijn de derde en vijfde situatie. In beide gevallen weet bijna 25 procent niet te onderscheiden dat er hier wel degelijk sprake is van belangenverstremgeling. Bij de derde situatie is er sprake van een potentiële en schijnbare vorm van belangenverstremgeling. De ambtenaar in kwestie kan de organisatie van zijn vrouw of man voortrekken ten opzichte van een andere organisatie. De ambtenaar heeft hier een niet-financieel belang wat kan leiden tot

feitelijke belangenverstremgeling in de toekomst. De vijfde situatie, waar een ambtenaar door andere activiteiten zijn publieke taak niet meer kan uitvoeren wordt ook door bijna 25 procent niet tot belangenverstremgeling gerekend. Kernaghan en Langford (1990) zouden deze situatie wel tot belangenverstremgeling rekenen (paragraaf 2.6).

Di Carlo (2013) concludeert aan de hand van onderzoek door wetenschappers en verschillende ethische codes dat wordt voorgedaan dat ambtenaren een duidelijk beeld hebben van het begrip belangenverstremgeling. Ambtenaren zouden een duidelijk beeld hebben van belangenverstremgeling, hoe het probleem zich kan voordoen en hoe belangenverstremgeling mogelijk schade aan kan richten. De resultaten van het onderzoek schetsen een ander beeld. Hoewel 91 procent aangeeft belangenverstremgeling te kunnen definiëren, weet slechts 37 procent af van het bestaan van potentiële, schijnbare en daadwerkelijke belangenverstremgeling. Ambtenaren denken het begrip te kunnen definiëren en herkennen, maar als er concrete situaties voorgelegd worden, dan zijn ambtenaren onzeker of komen ze tot verschillende conclusies van wat al dan niet belangenverstremgeling is.

4.3 Samenvattend

In de afgelopen hoofdstukken is uitgebreid stilgestaan bij het onderwerp belangenverstremgeling. In het tweede, theoretisch-conceptuele hoofdstuk, is uitgebreid ingegaan op de definitie van belangenverstremgeling. Vervolgens is in hoofdstuk drie ingegaan op de omgang met belangenverstremgeling. In dit empirische hoofdstuk zijn drie studies naar belangenverstremgeling behandeld: twee Nederlandse en één Italiaanse. De onderzoeken geven enkele interessante uitkomsten. De Nederlandse onderzoeken geven onder andere aan dat ambtenaren zichzelf als meer integer zien dan politieke ambtsdragers. Ook gaan raadsleden nog wel eens de mist in met vertrouwelijke informatie en het voeren van het woord op onderwerpen waar men als privépersoon bij betrokken is (zodra een gemeenteraadslid meestemt kan hier volgens de RvS belangenverstremgeling worden aangerekend zoals blijkt uit hoofdstuk drie). Het Italiaanse onderzoek laat zien dat ambtenaren het begrip belangenverstremgeling denken te kunnen definiëren, maar als er concrete situaties worden voorgelegd gaat men soms de fout in.

Ondertussen is het begrip belangenverstremgeling voldoende behandeld voor het maken van de stellingen waarmee in dit onderzoek gewerkt is. Het volgende hoofdstuk richt zich dan ook op de gebruikte methodologie in dit onderzoek: de Q-methodologie.

Hoofdstuk 5 - Methodologisch Kader

In dit hoofdstuk wordt de aanpak van dit onderzoek beschreven. Er wordt eerst ingegaan op de gebruikte Q-methodologie en vervolgens worden de gemaakte keuzes uitgelegd. In het kort is een Q-methodologisch onderzoek zowel een kwalitatief als kwantitatief onderzoek waarin respondenten een lijst met stellingen moeten verdelen op een normale verdeling. In deze normale verdeling moet de respondent aan de linkerkant stellingen plaatsen waar hij/zij het helemaal mee oneens zijn, en aan de rechterkant dienen stellingen te worden geplaatst waar de respondent het helemaal mee eens is. Omdat er slechts een beperkt aantal stellingen in de uiterste waarden kan worden geplaatst dient de respondent keuzes te maken in wat hij/zij belangrijker vindt. Vervolgens wordt deze informatie verwerkt in een computerprogramma waarna conclusies kunnen worden getrokken. Hoe dit precies in zijn werk gaat, wordt in dit hoofdstuk uitgelegd.

5.1 Q-methodologie: Wat is het?

De Q-methodologie is bedacht en ontwikkeld door William Stephenson in de jaren 1930 (McKeown & Thomas 1988: 11). De ontwikkeling is voortgekomen uit Stephenson's wens om een wetenschappelijk kader voor het bestuderen van subjectiviteit te ontwikkelen. Zijn antwoord op deze wens was de ontwikkeling van een methode waarbij een individu zijn of haar standpunten over een onderwerp kan geven, waarna deze standpunten kunnen worden vergeleken met de standpunten van andere individuen (Coogan & Herrington, 2011: 24). Met een Q-methodologie kunnen meningen van groepen respondenten over een onderwerp worden weergegeven. Zoals eerder beschreven is de Q-methodologie een alternatief voor de R-methode. De R-methode zoekt naar mogelijke relaties tussen variabelen. In tegenstelling tot de R-methode vergelijkt en correleert de Q-methodologie subjectieve belevingen van respondenten in plaats van mogelijke relaties tussen variabelen (Brown, 1980: 12). Het doel van een Q-methodologie is niet het generaliseren naar een grotere populatie: 'what proportion of the population belongs to one factor rather than another is a wholly different matter and one about which Q technique as such is not concerned' (Brown 1980: 192). Q-methodologie bevat zowel kwalitatieve als kwantitatieve elementen (Watts & Stenner, 2005: 79). Het kwalitatieve element bestaat uit interviews/verduidelijkende vragen en het kwantitatieve element bestaat uit een computerprogramma die uitkomsten met elkaar correleert (hierover later meer).

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een Q-methodologie omdat deze methode zich goed leent voor onderzoek naar de subjectieve beleving van respondenten over een onderwerp. Met de Q-methodologie kunnen respondenten met dezelfde meningen worden geïdentificeerd en in een groep geplaatst worden met respondenten met een soortgelijke mening. Door enkel een kwalitatieve methode te gebruiken kan er in mindere mate een correlatie worden gezocht tussen verschillende respondenten. Tegelijkertijd helpt de Q-methodologie bij het onderdrukken van het focussen op een meerderheidsstandpunt, omdat er door een focus op overeenkomsten en verschillen tussen respondenten de verscheidenheid aan standpunten duidelijk worden. Ten opzichte van enkel een kwantitatieve benadering heeft de Q-methodologie ook voordelen. De kracht van de Q-methodologie is dat het in alle stappen gebruik maakt van subjectieve informatie van respondenten²⁴. Zo komen de uitkomsten niet enkel voort uit kwantitatieve factoranalyse, maar wordt er ook gebruik gemaakt van de motivering van keuzes en voorkeuren (Jedeloo & van Staa, 2009).

Een Q methodologie bestaat uit vijf opeenvolgende stappen. De eerste stap is het verzamelen van informatie en uitspraken over het onderwerp van studie. Dit wordt de ‘Concourse’ genoemd. De tweede stap is de ontwikkeling van de zogenaamde ‘Q-set’. Hier wordt de grote hoeveelheid informatie/uitspraken van de Concourse teruggebracht tot een hanteerbare Q-set: stellingen over het onderwerp. De derde stap is het bepalen van de deelnemers (de P-set). In de vierde stap worden de deelnemers (P-set) gevraagd de Q-set (stellingen) te sorteren naar de mate van hun instemming. Dit wordt ook wel de ‘Q-sort’ genoemd. De laatste stap is de analyse en interpretatie van de gevonden uitkomsten. Deze uitkomsten worden ook wel factoren genoemd (Brown, 1980; De Graaf en van Exel, 2005). In de komende paragrafen worden de stappen uitgebreid behandeld. Eerst wordt de stap nader besproken, waarna specifiek wordt ingegaan op dit onderzoek en keuzes worden verantwoord.

5.2 Stap één en twee: Het bepalen van de Concourse en het creëren van de Q-set

Het bepalen van de Concourse is de eerste stap van een Q-methodologisch onderzoek. Brown (1993) geeft een eigen omschrijving van de concourse: *“the flow of communicability surrounding any topic” in “the very stuff of life, from the playful banter of lovers or chums to the heady discussions of philosophers and scientists to the private thoughts found in dreams*

²⁴ Deze uitspraak moet voor mijn onderzoek enigszins genuanceerd worden. Zoals eerder omschreven heb ik geen focusgroepen gehouden, maar ben ik met literatuur aan de slag gegaan voor het vormen van stellingen. In dit onderzoek is dus niet in alle stappen gebruik gemaakt van enkel subjectieve informatie. Deze stellingen zijn vervolgens besproken/aangepast met Hans Groot als expert op het gebied van integriteit. de stellingen.

and diaries". Brown noemt het ook wel 'the universe of viewpoints' (Brown 1993, 95). In de eerste stap wordt er een overzicht gemaakt van bestaande opvattingen en argumenten over het onderwerp van studie. De Concourse wordt verzameld door middel van het raadplegen van kranten, opiniebladen, focusgroepen, wetenschappelijke literatuur, uitspraken van stakeholders en interviews met deskundigen (De Graaf & van Exel, 2005).

De Concourse kan gezien worden als ruwe data. De tweede stap is om uit deze ruwe data tot een hanteerbare set van uitspraken te komen. Dit proces is volgens Brown van cruciaal belang, maar Brown geeft wel aan dat dit proces 'more an art than a science' is (Brown, 1980: 186). Deze uitspraak betekent niet dat er geen sprake moet zijn van een systematische aanpak die transparant is. Maar de Q-methodologie biedt hier wel ruimte om een iets andere aanpak te hebben. Elke onderzoeker gebruikt een eigen structuur om tot stellingen te komen, wat ervoor kan zorgen dat een andere onderzoeker een andere Q-set kan genereren. Er worden twee argumenten gegeven waarom dit niet een probleem is. Zo is ongeacht het uitgangspunt, het doel altijd om te komen tot een Q-set die representatief is voor het brede scala aan bestaande opvattingen over het onderwerp. Daarnaast is het de respondent de persoon die een betekenis geeft aan de uiteindelijke stellingen (De Graaf & van Exel, 2005: 5).

In dit onderzoek zijn de eerste twee stappen samengevoegd. Zoals aangegeven in het eerste hoofdstuk is belangenverstremgeling geen onderwerp waar nog geen informatie over bekend is. De literatuur biedt wel degelijk inzichten en er zijn ook diverse wetenschappers bezig met het onderwerp. In deze scriptie is er in de eerste vier hoofdstukken een literatuurverkenning gedaan om te kijken wat er bekend is over het onderwerp. Vervolgens ben in als onderzoeker op zoek gegaan naar interessante onderwerpen, onduidelijkheden en uitspraken op het gebied van belangenverstremgeling. Deze onderwerpen en uitspraken kunnen worden gebruikt om te achterhalen welke opvattingen de respondenten hebben over belangenverstremgeling. De bestaande literatuur uit de hoofdstukken twee tot en met vier vormen de input voor de stellingen. De literatuur snijdt diverse onderwerpen aan. Zo is er discussie over de definitie van het begrip en bestaat er onduidelijkheid over wat belangenverstremgeling precies is; een eenduidige definitie ontbreekt. Ook jurisprudentie laat zien dan belangenverstremgeling een lastig te definiëren concept is. Daarnaast is er gesproken over integritisme wat mogelijkwijs leidt tot angst bij bestuurders en ambtenaren. Integritisme staat weer in relatie met de media. Er is ook ingegaan op vormen van belangenverstremgeling en beleid om belangenverstremgeling tegen te kunnen gaan. Deze informatie heeft geleid tot een lijst met stellingen. Deze stellingen zijn samen met Hans

Groot²⁵ besproken en waar nodig aangepast en aangevuld. Deze uiteindelijke lijst met 37 stellingen vormt de Q-set van dit onderzoek (en is te vinden in de bijlage)²⁶.

Er is geen vast aantal stellingen in een Q-methodologisch onderzoek (Cross, 2005: 209). Meer stellingen zorgen voor een langere sorteertijd. Een studie met 50 uitspraken kost tussen 30 tot 60 minuten om te sorteren (Danesh, Baumann & Cordingley, 2008). Omdat tijd voor respondenten kostbaar is, is er in dit onderzoek besloten voor een aantal van 37 stellingen. De stellingen dienen zowel positief als negatief te zijn. Dit voorkomt dat uitspraken zich opstapelen aan de positieve of negatieve kant bij het verdelen van de uitspraken in de uiteindelijke Q-sort (hierover meer bij stap vier) (Du Plessis, 2005: 148).

5.3 Stap drie: Het bepalen van de P-set

Na het bepalen van Q-set moet de P-set worden bepaald. De P-set is een ander woord voor de respondenten die deelnemen aan het onderzoek. Belangrijk bij het bepalen van de P-set is de gedachte dat de Q-methodologie begint met het denkbeeld van een eindige diversiteit, waarbij de waarheid verkrijgen niet het doel is. Het doel is het verzamelen en verkennen van de verschillen in belevingen die mensen hebben over een onderwerp (Cross 2005: 209). Het idee van een eindige diversiteit rechtvaardigt het gebruik van een klein aantal respondenten. Binnen een Q-methodologie wordt snel een punt bereikt waar extra informatie van grote aantallen respondenten geen toegevoegde waarde meer heeft en een verzadigingspunt wordt bereikt (Brown, 1980: 194). De Q-methodologie maakt daarom dan ook meestal gebruik van veertig tot zestig respondenten. Dit aantal is echter geen vereiste. Een Q-methodologie kan ook met minder respondenten effectief zijn (Watts & Stenner, 2005: 79). De P-set is over het algemeen kleiner dan de Q-set (van Exel & de Graaf, 2005: 6).

Het deelnemen van respondenten met verschillende gezichtspunten en houdingen ten aanzien van een onderwerp is van belang. Een P-set wordt dan ook niet willekeurig

²⁵ Hans Groot is expert op het gebied van integriteit en is onder andere werkzaam geweest bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de gemeente Amsterdam, de Nationale ombudsman, de provincie Noord-Holland, Het BIOS op het gebied van integriteit. Op dit moment is de heer Groot werkzaam als Adviseur Integriteitonderzoek Politieke Ambtsdragers bij het Huis voor klokkenluiders.

²⁶ Ondanks meerdere checks is er een fout ingeslopen in de stellingen 11, 17, 18 en 19. In de laatste aanpassing zijn de stellingen veranderd en is van raadsleden en wethouders het woord publieke ambtsdragers gemaakt. Ondanks een laatste check door meerdere mensen is er niet opgemerkt dat dit politieke ambtsdragers had moeten zijn. Bij het schrijven van de laatste hoofdstukken is deze fout pas opgemerkt. Geen enkele respondent heeft deze fout gezien. In alle begeleidende tekst bij de online Q-test en de brieven naar respondenten is in alle tijden gesproken over politieke ambtsdragers. Antwoorden van respondenten bij de stellingen waren duidelijk gericht op wethouders en raadsleden. Daarnaast zegt het BIOS over publieke ambtsdragers: *'Publieke ambtsdragers maken geen deel uit van de ambtelijke organisatie'* (BIOS, 2010: 9). Er wordt ondanks deze fout dan ook alsnog gesproken over politieke ambtsdragers.

samengesteld. Enkel respondenten die relevant worden geacht worden geselecteerd voor het onderzoek. Er wordt bijvoorbeeld gekozen voor personen die naar verwachting een helder en duidelijk standpunt hebben ten aanzien van het probleem (De Graaf & van Exel, 2008: 65) De P-set hoeft geen representatieve afspiegeling van de totale populatie te zijn (Du Plessis, 2005: 150).

Dit onderzoek richt zich op politieke ambtsdragers en ambtenaren binnen gemeenten. Politieke ambtsdragers binnen gemeenten zijn de bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers. Bestuurders zijn Burgemeester en Wethouders en gekozen volksvertegenwoordigers zijn gemeenteraadsleden (VNG, 2013). Volgens de Ambtenarenwet artikel 1 (Ambtenarenwet, 1929, artikel 1) is een ambtenaar een persoon die is aangesteld om in de openbare dienst werkzaam te zijn. Tot de openbare dienst behoren alle diensten en bedrijven die door de Staat en de openbare lichamen beheerd worden.

Voor het verkrijgen van respondenten is in eerste instantie gebruik gemaakt van het eigen netwerk. Vervolgens is er gebruik gemaakt van *snowball sampling* om met meer respondenten in contact te komen. Snowball sampling is een methode die vaker wordt gebruikt in kwalitatief onderzoek. Respondenten kunnen connecties hebben met mensen die ook relevant zijn en willen meewerken aan het onderzoek (Babbie, 2012: 129). Er is voor snowball sampling gekozen omdat dit een methode is die veel gebruikt wordt in Q-methodologie (Watts en Stenner, 2005: 70).

