

De burgemeester als hoeder van integriteit?

Een onderzoek naar de positie van de burgemeester in het lokale integriteitssysteem



Michael Holla

S1494813

Begeleider: Dr. T. Kerkhoff

Tweede lezer: Prof. dr. F.M. van der Meer

Master Management van de Publieke Sector

Universiteit Leiden

26-10-2020

Inhoudsopgave

H1. Inleiding.....	3
1.1 Burgemeesters & integriteitshandhaving: een problematische verhouding.....	3
1.2 Positionering van de burgemeester in het lokaal integriteitssysteem	5
1.3 Onderzoeksvraag & deelvragen	6
1.4 Relevantie	7
1.5 Onderzoeksmethodiek	9
H2. Theoretisch kader	12
2.1 Definiëring integriteit	12
2.2 Integriteit in de publieke sector.....	14
2.3 Het lokaal integriteitssysteem: de Nederlandse praktijk.....	17
2.4 Terugblik op bevindingen vanuit het LIS	26
2.5 De burgemeester als ‘hoeder van integriteit’	28
2.6 Introductie onderzoeksconcepten & conceptueel model	31
H3. Methodologie & onderzoeksopzet.....	35
3.1 Onderzoeksmethodologie	35
3.2 Operationalisatie van het onderzoek	36
3.3 Validiteit en betrouwbaarheid.....	41
3.3.2 Betrouwbaarheid	42
H4. Analyse van bevindingen	43
4.1 Morele antenne van de burgemeester	43
4.2 Integriteitsaanpak van de burgemeester	51
4.3 Integriteitsmandaat van de burgemeester	57
4.4 Interne & externe ondersteuning.....	65
H5. Conclusie & Discussie	72
5.1 Conclusie	72
5.2 Discussiepunten & aanbevelingen	74
Literatuurlijst	78
Bijlage 1. Topiclijst voor interviews met burgemeester	83
Bijlage 2. Voorlopige gemeente-index	86

H1. Inleiding

Per 1 februari 2016 heeft de burgemeester volgens de gemeentewet er formeel een extra taak bijgekregen. In Art. 170, lid 2 staat: “*De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente*”. Dit betekent dat burgemeesters de taak hebben gekregen om zorg te dragen voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente en er een zekere vorm van optreden wordt verwacht bij vermoedens van integriteitskwesties (Karsten, 2019(a), 571). De directe aanleiding voor het toevoegen van de integriteitsbepaling aan de gemeentewet was een motie ingediend door de Kamerleden Heijnen en Schouw in 2011, waarin het kabinet werd opgeroepen om bestaande regels rond integriteit tegen het licht te houden en zo nodig te wijzigen. Het kabinet ondersteunde deze zienswijze, en heeft in 2013 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer waarmee de rol van de burgemeester als bevorderaar van bestuurlijke integriteit formeel vastgelegd zou worden (Huberts & Kolthoff, 2014, 318-319).

In een bredere juridische context lijkt integriteitsbevordering bij uitstek een taak om bij burgemeesters neer te leggen. In de gemeentewet heeft de burgemeester op grond van artikel 170 immers al de zorgplicht voor correcte voorbereiding, vaststelling en uitvoering van gemeentebesluiten (Engels, 2014, 52). Bij vermoedens dat dit niet het geval is, kan de burgemeester ook bij de rijksoverheid verzoeken om een gemeentebesluit nietig te verklaren (Karsten, 2019(a), 571). De rol als procesbewaker wordt door burgemeesters zélf ook aangemerkt als de belangrijkste rol die zij vervullen (Karsten, Schaap, Hendriks, 2014, 54). Het kabinet haalde dit ook aan in de onderbouwing van de voorgenomen wijziging. Hoewel er formeel nog geen rol was voor de burgemeester rond integriteitszaken, was dit wel een rol die voortvloeide uit hun andere taken. *De facto* waren burgemeesters zo vaak al het aanspreekpunt binnen de gemeente wat betreft integriteit (Karsten, Schaap, Hendriks, Zuydam, Leenknecht, 2014, 119). De toevoeging van deze bepaling als extra lid van artikel 170 betrof dus vooral een explicitering van deze taak als bijzondere verantwoordelijkheid die hoort bij het burgemeestersambt (Huberts & Kolthoff, 2014, 319).

1.1 Burgemeesters & integriteitshandhaving: een problematische verhouding

Een nadere blik op de positie van burgemeesters levert daarentegen snel een minder eenduidig beeld op dan bovenstaande alinea doet vermoeden. Onderzoek in opdracht van het voormalige Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (Jeurissen & Verheij, 2010, 97) stelde in 2010 al dat er in de loop der jaren grote verschillen zijn ontstaan tussen de formele en feitelijke positie die burgemeesters hebben in het gemeentebestuur. De daadwerkelijke politieke invloed van burgemeesters hangt veelal af van de ruimte die zij krijgen van raad en college, evenals hun eigen bestuurlijke creativiteit. Dit geldt ook ten aanzien van integriteit: daar waar sommige burgemeesters dusdanig gezag genieten binnen raad en college om stevig op te treden, is er ook sprake van een groep burgemeesters die twijfelen of hun moreel gezag toereikend zal zijn om ongewenste praktijken een halt toe te roepen. Een stevigere juridische verankering van de rol van burgemeesters werd daarom binnen dit rapport vervolgens wel

aangedragen als een goede maatregel; het zou immers elk optreden van de burgemeester rond integriteit legitimeren. Het kabinet heeft deze gedachtegang direct overgenomen. Hoewel zij integriteit primair ziet als iets van elke bestuurder of ambtenaar afzonderlijk, zou met deze wettelijke toevoeging de autoriteit van burgemeesters rond integriteit boven elke vorm van twijfel moeten komen te staan (Jeurissen & Verheij, 2010, 98; Huberts & Kolthoff, 2014, 320).

In de periode van de aankondiging tot de uiteindelijke toevoeging aan de gemeentewet in 2016, waren er in toenemende mate kritische geluiden te horen over de toevoeging van deze bepaling. Bij uitstek burgemeesters zélf bleken niet unaniem overtuigd te zijn van de toegevoegde waarde van deze bepaling. Integendeel, een aantal burgemeesters voorzag grote problemen. Hoewel zij het belang van hun rol rond integriteit bevestigden, zagen zij een drietal grote nadelen aan de rol zoals deze was beoogd. Allereerst betrof dit een gebrek aan juridische borging van de nieuwe bepaling. De nieuwe wettelijke situatie zou burgemeesters verplichten om op te treden bij vermeende integriteitskwesaties, maar voorzag daarin geen nieuwe instrumenten voor de burgemeester om nakoming van de regels daadwerkelijk af te kunnen dwingen (Karsten et al., 2014, 119; Cohen, 2018, 3). Ter illustratie: voor een extern onderzoek naar grootschalige belangenverstrengeling binnen een gemeenteraad, zou de burgemeester hiervoor bij diezelfde raad om financiering moeten vragen (Karsten et al., 2014, 120). Dit voorbeeld toont gelijk ook de relevantie van de tweede kritische noot aan. Al geruime tijd spraken burgemeesters zorgen uit over hun toegenomen politieke kwetsbaarheid, wat met de toevoeging van de integriteitsbevoegdheid alleen maar verder zou toenemen (Karsten et al., 2014, 121). Meer dan ooit zijn burgemeesters afhankelijk geworden van de raad, bovenal ook ten aanzien van hun eigen herbenoeming (Cohen & Holla, 2018, 238; Karsten, 2019(a), 574). Wethouders of raadsleden confronteren met vermeende integriteitskwesaties, zou in de praktijk voor burgemeesters betekenen dat zij moeten optreden tegen diegenen die de daadwerkelijke politieke leiding hebben in de gemeente. Op termijn zou dit de werkrelatie tussen deze actoren ernstig kunnen beschadigen (Karsten et al., 2014, 120). Op de achtergrond worstelden veel burgemeesters ten derde al geruime tijd met het begrip ‘integriteit’. Burgemeester ervoeren een duidelijk grijs gebied bij veel integriteitskwesaties waar zij mee geconfronteerd werden, waarbij zij twijfelden of optreden van hun kant wenselijk of noodzakelijk zou zijn (Karsten et al., 2014, 120; Jeurissen & Verheij, 2010, 98). De discretionaire ruimte die burgemeesters hier van oudsher hadden, zou met de toevoeging van de zorgplicht voor integriteit in juridische zin wegvallen. De burgemeester ‘moet’ hier in de nieuwe situatie iets mee doen, met alle mogelijke gevolgen van dien (Cohen, 2018, 3).

Een kleine sprong in de tijd lijkt de zorgen van de burgemeesters te bevestigen, en biedt ook inzicht in de praktische gevolgen. Burgemeesters tillen confrontaties rond integriteitskwesaties over de eigen herbenoemingsprocedure heen, wachten tot na raadsverkiezingen, of besluiten om zaken helemaal te laten rusten (Karsten, 2019(a), 577). Burgemeesters merken op dat de politieke of zelfs persoonlijke represailles van confrontaties rond dit thema soms dusdanig groot zijn, dat het voor hen hierna

onmogelijk kan worden om in functie te blijven (Karsten, 2019(a), 578). Tegelijk spreken andere burgemeesters van het belang om de rug recht te houden en de confrontatie niet te schuwen. Zij beschouwen het als de nieuwe realiteit dat burgemeester ten val kunnen worden gebracht en dat burgemeesters daarom vooral het lef moeten hebben om over hun eigen schaduw heen te stappen (Karsten, 2019(a), 577).

1.2 Positionering van de burgemeester in het lokaal integriteitssysteem

Resumerend lijkt er sprake van een zeer gevarieerd beeld hoe burgemeesters hun rol als integriteitsbevorderaar ervaren, wat ook impliceert dat burgemeesters hierbij een verschillende aanpak kunnen hanteren. Ten aanzien van het huidig wetenschappelijk onderzoek valt op dat het accent sterk lijkt te berusten op het handelen van de burgemeester zodra een integriteitskwesitie dreigt te ontstaan of eenmaal is geëscaleerd (Karsten, 2019(a), 577). De trend lijkt ook te zijn dat de burgemeester kwetsbaar wordt op momenten dat er handhavend opgetreden dient te worden. Een belangrijke vraag is echter of deze problematiek een goede weergave is van het algeheel handelen van de burgemeester in het kader van diens integriteitsportefeuille. Is de burgemeester rondom integriteit alleen actief als de geldende regels in het geding komen? Of wordt ook anderszins geacteerd rond integriteit? Een goede analyse van de rol van de burgemeester, vraagt om een nadere blik op diens positie en handelingen binnen het bredere lokaal integriteitssysteem. Dit systeem omvat het geheel van instituties, beleidsinstrumenten, handelingen in de praktijk en integriteitsbewakers, die door onderlinge interactie tezamen de integriteitsprestatie van een organisatie – in dit geval een gemeentebestuur – bepalen (Slingerland, Six, Huberts, 2012, 220).