Voor de groep ambtenaren zijn ambtenaren geselecteerd die werkzaam zijn op een gemeentehuis, omdat 'werkzaam voor een openbare dienst' niet genoeg gespecificeerd is. Er is specifiek gekozen voor ambtenaren met een hogere functie binnen de gemeente. Uit onderzoek naar de kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren binnen de gemeente Amsterdam kwam naar voren dat hogere ambtenaren drie spanningsvelden ervaren bij het uitvoeren van de taken. Dit waren ambtelijke nevenactiviteiten, ondernemerschap en de politiek-ambtelijke relatie (Bovens, Pikker & Harreman, 2004). Door deze spanningsvelden verwacht ik dat respondenten beter in staat zijn een mening te hebben over de interpretatie van het begrip belangenverstrengeling.

5.4 Stap vier: De Q-sort

De vierde stap in het onderzoek is het sorteren van de stellingen: de Q-sort. Bij de Q-sort worden de uitspraken door de respondenten geordend op de Q-sort tabel. Een Q tabel wordt gekenmerkt door een symmetrische verdeling van de uitspraken. Voor dit onderzoek is voor

motivatie om een stelling op de uiterste waarde te plaatsten. Het doel van de interviews is het verkrijgen van inzicht in de motivering van respondenten voor de uitkomsten van de Q-sort (Gallagher & Porock, 2010: 296). Het interview heeft niet als doel om te onderzoeken wat respondenten vinden van het onderwerp (dit wordt afgeleid uit de uiteindelijke factoranalyse van de Q-sort), maar om meer te weten te komen over de overtuigingen en waarden van de stelling (Wong, Eiser, Mrtek & Heckerling, 2004).

De tweede manier voor de Q-sort is een online versie van de Q-methodologie.²⁷ De online methode volgt dezelfde stappen als de één-op-één ontmoeting met respondenten. Aan het eind van de Q-sort worden respondenten gevraagd een motivering te geven voor de uitspraken op de uiterste waarden. De online methode is gebruikt om meer respondenten te betrekken bij het onderzoek. Van Tubergen en Olins (1979) zijn na onderzoek tot de conclusie gekomen dat de uitkomsten van een Q-sort via e-mail gelijk zijn aan de uitkomsten van een-op-een ontmoetingen. Reber, Kaufman en Cropp hebben onderzoek gedaan naar computer- en interview gerelateerde Q-sorts. Er is geen duidelijk verschil zichtbaar in de betrouwbaarheid en validiteit van beide methoden. Interviews hebben wel een voordeel, omdat de resultaten beter kunnen worden begrepen, wat leidt tot een betere interpretatie. Zo kan er worden doorgevraagd bij een antwoord van de respondent (De Graaf & van Exel, 2005: 66).

5.5 Stap vijf: De Q-analyse

In de laatste stap worden de Q-sorts geanalyseerd door middel het programma PQ Method (versie 2.35).²⁸ Dit programma berekent door middel van een factoranalyse correlaties tussen de verschillende Q-sorts. Met andere woorden, een factoranalyse berekent de correlatiecoëfficiënten tussen de Q-sorts door gemeenschappelijke standpunten van de respondenten te identificeren (Danesh et al, 2008: 766). Het programma vormt vervolgens de verschillende Q-sorts van respondenten tot een factor (ook wel profiel genoemd). Dit is een groep van respondenten die de uitspraken op min of meer eenzelfde manier hebben gesorteerd (Webler, Danielson en Tyler 2009: 26).

Voordat de factoranalyse uitgevoerd kan worden moeten er een aantal stappen doorlopen worden. Zo dient de onderzoeker in de eerste stap zijn stellingen (Q-sets) in PQ

²⁷ www.qsortware.net (Software ontwikkeld door A. Pruneddu)

²⁸ Dit programma is te downloaden via: <http://schmolck.userweb.mwn.de/qmethod/downpqwin.htm>

method op te slaan. Vervolgens dienen te Q-sorts per respondent ingevoerd te worden. Als deze twee stappen doorlopen zijn kan gestart worden met de factoranalyse.

Er zijn verschillende vormen van factoranalyse. Het programma PQ methods biedt twee mogelijkheden. De eerste methode is een 'Centroid analyse' en de tweede methode is 'Principal Component analyse'. Geen van beide methoden is wiskundig superieur. Binnen de Q-methodologische studies is de Centroid analyse de oudste techniek en heeft daarom de voorkeur in Q-methodologische studies (Watts & Stenner, 2005: 80). Ook deze studie maakt gebruik van de Centroid analyse. Er kan hier gekozen worden hoeveel factoren het programma moet berekenen (er kunnen tussen de twee en acht factoren geladen worden). Brown's methode gebruikt berekend zeven factoren: 'the magic number seven is generally suitable' (Brown, 1980: 223). Uiteindelijk wordt hier vervolgens zelf bepaald hoeveel factoren geroteerd gaan worden (hierover straks meer). Deze factoren zijn de groepen met respondenten die dicht bij elkaar liggen qua mening (dus respondenten die stellingen ongeveer hetzelfde plaatsten).

Na het berekenen van de verschillende factoren met de Centroid analyse door PQ Methods, worden eigenwaarden gegeven. Als de eigenwaarde van een factor laag is, dan draagt de factor weinig bij aan de verklaring van verschillende gegeven profielen (Webler, Danielson en Tyler, 2009: 30). Meestal worden factoren met een eigenwaarde die hoger is dan 1,0 gebruikt. Eigenwaarden, die lager zijn dan 1,0, kunnen worden beschouwd als onbelangrijk (Brown, 1980: 40). De eigenwaarden, die hoger zijn dan 1,0 zijn kunnen worden gezien als verschillende profielen of standpunten van respondenten.

De volgende stap is het roteren van de factoren (profielen). Er moet gekozen worden hoeveel van de eerder gekozen zeven factoren geroteerd gaan worden. Als een regel in de Q-methodologie worden slechts drie tot vier factoren als waardevol gezien (Du Plessis, 2005: 162). Er zijn een aantal regels die helpen bij het kiezen van de juiste hoeveelheid factoren. De eerste regel is dat het gebruik van minder factoren beter is. Het maakt de verschillende standpunten beter te begrijpen. Ten tweede moet het aantal 'confounders' (respondenten die op meerdere factoren worden geladen²⁹) en 'non-loaders' (respondenten die niet op een factor worden geladen³⁰) beperkt worden. Ten derde is een lage correlatie tussen factoren gewenst. Hoe hoger de correlatie, hoe meer de factoren overeenkomen met elkaar. Ten vierde moet er gezocht worden naar zogenaamde clusters (meerdere respondenten die binnen eenzelfde

²⁹ Het laden op meerdere factoren betekend dat een respondent zijn stellingen onvoldoende onderscheidend heeft neergelegd ten opzichte van andere factoren. Er zijn teveel overeenkomsten.

³⁰ Het niet kunnen laden op een factor betekend dat een respondent de stellingen totaal anders heeft neergelegd dan andere respondenten.

factor worden geladen) (Webler, Danielson & Tuler 2009: 32). Volgens Brown (1980) kan een factor pas als waardevol worden gezien als een factor lading minimaal uit vier personen bestaan. Het programma PQ Methods biedt twee opties voor het roteren van de factoren. De eerste methode is een handmatige rotatie en de tweede methode is 'Varimax rotatie'. Varimax is een algoritme dat probeert de factoren te roteren zodat respondenten worden geassocieerd met de factorlading waar zij het best bij passen (Webler, Danielson & Tuler 2009: 30). Een handmatige methode kan worden gekozen vanuit een theoretische redenering. Zo kunnen de respondenten bijvoorbeeld worden geclusterd op demografische variabelen, zoals geslacht en onderwijs (Danesh et al, 2008: 766-767). Omdat het doel van de Q-methodologie het verkrijgen van groepen standpunten die bestaan tussen respondenten is, is de Varimax methode wiskundig superieur vergeleken met de handmatige methode. Ook volgens Watts & Stenner (2005:81) is de Varimax rotatie de beste methode.

Na de Centroid analyse en de Varimax rotatie worden de factorladingen gegeven. Factorladingen geven de mate aan waarin de Q-sort van een individu correleert met een bepaalde factor (profiel). De ladingen kunnen theoretisch variëren van volledige overeenstemming (1) tot volledige onenigheid (-1). Als een factorlading 0 is, dan is er geen overeenkomst. Als een respondent hoger scoort dan een minimale score, dan kan de respondent worden toegeschreven aan een bepaalde factor. Om de minimale score te berekenen wanneer een respondent kan worden toegeschreven aan een factor, wordt de volgende formule gebruikt: $2.58 \div \sqrt{N}$. N is het totale aantal uitspraken (Webler, Danielson & Tuler 2009: 31). Het toewijzen van een respondent aan een bepaalde factor wordt 'flagging' genoemd.

De laatste stap voordat de factoren geïnterpreteerd kunnen worden, is het berekenen van de factorscores en het bekijken van zowel de kenmerkende als onderscheidende stellingen. Een factorscore is de genormaliseerde gemiddelde Z-score, van de respondenten, die de factor definiëren. Door het hanteren van Z-scores kan er een ideale Q-sort voor elke factor bepaald worden. Deze geïdealiseerde Q-sort geeft aan hoe een respondent, met een 100% lading op een bepaalde factor, de 37 stellingen geordend zou hebben (Van Exel & De Graaf, 2005: 67). (Van Exel & De Graaf, 2005: 67).

Voordat de uitkomsten besproken worden dient er nog ingegaan te worden op de geïdealiseerde Q-sorts. De geïdealiseerde Q-sort geeft aan hoe een respondent, met een 100% lading op een bepaalde factor (profiel), de 37 stellingen geordend zou hebben (Van Exel & De Graaf, 2005: 67). De geïdealiseerde Q-sorts geven ook aan in hoeverre elke stelling van het middelpunt van de Q-sort verwijderd ligt. Stellingen met een hoge en dus positieve Z-score

representeren de rechterkant van de geïdealiseerde Q-sort (+3). De stellingen met een lage en dus negatieve Z-score geven de linkerkant aan (-3). Deze stellingen worden ook wel karakteristieke stellingen genoemd. Daarnaast zijn er onderscheidende stellingen. Dit zijn stellingen die significant verschillen van positie ten opzichte van de positie van de geïdealiseerde Q sortering van de andere profielen.

5.6 Betrouwbaarheid en Validiteit

De Q-methodologie wordt gezien als een alternatief voor de R-methoden. In de R-methoden zijn betrouwbaarheid en validiteit centrale begrippen. William Stephenson heeft over betrouwbaarheid en validiteit het volgende gezegd: *'validity (and reliability) should not be held ... relevant to problems in Q'* (Brouwer, 1992/1993: 3 in Watts en Stenner, 2012). Volgens Stephenson is de manier waarop de R-methodologie aankijkt tegen betrouwbaarheid en validiteit niet van toepassing op de Q-methodologie (Watts en Stenner, 2012: 51).

De betrouwbaarheid van onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en de consistentie. Nauwkeurigheid heeft betrekking op de meetinstrumenten. Bij consistentie gaat het over de repliceerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2007: 55) De betrouwbaarheid van de resultaten van Q-methodologische studies zijn bekritiseerd (Thomas & Baas, 1992). Binnen de Q-methodologie is de belangrijkste vorm van betrouwbaarheid de repliceerbaarheid. Een onderzoek is betrouwbaar als eenzelfde onderzoek dezelfde resultaten geeft. De vraag is of de uitkomsten van een Q-methodologie hetzelfde zijn als dezelfde uitspraken worden voorgelegd aan een nieuwe groep vergelijkbare respondenten (De Graaf & van Exel, 2008: 60). Brown (1980) en Dennis (1992) hebben de betrouwbaarheid van de Q-methodologie geverifieerd met behulp van het her-testen van de procedure. Het afnemen van dezelfde Q-set op dezelfde individuen en op twee verschillende tijdstippen, resulteerde in correlatiecoëfficiënten van 0,80 of hoger, waardoor geconcludeerd werd dat uitkomsten van een Q-methodologie betrouwbaar zijn (Danesh et al, 2008: 766).

Interne validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek (Van Thiel, 2007: 56). Wordt er gemeten wat de onderzoeker wil meten? Een R-methodologie kent interne validiteit als er succesvol wordt gemeten wat men wilt meten (Watts en Stenner, 2012: 51). Brown (1980: 174-175) stelt over interne validiteit het volgende: *'the concept of internal validity has very little status in a Q-methodology, since there is no outside criterion for a person's own point of view'*. Zonder een vergelijkbare maatstaf of referentiepunt is de definitie van interne validiteit van de R-methodologie betekenisloos voor een Q-

methodologie. Toch wordt er binnen een Q-methodologie wel gemeten wat de onderzoeker wil meten. De Q-methodologie legt standpunten of perspectieven van de respondenten over een onderwerp vast. Omdat een groep respondenten participeert, kunnen uiteindelijk enkele factoren worden berekend. Deze factoren worden ondersteund door meerdere respondenten in het onderzoek. Deze factoren worden gedeeld door meerdere respondenten, waardoor verschillende standpunten en perspectieven gemeten zijn (Watts en Stenner, 2012: 52).

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2007: 56). De Q-methodologie heeft vanwege een kleine steekproef voor het onderzoeken van subjectiviteit kritiek gekregen op de generalisatie van de uitkomsten. Thomas en Baas (1992) concludeerden dat het de sceptische houding ten aanzien van generalisatie ongegrond is. Een Q-methodologisch onderzoek heeft niet de intentie om te generaliseren naar een bredere populatie (De Graaf & Exel, 2008: 56). De beperkte generaliseerbaarheid komt voort uit het gebruik van een niet-representatieve (beperkte) groep respondenten (ten opzichte van de gehele populatie). Hierdoor kan de Q-methodologie geen uitspraken doen over hoe vaak de gevonden standpunten voorkomen in een bepaalde populatie. Wel wijst de Q-methodologie op het bestaan van patronen waarop hypothesen voor vervolgonderzoek ontwikkeld kunnen worden (Jedeloo & van Staa, 2009). Een vervolgonderzoek met enquêtes kan gebruikt worden om de gevonden opvattingen en belevingen te generaliseren naar de gehele populatie (Van Eijk & Steen, 2014: 365).

5.7 Samenvattend

Dit hoofdstuk is ingegaan op de gebruikte methode in dit onderzoek. Er is ingegaan op gemaakte keuzes en de manier waarop uitkomsten tot stand komen. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten besproken.

Hoofdstuk 6 – Data analyse

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op genomen stappen die genomen zijn voor de Q-analyse. Er wordt uitgelegd hoe gekomen is tot de uitkomsten. De uiteindelijke uitkomsten worden teruggekoppeld aan de literatuur uit de hoofdstukken twee tot en met vier.

6.1 De Q-sorts

In totaal hebben 34 respondenten de Q-sort succesvol afgerond in dit onderzoek.³¹ Van de 34 respondenten waren er tien wethouders, dertien raadsleden, tien ambtenaren en ook één burgemeester. Eerder is aangegeven dat er ambtenaren geselecteerd zijn met een hogere functie binnen de gemeenten. De groep ambtenaren bestond onder andere uit een directeur, afdelingshoofden, een griffier en een gemeentesecretaris. In totaal hebben 17 respondenten de online versie van de Q-sort gemaakt omdat zij de online versie verkozen boven een gesprek. Met de andere 17 respondenten is om de tafel gezeten en is een vervolggerek gehouden om onder andere achter de motivatie van de uiterst geplaatste stellingen te komen.

De data van de Q-sorts is vervolgens ingevoerd in het programma PQ method, waarna gestart is met het draaien van analyses. Er is zoals uitgelegd gekozen om in eerste instantie zeven factoren te creëren met PQ method. Vier factoren hadden hier een eigenwaarde die hoger was dan 1.0 (zie tabel 6). Uit deze tabel blijkt dat de eerste factor 35 procent van de totale variantie kan verklaren. Een grote groep respondenten plaatst zich bij deze factor. Vervolgens zijn de factoren geroteerd. Er zijn analyses uitgevoerd met het behouden van vier, drie en twee factoren. Als laatste is ook nog een analyse uitgevoerd met slechts één factor. Normaliter ontstaan er zo een aantal onderscheidende factoren (profielen) die een verschillend beeld geven omdat respondenten verschillende stellingen anders plaatsen. De uitkomsten van dit onderzoek zijn iets complexer. Om deze reden worden ook de analyses met vier, drie en twee factoren besproken om meer duidelijkheid te geven over het proces van de Q-analyse.

Voor de analyses van zowel vier, drie en twee factor(en) zijn de geïdealiseerde Q-sorts berekend. Deze geïdealiseerde Q-sorts zijn terug te vinden in de bijlage. Daarnaast zijn de onderscheidende stellingen, stellingen die significant verschillen van positie ten opzichte van de positie van de geïdealiseerde Q sortering van de andere profielen aangeduid met een * of een # in de bijlage.

³¹ Eigenlijk hebben 35 respondenten succesvol de Q-sort gemaakt. Echter één respondent geeft bij opmerkingen het volgende aan: ‘ik heb uitspraken moeten plaatsen in kolommen waar ik dat niet wilde. Anders gaf het programma een foutmelding. Mijn sortering is dus niet conform mijn mening’. Wegens deze motivering is gekozen om de Q-sort van deze respondent (een raadslid) niet bij de uitkomsten te betrekken.

Tabel 6

	Factor	Factor	Factor	Factor	Factor	Factor	Factor
	1	2	3	4	5	6	7
Eigenvalues	11.97759	1.9562	0.15632	1.53281	1.10325	0.13733	1.3866
% Explained Variance	35	6	0	5	3	0	4

6.2 De analyse met vier factoren

Er is allereerst gestart met het analyseren van vier factoren³². Bij het toewijzen van een respondent aan een bepaalde factor³³, ook wel ‘flagging’ genoemd, werden er op drie van de vier factoren respondenten geplaatst. Dat op de vierde factor geen respondent geplaatst wordt betekent dat deze vierde factor teveel overeenkomsten vertoont in vergelijking met de andere factoren en daardoor niet genoeg onderscheidend is. Dit betekent vervolgens dat de respondenten de stellingen dus in zekere mate gelijk ingedeeld hebben op de Q-sort tabel. Vijftien respondenten werden bij de eerste factor ingedeeld, respectievelijk zeven bij de tweede factor en zeven bij de derde factor. Volgens Brown (1980) kan een factor pas als waardevol worden gezien als een factorlading minimaal uit vier personen bestaan. De uitkomsten voldoen aan dit punt van Brown. Wel konden vijf respondenten niet op een factor worden geplaatst omdat zij non-loaders of confounders zijn. Zo werd respondent acht bijvoorbeeld op de eerste en de tweede factor geladen. Het hebben van vijf non-loaders en confounders botst met het punt van Webler, Danielson & Tuler om zo min mogelijk non-loaders of confounders te hebben. Een ander punt waar naar gestreefd moet worden is een lage correlatie tussen de factoren. Bij het draaien van een analyse van vier factoren en dus het behouden van drie van deze factoren (omdat er op één factor niemand laadde) was deze correlatie tussen de drie factoren rond de 0.60, wat respectievelijk hoog is.

De uitkomsten van een analyse met vier factoren (en dus drie factoren waar respondenten op geladen werden) worden hieronder weergegeven. In de bijlage is de geïdealiseerde Q-sort te vinden. Met het behouden van drie factoren zijn de grootste

³² Er is dus in eerste instantie gezocht naar vier groepen die stellingen voldoende onderscheidend hebben neergelegd ten opzichte van elkaar tijdens de Q-sort.

³³ Nogmaals (zie 5.5): Een factor is een groep van respondenten die de uitspraken op min of meer eenzelfde manier hebben gesorteerd (Webler, Danielson en Tyler 2009: 26).

verschillen te zien tussen de geplaatste stellingen in vergelijking met analyses met minder factoren. Toch kan er gezegd worden dat de uitkomsten niet bijzonder veel verschillen van elkaar.

In dit onderdeel wordt in eerste instantie de gehele factor besproken, dus alle mensen die bij een factor geladen zijn kunnen gezien worden als een groep met dezelfde mening. Als er wordt gesproken over de respondent van factor A, dan worden alle respondenten bedoeld die bij factor A geladen zijn. Later in dit stuk (paragraaf 6.5) wordt ook nog specifiek op onderwerpen ingegaan die voortkomen uit de literatuur uit hoofdstuk twee tot en met vier. Bij deze bespreking van specifieke onderwerpen worden de factorladingen losgelaten.

Tabel 7

Kenmerkende stellingen factor A

Stelling		A	B	C
21	Het is mij duidelijk wanneer ik afstand moet nemen van nieuw te vormen beleid indien ik daar persoonlijk belang bij heb.	3	2	2
23	Belangenverstremgeling is een bedreiging voor het lokale politieke bedrijf.	3	2	1
7	De pers heeft een belangrijke rol te spelen bij het signaleren van belangenverstremgeling.	3	0	0
27	Als iemand privébelangen mengt met publieke belangen en de uitkomsten gunstig zijn voor de gemeente, dan is de actie niet verwijtbaar.	-3	-2	-3
8	Belangenverstremgeling hoeft niet verkeerd te zijn, zolang je maar heel duidelijk en transparant laat zien voor welke belangen je ijvert.	-3	0	2
15	Ik ben soms bang dat ik de schijn van belangenverstremgeling wek bij collega's.	-3	-3	-3

De respondent van factor A (zie tabel 7) is zelfverzekerd als het aankomt op het gebied van belangenverstremgeling: stelling 21 en stelling 15. Deze stellingen zijn zogenaamde consensus stellingen (de plaatsing van de stelling is niet significant verschillend ten opzichte van de andere profielen). In totaal zijn tien stellingen als consensus stellingen geladen, wat betekent

dat de andere factoren deze stelling op dezelfde plaats op de Q-sort hebben geplaatst. Respondenten in de drie factoren denken dus hetzelfde over deze consensusstellingen. Dit geldt ook voor stelling 27: Privébelangen mogen niet gemengd worden met publieke belangen. Ook niet als de uitkomsten gunstig zijn voor de gemeente.

Drie kenmerkende stellingen zijn significant verschillend ten opzichte van de andere factoren (23, 7 & 8). Hoewel stelling 23 significant verschillend is met de andere factoren, zien de andere factoren belangenverstrengeling ook als bedreiging voor het lokale politieke bedrijf. Respondenten bij de eerste factor leggen de nadruk op pers in vergelijking bij de andere factoren. Stelling 7 staat op +3 tegenover 0 bij de andere stellingen. Een respondent geeft aan: *“De pers heeft een controlerende functie en is vaak de aanjager als het gaat om zaken die niet helemaal goed verlopen”* (resp. 3, Raadslid). Wel zien meerdere respondenten het ‘gevaar’ van de pers: *“maar ze moeten wel zorgvuldig omgaan met de informatie. Je kan iemand beschadigen door foute berichtgeving”* (resp. 6, raadslid). Ondanks de nadruk op de pers, staat deze stelling bij andere profielen niet aan de negatieve kant. Wel een groot verschil is er bij stelling 8. Deze staat bij factor A op helemaal mee oneens (-3) en staat bij factor C aan de eens kant (+2). Slechts een respondent heeft deze factor op -3 gezet en de uitleg was als volgt:

“Hier ben ik het mee eens in die zin dat ik vind dat er in het publieke domein overdreven veel aandacht is voor belangenverstrengeling. Ik had graag gezien dat we dit op eenzelfde manier doen als in de wetenschap. Als medisch onderzoeker, zal je toch hulp moeten hebben van de farmaceuten en er zullen geldstromen zijn. Er is dan belangenverstrengeling. Maar er is daar ook belang om een goed medicijn aan te dragen. Er zijn ook voorbeelden te benoemen waar in dit proces echt verkeerd gehandeld is. Het antwoord van de wetenschap is dan niet, hou je verre van die farmaceutische industrie: Nee, schrijf in het artikel wie wat gedaan heeft en welke stappen zijn genomen: transparantie. Vervolgens kan je het artikel zelf op zijn wetenschappelijke merites beoordelen. Dat zou ik een veel mooiere manier vinden om zo met belangenverstrengeling om te gaan dan zoals we dat nu doen. Nu zetten we een zoeklicht op belangenverstrengeling wat vervolgens iedereen ontvlecht” (resp. 13, wethouder).

Deze respondent had stelling 27 ook bij -3 staan, dus belangenverstrengeling is wel verwijtbaar, er moet enkel op een andere manier mee omgegaan worden.

Bij de tweede factor, factor B (zie onderstaande tabel 8), is het beeld ook vergelijkbaar met de andere factoren. Drie kenmerkende stellingen zijn significant anders neergelegd op de Q-sort in vergelijking met de andere twee factoren. Het gaat om de stellingen 36, 3 & 14. Maar ook hier zou stelling 36 bij de andere geïdealiseerde Q-sorts op +2 komen te liggen en is er geen sprake van een andere mening. Stelling 3 is wel een onderscheidende stelling. Twee respondenten hebben deze stelling op +3 geplaatst. De eerste respondent geeft aan: *“Het gaat om bewustzijn en moraal. Als je tegen die achtergrond goed kan uitleggen of er wel of niet sprake is van belangenverstrengeling is ben ik het eens”* (resp. 24, Ambtenaar). De tweede respondent zegt:

“Stel iemand heeft de inschatting gemaakt dat die persoon hier de schijn mee kan opwekken en die persoon heeft alle stappen netjes doorlopen, heeft overlegt of hij/zij daar wel of niet aan mee moet doen en heeft er vervolgens toch een besluit over genomen. Vervolgens komt er toch naar buiten dat deze persoon voordeel zou kunnen hebben bij het genomen besluit. De persoon is niks te verwijten, maar er ontstaat wel de schijn. Dit kan hem dan niet aangerekend worden” (resp. 1, Raadslid).

De laatste stelling die significant verschilt is stelling 14. Deze verschilt het meeste met factor lading C. Drie respondenten, waarvan twee raadsleden (1 en 2) en een wethouder (1) hebben deze stelling aan de mee eens kant gelegd. Onderbouwing is echter niet gegeven voor het plaatsten van de stellingen, dus argumenten waarom respondenten de beslissing niet hebben durven nemen zijn er niet.

Tabel 8

Kenmerkende stellingen factor B

Stelling	A	B	C
36 Als ik vermoed dat een collega in aanraking komt met belangenverstremgeling, dan zal ik dat melden.	2	3	2
29 Ik kan zelf goed de afweging maken of er al dan niet sprake is van belangenverstremgeling.	2	3	3
3 De schijn van belangenverstremgeling kan iemand niet worden aangerekend als deze persoon zorgvuldig gehandeld heeft.	-1	3	-1
15 Ik ben soms bang dat ik de schijn van belangenverstremgeling wek bij collega's.	-3	-3	-3
37 Soms heb ik het gevoel dat ik onder druk wordt gezet door een externe partij om iets te doen of na te laten.	-1	-3	-2
14 Het is voorgekomen dat ik een beslissing niet heb durven te nemen uit angst voor belangenverstremgeling.	-2	-3	0

De laatste factor, factor C (zie tabel 9), onderscheidt zich middels drie kenmerkende significante stellingen (4, 5 & 9). Dit profiel wordt gekenmerkt door zijn nadruk op (juridische) regelgeving voor belangenverstremgeling (stelling, vijf en negen). Ook acht men nevenfuncties voor gemeenteraadsleden en wethouders van belang. Ook hier geldt dat de andere factoren het niet oneens zijn deze stellingen. Over nevenfuncties zegt een respondent: *“Het is onontbeerlijk voor een kleine gemeente dat raadsleden een nevenfunctie bekleeden”* (resp. 31, Raadslid). Ook bij stelling 5 en 9 zijn de verschillen tussen de factoren klein. Hoewel er bij de factorlading A en B in mindere mate nadruk wordt gelegd op de regelgeving, geven deze factoren ook geen ander beeld.

Tabel 9

Kenmerkende stellingen factor C

Stelling	A	B	C
29	2	3	3
Als ik vermoed dat een collega in aanraking komt met belangenverstremgeling, dan zal ik dat melden.			
4	1	2	3
Het is goed dat gemeenteraadsleden en wethouders nevenfuncties bekleden.			
5	2	1	3
Juridische regels kunnen belangenverstremgeling slechts zeer ten dele voorkomen.			
9	0	-1	-3
Om belangenverstremgeling te vermijden moeten meer regels/gedragscodes opgesteld worden.			
15	-3	-3	-3
Ik ben soms bang dat ik de schijn van belangenverstremgeling wek bij collega's.			
27	-3	-2	-3
Als iemand privébelangen mengt met publieke belangen en de uitkomsten gunstig zijn voor de gemeente, dan is de actie niet verwijtbaar.			

Bij een Q-methodologisch onderzoek is het doel om groepen van respondenten met eenzelfde opvatting over een onderwerp te identificeren. In deze stap ik gezocht naar meningsverschillen tussen drie geladen factoren, maar als de uitkomsten van de geïdealiseerde Q-sorts worden vergeleken is er te zien dat er veel overeenkomsten zijn tussen de kenmerkende stellingen van de drie factoren. Het zou bijvoorbeeld interessant kunnen zijn als de drie groepen werden gekenmerkt door een groep respondenten die allemaal ambtenaar of wethouder zou zijn. Ook dit is niet het geval, zoals blijkt uit tabel 10. Kenmerkende stellingen zijn over het algemeen niet veel anders neergelegd als de factoren worden vergeleken. Daar komt bij dat er bij het behouden van drie profielen vijf non-loaders of confounders zijn, wat in strijd is met het punt van Webler, Danielson & Tuler. Ook kan er kritiek gegeven worden op het gegeven dat er slechts op drie factoren respondenten geladen worden, terwijl je op zoek bent naar vier factoren. Dit geeft aan dat de geladen factoren teveel op elkaar lijken, wat wordt ondersteund door een correlatie van rond de 0.60. Daarnaast laadt de meerderheid van de respondenten op de eerste factor. Om deze redenen is er na het bekijken van de mogelijkheid om te zoeken naar vier factoren (waar vervolgens maar op drie

factoren respondenten geladen wegen), die vervolgens veel overeenkomsten laten zien, gekozen een berekening te maken met twee factoren.

Tabel 10

Verdeling respondenten over de factoren

	Factor A	Factor B	Factor C
Wethouders	4	2	3
Raadsleden	6	2	2
Ambtenaren	4	3	2
Burgemeester	1	0	0

6.3 De analyse met twee factoren

Omdat de zoektocht naar vier factoren niet veelzeggend was, is er gekeken of er met twee factoren een betere scheiding te maken is. Net als bij het roteren van vier factoren werden er bij het roteren van drie factoren slechts op twee factoren respondenten geladen. Dit betekent dus net als bij de analyse met vier factoren deze derde factor teveel overeenkomsten vertoont in vergelijking met de andere twee factoren en daardoor niet genoeg onderscheidend is. Als er vervolgens gekozen is om direct op twee factoren te laden dan zijn de uitkomsten exact hetzelfde. Bij een analyse van twee factoren zijn er geen non-loaders of confounders. Iedereen wordt bij één van de twee factoren ingedeeld. Op dit punt van Webler, Danielson & Tuler ontstaan dus geen problemen. De eerste factor bestaat uit 23 respondenten en de tweede factor bestaat uit 11 respondenten. Een ander punt waar naar gestreefd moet worden is een lage correlatie tussen de factoren. Bij het draaien van een analyse van twee factoren is er wel sprake van een grotere correlatie. Bij drie factoren lag de correlatie rond de 0.60, maar bij twee factoren stijgt deze naar 0.67. De factoren zijn dus nog meer op elkaar gaan lijken dan bij drie factoren. Ook neemt het aantal consensus stellingen toe als er twee factoren geroteerd worden. Bij het roteren van vier factoren waren er tien consensus stellingen terwijl dit er vijftien zijn geworden bij het roteren van twee factoren.

De uitkomsten van een analyse met twee factoren worden hieronder weergegeven. In de bijlage is de geïdealiseerde Q-sort te vinden voor de twee factoren. Als er wordt gekeken naar de kenmerkende stellingen bij factor A (tabel 11), dan is te zien dat men het meest eens is met de stellingen 21, 23 en 29 en het meest oneens is met 37, 27 en 15. Van deze stellingen zijn de

stellingen 21, 23 en 29 significant anders neergelegd. Toch is stelling 29 ook in de geïdealiseerde Q-sort van factor B op +3 geplaatst en dus een consensus stelling. De reden hiervoor is dat stelling 29 bij de factor A de minst hoge Z-score heeft van de kenmerkende stellingen (1.473). Bij factor B heeft stelling 29 de hoogste Z-score (1.872). Dit betekent dat stelling 29 bij factor B de meest kenmerkende stelling is en bij factor A de minst kenmerkende stelling. Stellingen 23 en 21 zijn wel significant anders geplaatst, maar ook de respondenten die op Factor B geladen zijn hebben geen totaal andere kijk op deze stellingen aangezien beide stellingen aan de kant van ‘mee eens’ geplaatst zijn. De stellingen 37, 27 en 15 zijn allen consensus stellingen.

De respondenten in factor A kunnen getypeerd worden als zelfverzekerd bij het uitvoeren van hun taken. Angst of druk om iets te doen of na te laten voel met niet en men weet wanneer er afstand genomen moet worden als persoonlijk belang een rol speelt. Daarnaast kan men de afweging maken of er al dan niet sprake is van belangenverstremgeling Wel is belangenverstremgeling een bedreiging voor het lokale politieke bedrijf: *“Belangenverstremgeling is iets wat men de lokale politiek kan verwijten en dat komt de geloofwaardigheid niet ten goede”* (resp. 33, Raadslid). Ook is belangenverstremgeling niet goed te praten. Zelfs niet als de uitkomsten gunstig zijn voor de gemeente.