In elke gemeente is tot op zekere hoogte sprake van een dusdanig integriteitssysteem: er is immers sprake van een juridisch kader rond integriteit waar gemeenten en gemeentefunctionarissen aan moeten voldoen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de verplichting een lokale gedragscode te hebben (Kolthoff, 2012, 357). Uit breder opgezette onderzoeken zijn aanvullende algemene bevindingen te herleiden over integriteitssystemen. Zo wordt aangetoond dat integriteitsbeleid voor ambtenaren systematisch verder is ontwikkeld dan dat voor lokale politieke gezagsdragers (Van den Heuvel, Huberts, Van der Wal & Steenberg, 2010, 10). Daarnaast is het bekend dat burgemeesters niet als enige actor zich bezighouden met gemeentelijke integriteitszaken. Zo hebben grotere gemeenten soms de beschikking over eigen integriteitsbureaus, maar ook veel raadsgriffiers geven aan dit onderwerp een aandachtspunt is in hun contact met raadsleden (Huberts & Kolthoff, 2014, 322; Van den Heuvel et al., 2010, 50). Tegelijk is er maar zeer beperkte kennis over de daadwerkelijke vormgeving en het functioneren van deze systemen in specifieke gemeenten (Huberts & Kolthoff, 2014, 322). De enige uitzondering betreft het eerste onderzoek naar lokale integriteitssystemen wereldwijd, waarin de gemeente Amsterdam als casus is opgenomen (Slingerland, Six, Huberts, 2012, 223). Het valt echter te betwisten of dit Amsterdamse integriteitssysteem representatief is voor het leeuwendeel van de ‘kleinere’ gemeenten in Nederland, die

veelal met beperktere capaciteiten moeten zoeken naar inbedding van integriteitswaarborging binnen de bestaande context (Huberts & Kolthoff, 2014, 322). Daarbij blijkt dat juist in deze kleinere gemeenten een groter risico bestaat op een ‘blinde vlek’ rond integriteit. Door een veelvoud aan gedeelde belangen tussen lokale politici, ambtenaren en ondernemers, zouden cliëntelistische praktijken juist hier makkelijker voet aan de grond krijgen (Nelen & Kolthoff, 2018, 514; Korsten, 2015, 10).

Bovenstaande zaken zijn ook interessante aanknopingspunten met betrekking tot de positie van de burgemeester, aangezien deze aspecten de positie van de burgemeesters zowel in positieve als negatieve zin kunnen beïnvloeden. Tegelijk heeft de burgemeester door diens wettelijke taak ook zelf een positie binnen het integriteitssysteem, wat het aannemelijk maakt dat hij/zij¹ ook zelf de werking van het systeem kan beïnvloeden. De vraag is echter wat deze positie van de burgemeester precies omhelst, welke activiteiten hieruit voortkomen en hoe de wisselwerking met andere actoren vervolgens verloopt. Treedt de burgemeester inderdaad enkel op als handhaver bij integriteitskwesties, of rekenen burgemeesters ook een meer preventieve aanpak tot hun takenpakket? Een integriteitssysteem wordt normaliter pas aangemerkt als volledig indien beide componenten aanwezig zijn (Hoekstra, 2012, 250). Hier speelt echter ook de bovenstaande thematiek een rol: heeft de burgemeester eigenlijk wel het politiek mandaat om dit te kunnen doen? Er lijkt kortom sprake te zijn van een wisselwerking tussen de vormgeving en het functioneren van het lokaal integriteitssysteem en de positie en handelingen van de burgemeester als zelfstandige actor binnen dit systeem. Het nader in kaart brengen van deze wisselwerking in het integriteitssysteem staat centraal in dit onderzoek. In het bijzonder wordt hiermee beoogd om nader te kunnen duiden in hoeverre de wederkerige politiek-bestuurlijke dynamiek van invloed is op de positie en hieruit voortkomende handelswijze van de burgemeester als bevorderaar van bestuurlijke integriteit.

1.3 Onderzoeksvraag & deelvragen

Gelet op het bovenstaande is de centrale onderzoeksvraag voor deze scriptie als volgt geformuleerd:

In hoeverre wordt de positie van de burgemeester als bestuurlijk integriteitsbevorderaar bepaald door de wisselwerking die voortkomt uit het gemeentelijk integriteitssysteem?

Deze hoofdvraag wordt in dit onderzoek opgedeeld in een viertal deelvragen:

- Wat wordt bedoeld met publieke integriteit?
- Hoe ziet het lokaal integriteitssysteem binnen Nederlandse gemeenten er over het algemeen gesproken uit?

¹ De auteur is zich bewust van het feit dat 30% van de burgemeesters in Nederland vrouw is. Ter bevordering van de algehele leesbaarheid wordt echter consequent het mannelijk persoonlijk voornaamwoord gebruikt als in algemene zin over de burgemeester geschreven wordt.

- In hoeverre hebben burgemeesters invloed op de vormgeving en werking van het lokaal integriteitssysteem?
- Welke vormen van interactie en dynamiek zijn waarneembaar tussen de burgemeester en andere actoren binnen het lokaal integriteitssysteem?

1.4 Relevantie

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

Door middel van de nadere duiding van de positie van de burgemeester en de waarneembare wisselwerking met het lokaal integriteitssysteem, wordt beoogd om een brug te slaan tussen de bestaande wetenschappelijke literatuur omtrent zogenoemde ‘*pervverted accountability*’ enerzijds en de werking van lokale integriteitssystemen anderzijds. Het eerstgenoemde is in essentie het proces waarbij *good governance*-praktijken onder druk komen te staan ten gevolge van sterkere verantwoordingsrelaties in het lokaal openbaar bestuur (Karsten, 2019(a), 574). In meerdere West-Europese landen is in recente jaren sprake geweest van een trend waarbij burgemeesters politiek meer afhankelijk zijn geworden van gemeenteraden. Een bijeffect hiervan is echter dat deze verantwoordingsrelatie ook misbruikt kan worden. Onder dreiging van politieke sancties kunnen burgemeesters onder druk gezet worden om een oogje toe te knijpen ten aanzien van illegitieme of onethische praktijken. Onderzoek onder Nederlandse burgemeester heeft inderdaad aangetoond dat zij deze politieke druk op het eigen handelen wezenlijk kunnen ervaren. Als suggestie voor vervolgonderzoek naar deze trend wordt het identificeren van copingstrategieën die burgemeesters ontwikkelen genoemd (Karsten, 2019(a), 579).

Op dit punt biedt een nadere blik op de algehele werking van lokale integriteitssystemen en de rol van de burgemeester binnen dit systeem een goede invalshoek. Zoals door Huberts & Kolthoff (2014, 324) wordt beaamd, is het van belang dat burgemeesters zich niet alleen inspannen voor handhaving, maar ook voor het creëren van de juiste randvoorwaarden en beleid ter borging van integriteit. In de praktijk blijkt echter weinig inzichtelijk te zijn in hoeverre burgemeester zich hiermee bezighouden. Het in kaart brengen van lokale integriteitssystemen en de handelingen van de burgemeester hierbinnen wordt aangemerkt als ‘*food for thought*’. Deze systeembenadering biedt immers de ruimte om naar het grotere geheel van actoren, handelingen en onderlinge mechanismen te kijken (Slingerland, Six, Huberts, 2012, 221). Door in deze samenhang van een integriteitssysteem te observeren hoe de burgemeester zich kan bewegen rond integriteit, kan beter worden geduid in hoeverre het handelen van de burgemeester inderdaad wezenlijk afhangt van meer curatieve copingstrategieën. Tegelijk kan het ook inzicht bieden in hoeverre burgemeesters in staat zijn om middels een eigen systematische aanpak de veronderstelde kwetsbaarheid preventief kunnen ondervangen.

Vanuit empirisch oogpunt levert dit onderzoek ook een grote hoeveelheid nieuwe kennis op. Het daadwerkelijk handelen van de burgemeester rond integriteit blijkt maar zeer beperkt onderzocht, in het bijzonder als het gaat om de vraag in hoeverre alle handelingen ook afhangen van de contextuele

factoren waar de burgemeester mee te maken heeft. Ook het nader in kaart brengen van integriteitsystemen is iets dat – zoals reeds vermeld – nog maar zeer beperkt is gedaan. Dit onderzoek beoogt een eerste aanzet te geven om deze kennishiaten in te vullen, door van verscheidende gemeenten het bestuurlijk lokaal integriteitssysteem in kaart te brengen en te duiden in hoeverre de positie van de burgemeester als integriteitsbevorderaar hiermee in wisselwerking staat. Karsten (2019(a), 579) benadrukt het belang van inachtneming van contextuele factoren, evenals de noodzaak voor meer comparatief onderzoek naar de relatie tussen integriteitstoezichthouders en diegenen wiens integriteit zij overzien. Dit alles maakt evident dat er gekozen is voor een comparatieve kwalitatieve onderzoeksbenadering waarin de handelingen en ervaringen van de burgemeester in het integriteitsstelsel centraal staan. In paragraaf 1.5 wordt de onderzoeksmethodiek nader toegelicht.

1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Het onderzoeken van de positie van de burgemeester in lokale integriteitsystemen kent ook een duidelijke maatschappelijke relevantie. Een goed functionerend en integer openbaar bestuur is overduidelijk een zaak in het algemeen belang. Integriteitsschendingen vormen grote risico's voor afbreuk van het vertrouwen dat burgers stellen in de overheid, en zijn daarmee als maatschappelijk onwenselijk te bestempelen (Jansen, 2014, 10). Nederland doet qua overheidsintegriteit nog steeds goede zaken, zeker in internationaal perspectief (Nelen & Kolthoff, 2018, 513). Tegelijk zijn er zorgwekkende signalen dat integriteit binnen het lokaal openbaar bestuur voortdurende aandacht behoeft. Hoewel deels verklaarbaar door toegenomen aandacht voor integriteit, is desondanks sprake van een toename van het aantal gerapporteerde ernstige bestuurlijke integriteitsschendingen (Huberts, Van den Heuvel, Van der Wal, 2012, 165; Nelen & Kolthoff, 2018, 508). Recentelijk is ook het onderwerp 'ondermijning' verschenen op de politieke en maatschappelijke agenda. Er zijn zorgen dat dat de onderwereld middels bedreiging, intimidatie of zelfs infiltratie probeert overheidsbesluitvorming te beïnvloeden (Tromp, 2015; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017, 7). De burgemeester staat hierbij in de frontlinie als toezichthouder op bestuurlijke integriteit, maar ook als een mogelijk slachtoffer van deze praktijken (De Graaf, 2019).

Naast het integriteitscomponent is dit onderzoek ook te plaatsen binnen de bestuurlijk-maatschappelijke discussie over de vormgeving en invulling van het burgemeestersambt. Door middel van nader onderzoek naar de positie van de burgemeester en de wisselwerking met het integriteitsstelsel kan de door burgemeesters geformuleerde kritiek over de nieuwe integriteitsbevoegdheid scherper tegen het licht gehouden worden. Deze kritiek richt zich bovenal op het gegeven dat de onafhankelijke positie van de burgemeester onder politieke druk kan komen te staan door situatie zoals deze nu op papier is vormgegeven (Karsten (2019(b), 932). Om dit een halt toe te roepen zou er een keuze gemaakt moeten worden voor verdere uitbreiding van het gemeentelijk integriteitsstelsel met extra bevoegdheden voor de burgemeester. Dit zou echter ook weer kunnen bijdragen aan nog verdere politisering van het ambt.