Tabel 11

Kenmerkende stellingen factor A		A	B
21	Het is mij duidelijk wanneer ik afstand moet nemen van nieuw te vormen beleid indien ik daar persoonlijk belang bij heb.	3	2
23	Belangenverstremgeling is een bedreiging voor het lokale politieke bedrijf.	3	1
29	Ik kan zelf goed de afweging maken of er al dan niet sprake is van belangenverstremgeling.	3	3
37	Soms heb ik het gevoel dat ik onder druk wordt gezet door een externe partij om iets te doen of na te laten.	-3	-3
27	Als iemand privébelangen mengt met publieke belangen en de uitkomsten gunstig zijn voor de gemeente, dan is de actie niet verwijtbaar.	-3	-3
15	Ik ben soms bang dat ik de schijn van belangenverstremgeling wek bij collega's.	-3	-2

Bij de kenmerkende stellingen bij factor B (tabel 12), zijn drie stellingen exact hetzelfde geplaatst als bij factor A (29, 27 en 36). Vier stellingen zijn significant ten opzichte van Factor A. Het gaat om stellingen 29, 36, 4, 14. De significatie van stelling 29 is zojuist uitgelegd. Deze groep legt in vergelijking met factor A extra nadruk op de nevenfuncties van raadsleden en wethouders. Een verklaring zou kunnen zijn dat deze factor voornamelijk bestaat uit raadsleden en wethouders. Als er gekeken wordt naar tabel 13, dan blijkt dit niet zo te zijn. Ook ambtenaren worden geladen bij deze factor en procentueel laden de meeste raadsleden op factor A. Bij factor A hebben drie respondenten de stelling die betrekking heeft op nevenfuncties op +3 geplaatst. Bij factor B hebben vier respondenten de stelling op factor +3 geplaatst. Ook respondenten bij factor A geven aan dat het goed is dat gemeenteraadsleden en wethouders nevenfuncties bekleden. Deze stelling staat lager op de geïdealiseerde Q-sort omdat factor respondenten de stelling vaker op +1 of op 0 hebben geplaatst. Slechts één respondent heeft stelling vier op -3 geplaatst. De respondent zegt hierover:

“Bij gemeenteraadsleden en wethouders is dit verschillend. Een raadslid die werkt. Zijn werk kan je als zijn nevenfunctie zien. Het is niet goed als je als wethouder nevenfuncties bekleedt. Bij kleine gemeenschappen is dit misschien lastig, maar in principe moet die een goede job kunnen vervullen en daar ook onafhankelijk voor betaald kunnen worden” (resp. 12, Wethouder).

Er wordt hier specifiek op wethouders met nevenfuncties ingegaan. Er is dus een verschil tussen raadsleden en wethouders bij deze stelling in de ogen van de respondent.

Ook de respondenten in factor B kunnen getypeerd worden als zelfverzekerd als het aankomt op het uitvoeren van hun taken. Angst of druk voelt men niet en men durft besluiten te maken waar nodig: *“De publieke dienst is niet voor mietjes”* (resp. 13, wethouder). Men kan de afweging maken of er al dan niet sprake is van belangenverstrengeling. En mochten er twijfels ontstaan bij een collega, dan zal dat gemeld worden. Bij de collega zelf of bij de burgemeester/leidinggevende. Daarnaast zijn nevenfuncties voor wethouders en gemeenteraadsleden een goede zaak. Ook bij de respondenten in factor B is belangenverstrengeling niet goed te praten, zelfs niet als de uitkomsten gunstig zijn voor de gemeente.

Tabel 12

Kenmerkende stellingen factor B

Stelling	A	B
29 Ik kan zelf goed de afweging maken of er al dan niet sprake is van belangenverstrengeling.	3	3
36 Als ik vermoed dat een collega in aanraking komt met belangenverstrengeling, dan zal ik dat melden.	2	3
4 Het is goed dat gemeenteraadsleden en wethouders nevenfuncties bekleden.	1	3
14 Het is voorgekomen dat ik een beslissing niet heb durven te nemen uit angst voor belangenverstrengeling	-1	-3
27 Als iemand privébelangen mengt met publieke belangen en de uitkomsten gunstig zijn voor de gemeente, dan is de actie niet verwijtbaar	-3	-3
37 Soms heb ik het gevoel dat ik onder druk wordt gezet door een externe partij om iets te doen of na te laten.	-3	-3

Tabel 13

Verdeling respondenten over de factoren

	Factor A	Factor B
Wethouders	4	6
Raadsleden	11	2
Ambtenaren	7	3
Burgemeester	1	0

Als de bovenstaande typering van de groepen respondenten vergeleken worden tussen de factoren A en B, dan kan er niet geconcludeerd worden dat de groepen veel van elkaar verschillen. De typering van beide groepen is grotendeels gelijk. Het klopt dat factor B de nadruk legt op nevenfuncties, maar ook bij factor A zijn er respondenten die deze stelling op +3 hebben geplaatst. Wiskundig gezien horen deze respondenten wegens de plaatsing van andere stellingen bij factor A, maar dat neemt niet weg dat deze respondenten het niet belangrijk vinden dat raadsleden en wethouders nevenfuncties bekleden. Ook als er gekeken wordt naar de verdeling van respondenten over de factoren ontstaat er geen beeld dat een

ambtenaar anders aankijkt tegen het onderwerp dan een wethouder. Er is vooral sprake van eensgezindheid over het onderwerp belangenverstremgeling volgens de geïdealiseerde Q-sorts.

Er kan geconcludeerd worden dat het doel van de Q-methodologie (het verzamelen en verkennen van verschillen in opvattingen die respondenten hebben over een onderwerp en vervolgens het definiëren van meerdere groepen respondenten die eenzelfde opvatting delen) maar deels geslaagd is. Met de informatie vergaard uit de Q-analyses kan zeker iets worden gezegd over de opvattingen van de respondenten op het gebied van belangenverstremgeling. Echter, omdat de factoranalyses met drie en twee factoren grotendeels eenzelfde beeld geven over het onderwerp belangenverstremgeling, is het definiëren van voldoende onderscheidende factoren niet mogelijk. Omdat er geen voldoende onderscheidende factoren gevonden zijn, is er nogmaals een Q-analyse gedraaid. Deze Q-analyse heeft als uitkomst slechts één factor. Zo kunnen de algemene opvattingen van de gehele P-set bepaald worden op het gebied van belangenverstremgeling.

6.4 De analyse met één factor

Bij een Q-analyse worden alle respondenten als één groep gezien en komt er een algemeen beeld naar voren over hoe politieke ambtsdragers en ambtenaren op lokaal niveau aankijken tegen het onderwerp belangenverstremgeling. De analyse met één factor wordt gedraaid vanwege het ontbreken van genoeg onderscheidende factoren bij analyses van drie en twee factoren. Vanaf nu heeft de informatie betrekking op de gehele P-set: alle politieke ambtsdragers en ambtenaren.

Tabel 14

Kenmerkende stellingen factor A		A
Stelling		
21	Het is mij duidelijk wanneer ik afstand moet nemen van nieuw te vormen beleid indien ik daar persoonlijk belang bij heb.	3
29	Ik kan zelf goed de afweging maken of er al dan niet sprake is van belangenverstremgeling.	3
23	Belangenverstremgeling is een bedreiging voor het lokale politieke bedrijf.	3
27	Als iemand privébelangen mengt met publieke belangen en de uitkomsten gunstig zijn voor de gemeente, dan is de actie niet verwijtbaar.	-3
37	Soms heb ik het gevoel dat ik onder druk wordt gezet door een externe partij om iets te doen of na te laten.	-3
15	Ik ben soms bang dat ik de schijn van belangenverstremgeling wek bij collega's.	-3

De geïdealiseerde Q-sort met één factor geeft een vergelijkbaar beeld bij de eerdere factorladingen (zie tabel 14). De meest kenmerkende stellingen zijn nummer 21 en 15. Politieke ambtsdragers en ambtenaren zijn zeker over het eigen inschattingsvermogen bij het bepalen of er al dan niet sprake is van persoonlijk belang.

“Het is mijn persoonlijke mening dat ik donders goed weet wanneer mijn persoonlijk belang in het geding komt. Als ik dan ergens mee stop is er alle ruimte voor en dat wordt ook gerespecteerd” (resp. 16, ambtenaar).

Meerdere respondenten geven aan dat het een persoonlijke mening is. Echter, wat het persoonlijk belang precies is weet men niet altijd. Op de vraag wat persoonlijk belang dan precies is antwoordde een raadslid: *“Dat weet ik niet, ik denk iets met financieel belang of positioneel gewin”* (resp, 7, raadslid). Ook blijkt dat het niet altijd duidelijk is waar de grens ligt wanneer een actie verwijtbaar kan zijn indien persoonlijk belang een rol speelt: *“In een kleine gemeente heb je altijd wel een beetje persoonlijk belang. Als het direct persoonlijk belang is moet je niet meedoen aan de beraadslaging en stemming”* (Resp. 6, raadslid).

Het begrip persoonlijk belang is voor politieke ambtsdragers anders te interpreteren dan voor ambtenaren omdat politieke ambtsdragers in de eigen gemeente dienen te wonen. Nu

kan een ambtenaar natuurlijk ook in de gemeente wonen waar hij/zij werkzaam is, maar een ambtenaar heeft niet de verplichting om te stemmen over een te kiezen beleid. Het probleem van ergens persoonlijk belang bij hebben is voorgelegd in stelling 25³⁴: ‘Als een raadslid naast zijn lidmaatschap winkelier is en zonder verdere inmenging meestemt over de vernieuwing van het centrum, dan kan belangenverstremgeling worden aangerekend’. Tien respondenten gaven aan dat deze winkelier belangenverstremgeling kan worden aangerekend (vier raadsleden, twee ambtenaren en vier wethouders), zeven respondenten hadden de stelling in het midden van de Q-sort gelegd (drie raadsleden, drie ambtenaren en één wethouder) en zeventien respondenten gaven aan dat er bij deze stelling geen sprake was van belangenverstremgeling (zes raadsleden, vijf ambtenaren, vijf wethouders en de burgemeester). Juridisch gezien kan een raadslid die zich precies zo gedraagt als voorgesteld in de stelling geen belangenverstremgeling worden verweten. Een raadslid reageerde:

“Met stelling 25 ben ik het gedeeltelijk oneens. Het centrum kan ook heel groot zijn. Als er direct belang is, dan is het verstandig om bij dat besluit niet deel te nemen aan de stelling” (resp. 4, raadslid).

Uit de jurisprudentie in hoofdstuk drie is echter gebleken dat een raadslid ook dient te stemmen over een aangelegenheid die hem rechtstreeks persoonlijk aangaat. Het raadslid mag echter het proces niet beïnvloeden. Dus deelnemen aan de beraadslaging of het contacteren van ambtenaren om het persoonlijk belang naar voren te brengen is verboden. Uit de plaatsing van de stelling door raadsleden blijkt dat zes van de dertien raadsleden zou stemmen. De andere zeven raadsleden weten het niet of vinden dat er sprake zou zijn van belangenverstremgeling. Een raadslid die naast zijn raadslidmaatschap winkelier is zegt hierover het volgende:

“Je zit als raadslid natuurlijk voor het algemeen belang. Maar je moet ook kijken naar het algemeen belang voor het centrum. Zowel voor ondernemers als inwoners. Het gaat mis als je niet naar het algemeen belang kijkt, maar naar het belang van jouw winkel. Het algemeen belang in mijn ogen is dat winkeliers geld kunnen verdienen en dat bewoners er graag vertoeven. Je moet niet het woord pakken tijdens

³⁴ Op de geïdealiseerde Q-sort ligt deze stelling in het midden met een score van nul

vergaderingen, dan wék je de schijn. Tegelijkertijd zit je er ook als woordvoerder van de winkeliers, daar ben je ook door gekozen” (resp. 5, raadslid).

Stemmen bij het persoonlijk belang is dus niet geheel duidelijk voor raadsleden. Ook wethouders zijn verdeeld over de stelling. Daarnaast wordt de schijn van belangenverstrengeling bij deze stelling regelmatig genoemd. Een wethouder zegt:

“Ik zou het verstandig vinden van de persoon om geen onderdeel uit te maken van de stemming. Alleen om de schijn te voorkomen. Het probleem bij belangenverstrengeling is veelal niet de feitelijke belangenverstrengeling, maar de schijn van belangenverstrengeling” (resp 12, wethouder).

Ambtenaren hoeven niet te stemmen, maar kunnen ook in situaties terecht komen waar persoonlijk belang een rol speelt:

“Zelf heb ik wel eens op een bouwplan bezwaar gemaakt. Toen ben ik ook heel duidelijk geweest dat er geen informatie mijn kant op moest komen en dat wist mijn leidinggevende ook. Als je maar een beetje twijfelt moet je met meteen bespreekbaar maken” (resp, 15, ambtenaar).

Persoonlijk belang wordt door respondenten meerdere malen genoemd in combinatie met het publiek belang (of het algemeen belang). Respondenten geven aan dat wanneer het persoonlijk belang boven het algemeen belang geplaatst wordt er sprake is van belangenverstrengeling:

“Je moet een beslissing nemen in het openbaar bestuur in het algemeen belang. Het algemeen belang gaat altijd in over een serie daaronder liggende publieke belangen. Alleen het algemeen belang moet het winnen. Er zijn mensen die daar voordeel van hebben en mensen die daar nadeel bij hebben. Als je echt een privébelang hebt in de discussie bij het algemeen belang, dan heb je belangenverstrengeling” (resp. 12, wethouder).

Stelling 15 staat in het verlengde van 21. Omdat men goed denkt te weten wanneer er afstand genomen moet worden is men ook niet angstig dat de schijn van belangenverstremgeling wordt gewekt bij collega's.

“Ik heb die zorg niet omdat ik weet dat ik geen dingen doe die niet passen als het gaat om integriteit of belangenverstremgeling. Ik weet ook goed de grenzen en hoe deze te bewaken” (resp. 8, wethouder).

Ook stelling 29 ligt in lijn met stelling 21 en 15. Respondenten die stelling 21 en/of 15 als kenmerkende stelling hadden geplaatst verwezen vaak terug naar het verhaal bij deze stellingen.

Ondanks dat respondenten zelfverzekerd over zichzelf zijn op het gebied van belangenverstremgeling, ziet men belangenverstremgeling wel als een bedreiging voor het lokale politieke bedrijf (stelling 23). Tijdens de gesprekken werden de namen Van Rey en Hooijmaijers meerdere malen genoemd als voorbeeld. Ook werd de (weliswaar oudere) bonnetjes affaire van oud burgemeester Bram Peper aangehaald. In de interviews kwam bij deze stelling vooral het vertrouwen van de burger in de politiek naar voren. Er werd in mindere mate ingegaan op beleidsprocessen binnen gemeenten: *“Affaires rond belangenverstremgeling verminderen het vertrouwen in ‘de politiek’ en bedreigen daarmee het functioneren van de democratie”* (resp. 17, ambtenaar). Slechts één respondent is ingegaan op beleidsprocessen in de gemeente: *“Zowel daadwerkelijke als schijnbelangenverstremgeling verstoren snelle en adequate uitvoering van beleidskeuzes”* (resp. 25, ambtenaar). Ook omschreef een respondent een casus waar een wethouder ook werkzaam als adviseur voor een eigen adviesbureau. De wethouder wijzigde op het laatste moment een bestemmingsplan voor een klant van zijn adviesbureau, wat de gemeente uiteindelijk geld kostte³⁵ (resp. 12, wethouder). Zaken als een angstcultuur binnen de gemeentelijke organisatie zijn niet genoemd door de respondenten.

Druk van externe partijen voelen politieke ambtsdragers en ambtenaren ook niet (stelling 37). Meerdere respondenten geven aan dat dit niet voorkomt of dit niet ervaren te hebben. Ook is de zelfverzekerdheid van respondenten terug te zien bij het uitvoeren hun taken:

³⁵ Een poging om de feiten naar boven te halen bij dit verhaal is niet gelukt, omdat niet doorgevraagd is naar exacte informatie over de casus

“Ik denk dat de persoon, die mij onder druk kan zetten, nog geboren moet worden. Dat laat ik mij niet gebeuren. Zo ben ik als mens niet en ik heb ook niet dat soort relaties met externen. Mensen proberen het soms wel, ik vind dit niet goed, maar het gebeurt wel” (resp. 8, wethouder).

Een laatste stelling aan de helemaal mee oneens kant (-3), is 27. Politiek ambtsdragers en ambtenaren zien belangenverstrengeling als iets wat altijd slecht is. Belangenverstrengeling is niet goed te praten:

“Stel dat iemand tegen lagere kosten een schouwburg kan bouwen dan is dan aan alle kanten goed binnen een gemeente en past het binnen alle beleidsdoelen. Hij is wel verwijtbaar vanuit de handelingen vanuit de individu. Die probeert vanuit zijn publieke functie een privaat voordeel te verkrijgen” (resp. 13, wethouder).

Een andere respondent zegt: *‘Het is altijd verwijtbaar. Dan ga je achteraf legitimatie zoeken voor feitelijk onjuist gedrag’* (resp. 10, wethouder).