Deze trend werd al kort aangestipt eerder dit hoofdstuk. Door de optuiging van burgemeesters met extra bevoegdheden is de politieke kwetsbaarheid van burgemeesters ten overstaan van de gemeenteraad duidelijk toegenomen (Cohen & Holla, 2018, 238). Als alternatief wordt daarom ook gesteld dat de huidige integriteitsrol van de burgemeester geschrapt moet worden. In plaats daarvan zou de commissaris van de Koning een formele interventiemogelijkheid moeten krijgen om de gemeentelijke integriteit te waarborgen (Karsten (2019(b), 932).

Het navigeren in deze complexere omgeving maakt tevens dat burgemeesters dienen te beschikken over sterker ontwikkelde individuele leiderschapscompetenties (Çelik & Hopman, 2018, 60). Tegelijk voedt dit ook de discussie in hoeverre de uitvoering van steeds meer taken verenigbaar kan blijven binnen één ambt, uitgeoefend door één persoon (Karsten, Schaap & Hendriks, 2014, 64; Karsten, (2019b), 932). Als politiek alternatief wordt vaak de direct gekozen burgemeester aangehaald, die omwille van diens eigen electoraal mandaat een sterkere politieke positie in kan nemen in het gemeentebestuur. Tegelijk valt te betwijfelen of het wenselijk is om een bestuurder die van oudsher verantwoordelijk is voor ‘neutralere’ zaken als openbare orde, veiligheid en integriteit politiek gezien te versterken (Sackers, 2010, 38; Karsten, (2019b), 932). Het vereist grondige discussie of de huidige problematiek ernstig genoeg is om dusdanige stelselmatige wijzigingen te overwegen. Hierbij is het relevant om op te merken dat het juist de huidige ongekozen burgemeester is, die door de bevolking wordt gezien als een geliefd gemeentelijk boegbeeld (De Vries, Muller, Standhardt, 2014, 425-426). Tenslotte draagt dit onderzoek ook bij aan de bredere maatschappelijke discussie over de vormgeving van het decentraal openbaar bestuur. Geconfronteerd met grote decentralisaties bleken veel gemeenten de benodigde schaalgrootte te missen om nieuwe taken goed uit te voeren (Fraanje & Herweijer, 2013). Indien uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten de schaalgrootte missen voor een goede integriteitsaanpak, zou dit aanleiding kunnen zijn om ook vanuit deze optiek te pleiten voor een minimale schaalgrootte voor gemeenten.

1.5 Onderzoeksmethodiek

1.5.1 Onderzoeksontwerp

In voorafgaande paragrafen is al meermaals benoemd dat er nog maar beperkt onderzoek is gedaan naar de daadwerkelijke vormgeving en werking van integriteitssystemen van Nederlandse lokale overheden. Dit onderzoek is daarom ook sterk exploratief van opzet, zonder het gebruik van theoretische vooronderstellingen echter geheel uit te sluiten. Met de bestaande kennis over publieke integriteit, Nederlandse lokale integriteitssystemen en de positie van de burgemeester hierbinnen als vertrekpunt, zal ‘in het veld’ informatie worden opgehaald hoe deze systemen daadwerkelijk zijn vormgegeven, met in het bijzonder aandacht voor de verhoudingen en interactie tussen de burgemeester en andere betrokken actoren. Dit vraagt duidelijk om de vergaring van diepgaande empirie, wat het evident maakt dat in dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering (Maxwell, 2001, 221).

De hoofddoelstelling van dit onderzoek is om de positie en feitelijke rol van de burgemeester binnen het integriteitssysteem beter te duiden en daarmee te kunnen oordelen in hoeverre deze rol samenhangt met de wisselwerking en dynamiek tussen actoren binnen dit systeem. Zodoende kan beter inzichtelijk worden gemaakt of de burgemeester in staat is om een eigen positie in dit systeem in te nemen, of dat deze in feite afhangt van de wil van mede gemeentebestuurders. Uiteraard levert dit onderzoek ook nadere inzichten op wat betreft de vormgeving en werking van de lokale integriteitssystemen van Nederlandse gemeenten. Om dit alles goed te kunnen uitvoeren is gekozen voor een comparatief casusstudieontwerp, waarbinnen de wisselwerking tussen de rol van de burgemeester en het lokaal integriteitssysteem van een aantal gemeenten aan vergelijking zullen worden onderworpen. Met oog op de waarschijnlijke impact van schaalgrootte op de vormgeving van het lokaal integriteitssysteem (Huberts & Kolthoff, 2014, 322), is ervoor gekozen om een vijftal gemeenten te observeren zoals deze het meest gangbaar zijn in onder de 355 gemeenten die Nederland anno 2020 rijk is: met een inwonertal van minder dan 50.000, aangevuld met één gemeente met meer dan 100.000 inwoners. Met deze keuze wordt gepoogd een zo volledig mogelijk representatief en generaliseerbaar beeld te creëren wat betreft de positie van de burgemeester binnen het integriteitssysteem.

Ter operationalisatie van het bovenstaande is allereerst een casusselectie tot stand gekomen. Aan de hand van een drietal uitgangspunten – inwonertal, geografische spreiding en de aanwezigheid van een recente integriteitscontroverse waar de burgemeester aantoonbaar direct bij betrokken was – zijn uiteindelijk een vijftal gemeenten voortgekomen die zijn opgenomen in dit onderzoek. Als startpunt voor selectie is het jaar 2016 gehanteerd; het jaar waarin de burgemeester als bevorderaar van bestuurlijke integriteit een formele rol kreeg in het lokaal integriteitssysteem. Ter verdere afbakening zijn ook enkel gevallen geselecteerd waar de integriteitsvraag speelde op het bestuurlijk niveau. Zoals eerder vermeld, is het (juridisch) integriteitssysteem voor ambtenaren over het algemeen in een veel verder ontwikkeld stadium dan dat voor politieke gezagsdragers (Van den Heuvel et al, 2010, 10). Bovendien lijkt de veronderstelde problematische positie voor de burgemeester ook enkel voort te komen uit gespannen verhoudingen op het politiek-bestuurlijk niveau (Karsten, 2019(a), 577).

1.5.2 Methodologie

Het daadwerkelijk veldonderzoek is vormgegeven aan de hand van een tweeledige onderzoeksbenadering. Allereerst is middels deskresearch getracht om een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen van de lokale integriteitspraktijk binnen een gemeente, om zodoende te bepalen wat ‘op papier’ de rol van de burgemeester zou moeten zijn en in hoeverre de burgemeester ook zo acteert. Hierbij is ook gekeken naar mediaberichtgeving omtrent de integriteitskwestie zoals deze zich recentelijk in de desbetreffende gemeente had voorgedaan. Vervolgens zijn er semigestructureerde interviews gehouden met de burgemeesters van de geselecteerde gemeenten. Deze interviews fungeerden als voornaamste informatiebron en zijn gebruikt om met burgemeesters zelf te spreken over

de invulling die zij zelf geven aan hun rol als integriteitsbevorderaar, maar bovenal ook om inzichtelijk te maken in hoeverre zij hierbij rekening dienen te houden met het integriteitsstelsel waarbinnen zij deze rol dienen te vervullen.

1.6 Vervolgopzet

Tot slot van dit inleidend hoofdstuk wordt kort de verdere opbouw van dit onderzoek toegelicht. In het tweede hoofdstuk volgt de uitwerking van het theoretisch kader op basis waarvan dit onderzoek is uitgevoerd. In het derde hoofdstuk volgt de nadere uitwerking van het onderzoeksontwerp en de methodologie. In het vierde hoofdstuk volgt de analyse van de vergaarde empirie. In het vijfde hoofdstuk tenslotte, volgen de conclusies en discussiepunten die zijn voortgekomen uit het uitgevoerde onderzoek. Als slotstuk van dit onderzoek zijn een tweetal bijlagen toegevoegd, die zijn gebruikt in de totstandkoming van dit onderzoek.

H2. Theoretisch kader

Dit onderzoek beoogt om te duiden in hoeverre de positie van de burgemeester bepaald wordt door de wisselwerking zoals deze voortkomt uit het lokaal integriteitssysteem. Voor de beantwoording van deze vraag zal in dit theoretisch kader allereerst worden gekeken naar de algemene definiëring van integriteit en hoe binnen de publieke sector vervolgens vorm wordt gegeven aan integriteitsbeleid. Met deze uitgangspunten in gedachten wordt de stand van zaken wat betreft de integriteitsaanpak in Nederlandse gemeenten beschreven. Om dit in goede samenhang te doen, wordt gebruik gemaakt van het lokaal integriteitssysteemmodel. Met behulp van deze observaties wordt tenslotte gekeken naar de kwetsbaar veronderstelde positie van de burgemeester als integriteitsbevorderaar. Aan de hand van het theoretisch kader worden tenslotte vier onderzoekskoncepten geïntroduceerd, die gezamenlijk als belangrijke determinanten dienen voor de wisselwerking tussen de burgemeester en het integriteitsstelsel.

2.1 Definiëring integriteit

2.1.1 Integriteit

Integriteit is een belangrijk begrip, maar tegelijk ook een veelomvattend en beladen begrip. Het belang van integriteit is evident, zeker ten aanzien van het handelen van de overheid. Overheden of overheidsfunctionarissen die niet-integer handelen, voeden het publiek wantrouwen en beschadigen daarmee de relatie tussen burgers en de overheid. De publieke wil om met de overheid samen te werken neemt af, evenals de commitment om regels en richtlijnen op te volgen. Op termijn ondermijnt niet-integer handelen daarmee de effectiviteit van de overheid als geheel (Hoekstra & Kaptein, 2012, 6). Het belang van integriteit lijkt dus vooral voort te komen uit de gevolgen van integriteitsschendingen. Dit benadrukt tegelijk het belang van scherp stellen wat precies wordt bedoeld als wordt gesproken van integer of niet-integer handelen. Een goed startpunt voor deze definiërvraag is de vaak aangehaalde leus van toenmalig minister Dales uit 1992: ‘de overheid is óf wel óf niet integer, een beetje integer kan niet’ (Huberts, 2012, 35). Het lijkt hier kortom te gaan over een zwart/wit-begrip; een scherpe definitie van goed of fout handelen. In tegenstelling tot het bovenstaande blijkt integriteit in de praktijk een complex begrip waar meerdere interpretaties aan verbonden worden (Huberts, 2012, 21). Op hoofdlijnen worden in wetenschappelijke literatuur acht verschillende visies omschreven, uiteengezet in tabel 1.

Tabel 1: visies op integriteit

Integriteit
Integriteit als heelheid
Integriteit als passendheid
Integriteit als professionele verantwoordelijkheid
Integriteit als bewust moreel reflecteren en handelen
Integriteit als waarde(n)
Integriteit als overeenstemming met wet en regel

Integriteit als overeenstemming met geldende morele waarden en normen
Integriteit als exemplarisch ideaal gedrag

Noot. Herdrukt van: Huberts, 2012, p. 22

Een belangrijke constante in veel van deze definities is dat er een link wordt gelegd met breed gedeelde morele waarden, evenals hieruit afgeleide normen en op papier vastgelegde regels (Hoekstra, Huberts, Gaisbauer, 2016, 14; Huberts, 2012, 31). Integer handelen betekent zodoende dus handelen in overeenstemming met deze geldende morele conventies (Huberts, 2015, 14). Deze koppeling impliceert echter ook dat er sprake is van publiek oordeelsvorming in hoeverre een bepaalde handeling ‘goed’ of ‘fout’ is. Het is waarneembaar dat deze morele conventies over tijd of per plaats kunnen verschillen (Huberts, 2015, 14; Kerkhoff & Overeem, 2018, 13). Het overzicht in tabel 2 laat zien dat er inmiddels een veelvoud aan handelingen worden aangemerkt als vormen van niet-integer gedrag.