Afrondend kan er gezegd worden over de kenmerkende stellingen dat politieke ambtsdragers en ambtenaren getypeerd kunnen worden als zelfverzekerd en zelfbewust als het aankomt op het gebied van belangenverstrengeling. Politieke ambtsdragers en ambtenaren (denken te) weten wanneer afstand genomen moet worden van nieuw te vormen als persoonlijk belang een rol speelt. Het lijkt alsof het beeld dat geschetst wordt door wetenschappers van integritisme en angst om beslissingen te nemen niet bestaat. De eerder genoemde angstcultuur waar het Ministerie van Binnenlandse Zaken over spreekt lijkt niet voor te komen (Ministerie van BZK, 2015: 3). Vooral raadsleden zijn (te) voorzichtig als het aankomt op het gebied van het persoonlijk belang. Voor een deel van de raadsleden is het onduidelijk wat het persoonlijk belang is en wanneer wel of niet gestemd mag/moet worden als men ergens persoonlijk belang bij heeft. Men voelt geen druk van externe partijen en is niet angstig om de schijn van belangenverstrengeling te wekken bij collega's. Belangenverstrengeling is per definitie slecht en het kan niet goed gepraat worden, ook niet als de uitkomsten voor de gemeente goed zijn. Daarnaast is belangenverstrengeling een bedreiging voor het lokale politieke bedrijf, al speelt vooral het beeld wat de burger heeft van de gemeente een rol.

6.5 Verder kijken dan kenmerkende stellingen

In de afgelopen paragrafen zijn de factoren besproken aan de hand van de kenmerkende stellingen. Uiteindelijk is gekozen om één factor te behouden. De kenmerkende stellingen bij deze ene factor laten vooral een beeld zien van een groep die zelfverzekerd en zelfbewust is. Naast de zes kenmerkende stellingen bij de ene factor zijn er nog 31 andere stellingen neergelegd tijdens de Q-sort. Deze stellingen waren voor de respondenten dus minder van belang dan de kenmerkende stellingen. Toch hebben respondenten ook verdiepende informatie gegeven op deze stellingen. Door te kijken naar deze overige stellingen kan een specifiek beeld worden gegeven over de opvattingen van politiek ambtsdragers en ambtenaren bij het onderwerp belangenverstrengeling. In de eerste hoofdstukken zijn een aantal thema's aan bod gekomen, zo is er ingegaan op regelgeving en beleid, maar is er ook uitgebreid ingegaan op het definitievraagstuk. Deze thema's worden in dit onderdeel aan de hand van de stellingen besproken. De stellingen die in de volgende paragraaf behandeld worden zijn aan het eind van elke paragraaf terug te vinden in een tabel.

Naast de stellingen die als eens of oneens zijn geplaatst, zijn er net als bij stelling 25, 8 andere stellingen in het midden geladen (niet mee eens/niet mee oneens). In eerste instantie is er dan weinig over deze stellingen te zeggen. Echter, vanwege het wiskundige model achter de Q-methodologie en de keuze voor slechts één factor, zou een stelling die door vijftien respondenten op -3 is gelegd en door vijftien respondenten op +3 wiskundig gezien in het midden komen te liggen. Bij de uiteindelijke factor lijkt er dan geen verschil te zijn tussen de respondenten, maar als er meer factoren behouden zouden blijven dan had er wel zeker verschil ontstaan tussen de factoren en de stelling (al zouden deze stellingen alsnog niet in alle gevallen kenmerken zijn, aangezien er al analyses zijn gedraaid voor drie en twee factoren). Als er bijvoorbeeld gekeken wordt naar de eerder besproken stelling 25, dan is te zien dat deze stelling wel zeker verschillend is geplaatst. Bij een Q-analyse met drie factoren is dan ook te zien dat er verschil zit tussen de geïdealiseerde Q-sorts. De stelling ligt bij de eerste factor op +1, bij de tweede factor op 0 en bij derde factor op -1. Om deze reden worden enkele onderwerpen en stellingen apart behandeld.

6.5.2 Verder kijken dan kenmerkende stellingen – Beleid

In hoofdstuk drie is uitgebreid ingegaan op de omgang met belangenverstrengeling in Nederland. Er is hier ingegaan op de compliance en values methode. Enkele stellingen in de Q-set waren dan ook gericht op het Nederlandse beleid en de regelgeving ten aanzien van

belangenverstremgeling (zie tabel 15). Politieke ambtsdragers en ambtenaren zijn het erme eens dat juridische regels belangenverstremgeling slechts zeer ten dele kunnen voorkomen (stelling vijf op +2). Wel zien respondenten de regels en gedragscodes als handvatten voor belangenverstremgeling:

“Niemand is in staat om al die regels in het achterhoofd te houden. Het is mijn ervaring dat dit het beste gaat als je bij enige twijfel de zaak bespreekbaar maakt. Dan dwing je jezelf ook om het helder te krijgen. Als je het bespreekbaar maakt helpen de regels uiteindelijk natuurlijk wel, maar je moet het eerst herkennen” (resp. 9, ambtenaar).

Stelling 22 ging over het bespreken van belangenverstremgeling in de organisatie: Binnen de organisatie wordt weinig gesproken over belangenverstremgeling. Negen respondenten gaven aan het hiermee eens te zijn de overige 25 hadden de stelling in het midden gelegd of aan de mee oneens kant. Ook stelling dertien is te vinden aan de mee eens kant (+1). Hier wordt weer gewezen op de handvatten die de regelgeving en gedragscodes geven. Slechts één respondent heeft deze stelling bij helemaal mee oneens (-3) geplaatst. Deze respondent legt hier de nadruk op de schijn van belangenverstremgeling: *“De schijn van belangenverstremgeling is niet in regelgeving/gedragscodes te ondervangen”* (resp. 25, ambtenaar). Stelling twaalf over de eed wordt in het midden geplaatst in de geïdealiseerde Q-sort met één factor. Als er gekeken wordt naar de geïdealiseerde Q-sorts met drie factoren wisselt deze stelling tussen -2 en +1. 18 respondenten hebben stelling 12 aan de mee oneens kant geplaatst. Het algemene beeld bij deze groep is dat de eed wel van belang is, maar niet specifiek voor het onderwerp belangenverstremgeling: *“Ook los van de eed staat integriteit hoog bij mij in het vaandel”* (resp. 32, ambtenaar). De andere respondenten geven aan dat de eed wel van belang is: *“Toen zat ik te twijfelen of ik het niet al wist en toen dacht ik nee. De eed dwong mij om een verhaaltje erover te vertellen waarom het belangrijk is. Dat heeft mij bewust gemaakt en ook wel een beetje bewust gehouden”* (resp. 9, ambtenaar).

Stelling 33 is wel veel in het midden geplaatst. Enkele respondenten gaven aan niet te weten hoe deze procedure verloopt, waar anderen wel wisten hoe er gehandeld moest worden bij vermoedens. Stelling staat erg in lijn met stelling vijf:

“Meer codes en meer regels helpen in mijn ogen niet. Niemand weet op een gegeven moment meer hoe de code eruit ziet of wat er in stond. Wat ik zelf belangrijk vind is

dat je zorgt voor een werksfeer waar mensen het onderwerp belangrijk vinden en dat als je wat zegt je niet meteen wordt afgerekend” (resp. 15, ambtenaar).

Over het algemeen kan gezegd worden dat regelgeving en beleid omtrent belangenverstremgeling zeker waarde heeft. Gedragscodes en regelgeving maken het overzichtelijker wat er onder feitelijk belangenverstremgeling kan worden gezien. De schijn van belangenverstremgeling is echter een ander verhaal. De schijn wordt eerder gezien als een (on)terecht ontstane situatie. Ook als een persoon naar de regels heeft gehandeld kan alsnog de schijn ontstaan. Dit lijkt op het beeld dat Reed (2008: 8) schetst. Volgens Reed is belangenverstremgeling een situatie, niet een actie. Zo pleit Reed dat een ambtenaar of politieke ambtsdrager zichzelf in een situatie vinden waar belangenverstremgeling zich voordoet, terwijl deze persoon zich niet corrupt gedraagt (Reed, 2008: 8). Deze situatie ontstaat volgens de respondenten door een al dan niet terechte beschuldiging (van de schijn) van belangenverstremgeling. Respondenten neigen dan ook meer naar de values methode dan de compliance methode. Als iemand slecht wilt, dan heeft regelgeving daar geen effect op. Het onderwerp belangenverstremgeling moet vooral bespreekbaar zijn. Toch geeft een groot deel van de respondenten aan dat het onderwerp meer besproken mag worden.

Tabel 15

Stellingen over beleid

Stelling	A
5	Juridische regels kunnen belangenverstremgeling slechts zeer ten dele voorkomen. 2
13	De opgestelde regelgeving/gedragscode maakt het overzichtelijker wat al dan niet onder belangenverstremgeling valt. 1
12	De eed heeft mij bewust gemaakt van belangenverstremgeling. 0
33	De procedure bij vermoedens van belangenverstremgeling is slecht geregeld. 0
9	Om belangenverstremgeling te vermijden moeten meer regels/gedragscodes opgesteld worden. -1

6.5.3 Verder kijken dan kenmerkende stellingen – Rol van de media

De Q-set heeft ook een aantal stellingen die betrekking hebben op de rol van de media (zie tabel 16). Deze stellingen staan in verband met het beschreven integritisme in hoofdstuk drie. Er is in de begeleidende interviews veel gesproken over de rol van de media. In paragraaf 6.2 is stelling 7 al eerder behandeld. Men acht de media van belang bij het aankaarten van misstanden. Men vindt het daarnaast goed dat de media actief betrokken is bij het onderwerp belangenverstremgeling. Al wordt er wel kritiek geuit op het gebrek aan hoor en wederhoor bij (vooral de kleinere) nieuwsbladen: *“Als je dan vraag waarom doen jullie dit? Ja, we hebben een klein budget en moeten snel handelen. Dat kan natuurlijk niet”* (resp. 11, wethouder). De media hebben eigenbelang bij een spannend verhaal over (de schijn van) belangenverstremgeling. Ondanks dat meerdere respondenten de media niet (altijd) objectief vinden, hecht men wel waarde aan de berichtgeving over belangenverstremgeling. De media moeten serieus genomen worden. Ook is er niet teveel aandacht in de media over het onderwerp belangenverstremgeling. Een respondent zegt:

“Er zitten wel twee kanten aan de rol van de media, want die beschuldigt iemand. De media maakt iemand al uit voor schuldig terwijl het niet bewezen is. Maar ik ben ook van: If it walks like a duck, it talks like a duck, it’s usually a duck. Als mensen gaan muggenziften over, ja ik ken hem wel, ik was er ook die avond, ik heb met hem gesproken, ik hoefde niet het kaartje te betalen, maar ik heb de wijn niet aangenomen, hou dan maar op. Als je dat doet, dan moet je accepteren dat de media over de schijn schrijft” (resp. 8, wethouder).

Een andere respondent deelt deze mening: *“Waar rook is, kan vuur zijn. Als het niet waar is dan is het schadelijk. Als het waar is, dan is het goed”* (resp. 11, wethouder). Het is ook niet altijd de media die (on)terecht beschuldigingen doet van belangenverstremgeling. Een respondent geeft aan onterecht beschuldigd te zijn van belangenverstremgeling door een burger die vond dat hij/zij benadeeld was.

Politieke ambtsdragers en wethouders voelen zich aangesproken als een collega wordt beschuldigd van belangenverstremgeling. 21 respondenten hebben deze stelling aan de mees kant gelegd. De argumentatie bij deze stelling is veelal gelijk aan de eerder besproken stelling 23. Het gaat vooral om het beeld wat het publiek van de overheid heeft:

“Het is een smet op wat de volksvertegenwoordiger doet en het vergroot alleen maar meer de kloof. Het bevestigt het beeld wat mensen, vaak onterecht, al hebben. Inwoners denken dan, daar heb je die zakkenvullers weer” (resp. 8, wethouder).

Ook vanaf de ambtelijke kant wordt deze mening gedeeld:

“Dan voel ik mij als ambtenaar echt aangesproken. Je wilt het goed doen. Er zijn twee mogelijkheden. Als je terecht wordt aangesproken dan voel je dat je in een slecht daglicht komt te staan. Maar ook als het onterecht is, dan gaat mij dat aan het hart. Ik wil dat burgers vertrouwen kunnen hebben in hun overheid” (resp. 9, ambtenaar).

Een andere respondent ging uitgebreid in op stelling 34: *“Ik wil er ook iets persoonlijks over zeggen. Ik zelf dien geen enkele declaratie in. Dat is raar. Als ik een pen koop voor mijn werk. Ik wil het gedonder niet hebben” (resp. 13 wethouder).* Hierop vroeg ik als onderzoeker of er geen angst was voor de beschuldiging van belangenverstremming. De respondent antwoordde als volgt:

“Ik wil het gedonder gewoon niet hebben. Het leidt tot allemaal gedoe als lijstjes in de openbaarheid komen. Omdat je dat niet wilt krijg je dit soort ontwijkgedrag. En nee het is geen angst. Omdat je weet dat er een overdreven focus is op belangenverstremming. Ik vind het overdreven maar hij is er. Ik ga ook niet naar feestjes en uitnodigingen, zelfs niet als ik het leuk vind of ik ze graag mag of als ik ze ken uit het verleden. Maar het is wel raar allemaal. Het is raar dat je zo op afstand gaat staan van de samenleving omdat je zo zuiver in de leer wilt zijn. Overigens maakt de overdreven focus ook dat iedereen het begrijpt. Mensen hebben begrip voor keuzes” (resp. 13, wethouder).

Tabel 16

Stellingen over de rol van de media

Stelling	A
7 De pers heeft een belangrijke rol te spelen bij het signaleren van belangenverstremgeling.	2
11 Publieke ambtsdragers worden regelmatig ten onrechte belangenverstremgeling verweten.	1
32 De media moeten bij belangenverstremgeling vanaf een vroeg stadium zeer serieus worden genomen.	1
28 Ik voel mij aangesproken als de media mijn beroepsgroep beschuldigen van belangenverstremgeling.	1
34. Er is een overdreven focus ontstaan op belangenverstremgeling.	0
31 Als iemand wordt beschuldigd van de schijn van belangenverstremgeling, dan is dat die persoon zijn eigen schuld.	-1
10 Er is teveel aandacht in de media voor belangenverstremgeling	-1

6.5.4 Verder kijken dan kenmerkende stellingen – Het definitievraagstuk

In hoofdstuk twee is uitgebreid ingegaan op de definitie van belangenverstremgeling. Er is geconcludeerd dat er geen eenduidige definitie gegeven kan worden van belangenverstremgeling. Wel is er een kern uit de verschillende definities te beschrijven. Belangenverstremgeling is het overtreden van het maatschappelijk geaccepteerde evenwicht tussen het persoonlijke belang en het algemeen belang. Naast de definitie is er uitgebreid ingegaan op wat al dan niet onder belangenverstremgeling kan vallen. Zo hebben Kernaghan en Langford (1990) een uitgebreide omschrijving gegeven van zaken die volgens hun onder belangenverstremgeling vallen. Enkele stellingen hebben dan ook betrekking op deze vraagstukken (zie tabel 17). Bij de eerste stelling die men moest plaatsten moest over de definitie worden nagedacht. ‘Het kost mij moeite om het begrip belangenverstremgeling te definiëren’. Zes respondenten hebben aangegeven het eens te zijn met deze stelling tegenover 18 respondenten die het oneens zijn. De 18 respondenten geven aan geen moeite te hebben met het definiëren met het begrip.

In de interviews is gevraagd om een definitie te geven of om het begrip te omschrijven. Veel respondenten die aangeven geen moeite te hebben met het begrip hadden

toch moeite met het omschrijven van een definitie. Als dit niet goed lukte is gevraagd of men het begrip kon omschrijven. Waar heeft belangenverstrengeling mee te maken? Ook hier waren de antwoorden niet altijd even helder. Meerdere malen werden er casussen gegeven door respondenten van een situatie waar belangenverstrengeling optrad, maar werd er bijvoorbeeld niet concreet gezegd dat het bijvoorbeeld met nepotisme of nevenfuncties te maken heeft (sommige respondenten wisten wel een bijna complete definitie te geven). Een respondent die de stelling wel bij mee oneens (-2) heeft neergelegd gaf aan: *“Dat ik er voordeel bij heb... Precies definiëren kan ik het ook niet”* (resp. 2, wethouder). Het voordeel halen uit een beslissing hoeft niet per definitie belangenverstrengeling te zijn. Een andere respondent omschreef belangenverstrengeling als: *“Stel dat de casus in de krant komt morgen, zou ik dat ingewikkeld vinden? Ten tweede als je er zelf over nadenkt heb je dan een ongemakkelijk gevoel?”* (resp, 15, ambtenaar). Een andere respondent zegt:

“Belangenverstrengeling is dat je een functie uitoefent en daarnaast belangen hebt die met elkaar in conflict komen. Je hebt twee functies: een publieke en een private en op een geven moment kunnen die belangen bij elkaar komen en dan kan je niet kiezen” (resp. 6, raadslid).