2.1.2 Integriteitsschendingen

Tabel 2: typen integriteitsschendingen

integriteitsschendingen
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

Noot. Herdrukt van: Huberts, 2012, p. 16

In de bovenstaande typologie is duidelijk sprake van een categorie ‘harde’ schendingen zoals corruptie of diefstal, waarbij ook sprake kan zijn van strafrechtelijke vervolging. Tegelijk is er ook sprake van een groot grijs gebied, bestaande uit ‘zachtere’ integriteitsschendingen waarover een minder eenduidige publieke moraal bestaat (Huberts, 2015, 16). Met een inflatie aan handelingen die worden aangemerkt als integriteitsschendingen, vervaagt ook de scheidslijn tussen publieke en private handelingen sterk (Kerkhoff & Overeem, 2018, 16). Het gaat hier bijvoorbeeld om vragen of recreatief drugsgebruik in privé-tijd ook iemands functioneren in een functie aantast. Sommigen zullen hier geen enkel probleem in zien, terwijl anderen dit duidelijk aanmerken als een wetsovertreding en beschadiging van een publiek ambt. Het gebrek aan morele eenduidigheid maakt echter ook dat deze categorie maar moeilijk te ondervangen is met wet- & regelgeving of gedragscodes (Huberts, 2012, 32). Aantasting van iemands integriteit kan tegelijkertijd wel iemands reputatie permanent beschadigen. Terughoudendheid en nuance worden daarom als belangrijke uitgangspunten aangemerkt bij het aankaarten van een mogelijke integriteitsskwestie (Huberts, 2012, 35; Huberts, 2015, 14-15;). Met het uitdijen van het grijze gebied

wordt tegelijkertijd ook de kans op integritisme groter. Dit is een proces waarbij de definitie van integriteit bewust of onbewust te breed wordt opgerekt, waardoor een kwestie onterecht bestempeld wordt als een integriteitskwestie (Huberts, 2015, 14).

Een belangrijke vaststelling is dat integriteit een moeilijk vangbaar begrip kan zijn, wat duidelijke gevolgen kan hebben voor publieke functionarissen. Actuele ontwikkelingen zoals het opportunistisch framen van een politieke discussie als integriteitskwestie, of bestuurders die uit voorzorg maar geen uitgaven meer declareren, suggereren dat het noodzaak is om weer terug te gaan naar waar het in de kern om zou moeten gaan bij het aan de kaak stellen van integriteit (Huberts, 2015, 20). Een leidraad hierin zou de ontwikkeling van moresprudentie kunnen zijn. In essentie is dit een overzicht van de gemaakte afwegingen in integriteitsonderzoeken tot op heden, met betrekking tot hetgeen publiekelijk als wel of niet moreel aanvaardbaar wordt gezien (Huberts, 2015, 17). Tegelijk benadrukt de expansie van het integriteitsbegrip ook het belang voor publieke functionarissen om te beschikken over een goed ontwikkelde morele antenne. In essentie is dit het hebben van een ontwikkeld gevoel voor de morele dimensie van het eigen handelen, zowel in functie als privé-tijd (Huberts, 2012, 32). Integriteit is echter niet alleen iets waar personen afzonderlijk mee in aanraking komen. In de loop der jaren is integriteit ook een thema geworden waar het openbaar bestuur als geheel mee te maken heeft gekregen.

2.2 Integriteit in de publieke sector

2.2.1 Institutionalisering & management van integriteit

De rol die integriteit speelt in publieke organisaties is in de afgelopen dertig jaar sterk gewijzigd. Geruime tijd was de heersende overtuiging dat niet-integere personen nou eenmaal een gegeven waren waar publieke organisaties mee te maken zouden krijgen. Integriteit werd idealiter als karaktereigenschap meegegeven in de opvoeding, en was dus iets waar organisaties verder geen invloed meer op konden uitoefenen. Wat resteerde voor organisaties was de taak om ‘rotte appels’ – medewerkers wiens moreel kompas niet goed werkt – te detecteren en verwijderen (Hoekstra & Kaptein, 2012, 8). De Nederlandse bestuurlijke agenda werd bovendien decennialang gedomineerd door doelmatigheids- & uitvoeringsvraagstukken. Ethische aspecten en integriteitsbeleid kregen daardoor maar mondjesmaat aandacht (Hoekstra, Huberts, Gaisbauer, 2016, 11). Zodra integriteitskwesties de kop opstaken, werden deze simpelweg afgedaan als incidenten (Hoekstra, 2012, 240). Ten gevolge van een reeks grote corruptieschandalen en signalen van criminele inmenging in de publieke sector begin jaren negentig, groeide uiteindelijk het besef dat er hier sprake was van een structureel probleem (Hoekstra et al., 11; Huberts, Van den Heuvel, Van der Wal, 2012, 153). De visie op de rol van publieke organisaties ten aanzien van integriteit veranderde aanzienlijk. Het bevorderen en uiteindelijk institutionaliseren van integriteit binnen organisaties werden het nieuwe uitgangspunt. In essentie zou een organisatie in staat moeten zijn om met behulp van de juiste structuren, processen en strategieën het sociaal gedrag van medewerkers te sturen (Hoekstra, 2012, 245). In de juiste omstandigheden zou

integer gedrag daarmee geïnternaliseerd en onderling gestimuleerd kunnen worden (Hoekstra et al., 2016, 17).

Integriteit institutionaliseren is echter niet iets dat op een eenduidige manier gerealiseerd kan worden. Op hoofdlijnen wordt gesproken van een formele of informele verankeringsmethode. Het topmanagement speelt hierbij een belangrijke rol, aan hen is immers de taak om te bepalen hoe het uiteindelijk integriteitsbeleid strategisch vormgegeven wordt (Hoekstra, 2012, 244). Qua integriteitsmanagement worden eveneens twee strategieën benoemt; de compliance en integrity-strategie (Hoekstra, 2012, 244). Aangezien zij elk een sterke samenhang hebben met een van de twee institutionaliseringsbenaderingen, worden zij hieronder gezamenlijk beschreven. Allereerst is er de formele institutionaliseringsbenadering, waarbij er expliciet en direct wordt gericht op het bevorderen van integriteit onder medewerkers. Hoofdzakelijk vindt dit plaats door het opstellen van integriteitsregels, protocollen en het opzetten van een interne organisatiestructuur rond integriteit (Hoekstra et al., 2016, 20). Qua managementbenadering sluit de compliance-strategie hierop aan. Het management is gericht op het top-down uitrollen van de regels en procedures, en ziet vervolgens toe op de naleving en handhaving (Hoekstra, 2012, 244). De informele institutionaliseringsbenadering tracht integriteit een impliciet onderdeel te maken van de *modus operandi* van de medewerkers in een organisatie. Integriteit is hierbij opgenomen in de minder zicht- en tastbare processen gericht op het verbeteren en veranderen van het bredere ethisch klimaat van een organisatie (Hoekstra, 2012, 247). Het gaat hier bijvoorbeeld om kernwaardenformulering en het stimuleren en belonen van goed gedrag (Hoekstra & Kaptein, 2012, 9). De integrity-managementstrategie mikt in aansluiting op bovenstaande sterk op bottom-up creëren van bewustwording rond organisatiewaarden zoals integriteit, waarmee wordt getracht om de eigenstandige morele oordeelsvorming van medewerkers te versterken (Hoekstra, 2012, 245).

Aan beide institutionaliseringsbenaderingen & managementstrategieën kleven echter ook eigen nadelen. Bij de formele / compliancebenadering betreft dit het gevaar van een papieren werkelijkheid. Hoewel er formeel veel zaken geregeld zijn, betekent dit niet dat er in de praktijk ook opvolging aan wordt gegeven (Hoekstra & Kaptein, 2012, 10). Een verrotte bedrijfscultuur houdt niet zomaar op te bestaan door de introductie van nieuwe regels, dit vereist een aanvullende brede cultuurverandering. De informele / integrity-benadering kan daarentegen als te vrijblijvend en onsamenhangend worden ervaren. Door het gebrek aan onderliggende structurering komt de verantwoordelijkheid voor het internaliseren van integriteit vaak te liggen bij lijnmanagers in de organisatie, die dit bovendien vaak moeten zien te realiseren met beperkte middelen en ondersteuning (Hoekstra & Kaptein, 2012, 11; Hoekstra, 2012, 254). Een belangrijke constatering is bovendien dat beide benaderingen en managementstrategieën elkaar niet uitsluiten. Binnen veel organisaties zijn elementen van beiden complementair aan elkaar waarneembaar, onder meer via instrumenten zoals in tabel 3 op de volgende pagina uiteen worden gezet.

Tabel 3: koppeling tussen integriteitsstrategieën en institutionaliseringsbenaderingen

	Compliance-strategie (top-down, gericht op naleving)	Integrity-strategie (bottom-up, gericht op stimulering)	Borging
Formeel (direct, zichtbaar)	<ul style="list-style-type: none"> - Regels, codes en procedures - Audits & monitoringstemen - Meldingsprocedures - Onderzoek en sanctionering 	<ul style="list-style-type: none"> - Dilemmatrainingen - Integriteitscampagnes - Integriteitswaarden - Integriteitsawards 	Expliciet
Informeel (indirect, onzichtbaar)	<ul style="list-style-type: none"> - Hiërarchie, centrale sturing, sociale controle - Geringe discretionaire bevoegdheid - Beloning en demotieprocedures - Gering vertrouwen op goede bedoelingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbeeldgedrag en leiderschap - Faire beloning, beoordeling, bevordering, - Beroepstrots en professionaliteit 	Impliciet

Noot. Herdrukt van: Hoekstra, 2012, p. 250

Aan publieke organisaties is kortom de taak om binnen dit brede palet te zoeken naar een aanpak die voor hen werkt (Hoekstra, 2012, 251). Algemeen geaccepteerd is inmiddels wél dat succesvol integriteitsbeleid bestaat uit elementen uit zowel de compliance als integrity-strategie (Slingerland, Six, Huberts, 2012, 235). Resultierend integriteitsbeleid wordt door de veelvoud aan mogelijke combinaties ook wel omschreven als een optelsom van soft- & hardware, met een bijpassend besturingssysteem. De software omvat het geheel aan maatregelen gericht op de ethische cultuur, de hardware dient als synoniem voor de ondersteunende regels en procedures. Het besturingssysteem gaat over de interactie en coördinatie tussen deze onderdelen (Hoekstra et al., 2016, 16). Dit laatste element is cruciaal voor een goede implementatie en werking van de integriteitsaanpak. Het is tegelijk echter ook het element waar het in de uitvoering op misgaat. Zoals hierboven besproken is integriteit een thema waarin de praktijk een veelvoud aan definities en zaken toegerekend worden. Dit heeft ook een doorwerking als het gaat om het uitrollen van een integriteitsaanpak in een organisatie, die in de uitvoering door een gebrek aan afstemming en daaropvolgende interne fragmentatie vaak snel van de radar verdwijnt (Hoekstra, 2012, 254). Een direct gevolg hiervan: integriteit blijft vooral iets dat in beleidsnotities wordt opgenomen, maar wat niet daadwerkelijk leeft in de organisatie. Dit voorkomen vereist (centrale) coördinatie, een eenduidige visie, maar ook een heldere structuur rondom integriteit.

2.2.3 Lokale integriteitssystemen

Het bovenstaande toont het belang aan om integriteit te bezien met behulp van een systeembenadering. Een gebrek aan samenhang in het organiseren van integriteit is dus duidelijk iets wat grote gevolgen heeft voor een publieke organisatie wat betreft het halen van integriteitsdoelstellingen. Dit maakt het des te opvallender dat er tot op heden maar beperkt onderzoek is gedaan naar de werking en effectiviteit van integriteitssystemen, waar het in essentie gaat om het analyseren van alle integriteitsmaatregelen op een systematischer niveau. Integriteitssystemen zijn in essentie de optelsom van alle betrokken

instituties, beleidsinstrumenten, handelingen in de praktijk, en integriteitsbewakers, die gezamenlijk bijdragen aan de integriteitsprestatie van een publieke organisatie (Slingerland, Six, Huberts, 2012, 219-221). Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de verbindingen tussen afzonderlijke onderdelen, welke dynamiek hierbinnen waarneembaar is en hoe dit systeem daardoor functioneert. Aan de hand van deze analyse kan de uiteindelijke effectiviteit in kaart gebracht worden, wat ook impliceert dat kwetsbare elementen aan het licht komen.

De systeembenadering werd in eerste instantie ontwikkeld voor evaluatie van integriteitssystemen nationaal (meso)niveau. Hierbinnen werd vooral gekeken in hoeverre de overheid – tezamen met externe instituties zoals de nationale ombudsman, media, auditinstanties, het maatschappelijk middenveld en de private sector – gezamenlijk erin slaagde om bescherming bieden tegen (hoofdzakelijk) corruptie (Slingerland, Six, Huberts, 2012, 221). Onderzoekers wezen echter snel op het gedeelde belang van integriteit voor zowel de centrale als de decentrale overheden. Sterker nog, de aard van werkzaamheden van lokale overheden en het directere contact tussen lokale publieke functionarissen en de lokale bevolking, zorgen er tezamen juist voor dat decentrale overheidsorganen gevoeliger zijn voor corruptie en andere vormen van integriteitsschendingen (Huberts, Anechiarico, Six, 2008, 3-4). Met enige aanpassing, is er daarom ook een model ontwikkeld om het integriteitssysteem van lokale overheden in kaart te brengen en analyseren (Huberts, Anechiarico, Six, 2008, 10). Dit lokale integriteitssysteemmodel (LIS) bestaat uit een negental elementen. Aan de hand van deze onderdelen – zoals uiteengezet in tabel 4 – zal worden gekeken naar de integriteitspraktijk zoals deze over het algemeen waarneembaar is in Nederlandse gemeenten.

Tabel 4: onderdelen van lokale integriteitssystemen

Lokale Integriteitssystemen
1. De institutionele actoren in het LIS
2. De regulerende context waarbinnen het LIS opereert
3. De scope van het integriteitssysteem
4. De aangehouden definitie van integriteit
5. De positie van het lokale integriteitsbureau
6. De aanwezigheid van - en de balans tussen compliance en integrity-maatregelen
7. De aanwezigheid van - en de balans tussen interne en externe controlemechanismen
8. De politieke en publieke steun voor het LIS
9. De effectiviteit en efficiency van het LIS

Noot. Herdrukt van: Huberts, Anechiarico & Six, 2008., p. 271.

2.3 Het lokaal integriteitssysteem: de Nederlandse praktijk

In het kader van dit onderzoek wordt het LIS-model gebruikt om te indexeren hoe de verschillende facetten van integriteitssystemen waarneembaar zijn binnen Nederlandse gemeenten, in hoeverre er sprake is van samenhang tussen deze elementen, met in het bijzonder ook aandacht voor de rol van de burgemeester binnen dit systeem. Het model wordt hierbij iets anders toegepast dan in eerder onderzoek. In plaats van het analyseren van één lokale overheid, wordt het model binnen dit theoretisch kader

ingezet om algemene constatering te doen over de integriteitspraktijk in Nederlandse gemeenten. De nadruk ligt hierbij op de politiek-bestuurlijke dimensie, aangezien deze centraal staat in de onderzoeksopzet. Het integriteitssysteem voor gemeenteambtenaren komt zodoende alleen naar voren indien vergelijking wordt gemaakt tussen beide dimensies. Bij het inzetten van het LIS-model in dit onderzoek zal ook minder uitvoerig worden stilgestaan bij de bredere institutionele omgeving rondom de gemeente. Onderzoek naar het Nederlands Nationaal Integriteitssysteem en het Amsterdamse LIS hebben reeds inzichtelijk gemaakt dat Nederland over het algemeen een goede (nationale) institutionele waarborging van integriteit kent (Huberts, Anechiarico, Six, 2008, 10; Slingerland, Six, Huberts, 2012, 227). Zodra het relevant is om te linken naar externe actoren dan wordt dit zeker gedaan, maar het doel is niet om het ‘complete speelveld’ te beschrijven. Tot slot worden met oog op structurering de negen hierboven genoemde elementen in een iets andere volgorde behandeld.

2.3.1 Inventarisatie van het LIS

In deze paragraaf volgen de eerste vier elementen van het LIS, die gezamenlijk gaan over het inventariseren van aanwezige componenten in het LIS (Huberts, Anechiarico, Six, Van der Veer, 2008, 273). Een opsomming van het relevante wettelijk kader vormt hiervoor een goed startpunt.

2.3.1.1 Regulerende context

Uitgangspunt binnen het Nederlands openbaar bestuur is dat elke decentrale overheid, binnen de kaders van de nationale wetgeving, verantwoordelijk is voor het eigen integriteitsbeleid (Hagedoorn & Hermus, 2016, 34-35). Het landelijk wettelijk kader voor gemeentebestuurders bestaat uit bepalingen in de gemeentewet, aangevuld met bepalingen uit de algemene wet bestuursrecht (AWB) zoals de normen voor goed bestuurlijk handelen en onpartijdigheid. Het gaat in deze bepalingen allereerst om het ‘zuiver houden’ van de onderlinge verhoudingen tussen de burgemeester, de wethouders en de gemeenteraad. Tevens wordt beoogd om de onafhankelijke positie van gemeentebestuurders te bevorderen. Ongewenste inmenging van privébelangen van bestuurders moet voorkomen worden (Kolthoff, 2012, 349). Tabel 5 geeft een overzicht van de relevante bepalingen zoals opgenomen in de gemeentewet, aangevuld met een belangrijke bepaling uit de AWB.

Tabel 5: relevante bepalingen voor integriteit van politieke ambtsdragers in de gemeentewet / AWB

Artikelnr. gemeentewet	Bepaling
12.; 41b.; 67.	Verplichtingen voor raadsleden, wethouders en burgemeesters om hun nevenfuncties openbaar te maken.
13.; 36b.; 68.	Overzicht van onverenigbare functies voor raadsleden, wethouders en burgemeesters in combinatie met hun respectievelijke rol binnen gemeentebestuur.
15.1; 41c.; 69.	Overzicht van verboden handelingen voor raadsleden, wethouders en burgemeesters. Het betreft hier hoofdzakelijk handelingen met een economische insteek.

28. Aanvullend: AWB: 2.4	Verbod op deelname aan stemming / beraadslaging voor raadsleden, wethouders en burgemeester indien persoonlijke belangen in het geding zijn. Naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad dient ook de 'schijn van belangenverstrengeling' vermeden te worden.
15.3; 41.2c.; 69.2	Verplichting voor de raad om een gedragscode op te stellen voor de raad zelf, de wethouders, en de burgemeester.
25.	Verplichting tot geheimhouding van informatie indien de raad heeft besloten bepaalde informatie vertrouwelijk te maken.
170.2.	Bepaling dat de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente bevordert.

Noot. Tabel afgeleid uit Kolthoff, 2012, p. 349-359.

Aanvullend op de bovenstaande bepalingen zijn in het wetboek van strafrecht de ernstige vormen van integriteitsschendingen zoals corruptie opgenomen (Hoenderkamp, 2016, 88). Opvallend is dat de sancties voor de bovenstaande maatregelen sterk verschillen. Indien een raadslid een verboden handeling heeft verricht, kan de raad besluiten om iemands raadslidmaatschap als vervallen te verklaren. Het overtreden van de geheimhoudingsplicht kan daarentegen uitlopen op strafrechtelijke vervolging (Kolthoff, 2012, 352,359). Bij overtreding van andere regels zijn überhaupt geen persoonlijke gevolgen. Mocht een raadslid bijvoorbeeld hebben gestemd over een zaak met persoonlijk belang, dan kan de burgemeester enkel ervoor kiezen om een besluit ter vernietiging voor te dragen aan de Kroon (Kolthoff, 2012, 357). Een belangrijke constatering is dat het in veel gevallen aan de gemeenteraad zelf is om te beoordelen of er integriteitsregels zijn overtreden, waarbij de raad vervolgens ook dient te bepalen of hier politieke consequenties aan verbonden worden. Nadere uitwerking van deze strekking volgt in het onderstaand LIS-segment.

Zoals omschreven in hoofdstuk 1, betrof de toevoeging van artikel 170(2) in essentie het wettelijk vastleggen van een rol die de burgemeester in de praktijk vaak al vervulde vanuit diens wettelijke rol als bestuurlijk proces- & kwaliteitsbewaker (Huberts & Kolthoff, 2014, 319). Met de toevoeging van de bepaling werd dus vooral beoogd om een explicitering aan te brengen: bij vermoedens van integriteitsovertredingen wordt nu een zekere vorm van optreden van de burgemeester verwacht, waarbij de burgemeester zich nu kan beroepen op een juridische basis om dit te doen (Huberts & Kolthoff, 2014, 319-320). Hoe burgemeesters om moeten gaan met deze zorgplicht, is juridisch gezien echter verre van helder. Aannemelijk is dat de burgemeester een formele rol toebedeeld krijgt in het aanstellingsproces van nieuwe wethouders, of dat hij fungeert als degene die integriteitsmeldingen formeel in ontvangst moet nemen en behandelen. Zoals eerder gesteld, is er echter geen aanvullend instrumentarium ingericht op basis waarvan de burgemeester diens integriteitsstaak kan uitvoeren (Broeksteeg, Bovend'Eert, Doeleman, 2019, 11,20). Met oog op mogelijke kwetsbaarheid, werd in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel meermaals verwezen naar een mogelijke rol voor de commissaris van de Koning. Op provinciaal niveau heeft de commissaris een vergelijkbare rol als integriteitsbevorderaar, maar fungeert tevens als bestuurlijk adviseur richting gemeenten binnen diens provincie (Huberts & Kolthoff, 2014, 320). Om deze reden kan gesteld worden dat ook de commissaris impliciet een rol heeft in het

bevorderen bestuurlijke integriteit van de gemeenten in diens provincie. Indien de bestuurlijke verhouding tussen een burgemeester en andere gemeentebestuurders dusdanig verstoord zouden raken, dan zou de commissaris als adviseur of bemiddelaar kunnen optreden (Huberts & Kolthoff, 2014, 320). Het is echter niet duidelijk in hoeverre hier in de praktijk sprake van is.