In hoofdstuk twee is ingegaan of er bij belangenverstrengeling altijd sprake is van conflict. Belangen kunnen ook verstrengelen zonder in conflict te raken, anders kan er beter gesproken worden over een belangenconflict. Ook kan er afgevraagd worden of er altijd sprake moet zijn van een publieke en een private functie. Als er gekeken wordt naar stelling 30 dan zijn politieke ambtsdragers en ambtenaren het hiermee oneens (-2): *“Belangenverstrengeling kan zich op veel gebieden afspelen en ook botsen tussen meerdere private belangen of juist publieke”* (resp. 24, ambtenaar). Er werden vooral voorbeelden gegeven: *“Als mijn dochter een stuk grond moet kopen en ik weet uit mijn vak dat daarnaast een gokhal of een tankstation komt. Dan heeft het niks te maken met private belangen”* (resp. 10, wethouder). Een andere respondent geeft aan dat het wel vaak gaat om het botsen van het publieke en private belang, maar het kan ook het botsen zijn van twee publieke belangen: *“Stel je bent voorzitter van een voetbalvereniging, dan hoeft het niet per definitie een privaat belang te zijn. Het is ook in zekere zin een publieke functie”* (resp. 9, ambtenaar).

Stellingen 24 tot en met 25 waren concrete situaties waar al dan niet sprake was van belangenverstrengeling. Bij stelling 25 was geen sprake van belangenverstrengeling, terwijl 10 van de 13 raadsleden dit niet wisten of de casus wel als belangenverstrengeling zagen

(deze is eerder uitgebreid besproken in 6.4). Bij stelling 24 is wel feitelijke belangenverstremgeling en bij stelling 26 is volgens Kernaghan en Langford sprake van belangenverstremgeling, omdat iemand zich door een verslaving kwetsbaar kan opstellen (1990: 142). Stelling 24 is binnen op de geïdealiseerde Q-sort aan de mee eens kant te vinden, wat het juiste antwoord is. Toch hebben tien respondenten (zowel politieke ambtsdragers als ambtenaren) deze stelling aan de mee oneens kant geplaatst. Ook zitten hier respondenten die eerder aangegeven hebben dat het geen moeite kost om belangenverstremgeling te definiëren. Stelling 24 was een minder lastige casus dan stelling 25. Een respondent geeft aan:

“Dit is zo duidelijk. Dat gebeurt ook. Iedereen kent wel iemand. De vraag is waarom doe je het? Waarom laat je die kennis dat doen? Je wilt hem bevoordelen. Een duidelijker voorbeeld is het niet ondanks dat het een kleine dienst is” (resp. 10, wethouder).

Dat respondenten aangeven geen moeite te hebben met het definiëren van belangenverstremgeling, maar bij concrete situaties toch de fout in gaan, lijkt op de uitkomsten van het onderzoek van Di Carlo (2013). In dit onderzoek denken ambtenaren het begrip belangenverstremgeling te kunnen definiëren en herkennen, maar als er concrete situaties voorgelegd worden, dan zijn ambtenaren onzeker of komen ze tot verschillende conclusies van wat al dan niet belangenverstremgeling is.

Stelling 26 staat ook aan de mee eens kant, waardoor geconcludeerd kan worden dat het kwetsbaar opstellen door een verslaving tot belangenverstremgeling kan worden gerekend. Respondenten geven aan dat deze persoon chantabel is waardoor belangenverstremgeling kan worden aangerekend. Toch waren twaalf respondenten het niet eens met deze stelling. Twee respondenten hadden de stelling op -3 geplaatst: *“Die persoon kan hooguit plichtsverzuim worden aangerekend en dat is geen belangenverstremgeling”* (resp. 13, wethouder). Een andere respondent kon zich niet vinden in het kwetsbaar opstellen van de persoon in kwestie: *“Je moet eerst kijken of er echt sprake is geweest van belangenverstremgeling is. Dit is gewoon een aannname”* (resp. 7, raadslid).

Stelling twee is aan de oneens kant te vinden (-2). Men is het oneens met de stelling: bij belangenverstremgeling draait het om geld. Respondenten gaven aan dat het bij belangenverstremgeling wel om geld kan gaan, maar geld is niet de enige beweegreden voor belangenverstremgeling. Betalingen in natura kunnen ook plaatsvinden. Daarnaast worden status en macht en macht genoemd:

“Nee het draait om macht... Zeker in de publieke dienst. Of van Rey nou zo rijk is geworden is maar de vraag, maar voor de mensen die met hem belangenverstrengeling hebben gedaan draaide het om zijn macht” (resp. 13, wethouder).

Ook politieke ambtsdragers en ambtenaren maken dus een onderscheid tussen financiële en niet financiële belangenverstrengeling. De niet financiële vorm van belangenverstrengeling heeft betrekking op het bevoordelen van een bepaalde persoon of organisatie met wie een relatie bestaat.

Er kan worden geconcludeerd dat niet iedere respondent de definitie van belangenverstrengeling helemaal helder heeft. Respondenten denken vooral te kunnen herkennen wanneer belangenverstrengeling zich voordoet. Echter, de plaatsing van stellingen van enkele respondenten geeft aan dat zij wel degelijk moeite hebben met het herkennen van situaties. Net als de verschillende definities in hoofdstuk twee houden politieke ambtsdragers en ambtenaren er een verschillend beeld op na. Ook heeft een groot deel van de politieke ambtsdragers en ambtenaren moeite met het definiëren en beschrijven van wat belangenverstrengeling is. Wel kan worden gesteld dat politieke ambtsdragers en ambtenaren belangenverstrengeling niet alleen als een verstrengeling/conflict zien tussen publieke en private belangen. Het kunnen ook publieke belangen zijn die met elkaar botsen.

Het gegeven dat respondenten moeite hebben met het definiëren van het begrip belangenverstrengeling is wellicht geen verrassing als er terug wordt gekeken naar hoofdstuk twee. Zoals eerder uit hoofdstuk twee is gebleken hoeft het verstrengelen van belangen niet per definitie fout te zijn. Iemand kan zowel privébelangen als publieke belangen nastreven zonder fout bezig te zijn. Dat belangen verstrengelen bij het maken van afwegingen lijkt logisch en hoeft dan ook niet tot een conflict te leiden. Wellicht is hierdoor het begrip belangenverstrengeling nog lastiger te definiëren dan belangenconflict, omdat er bij een conflict wel sprake is van onverenigbare belangen.

Tabel 17

Stellingen over het definitievraagstuk

Stelling	A	
6	De scheidslijn tussen daadwerkelijke belangenverstremgeling en de schijn van belangenverstremgeling is onduidelijk.	1
24	Een collega die tijdens een personeelsfeestje een kennis de drank laat verzorgen kan belangenverstremgeling worden aangerekend.	1
26	Iemand die leidt aan een ernstige verslaving (drugs/alcohol) en zich daardoor kwetsbaar opstelt bij het uitvoeren van zijn of haar taken, kan belangenverstremgeling worden aangerekend.	1
25	Als een raadslid naast zijn lidmaatschap winkelier is en zonder verdere inmenging meestemt over de vernieuwing van het centrum, dan kan belangenverstremgeling worden aangerekend	0
1	Het kost mij moeite om het begrip belangenverstremgeling te definiëren.	-1
8	Belangenverstremgeling hoeft niet verkeerd te zijn, zolang je maar heel duidelijk en transparant laat zien voor welke belangen je ijvert.	-1
2	Bij belangenverstremgeling draait het om geld.	-2
30	Bij belangenverstremgeling draait het uitsluitend om het botsen van private belangen met het publieke belang.	-2

6.5.5 Verder kijken dan kenmerkende stellingen – Ambtenaar VS politieke ambtsdrager

In hoofdstuk vier is ingegaan op een onderzoek van Lasthuizen, van Voorst & Huberts (2009) naar de perceptie van bestuurders en ambtenaren van integriteit en integriteitsbeleid. In het onderzoek is ook aandacht besteed aan het onderwerp belangenverstremgeling. De stellingen 17, 18 en 19 kwamen voort uit dit onderzoek (zie tabel 18). Als er gekeken wordt naar de geïdealiseerde Q-sort voor één factor dan zijn politieke ambtsdragers en ambtenaren het vooral oneens met stelling 18. Politieke ambtsdragers worden door respondenten niet als minder integer gezien:

“Volgens mij kan je dat niet zeggen. Er zijn zowel politieke ambtsdragers als ambtenaren die niet integer hebben gehandeld in het verleden. Maar ik geloof niet dat publieke ambtsdragers minder integer zijn. Ik denk dat een publieke ambtsdrager

meer last heeft als die beschuldigd wordt dan een ambtenaar die meer in anonimiteit kan reageren” (resp. 1, raadslid).

Nu bestaat de P-set in dit onderzoek wel voor ongeveer 70 procent uit politieke ambtsdragers, wat de uitkomst zeker kan beïnvloeden. Als er los van de geïdealiseerde Q-sort wordt gekeken naar stelling 18 dan klopt het gegeven beeld van de geïdealiseerde Q-sort ook voor de gehele P-set. Slechts twee respondenten (een wethouder en een ambtenaar) hebben stelling 18 op de mee eens kant geplaatst (beide +1). Ambtenaren denken dus niet anders over deze stelling dan politieke ambtsdragers.

Uit het antwoord van de respondent op stelling 18 komt ook stelling 17 naar voren. Stelling 17 staat in de geïdealiseerde Q-sort voor één factor in het midden (0). Als er naar de geïdealiseerde Q-sorts voor drie factoren wordt gekeken is te zien dat deze stelling wisselt tussen -1 en +1. Respondenten plaatsten deze stellingen wel degelijk verschillend ten opzichte van elkaar. 19 respondenten waren het oneens met deze stelling (10 raadsleden, 3 ambtenaren, 3 wethouders en de burgemeester) tegenover 11 respondenten die het eens waren (2 raadsleden, 6 ambtenaren en 3 wethouders). Vijf respondenten hebben deze stelling in het midden gelegd (1 raadslid, 1 ambtenaar en 3 wethouders). Het is interessant dat vooral raadsleden het oneens zijn met deze stelling terwijl de meerderheid van de ambtenaren het juist eens is met de stelling. Een ambtenaar reageert: *“Het zijn boegbeelden, waar burgers zich mee moeten kunnen identificeren”* (resp. 24, ambtenaar). Wat wel opgemerkt moet worden is dat ik het idee heb dat respondenten deze stelling niet altijd even goed begrepen hebben. Een raadslid die het volledig oneens was met de stelling (-3) zegt:

“Ik vind dat de hele organisatie verantwoordelijk is voor zijn en haar handelen, de ambtenarij is vaak voor de uitvoering van taken nog belangrijker dan de Raad. Bovendien leggen de ambtenaren geen democratische verantwoording af, en is er in principe minder controle op hen” (resp. 23, raadslid).

Het eerste deel van het antwoord strookt met stelling 17, maar het tweede deel klopt niet met het standpunt dat de respondent het oneens is met de stelling. Meerdere respondenten die stelling 17 op +3 en -3 plaatsen, geven soortgelijke antwoorden, waardoor niet aangenomen kan worden dat alle tien raadsleden het echt oneens zijn met de stelling. Wel komt uit meerdere antwoorden de link met de media naar voren. Er wordt dan vooral ingegaan op het

gevoel dat de aandacht van de media groter is voor politieke ambtsdragers dan voor ambtenaren.

Uit eerder onderzoek blijkt dat ambtenaren politieke ambtsdragers als minder integer ervaren (stelling 19) (Lasthuizen, van Voorst & Huberts, 2009: 3). In dit onderzoek komt dit beeld niet naar voren. Slechts één ambtenaar heeft aangegeven dat dit zo is tegenover vier ambtenaren die het hiermee oneens zijn en vijf ambtenaren die het niet weten of het een onbelangrijke stelling vonden. Verder kan er niet heel veel gezegd worden over stelling 19. Hoewel deze stelling bij de geïdealiseerde Q-sort voor één factor bij oneens te vinden is (-1), hebben 18 respondenten deze stelling in het midden geplaatst (0). De uiteindelijke plek van deze stelling komt voort door drie respondenten (een raadslid, een wethouder en een ambtenaar). Zij plaatsten de stelling bij -3. De wethouder stelt:

“Politieke ambtsdragers hebben een groter risico. Zo hebben wij het er in het college regelmatig over. Op de werkvloer is dat minder. Dat is deels ook wel logisch omdat zij hun werk moeten doen en wij zijn vooral verantwoordelijk voor het beeld... Soms wordt er door ambtenaren krampachtig gereageerd op belangenverstremming” (resp. 11, wethouder).

De ambtenaar reageert als volgt op deze stelling:

“Oneens, ik merk dat totaal niet. Bestuurders zijn daar hier ook scherp op. Ik geloof dat het scherper is dan bij ambtenaren. Het effect bij hun is veel groter. Zij worden eerder aan de schandpaal genageld” (resp. 15, ambtenaar).

Beiden geven aan dat politieke ambtsdragers meer in de belangstelling staan, maar de wethouder houdt er een minder positief beeld over ambtenaren op na.

Ook als er wordt gekeken naar de stellingen die betrekking hebben op mogelijke verschillen, komt er niet naar voren dat er daadwerkelijk verschillen te vinden zijn tussen ambtenaren en politieke ambtsdragers. Dit kan komen door de schrijffout in te stellingen waar over publieke ambtsdragers gesproken is. Toch spraken respondenten over wethouders en raadsleden bij de antwoorden op de stellingen. Zoals al eerder aangegeven bij de geïdealiseerde Q-sorts voor drie factoren kan er niet geconcludeerd worden dat ambtenaren een ander beeld hebben bij belangenverstremming dan politieke ambtsdragers. Ook vinden ambtenaren politieke ambtsdragers niet minder integer of weet men het niet. Wel wordt

opgemerkt dat er met name aandacht is voor politieke ambtsdragers op het gebied van belangenverstrengeling en in mindere mate voor ambtenaren.

Tabel 18

Stellingen over ambtenaren VS politieke ambtsdragers

Stelling	A
17	0
18	-2
19	-1

6.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de genomen stappen in te Q-analyse. Uit de Q-analyse met meerdere factorladingen kwamen niet voldoende onderscheidende factoren naar voren. Om deze reden is besloten om terug te gaan naar slechts één factorlading. Deze uitkomsten geven een algemeen beeld over hoe de politieke ambtsdragers en ambtenaren die meedoen aan dit onderzoek denken over belangenverstrengeling. Naast het beschrijven van het algemene beeld is extra aandacht besteed aan een aantal thema's die voortkomen uit de stellingen. Er is waar nodig teruggegrepen naar de informatie van de Q-analyse met meerdere factoren. Daarnaast is bij sommige stellingen ook zonder de Q-analyse naar de uitkomsten gekeken om tot een betere interpretatie te komen van de stelling. In het volgende hoofdstuk wordt de conclusie gegeven en wordt de onderzoeksvraag beantwoord.

Hoofdstuk 7 – Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag beantwoord. Bij de beantwoording van de hoofdvraag wordt de link gelegd tussen de literatuur en gevonden informatie uit de hoofdstukken twee, drie en vier. Ook wordt er ingegaan op tekortkomingen en worden er aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. In dit laatste hoofdstuk wordt gesproken over politieke ambtsdragers en ambtenaren. Hiermee worden niet alle politieke ambtsdragers en ambtenaren bedoeld, maar enkel de groep respondenten uit dit onderzoek. Dit heeft te maken met de eerder besproken beperkte generaliseerbaarheid van de uitkomsten van een Q-methodologisch onderzoek.

7.1 Beantwoording hoofdvraag

Dit onderzoek heeft als doel om meer duidelijkheid te krijgen over de specifieke contextuele invulling van het begrip belangenverstrengeling onder politieke ambtsdragers en ambtenaren op gemeentelijk niveau. Door middel van een Q-methodologie is gestreefd een antwoord te kunnen geven op de volgende vraag: *Welke opvattingen bestaan er onder politieke ambtsdragers en ambtenaren op gemeentelijk niveau over belangenverstrengeling?*

Door het gebruik van een Q-methodologie kunnen diverse factoren met opvattingen van groepen respondenten op het gebied van belangenverstrengeling gevonden worden. De gevonden factoren bleken echter niet genoeg verschillend ten opzichte van elkaar. Daarnaast zijn er geen grote verschillen tussen politieke ambtsdragers en ambtenaren in dit onderzoek als het aankomt op de opvattingen van deze groepen. Na het bekijken van de opties om vier, drie en twee factoren te behouden is er uiteindelijk gekozen om één profiel als waardevol te zien. Desalniettemin heeft het onderzoek een beeld geschetst over de opvattingen van politieke ambtsdragers en ambtenaren op het gebied van belangenverstrengeling.

Terugkomend op de hoofdvraag, gelden er andere opvattingen bij politieke ambtsdragers en ambtenaren dan het geschetste beeld in de inleiding en hoofdstuk twee. Hier is ingegaan op integritisme en angst bij politieke ambtsdragers en ambtenaren, die geen beslissingen meer durven te nemen. Uit de uitkomsten van de Q-analyse blijkt dat politieke ambtsdragers en ambtenaren zich helemaal niet angstig voelen. De eerder genoemde angstcultuur waar het Ministerie van Binnenlandse Zaken over spreekt lijkt niet voor te komen (Ministerie van BZK, 2015: 3). De uitkomsten van dit onderzoek kunnen als maatschappelijk wenselijk worden gezien. Politieke ambtsdragers en ambtenaren voelen zich zeker en niet angstig bij het uitvoeren van hun taken. Wel wordt er erkend dat er veel

aandacht is voor het onderwerp belangenverstremgeling wat duidt op het zogenaamde integritisme van Huberts (2005). Deze aandacht hoeft echter niet negatief te zijn, want aandacht zorgt voor het bespreekbaar maken van het onderwerp en begrip bij bepaalde beslissingen. De groep acht zichzelf in staat om afstand te nemen wanneer persoonlijk belang en belangenverstremgeling een rol gaat spelen bij het maken van beleid of het stemmen in de raad. Druk van externe partijen voelt men niet, en als er al druk is van een externe partij, dan laat men zich zeker niet beïnvloeden. De zelfverzekerdheid laat zich mede zien doordat politieke ambtsdragers en ambtenaren niet bang zijn om de schijn van belangenverstremgeling te wekken bij collega's.

Wel is belangenverstremgeling per definitie slecht en is het niet goed te praten, ook niet als de uitkomsten beleidstechnisch goed zijn voor de gemeente. Belangenverstremgeling wordt gezien als een bedreiging voor het lokale politieke bedrijf. Hier gaat het dan vooral over het ontstane beeld van de burger over de functie die politieke ambtsdragers en ambtenaren bekleden en van de overheid in zijn algemeen. Belangenverstremgeling bevestigt het beeld wat mensen (onterecht) hebben van de overheid. Er wordt vaak gewezen naar de rol van de media. De media hebben een belangrijke rol te spelen in het ontdekken en aan de kaak stellen van misstanden rondom belangenverstremgeling. Zij moeten dit echter wel professioneel doen met voldoende hoor en wederhoor. Foutieve berichtgeving versterkt het negatieve beeld van de burger alleen maar meer. Om deze reden voelen politieke ambtsdragers en wethouders zich dan ook aangesproken als collega's worden beschuldigd van belangenverstremgeling. Ondanks dat politieke ambtsdragers en ambtenaren niet altijd positief zijn over de rol van de media, hechten de respondenten wel waarde aan berichtgeving. Hier wordt de controlerende rol van de media genoemd.

Er moeten wel enkele nuances gemaakt worden bij het positieve zelfbeeld dat er onder politieke ambtsdragers en ambtenaren heerst. In hoofdstuk twee is uitgebreid ingegaan op de definitie van belangenverstremgeling. Uit dit onderzoek blijkt dat politieke ambtsdragers en wethouders minstens evenveel moeite hebben met het definiëren van het begrip als wetenschappers. De uitkomsten van dit onderzoek lijken op de uitkomsten van Di Carlo (2013). Ondanks dat de groep zichzelf goed in staat acht te herkennen of er mogelijk sprake is van belangenverstremgeling, waardoor het nemen van afstand bij het beleid aan te raden is, is het niet altijd even duidelijk voor politieke ambtsdragers en ambtenaren wanneer er sprake is van belangenverstremgeling. De respondenten in dit onderzoek maken niet altijd de juiste inschatting als er een casus wordt voorgelegd. Daarnaast zegt het merendeel van de respondenten geen moeite te hebben met het definiëren van belangenverstremgeling, maar als

gevraagd wordt om een definitie, dan blijken politieke ambtsdragers en ambtenaren wel moeite te hebben met het definiëren en omschrijven van het begrip belangenverstremgeling.

In hoofdstuk twee is ingegaan op Kernaghan en Langford (1990) die verschillende categorieën van belangenverstremgeling omschrijven. Zij hebben een brede opvatting van het onderwerp. Ook het kwetsbaar opstellen van een ambtenaar op politiek ambtsdrager door een verslaving zien zij als belangenverstremgeling. Ook de meerderheid van de respondenten in dit onderzoek ziet dit als belangenverstremgeling. Belangenverstremgeling draait dus niet enkel om het aannemen van giften of het voortrekken van familie. Politieke ambtsdragers en ambtenaren gaan hier mee met de omschrijving van belangenverstremgeling van Kernaghan en Langford (1990).

In hoofdstuk drie is ingegaan op beleid en regelgeving ten aanzien van belangenverstremgeling. Zowel de values methode als de compliance methode zijn hier behandeld. Politieke ambtsdragers en ambtenaren hechten meer waarde aan de values methode dan de compliance methode. De compliance methode biedt vooral handvatten ter herkenning en voorkoming van belangenverstremgeling, maar kan belangenverstremgeling niet voorkomen. Zo geven enkele respondenten aan zeker waarde te zien van de eed, waar anderen hier juist minder waarde aan hechten. Een intensivering van het beleid en de regelgeving wordt niet gezien als oplossing. Een politieke ambtsdrager of ambtenaar zal zich niets van de regels aantrekken als deze persoon doelbewust aan belangenverstremgeling doet. Politieke ambtsdragers en ambtenaren zien vooral nut in het bespreekbaar maken van het onderwerp belangenverstremgeling conform de values methode. Dit zorgt voor meer begrip en controle op elkaar. Deel van de respondenten geeft echter aan dat er meer aandacht besteed mag worden aan het onderwerp belangenverstremgeling binnen de organisatie. Er mag meer over het onderwerp gesproken worden met elkaar. Zo was het bijvoorbeeld niet voor iedereen duidelijk hoe de procedure loopt als er vermoedens zijn van belangenverstremgeling.

Ook kan opgemerkt worden dat ambtenaren en politieke ambtsdragers niet totaal anders over elkaar denken als het gaat over belangenverstremgeling. De Q-analyse heeft geen onderscheid kunnen vinden in de groepen. Men ziet elkaar niet als meer of minder integer, enkel is de positie binnen de organisatie anders, wat invloed heeft op de manier waarop de groepen tegen elkaar aankijken. Zo vinden ambtenaren dat zij minder in de aandacht staan dan politieke ambtsdragers. Dit beeld voelen politieke ambtsdragers wel, zij hebben het idee veel in de aandacht te staan.

7.2 Beperkingen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de Q-methodologie. Dit brengt een aantal beperkingen met zich mee. Allereerst is er gebruik gemaakt van een beperkte set met stellingen. Deze stellingen zijn niet voortgekomen uit focusgroepen, maar er is gebruik gemaakt van de literatuur en kennis vanuit het voormalige BIOS. Er kan gevraagd worden waarom er specifiek voor deze stellingen en onderwerpen is gekozen. Dit kan deels worden ontkracht, zo is het doel altijd om te komen tot een Q-set die representatief is voor het brede scala aan bestaande opvattingen over het onderwerp. Daarnaast is de respondent de persoon die een betekenis geeft aan de uiteindelijke stellingen (De Graaf & van Exel, 2005: 5). Tegelijkertijd mocht de Q-set niet te groot zijn vanwege de tijd die het sorteren en het daaropvolgende gesprek zou innemen.

Ook zijn de uitkomsten door het gebruik van de Q-methodologie niet te generaliseren voor een grote populatie. Nu is generaliseren volgens De Graaf & Exel (2008: 56) ook niet het doel van een Q-methodologie. Toch geeft het onderzoek wel een beeld van wat er leeft onder de groep politieke ambtsdragers en ambtenaren in de onderzochte gemeenten. Dit wordt versterkt door het feit dat er uiteindelijk één factor is geladen voor alle 34 respondenten. Normaliter bestaan factoren in een Q-methodologisch onderzoek uit minder respondenten. Dit beeld kan wel anders zijn voor dezelfde groep in het zuiden van het land, waar bijvoorbeeld de drugscriminaliteit een groter probleem is. Een vervolgonderzoek met enquêtes kan gebruikt worden om de gevonden opvattingen en belevingen te generaliseren naar de gehele populatie (Van Eijk & Steen, 2014: 365).

Respondenten worden bij een Q-methodologie geforceerd om te stellingen volgens een vast patroon te sorteren. Respondenten worden door de normale verdeling verplicht aan beide kanten evenveel stellingen te plaatsen. Bij de meeste Q-sorts kwam dit goed uit, maar enkele respondenten hadden bijvoorbeeld meer stellingen aan de eens kant waardoor stellingen waar zij het eigenlijk mee eens waren naar het midden moesten worden verschoven. Zo is een online respondent uit de resultaten verwijderd omdat deze persoon aangaf dat de sortering niet conform de mening was. Een andere respondent belde op om te zeggen dat hij geen nut zag in een Q-methodologisch onderzoek omdat het niet gebaseerd is op feiten. Het verplicht plaatsen van de stellingen volgens een vast patroon levert ook voordelen op. Men is geforceerd om de stellingen in relatie met elkaar te beoordelen. Over het algemeen leverde de Q-sort dan ook geen problemen op en vond men het interessant, maar ook lastig om te stellingen te plaatsen.

Dat er geen duidelijke verschillen zijn ontstaan kan mede komen door de keuze van een Q-tabel die loopt van -3 tot +3. Deze keuze moest gemaakt worden omdat de online versie anders niet meer goed kon werken. Als er een Q-tabel was gemaakt van -4 tot +4, dan hadden respondenten één stelling moeten kiezen bij de uiterste. Naar alle waarschijnlijkheid had er dan iets meer verschil ontstaan tussen de verschillende groepen. Brown geeft echter aan dat het niet uitmaakt of een verdeling loopt van -3 tot +3 of van -4 tot +4. Dit heeft geen effect voor de statistische analyse van de resultaten (1980: 133).

Ondanks de tekortkomingen van de Q-methodologie en ondanks dat er geen verschillende groepen zijn ontstaan, is dit onderzoek wel degelijk waardevol. Het onderzoek heeft meer inzicht gegeven welke opvattingen politieke ambtsdragers en ambtenaren hebben en delen over het onderwerp belangenverstremgeling, omdat respondenten verplicht worden om stellingen af te zetten tegenover andere stellingen en zo aan te geven wat belangrijker is. Dit heeft meer waarde dan enkel de keuze geven om ergens mee eens of oneens te zijn. Daarnaast hebben de motiveringen bij de kenmerkende stellingen meer inzicht gegeven over de opvattingen van de respondenten bij de stellingen.

7.3 Maatschappelijke aanbevelingen

Belangenverstremgeling is een onderwerp dat de komende jaren een actueel onderwerp zal blijven. De casus van Van Rey is waarschijnlijk niet de laatste casus waar belangenverstremgeling genoemd zal worden. Het is daarom van belang dat er blijvend aandacht wordt besteed aan integriteit en specifiek aan belangenverstremgeling in de gemeentelijke organisatie.

Uit dit onderzoek is gebleken dat belangenverstremgeling door politieke ambtsdragers als een belangrijk (en ondergewaardeerd) thema worden gezien. Toch is het begrip belangenverstremgeling niet voor iedereen duidelijk en vinden sommige respondenten het lastig om situaties te herkennen waarin belangenverstremgeling zich al dan niet voordoet. Het bespreekbaar houden van het onderwerp en het geven van trainingen op het gebied van integriteit en belangenverstremgeling kan de waakzaamheid en het bewustzijn op het gebied van belangenverstremgeling vergroten. Belangenverstremgeling moet een onderwerp zijn waarover men durft te spreken en waar men elkaar durft te wijzen op ontstane situaties die mogelijkwijs voor problemen kunnen zorgen in de nabije toekomst. Vooral raadsleden hebben baat bij meer duidelijkheid aangezien zij moeten stemmen over beleid dat hen persoonlijk aan kan gaan. Persoonlijk belang is een onderwerp gebleken waarover

onduidelijkheid bestaat. Het verduidelijken van dit onderwerp kan vooral waardevol zijn voor de publieke ambtsdrager. Ook is het belangrijk dat politieke ambtsdragers en raadsleden casussen waar al dan niet sprake is van belangenverstremeling kunnen herkennen. Dit bewustzijn vergroot de mogelijkheid tot het maken van de juiste keuzes. Daarnaast versterkt het bewustzijn de mogelijkheid tot het transparant opereren van politieke ambtsdragers en ambtenaren. Als het bewustzijn groeit kan men zich ook beter verdedigen tegen onterechte beschuldigingen van de media.

7.4 Wetenschappelijke aanbevelingen en vervolgonderzoek

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat er specifiek naar belangenverstremeling weinig onderzoek is gedaan. Belangenverstremeling is een lastig onderzoeksgebied omdat er een groot grijs gebied is tussen wat net wel en wat net niet meer kan. Begrippen als de schijn van belangenverstremeling maken onderzoek naar dit onderwerp niet makkelijker. Dit onderzoek heeft meer. Toch geeft dit onderzoek input voor vervolgonderzoek.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn bepaald aan de hand van enkele stellingen en verdere verdiepende informatie van een vrij kleine groep respondenten. Zo blijkt uit dit onderzoek dat politieke ambtsdragers en ambtenaren belangenverstremeling denken te kunnen herkennen, maar toch gaat een deel van de respondenten de fout in bij enkele stellingen. Een aanvullend survey onderzoek kan worden toegepast om te kijken of de gevonden uitkomsten en opvattingen voorkomen binnen een representatieve populatie. Door gebruik te maken van een aansluitend kwantitatief onderzoek kunnen de onderzoeksbevindingen empirisch worden getest. Daarnaast kunnen er met een grootschalig surveyonderzoek variabelen worden toegevoegd. Vanwege de kleine P-set in deze studie en de niet random selectie van gemeenten zijn er bewust geen variabelen zoals leeftijd, geslacht en nevenfuncties meegenomen. Ook kan er in een survey onderscheid gemaakt worden tussen grote en kleine gemeenten en bijvoorbeeld locatie van de gemeente. Da

Daarnaast is er voor het eerst een Q-methodologisch onderzoek uitgevoerd op het gebied van belangenverstremeling. De Q-methodologie blijkt zeker geschikt te zijn voor een onderwerp als belangenverstremeling vanwege het subjectieve karakter. De Q-methodologie is tenslotte een methode om subjectiviteit te meten. Bij mogelijke volgende Q-studies met als onderwerp belangenverstremeling kan het interessant zijn om bij het vormen van de stellingen gebruik te maken van focusgroepen in plaats van het gebruiken van bestaande literatuur. Zo kunnen respondenten zelf met uitspraken komen die zij belangrijk achten.

Literatuur

Addink, H., E. Van der Krabben & S. Munneke (2015), *Integriteit, belangenverstrengeling en goed bestuur op Gemeentelijk niveau; Een onderzoek naar belangenverstrengeling terzake van grond- en vastgoedzaken bij (de leden van) de gemeenteraad van Utrecht*, Utrecht: Gemeente Utrecht

Algemene wet bestuursrecht, Art. 2:4, Geraadpleegd op 28 september 2016 op: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2016-07-01>

Ambtenarenwet (1929, 12 december), Geraadpleegd op 7 april 2016 op: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2016-01-01#TiteldeelI>

Babbie, E. (2012), *The Practice of Social Research*, Wadsworth: Cengage Learning

Becker, M. P. van Tongeren, A. Hoekstra, E. Karssing & R. Niessen (2010), *Deugdethiek en Integriteit: Achtergronden en aanbevelingen*, Assen: Van Gorcum

Binnenlands Bestuur (2014), 'Integriteit lokaal bestuur is big business' <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/integriteit-lokaal-bestuur-is-big-business.9219474.lynkx> (Bezocht op 21 november 2016)

Binnenlands Bestuur (2015), 'Integritisme nekt wethouders' <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/integritisme-nekt-wethouders.9466400.lynkx> (Bezocht op 31 mei 2016)

Binnenlands Bestuur (2015), 'Laagterecord gevallen wethouders' <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/laagterecord-gevallen-wethouders.9514303.lynkx> (Bezocht op 31 mei 2016)

BIOS (2010), *Handreiking Belangenverstrengeling*, Den Haag: BIOS

BIOS (2015), *Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers: Jaaroverzicht 2015*, Den Haag: BIOS

BIOS (2016), 'Jurisprudentie: Misbruik positie en belangenverstremgeling', <http://www.integriteitoverheid.nl/kennis/jurisprudentie/misbruik-positie-en-belangenverstremgeling/> (Bezocht op 11 februari 2016)

Bovens, M., G. Pikker & A. Harreman (2004), *Op elkaar aangewezen: Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren*, Utrecht: Universiteit Utrecht

Boyce, G. & C. Davis (2009), 'Conflict of Interest in Policing and the Public Sector', *Public Management Review*, 11, (5), pp. 601-640

Brown, S.R. (1980), *Political Subjectivity: Applications of Q Methodology in Political Science*, New Haven: Yale University

Brown, S.R. (1993), 'A Primer on Q methodology', *Operant Subjectivity*, 16, (4), pp. 91–138

Carson, T. L. (1994), 'Conflict of Interest', *Journal of Business Ethics*, 13, (5), pp. 387-404

Coogan, J. & N. Herrington (2011), 'Q methodology: an overview', *Research in Secondary Teacher Education*, 1, (2), pp. 24-28