2.3.1.2 Scope van integriteitsbeleid

Het bovenstaande wettelijk kader laat zien dat er maar zeer beperkt sprake is van correctieve of anderszins sanctioneringsinstrumenten ter bevordering van integriteit onder gemeentebestuurders, met uitzondering van de selectie integriteitsovertreding die als strafbaar worden aangemerkt. Bij overtreding van integriteitsregels ligt er dus een grote verantwoordelijkheid bij de politieke organen zelf om correctief op te treden. De positie van de raad is hierin ook wezenlijk anders dan die van de wethouders en de burgemeester. Uiteindelijk is het immers aan de raad om te beoordelen of zij nog vertrouwen hebben in een bepaalde bestuurder, waarbij zij altijd de mogelijkheid hebben om iemand weg te sturen (Kolthoff, 2012, 357). Dit geldt echter niet voor raadsleden zelf, die op persoonlijke titel en met direct mandaat hun kiezers vertegenwoordigen. Met uitzondering van het schorsen indien er verboden activiteiten zijn geconstateerd, is er geen mogelijkheid om raadsleden uit de raad te zetten. Uiteindelijk is het aan de kiezer om in een volgende raadsverkiezing af te rekenen met niet-integere raadsleden (Hagedoorn & Hermus, 2016, 36-37). Zodoende kan ook worden gesteld dat de richtlijnen in de interne gedragscode kunnen botsen met het vrije mandaat voor raadsleden (Broeksteeg, Bovend'Eert, Doeleman, 2019, 30). Het gebrek aan (bindende) correctieve & sanctioneringsmechanismen staat in schril contrast met het aantal integriteitsreguleringen waaraan ambtenaren zijn gebonden. Het wettelijk verplichte integriteitsbeleid voor ambtenaren is veel verder doorontwikkeld en uitgebreider dan dat van politieke gezagsdragers (Van den Heuvel et al., 2010, 10). De duidelijke relatie tussen werkgever en werknemer, maakt het daarbij ook dat handhavingsproblemen veel minder frequent zijn (Hagedoorn & Hermus, 2016, 36). Zeker aangezien de politiek-bestuurlijke dimensie verre van gevrijwaard blijkt wat betreft voorgevallen integriteitskwesaties, is dit onderscheid ronduit opvallend (Kolthoff, 2012, 349).

2.3.1.3 Definiëring van integriteit

Een goede indicatie voor de gehanteerde definitie van integriteit binnen Nederlandse gemeenten is vast te stellen door te observeren hoe integriteit wordt omschreven in de 'Handreiking Integriteit Politieke Ambtsdragers' (2016(a)). Deze publicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken bevat een overzicht van relevante richtlijnen en aandachtspunten voor gemeenteraden om mee te nemen in het opstellen van een gedragscode. De handreiking bevat tevens een modelgedragscode voor gemeenten om over te nemen. In de loop der jaren heeft ongeveer 80% van de gemeenten een variant van deze modelcode overgenomen (Kolthoff, 2012, 263). Deze modelcode bestaat op hoofdlijnen uit twee elementen. In het eerste deel werden van oudsher kernbegrippen en het breder belang van integriteit uiteen gezet. Integriteit werd hierin gekoppeld aan dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid,

openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid. In de meest recente editie zijn deze definities weer losgelaten. Het inleidend deel gaat nu vooral in op de collectieve verantwoordelijkheid van alle bestuurders om integriteit na te streven, waarbij ook het belang van frequente dialoog over integriteit wordt benadrukt (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2016(a), 69-70; 80-81). Het tweede deel formuleert basisnormen ten aanzien van het voorkomen van belangenstrengeling, omgang met (vertrouwelijke) informatie, het aannemen van geschenken en uitnodigingen en het gebruik van gemeentelijke voorzieningen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2016(a), 71-87).

Ten aanzien van een definitie van integriteit lijkt het ministerie vooral gemeenten aan te sturen om intern actief in dialoog te gaan over integriteit. Een opvallende constatering is dat veel gemeenten bij het overnemen van de oudere modelgedragscode het eerste deel hebben weggelaten (Kolthoff, 2012, 362). Het accent in de definiëring van integriteit lijkt daarmee binnen veel gemeenten dus sterker te berusten op het formuleren van concrete regels, gericht op de meer praktische elementen die komen kijken bij het opstellen van integriteitsbeleid. Met oog op de modelgedragscode valt wel vast te stellen dat integriteit over het algemeen breder wordt opgevat dan enkel de eerder besproken relevante juridische bepalingen. Deze brede definitie van integriteit maakt het echter – zoals eerder besproken – ook tot een lastig werkbaar begrip. Een groot deel van de integriteitsincidenten blijkt in de praktijk ook neer te komen op naïviteit: momenten waar mogelijk (de schijn van) integriteitsschendingen kan ontstaan, die door betrokkenen simpelweg niet is opgemerkt (Kolthoff, 2012, 365). Dit proces maakt het ook voor burgemeesters lastiger om te handelen. Al een geruime tijd geven burgemeesters zelf aan te worstelen met morele dilemma's, met bijkomende vragen of optreden van hun kant noodzakelijk of wenselijk is (Jeurissen & Verheij, 2010, 98). De nadere uitwerking van deze thematiek volgt in paragraaf 2.4.

2.3.1.4 Betrokken actoren

Zoals uit de regulerende context valt te herleiden is er op politiek-bestuurlijk niveau sprake van een rol binnen het LIS voor zowel de burgemeester, de wethouders, evenals de gemeenteraad zelf. Alle actoren worden binnen de regulerende context in eerste instantie zelf verantwoordelijk gesteld voor het naleven van wetgeving en de geformuleerde gedragscode (Huberts & Kolthoff, 2014, 319). Toch wordt de burgemeester van deze drie het meest gezien als gemeentelijk vaandeldrager wat betreft integriteit. In deze hoedanigheid gaat de burgemeester in sommige gemeenten bijvoorbeeld voor hun aantreden in gesprek met raadsleden en kandidaatswethouders over integriteit (Van den Heuvel et al., 2010, 87). Naast deze politiek-bestuurlijke actoren neemt ook de raadsgriffier een zekere positie in. De raadsgriffier fungeert over het algemeen als ondersteunend en adviserend orgaan richting de gemeenteraad, al is de exacte positie nog niet uitgekristalliseerd en blijkt deze ook per gemeente te verschillen (Van den Heuvel et al., 2010, 10). Integriteit lijkt hierbinnen echter een onderwerp te zijn waarbij de griffie vaak betrokken is. De rol voor de raadsgriffier is tweeledig: enerzijds als ondersteuner van de raad, maar anderzijds ook als toezichthouder (Van den Heuvel et al., 2010, 44). De ondersteuning uit zich vooral

via het bespreken van integriteit in de inwerkperiode en in mindere mate via het aanbieden van verdiepende trainingen (Van den Heuvel et al., 2010, 78). Als toezichthouder fungeert de griffier als procedureel signaleur en adviseur indien er sprake is van een mogelijk integriteitsdilemma in de raad, wat vaak in overleg gaat met het raadspresidium (Van den Heuvel et al., 2010, 41, 87). Ook de ambtelijke organisatie kent een zekere mate van betrokkenheid bij integriteitsbeleid. De rol van de ambtelijke actoren wordt besproken in het onderstaande segment over de positie van het lokaal integriteitsbureau.

Buiten de muren van het gemeentehuis zijn er een aantal actoren die (indirect) een grote rol kunnen spelen ten aanzien van de lokale integriteit. In eerste instantie gaat het hier om politieke partijen, die zoals eerder beschreven een belangrijke zelfcorrigerende rol vervullen wat betreft de integriteit van hun leden in de gemeenteraad. Zo beschikken veel politieke partijen over eigen integriteitstrajecten, bijvoorbeeld door integriteit aan te snijden bij het selecteren van volksvertegenwoordigers of het organiseren van eigen integriteitstrainingen. Ook beschikken partijen vaak over eigen gedragscodes en sanctioneringsmechanismen (Hagedoorn & Hermus, 2016, 37). Ook het Ministerie van Binnenlandse Zaken vervult een belangrijke rol rondom lokale integriteit. Het ministerie acteert als landelijke hoeder, monitor en aanjager voor lokaal integriteitsbeleid, en voorziet lokale overheden daarbij ook van ondersteunend instrumentarium. Zeker kleinere gemeenten lijken pas in actie te komen op het moment dat er vanuit Den Haag nieuwe richtlijnen worden uitgevaardigd (Van den Heuvel et al., 2010, 8,88). Het ministerie voorziet tevens in handreikingen aan politieke partijen hoe om te springen met integriteit (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2019). Een belangrijke rol is er tevens weggelegd voor (lokale) media. In veel gevallen zijn zij diegenen die een integriteitskwestie weten bloot te leggen, maar zij fungeren daarnaast ook als algemeen kanaal voor berichtgeving over integriteitskwesties (Schokker & Schillemans, 2016, 66-67). Meer op de achtergrond is er tenslotte sprake van een netwerk aan adviseurs waar een gemeente – hoofdzakelijk via de burgemeester – op kunnen terugvallen. Hierbij kan gedacht worden aan contact tussen burgemeester en de commissaris van de Koning, maar bijvoorbeeld ook aan de intervisiemogelijkheden zoals gefaciliteerd door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (Karsten et al., 2014, 185). In het verlengde komen hier ook private partijen in beeld, die gemeenten kunnen ondersteunen met integriteitsonderzoeken, integriteitstrainingen en advisering rondom intern integriteitsbeleid (Hoekstra, 2012, 240; Maesschalk, 2012, 334).

2.3.2 Analyse van het LIS

Deze paragraaf gaat in op het LIS in termen van taakuitoefening en het daadwerkelijk functioneren van het systeem. Dit wordt gedaan middels een analyse van de positionering van het lokaal integriteitsbureau, de samenhang tussen maatregelen en de verhouding tussen interne & externe controlemechanismen (Huberts, Anechiarico, Six, Van der Veer, 2008, 272).

2.3.2.1 Positie van lokaal integriteitsbureau

Zodra gesproken wordt over de positie van het lokaal integriteitsbureau, gaat het in essentie om de vraag of er binnen een gemeente een onafhankelijke autoriteit aanwezig is met een stevig handhavingsmandaat wat betreft integriteit (Huberts, Anechiarico, Six, Van der Veer, 2008, 280). Over het algemeen beschikken grotere Nederlandse gemeenten over een eigen integriteitsbureau of integriteitsprojectgroep, in sommige gevallen ook met eigen onderzoeksbevoegdheid (Hoekstra & Kaptein, 2012, 18; Huberts & Kolthoff, 2014, 322). De hier werkzame integriteitsfunctionarissen worden omschreven als sleutelfiguren binnen organisaties die belast zijn met het ontwerpen, implementeren, monitoren van integriteitsbeleid, die soms ook de mogelijkheid hebben om mogelijke misstanden te onderzoeken (Hoekstra & Kaptein, 2012, 19). Ter controle van de gehanteerde werkwijze en de gemeentelijke financiën is er uiteraard ook een rol weggelegd voor de gemeentelijke accountant en de lokale rekenkamer, die beide direct rapporteren aan de raad (Huberts, 2016, 209; Van den Heuvel, 2010, 90). Een belangrijke rol is daarnaast weggelegd voor vertrouwenspersonen, die vaak duidelijke indicaties hebben ten aanzien van het type integriteitskwesaties dat voortkomt binnen de organisatie (Hoekstra & Kaptein, 2012, 20). De rol voor lijnmanagement tenslotte, werd hierboven al kort aangestipt in de toelichting van de integrity-strategie. Algemeener beschreven betreft hun rol bovenal het overbrengen van voorgenomen integriteitsbeleid binnen hun organisatie-eenheid. Zij dienen hier te acteren als vaandeldrager van integriteit, maar zijn daarbij ook verantwoordelijk om ongewenst gedrag te signaleren en desgewenst een persoon hierop aan te spreken en corrigeren (Hoekstra & Kaptein, 2012, 20).