Cross, R.M. (2005), 'Exploring attitudes: the case for Q methodology', *Health education research*, 20, (2), pp. 206- 2013

Danesh, A.D., A. Baumann & L. Cordingley (2008), 'Q-Methodology in Nursing Research: A Promising Method for the Study of Subjectivity', *Western Journal of Nursing Research*, 30, (6), pp. 759-773

Davis, M. (2012), 'Conflict of Interest', in: R. Chadwick (red.), *Encyclopedia of Applied Ethics: Second Edition*, London: Elsevier

Di Carlo, E. (2013), 'How Much Is Really Known About the Meaning of the Term 'Conflict of Interest'?', *International Journal of Public Administration*, 36, (12), pp. 884-896

Dohmen, J. & P. van der Steen (2016), 'Taakstraf voor Van Rey en Van Pol', *NRC Handelsblad*, 13 juli

Dohmen, J. & P. van der Steen (2015), 'Ongekend: de zaak 'El Rey': Officiële cijfers ontbreken', *NRC Handelsblad*, 19 januari

Eijk, C. J. A. Van & T. P. S. Steen (2014), 'Why People Co-Produce: Analysing citizens perceptions on co-planning engagement in health care services', *Public Management Review*, 16, (3), pp. 358-382

Exel, J. Van & G. De Graaf (2005), 'Q methodology: A sneak preview', op: https://www.researchgate.net/profile/Gjalt_Graaf/publication/228574836_Q_Methodology_A_Sneak_Preview/links/02bfe50f946fc9978b000000.pdf (Bezocht op 27 september 2016)

Gallagher, K & D. Porock (2010), 'The Use of Interviews in Q Methodology: Card Content Analysis', *Nursing Research*, 59, (4), pp. 295-300

Gemeente Amsterdam (2006), *'De nieuwe Amsterdamse Ambtseed'*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam

Graaf, G. De & T. Strüwer (2014), *Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid*, Den Haag: BIOS

Graaf, G. De & J. Van Exel (2008), 'Using Q Methodology in Administrative Ethics', *Public Integrity*, 8, (1), pp. 53-68

Heuvel, J.H.J. Van den (2010), *Moraal van de Macht. Historisch portret van de integriteit van de staat*, Zutphen: Walburg Pers

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

Heuvel, J.H.J. Van den, Huberts, L.W.J.C., en Verberk. S. (1999), *Integriteit in drievoud, een onderzoek naar het gemeentelijk integriteitsbeleid*, Utrecht: Lemma

Heuvel, J.H.J. Van den, L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal & K. Steenbergen (2010), *Integriteit van het lokaal bestuur: Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*, Den Haag: Boom Lemma

Hoekstra, A. & M. Kaptein (2011), 'Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen', *Bestuurswetenschappen*, 64, (4), pp. 32-51

Huberts, L.W.J.C. (2005), *Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving, Wie de schoen past...* Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam

Huberts, L.W.J.C. (2014), *The Integrity of Governance; What it is, What we Know, What is Done, and Where to Go*, New York: Palgrave Macmillan

Huberts, L.W.J.C. (2015), 'Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda', in: J. Talsma, E. Karssing (red.), *Jaarboek Integriteit 2015*, Den Haag: BIOS

Huberts, L.W.J.C., J.H.J. van den Heuvel en Z. van der Wal (2012), 'Integriteitsschendingen', in J.H.L. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller (red.), *Integriteit: integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer

Hulten, M. van (2002), *Corruptie. Onbekend, onbemind, alomtegenwoordig*, Amsterdam: Boom

Jedeloo, S. & A. van Staa (2009), 'Q-methodologie, een werkelijke mix van kwalitatief en kwantitatief onderzoek?', *Kwalon*, 14, (2), pp. 5-15

Karssing, E. (2006), *Integriteit in de beroepspraktijk*, Assen: Van Gorcum

Kernaghan, K. & J. W. Langford (1990), *The responsible public servant*, New York: The Institute for Research on Public Policy

Koning, B. De & P. Van Eenoge (2014), 'Winnaar van sjoemeljaar 2013: de VVD; De Politieke Integriteits-index' *Vrij Nederland*, 15 maart

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

Kumpan, C. & P. C. Leyens (2008), 'Conflicts of interest of financial intermediaries: Towards a global common core in conflicts of interest', *Financial Law Review*, 4, (1), pp. 72–100

Kreling, T. (2015), 'Lager vonnis voor Ton Hooijmaijers', *NRC Handelsblad*, 8 april

Lamchacht, H., L. A. C. M. Wayenburg, A. Guijt & M. J. C. M. Hermus (2013), *Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag: IPO, Ministerie BZK, Unie van de Waterschappen & VNG

Lasthuizen, K. (2008), *Leading to Integrity: Emperical Research into the Effects of Leadership*, Enschede: Printpartners Ipskamp

Lawton, A. & A. Doig (2006). 'Researching Ethics for Public Service Organizations: The View From Europe', *Public Integrity*, 8, (1), pp. 11-33

McKeown, B. F. & B. D. Thomas (1988), *Q Methodology*, Newbury Park: Sage Publications

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2015), *Integriteitsrisico's; Inspelen op kwetsbaarheden voor bestuurders, organisaties en ambtenaren*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2015), *Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2015*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties

Muskee, M. (2014), 'De dubbele pet is geen probleem meer', *VNG Magazine*, 68, (6), pp. 37-39

Nederlands Dagblad (1976), 'Diensten aan Gulf', 15 januari

NRC Handelsblad (1993), 'Burgemeester van Gulpen na fraude 'oneervol' ontslagen', 30 november

OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD guidelines and country experiences*, Parijs: OECD

OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, Parijs: OECD

Peters, A. & L. Handschin (2012), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, New York: Cambridge University Press

Plessis, C. Du (2005), The corporate website as a valuable marketing and public relations tool
In: Lesame, N. (red) *New media – technology and policy in developing countries*, Pretoria: Van Schaik

Popa, F. M. (2013), 'Conflict of Interest and Integrity in Public Administration in Cee Countries; Comparative Analysis', *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 2, (3), pp. 55-67

Rb. Utrecht 5 maart 1993, LJN: AK5562, *TAR* 1993/112

Reed, Q. (2008), *Sitting On The Fence: Conflicts of Interest and How To Regulate Them*, Bergen: Anti-Corruption Resource Centre

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1997, 224

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2003, 60

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2006, 695

Stark, A. (2000), *Conflict of Interest in American Public Life*, Cambridge: Harvard University Press

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Bussum: Coutinho

Thomas, D. B. & Baas, L. R. (1992) 'The Issue of Generalization in Q Methodology: 'Reliable Schematics' Revisited', *Operant Subjectivity*, 16, (1), pp. 18-36

Watts, S. & P. Stenner (2005), 'Doing Q methodology: theory, method and interpretation', *Qualitative Research in Psychology*, 2, (1), pp. 67-91

Webler, T., S. Danielson & S. Tuler (2009), *Using Q method to reveal social perspectives in environmental research*, Greenfield MA: Social and Environmental Research Institute

Wong, W., A. R. Eiser, R. G. Mrtek & P.S. Heckerling (2004), 'By-person factor analysis in clinical ethical decision making: Q methodology in end-of-life care decisions', *American Journal of Bioethics*, 4, (3), pp. 8-22

Appendix

Stellingen

1. Het kost mij moeite om het begrip belangenverstremgeling te definiëren.
2. Bij belangenverstremgeling draait het om geld.
3. De schijn van belangenverstremgeling kan iemand niet worden aangerekend als deze persoon zorgvuldig gehandeld heeft.
4. Het is goed dat gemeenteraadsleden en wethouders nevenfuncties bekleden.
5. Juridische regels kunnen belangenverstremgeling slechts zeer ten dele voorkomen.
6. De scheidslijn tussen daadwerkelijke belangenverstremgeling en de schijn van belangenverstremgeling is onduidelijk.
7. De pers heeft een belangrijke rol te spelen bij het signaleren van belangenverstremgeling.
8. Belangenverstremgeling hoeft niet verkeerd te zijn, zolang je maar heel duidelijk en transparant laat zien voor welke belangen je ijvert.
9. Om belangenverstremgeling te vermijden moeten meer regels/gedragscodes opgesteld worden.
10. Er is teveel aandacht in de media voor belangenverstremgeling.
11. Publieke ambtsdragers worden regelmatig ten onrechte belangenverstremgeling verweten.
12. De eed heeft mij bewust gemaakt van belangenverstremgeling.
13. De opgestelde regelgeving/gedragscode maakt het overzichtelijker wat al dan niet onder belangenverstremgeling valt.
14. Het is voorgekomen dat ik een beslissing niet heb durven te nemen uit angst voor belangenverstremgeling.
15. Ik ben soms bang dat ik de schijn van belangenverstremgeling wek bij collega's.
16. Tijdens het uitvoeren van mijn taken ben ik zelden bezig met het onderwerp belangenverstremgeling.
17. Publieke ambtsdragers dragen een grotere verantwoordelijkheid dan ambtenaren als het aankomt op het gebied van belangenverstremgeling.
18. Publieke ambtsdragers zijn minder integer dan ambtenaren.
19. In mijn organisatie hebben ambtenaren meer aandacht voor belangenverstremgeling dan publieke ambtsdragers.

20. Het falen van beleid wordt voor mijn gevoel te vaak in verband gebracht met belangenverstremgeling.
21. Het is mij duidelijk wanneer ik afstand moet nemen van nieuw te vormen beleid indien ik daar persoonlijk belang bij heb.
22. Binnen de organisatie wordt weinig gesproken over belangenverstremgeling.
23. Belangenverstremgeling is een bedreiging voor het lokale politieke bedrijf.
24. Een collega die tijdens een personeelsfeestje een kennis de drank laat verzorgen kan belangenverstremgeling worden aangerekend.
25. Als een raadslid naast zijn lidmaatschap winkelier is en zonder verdere bemoeienis met het dossier, meestemt over de vernieuwing van het centrum, dan kan hem/haar belangenverstremgeling worden aangerekend.
26. Iemand die leidt aan een ernstige verslaving (drugs/alcohol) en zich daardoor kwetsbaar opstelt bij het uitvoeren van zijn of haar taken, kan belangenverstremgeling worden aangerekend.
27. Als iemand privébelangen mengt met publieke belangen en de uitkomsten gunstig zijn voor de gemeente, dan is de actie niet verwijtbaar.
28. Ik voel mij aangesproken als de media mijn beroepsgroep beschuldigen van belangenverstremgeling.
29. Ik kan zelf goed de afweging maken of er al dan niet sprake is van belangenverstremgeling.
30. Bij belangenverstremgeling draait het uitsluitend om het botsen van private belangen met het publieke belang.
31. Als iemand wordt beschuldigd van de schijn van belangenverstremgeling, dan is dat die persoons eigen schuld.
32. De media moeten bij belangenverstremgeling vanaf een vroeg stadium zeer serieus worden genomen.
33. De procedure bij vermoedens van belangenverstremgeling is slecht geregeld.
34. Er is een overdreven focus ontstaan op belangenverstremgeling.
35. Ik heb soms het vermoeden dat personen binnen mijn organisatie op het randje van belangenverstremgeling balanceren.
36. Als ik vermoed dat een collega in aanraking komt met belangenverstremgeling, dan zal ik dat melden.
37. Soms heb ik het gevoel dat ik onder druk wordt gezet door een externe partij om iets te doen of na te laten.

PQ Method

Factorladingen

Factorladingen voor 34 Q-sorts Belangenverstregeling met drie factoren			
Q-sorts respondenten	1	2	3
1	0.2437	0.6612X	0.1615
2	0.4493X	0.3798	0.1963
3	0.6751X	0.1493	0.2269
3	0.2865	0.2121	0.5049X
5	0.0935	0.5230X	0.4546
6	0.8297X	0.1314	0.1667
7	0.4150X	0.3581	0.1879
8	0.4656	0.5115	0.2798
9	0.6663X	0.0927	0.2618
10	0.5246X	0.1737	0.3963
11	0.2151	0.2519	0.3489X
12	0.4007X	0.2046	0.1356
13	-0.0960	0.3453	0.5420X
14	0.2748	0.0184	0.2421
15	0.2511	0.1977	0.6382X
16	0.3376	0.1379	0.3290
17	0.7450X	0.3361	0.2015
18	0.2719	0.4649	0.5446X
19	0.7408X	0.1500	0.0709
20	0.5423X	0.2958	0.1072
21	0.5412X	0.2137	0.3026
22	0.5115	0.4329	0.3464
23	0.4513X	0.2779	0.0253
24	0.1337	0.5345X	0.4523
25	0.6437X	-0.1924	0.3251
26	0.4630	0.6417X	0.1081
27	0.3662X	0.1933	0.2418
28	-0.0134	0.4045X	0.0380
29	0.1450	0.5921X	0.1324
30	0.2910	-0.0707	0.7506X
31	0.5497	0.1770	0.6119X
32	0.4736	0.6162X	0.0598
33	0.5090	0.3841	0.3269
34	0.4206X	0.0643	0.3156
%expl. Var.	21	13	12

Factorloadingen voor 34 Q-sorts Belangenverstrengeling met twee factoren		
Q-sorts respondenten	1	2
1	0.2212	0.6523X
2	0.4540X	0.4074
3	0.6944X	0.1865
4	0.4212X	0.3793
5	0.1921	0.6438X
6	0.8182X	0.1304
7	0.4209X	0.3857
8	0.4856	0.5600X
9	0.7025X	0.1456
10	0.6101X	0.2878
11	0.2976	0.3584X
12	0.4033X	0.2230
13	0.0602	0.5227X
14	0.3376X	0.0962
15	0.4345X	0.4191
16	0.4157X	0.2391
17	0.7360X	0.3516
18	0.3972	0.6250X
19	0.7020X	0.1199
20	0.5182X	0.2896
21	0.5905X	0.2881
22	0.5585X	0.5120
23	0.4067X	0.2461
24	0.2282	0.6529X
25	0.7225X	-0.1154
26	0.4126	0.6117X
27	0.4081X	0.2556
28	-0.0379	0.3817X
29	0.1249	0.5812X
30	0.5332X	0.2089
31	0.7067X	0.3735
32	0.4087	0.5699X
33	0.5539X	0.4594
34	0.4948X	0.1588
% expl.Var.	25	16

Geïdealiseerde Q-sorts

Geïdealiseerde Q-sort voor vier factoren (op drie factoren zijn respondenten geladen)			
Stelling	Factor A	Factor B	Factor C
1	-1	0	-2#
2	-2*	-1	-1
3	-1#	3#	-1#
4	1#	2*	3*
5	2	1	3#
6	1	1	1
7	3#	0	0
8	-3#	0#	2#
9	0*	-1*	-3#
10	-1#	0	0
11	1	0*	1
12	0	-2#	1
13	0#	1#	-1#
14	-2#	-3#	0#
15	-3	-3	-3
16	0	1	0
17	-1*	0*	1#
18	-2	-2	-2
19	0	-1	-1*
20	0	0	-1
21	3	2	2
22	0	-1*	1
23	3#	2#	1#
24	1	0	1
25	1#	0	-1
26	0*	2#	0*
27	-3	-2	-3
28	1	1	2
29	2	3	3
30	-2	-1	-1
31	-1	-1	-2*
32	2#	1	0
33	1	-1#	0
34	-1#	1*	0*
35	0	-2#	0
36	2	3*	2
37	-1	-3	-2

Een # geeft aan dat $p < 0.05$ en een * geeft aan $p < 0.01$. Deze stellingen zijn onderscheidende, significante stellingen van dit profiel.

Geïdealiseerde Q-sort voor twee factoren		
Stelling	Factor 1	Factor 2
1	-1	0
2	-2	-1
3	-1#	2#
4	1#	3#
5	2#	1#
6	2#	0#
7	2#	1#
8	-2#	0#
9	0#	-1#
10	-1#	0#
11	1#	0#
12	1#	-2#
13	0#	2#
14	-1#	-3#
15	-3	-2
16	0#	1#
17	-1#	0#
18	-2	-2
19	0	-1
20	0	-1
21	3#	2#
22	0*	0*
23	3#	1#
24	1*	0*
25	0#	-1#
26	0#	1#
27	-3	-3
28	1	2
29	3*	3*
30	-2*	-1*
31	-1*	-2*
32	1*	1*
33	1#	0#
34	-1#	1#
35	0#	-1#
36	2#	3#
37	-3	-3

Een # geeft aan dat $p < 0.05$ en een * geeft aan $p < 0.01$. Deze stellingen zijn onderscheidende, significante stellingen van dit profiel.

Geïdealiseerde Q-sort één factor	
Stelling	Factor
1	-1
2	-2
3	0
4	2
5	2
6	1
7	2
8	-1
9	-1
10	-1
11	1
12	0
13	1
14	-2
15	-3
16	0
17	0
18	-2
19	-1
20	-1
21	3
22	0
23	3
24	1
25	0
26	0
27	1
28	1
29	3
30	-2
31	-1
32	1
33	0
34	0
35	0
36	2
37	-3