De bovenstaande zaken staan echter in een sterk contrast met de praktijk in het leeuwendeel van de kleinere Nederlandse gemeenten. Omwille van een gebrek aan middelen wordt integriteit vaak ingebed als onderdeel van het portfolio van een medewerker op de juridische of HR-afdeling, die hier vaak maar een paar uur per week aan kan besteden (Hoekstra & Kaptein, 2012, 18; Hoekstra, 2012, 258). De nadruk in het integriteitsbeleid van deze gemeenten ligt zodoende sterker op sociale controle, onderling vertrouwen en zelfcorrigerende mechanismen (Hoekstra & Kaptein, 2012, 22). Een belangrijke onbeantwoorde vraag tot op heden, is in hoeverre er sprake is van interactie tussen de ambtelijke integriteitsactoren en de politiek-bestuurlijke dimensie. Het LIS-onderzoek in Amsterdam maakte bijvoorbeeld inzichtelijk dat de gemeenteraad buiten het mandaat van het integriteitsbureau viel (Huberts, Six, Lasthuizen, 2008, 218). Ook hier komt dus duidelijk de discrepantie in integriteitsaanpak tussen ambtenaren en gekozen volksvertegenwoordigers naar voren. Overkoepelend blijft er ook veel onduidelijkheid bestaan over de rol van de burgemeester binnen dit alles, en in hoeverre hij interacteert met integriteitsactoren binnen de ambtelijke organisatie.

2.3.2.2 Balans tussen compliance & integrity-benadering

Op politiek-bestuurlijk niveau lijkt rondom integriteit sprake van dezelfde algemene trend zoals deze waarneembaar is binnen publieke organisaties. Compliance-instrumenten zoals regels en normen zijn al een langere tijd aanwezig, en genieten zodoende ook een grotere bekendheid onder raadsleden.

Afspraken over stemonthouding bij privébetrokkenheid of een inventarisatie van nevenfuncties zijn zodoende stevig verankerd binnen de Nederlandse politiek (Van den Heuvel et al., 2010, 95; Kolthoff, 2012, 360). De aandacht voor integrity-maatregelen op politiek-bestuurlijk niveau is in recente jaren gegroeid, maar blijft in de praktijk achterlopen qua inzet. Dit is opvallend: aangezien juist instrumenten in deze categorie als bewustwordingstrainingen door raadsgriffiers als zeer effectief worden onderschreven (Van den Heuvel et al., 2010, 87,95). Een belangrijke constatering is dat maatregelen en instrumenten vooral aan het begin van een nieuwe raadsperiode worden besproken en ingezet. Integriteit is bijvoorbeeld als onderdeel opgenomen in het inwerkprogramma van raadsleden en burgemeesters gaan vaak op dat moment met de raad in gesprek over integriteit. Tegelijk speelt dan ook de screeningsprocedure voor kandidaatswethouders (Van den Heuvel et al., 2010, 87). ‘Aan de voorkant’ lijkt rond integriteit veel geregeld te worden, maar dit roept uiteraard vragen op of er ook sprake is van voldoende periodiek onderhoud in een latere fase (Van den Heuvel et al., 2010, 86-88; Kolthoff, 2012, 361). Bij veel kleinere gemeenten blijkt ten aanzien van periodiek onderhoud dat de algehele aandacht voor integriteit vooral opleeft zodra er een incident zich heeft voorgedaan, hetgeen ook wijzigingen in de integriteitsaanpak kan impliceren (Hoekstra & Kaptein, 2012, 18). Incidenten worden over het algemeen ook als belangrijke triggerfactoren aangemerkt voor steviger en vernieuwd integriteitsbeleid (Huberts, Anechiarico, Six, Van der Veer, 2008, 284)

2.3.2.3 Balans tussen interne & externe checks and balances

Interne controlemechanismen op het politiek-bestuurlijk niveau bevinden zich zoals eerder vermeld enkel in de politieke sfeer, met uitzondering van een paar specifieke regelingen zoals vermeld in 2.3.1.1 (Hogedoorn & Hermus, 2016, 37; Kolthoff, 2012, 358). In essentie gaat het qua interne checks dus sterk om het zelfreinigend vermogen van het lokaal bestuur en de eigen verantwoordelijkheid van gemeentebestuurders om integriteitsnormen te stellen en handhaven. Voor zover er van interne controlemechanismen gesproken kan worden, gaat dit vooral om risicoanalyses of andere vormen van integriteitstoetsen voor kandidaat-bestuurders. Los van de bovenstaande instrumenten blijft uiteindelijk de raad eindverantwoordelijk voor het vaststellen van de procedure en het al dan niet benoemen van een kandidaatsbestuurder (Broeksteeg, Bovend'Eert, Doeleman, 2019, 20). Bij meldingen van integriteitsincidenten gedurende de ambtsperiode is in de praktijk ook vaak sprake van een zekere rol voor de burgemeester, die naar gelang van de melding bijvoorbeeld een intern of extern onderzoek kan initiëren. Voor financiering van dit laatste heeft hij echter wel de goedkeuring van de raad nodig (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2016(b), 65). Dit toont de precaire relatie tussen burgemeester en raad op dit vlak aan. Hoewel de burgemeester de formele toezichthouder is, is hij hierbij afhankelijk van het orgaan waar hijzelf als ondertoezichtgestelde aan moet rapporteren (Karsten, 2019(b), 926). In paragraaf 2.4 wordt deze problematiek uitvoerig toegelicht. Qua externe controlemechanismen komt het voornamelijk aan op de rol van media, klokkenluiders, of andere actoren die een zaak aan het rollen brengen. Strafrechtelijke opsporing en vervolging speelt maar een zeer beperkte rol van betekenis,

aangezien er maar bij zeer weinig integriteitskwesties ook sprake is van strafrechtelijk vervolgbare feiten (Hoenderkamp, 2016, 88).

2.3.3 Prestatie van het LIS

Als slotsom wordt in het LIS gekeken naar de uiteindelijke effectiviteit en legitimiteit van het systeem door te kijken naar de daadwerkelijke resultaten alsmede de publieke en politieke steun (Huberts, Anechiarico, Six, Van der Veer, 2008, 273).

2.3.3.1 Publieke en politieke steun

Er bestaat geen twijfel dat publieke steun voor integriteitsbeleid binnen gemeenten in recente jaren sterk is gegroeid, zeker in combinatie met de structurelere media-aandacht voor dit onderwerp (Hoekstra, Huberts, Gaisbauer, 2016, 12). De punten van discussie op dit moment, geven eerder een indicatie dat er in het huidig politieke en medialandschap een gebrek aan nuance is ontstaan in de omgang met integriteitskwesties (Huberts, 2015, 15; Schokker & Schillemans, 2016, 68). De aandacht voor eigen integriteitsbeleid is ook duidelijk toegenomen binnen gemeenten (Huberts, Van den Heuvel, Van der Wal, 2012, 166). Dit maakt het des te opvallender dat er nog steeds veel gemeenten in Nederland geconfronteerd worden met integriteitskwesties (Korsten, 2017, 10; De Koning, 2020). Hoewel elke integriteitszaak eigen nuances kent, is het een bekend gegeven dat de ‘couleur locale’ van een gemeente tot op zekere hoogte een rol lijkt te spelen ten aanzien van de aanwezigheid van integriteitskwesties. De ‘couleur locale’ betreft in essentie de bestuurscultuur en de hieruit voortvloeiende *modus operandi* die een gemeente kenmerkt (Boogers & De Wit, 2017, 5). Met de bestuurscultuur wordt bedoeld op de mindset en hieruit voortvloeiende handwijze van gemeentebestuurders en ambtenaren (Schoenmaker, 2014, 334). Onderliggende bestuursstructurele factoren hebben vaak ook een doorwerking in deze bestaande bestuurscultuur. Het gaat hierbij om objectievere zaken zoals de samenstelling van het college en de raad. Er is bijvoorbeeld sprake van politieke versplintering, of juist van één partij die zeer sterk vertegenwoordigd is (Schoenmaker, 2014, 336). Een dusdanig sterk aanwezige partij kan een grote invloed hebben op de bestuurscultuur en daarmee de algehele *modus operandi* van het gemeentebestuur beïnvloeden.

Nederlandse gemeenten met aanhoudende integriteitsproblemen blijken vaak ook op enige wijze uitschieters vanuit de optiek van de ‘couleur locale’. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om zogenaamde ‘beheergemeenten’. Dit zijn veelal kleinere en welvarende gemeenten, waar de nauwe contacten tussen invloedrijke ondernemers, ambtenaren en de lokale politiek een ‘blinde vlek’ kunnen opleveren wat betreft integriteit. De veelvoud aan gedeelde belangen speelt cliëntelisme in de kaart (Nelen & Kolthoff, 2018, 514; Korsten, 2015, 10; Marijnissen, 2016). Een andere categorie zijn de ‘bestuurlijke probleemgemeenten’. In deze gemeenten komen de bovenstaande aspecten op allerlei manieren tezamen (Korsten, 2010, 24; Kolthoff, 2012, 358). Het gaat hier bijvoorbeeld om sterk versplinterende gemeenteraden waarbij de fracties vaak ook door interne ruzies alleen maar verder uit elkaar zijn

gevallen. In het verlengde kunnen deze conflicten ook overslaan op het college. Het kan echter ook voorkomen dat het college bestaat uit zwakke bestuurders die door de raad onder de voet gelopen worden. In een dusdanig klimaat kan het buitengewoon lastig zijn om voor de burgemeester om boven de partijen te opereren (Schoenmaker, 2011, 267). Zeker ook als het gaat om integriteitskwesaties, die de gespannen relaties vaak alleen nog maar verder weten te chargeren (Kolthoff, 2012, 358). Hoewel elke gemeente zijn eigen verhaal heeft waardoor het op dit punt beland, blijkt een gemeentelijke fusie vaak aan de grondslag te liggen van het verzieken van bestuurlijke verhoudingen (Korsten, 2010, 25).

2.3.3.2 Effectiviteit en efficiëntie

In de praktijk blijkt het lastig om een sluitend beeld te krijgen over de hoeveelheid daadwerkelijke integriteitskwesaties in Nederland. Dit wordt vooral veroorzaakt door een gebrek aan registratie en monitoring van incidenten (Kolthoff, 2012, 368). Naast deze gebrekkige registratie speelt ook de integriteitsparadox mee in de bepaling van de effectiviteit. Meer meldingen van integriteitsovertredingen hoeft niet te wijzen op een structurele verslechtering van de situatie. Integendeel, het kan ook juist betekenen dat er meer bewustwording en alertheid rond het thema is ontstaan (Huberts, Van den Heuvel, Van der Wal, 2012, 156). Voorzichtigheid bij interpretatie van resultaten is dus geboden. Zeker aangezien lokale integriteitsdilemma's zich ook gemakkelijk kunnen voortdoen; de scheidslijn tussen lokale belangen en private belangen is nou eenmaal flinterdun (Kolthoff, 2012, 369). Trendmatig wordt over integriteit daarom vaak de conclusie getrokken dat het glas zowel halfvol als halfleeg is. De omvang van integriteitsproblematiek in Nederland lijkt beperkt, maar tegelijk moeten lokale overheden wel de realisatie hebben dat problemen bestaan en dat men continue moet blijven acteren (Huberts, Van den Heuvel, Van der Wal, 2012, 167).

2.4 Terugblik op bevindingen vanuit het LIS

Met behulp van het LIS-model is getracht om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de bredere omgeving waarbinnen de burgemeester wordt geacht zijn rol als integriteitsbevorderaar uit te oefenen. De observaties zijn aan het slot van deze paragraaf opgesomd in tabel 6. Aan de hand van de constatering in het LIS zijn ook enkele uitspraken te doen over de positie van de burgemeester zelf binnen dit systeem, alsmede de uit het systeem voortkomende wisselwerking die hier invloed op heeft.

Samenvattend blijkt er sprake te zijn van een complexe omgeving waarbinnen de burgemeester zijn taak als bevorderaar van bestuurlijke integriteit dient uit te oefenen. Allereerst is er een diffuus juridisch kader, met daarbinnen ook een verre van uitgekristalliseerde rol voor de burgemeester. Een rode draad die door het bestuurlijk integriteitssysteem heenloopt is het belang van het zelfreinigend vermogen van de gemeentepolitiek. Uiteindelijk gaat de gekozen volksvertegenwoordiging over de eigen integriteitsnormen, wat het van belang maakt dat de gemeentepolitiek zich ook bewust is van de complexiteit van deze taak. Tegelijk valt te betwijfelen in hoeverre de goede omgang met het zelfreinigend vermogen als een vanzelfsprekendheid moet worden gezien. Uit het LIS-model komt

namelijk ook een beeld naar voren waarin integriteit vooral een ‘papieren werkelijkheid’ is. Gemeenten hebben op papier de benodigde integriteitsregels op orde, maar creëren vervolgens niet het bijpassend institutioneel klimaat om integriteit blijvend te borgen (Kolthoff, 2012, 360; Hoekstra, 2012, 256). Zo lijkt definiëring van integriteit vooral te gaan om het maken van concrete afspraken in de gedragscode, niet zozeer het stimuleren van actieve dialoog over het onderwerp. Eveneens blijkt er een wezenlijk verschil te bestaan qua inzet tussen compliance en integrity-instrumenten. Zodoende kan gemakkelijker een naïeve houding ontstaan wat betreft integriteit, wat in gemeenten met een dubieuzere ‘couleur locale’ een structureel problematisch karakter kan aannemen. In essentie lijkt er sprake te zijn van een institutioneel klimaat en een hieruit voortvloeiend integriteitsstelsel waarin integriteit een sterk onderbelicht en zeer vrijblijvend onderwerp kan blijven.

Een duidelijke rol voor de burgemeester in het stimuleren van dit zelfreinigend vermogen zou bovenstaande problematiek mogelijkwijs kunnen voorkomen. Uit het LIS blijkt echter dat de (formele) mogelijkheden van de burgemeester hiervoor beperkt zijn. Hoewel blijkt dat de burgemeester aanwezig en betrokken is als het gaat over lokale integriteit, bezit hij geen aanvullend formeel instrumentarium en kan hij gelet op het direct mandaat van raadsleden ook niet eigenstandig handhaven. Burgemeesters geven ook zelf aan te worstelen met morele dilemma’s en bijbehorende vragen of optreden van zijn kant wenselijk of noodzakelijk is. Daarbij lijkt ook van ambtelijke ondersteuning over het algemeen maar beperkt sprake, met uitzondering van de betrokkenheid van de raadsgriffier. Het grootste probleem blijft echter dat de burgemeester als toezichthouder fungeert over diegenen die uiteindelijk gaan over de positie van de burgemeester zelf. In de volgende paragraaf zal vanuit de institutionele positie van de burgemeester nader naar deze problematische verhouding gekeken worden.

Tabel 6: overzicht van bevindingen binnen Nederlandse lokale integriteitssystemen

Categorie	Bevindingen
Regulerende context	<ul style="list-style-type: none"> - Grote sanctioneringsverschillen per type integriteitsovertreding; in veel gevallen kan de gemeenteraad enkel een politiek oordeel vellen. - Juridische positie van de burgemeester onduidelijk. Het lijkt een zorgplicht te betreffen, maar specificatie / instrumentarium ontbreekt.
Scope van integriteitsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - Integriteitsregels voor politieke ambtsdragers verschillen qua rigiditeit sterk met die voor gemeenteambtenaren. - Sprake van een botsing tussen interne gedragscode voor raadsleden en het direct kiezersmandaat van raadsleden.
Definiëring van integriteit	<ul style="list-style-type: none"> - Modelgedragscode stuurt aan op actieve dialoog over definiëring van integriteit, maar gemeenten blijken vooral de basisregels en concrete handvaten over te nemen. - Burgemeesters worstelen met naïeve houding en morele dilemma’s die bestaan rond integriteit, wat doorwerkt in twijfel of optreden vereist en wenselijk is.
Betrokken actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester wordt in samenspraak met raadsgriffiers gezien als vaandeldragers binnen de gemeentepolitiek. - Op de achtergrond sprake van een groot netwerk aan betrokken partijen met scala aan rollen / wijze van betrokkenheid bij lokale integriteit.

Positie van lokaal integriteitsbureau	<ul style="list-style-type: none"> - Schaalgrootte van gemeenten speelt een grote rol met betrekking tot vormgeving van integriteitsaanpak en ambtelijke ondersteuning. - Onduidelijkheid in hoeverre ambtelijke integriteitsstructuren in aanraking komen met de politiek-bestuurlijke dimensie.
Balans tussen compliance & integrity-benadering	<ul style="list-style-type: none"> - Compliance-instrumenten stevig verankerd. Integrity-maatregelen worden door betrokkenen als effectief bevonden, maar worden in de praktijk minder ingezet. - Organisatie van integriteit lijkt vooral ‘aan de voorkant’ te geschieden, onduidelijkheid in hoeverre gemeenten doen aan ‘periodiek onderhoud’. - Integriteitsincidenten vormen vaak aanleiding voor een hernieuwde impuls in integriteitsaanpak.
Balans tussen interne & externe checks and balances	<ul style="list-style-type: none"> - Effectiviteit van interne checks sterk afhankelijk van zelfreinigend vermogen van gemeentepolitiek. - Precaire relatie tussen burgemeester en raad; eerste lijkt aangesteld als formeel toezichthouder maar is tegelijk de ondertoezichtgestelde.
Publieke en politieke steun	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuursculturele en structurele aspecten – ‘de couleur locale’ – van een gemeente dragen vaak bij aan de totstandkoming van een of meerdere integriteitskwesies, wat vervolgens ook een doorwerking kan hebben in het vermogen van de lokale politiek en de burgemeester om hiertegen op te treden.
Effectiviteit en efficiëntie	<ul style="list-style-type: none"> - Diffuus beeld: ernst van problematiek lijkt mee te vallen, maar tegelijk is lokale alertheid geboden wat betreft mogelijke integriteitsincidenten

2.5 De burgemeester als ‘hoeder van integriteit’

Het burgemeestersambt is in een aantal opzichten een vrij unieke functie binnen het Nederlands openbaar bestuur. De burgemeester is een zeldzame eenhoofdige gezagsdrager die zich in de praktijk met een veelvoud aan taken bezighoudt (Karsten, Schaap, Hendriks, 2014, 50; Engels, 2014, 43). In de kern draait het burgemeestersambt om drie wettelijk vastgelegde rollen. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van het college van burgemeester en wethouders en tenslotte ook een eenhoofdig bestuursorgaan met eigen bevoegdheden (Engels, 2014, 46). Als centrale taak binnen deze drie rollen wordt gesteld dat de burgemeester de goede behartiging van gemeentelijke aangelegenheden dient te bevorderen (Engels, 2014, 47). Aangezien de burgemeester een belangrijke schakel is tussen de verschillende elementen van het gemeentebestuur, impliceert dit ook een verantwoordelijkheid voor het bewaken van goede verhoudingen in het gemeentebestuur (Engels, 2014, 47). Zodoende treedt de burgemeester over de breedte vooral op als bestuurlijk coördinator, procesmanager en kwaliteitsbewaker (Karsten & Boogers, 2014, 134). Hij ziet zodoende ook toe op een deugdelijke voorbereiding, vaststelling en uitvoering van gemeentebesluiten (Engels, 2014, 47).

In de uitoefening van deze functies wordt de burgemeester ook vooral gezien als iemand die ‘boven de partijen’ staat en daardoor in een goede positie zit om de kwaliteit van besluitvorming te bewaken (Karsten, Schaap & Hendriks, 2014, 53). Ten gevolge van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen is het voor burgemeesters echter steeds lastiger om deze positie in stand te houden (Karsten, Schaap & Hendriks, 2014, 64). Het contrast tussen de formele en de feitelijke positie die de burgemeester inneemt

in het lokaal bestuur is in de loop der jaren steeds groter worden (Engels, 2014, 43). Hieronder volgt een uiteenzetting van dit contrast zoals zichtbaar in de relatie tussen de burgemeester en de wethouders en de gemeenteraad, gevolgd door een nadere verklaring hoe deze problematiek ook tot uiting kan komen rond de integriteitsbevoegdheid van de burgemeester.

2.5.1 De burgemeester in het college

In formele zin is de burgemeester als lid en voorzitter van het college verantwoordelijk voor het bevorderen van de eenheid van het collegebeleid (Engels, 2014, 51). Collegiaal bestuur dient hierbij als uitgangspunt: het college neemt gezamenlijk besluiten en is hiervoor dus ook gezamenlijk verantwoordelijk (Peters, 2014, 126). Hier ligt uiteraard een grote rol voor de burgemeester als procesbewaker en algeheel coördinator. Eigen beleidsportefeuilles heeft de burgemeester in het college nog maar zeer zelden. Vaak resteren naast de wettelijke vastgelegde portefeuilles en de rol als algeheel procesbewaker enkel nog de meer bestuurlijke portefeuilles zoals regionale samenwerking of, niet geheel onbelangrijk, integriteitszaken (Peters, 2014, 127). Een belangrijke vaststelling is dat de burgemeester ondanks die coördinerende en wakende rol geen formele *primus inter pares* is. Hij is een gelijkwaardige stem ten overstaan van de andere leden van het college (Engels, 2014, 51). Het college is tevens het team waarmee de burgemeester het meest direct samenwerkt en waar zodoende vaak ook in de eerste plaats de loyaliteit van de burgemeester ligt (Peters, 2014, 119).

In de praktijk impliceert bovenstaande dat de daadwerkelijke positie die de burgemeester vaak sterk afhangt van de politiek-bestuurlijke context waarin hij opereert (Engels, 2014, 51). De grootte van een gemeente en bestuurlijke cultuur kunnen grote verschillen opleveren wat betreft de bewegingsvrijheid die een burgemeester heeft in het college (Peters, 2014, 129). Binnen dit alles speelt natuurlijk ook mee hoe een burgemeester zelf invulling wenst te geven aan de uitoefening van zijn ambt. Over het algemeen wordt bovenal het belang van het verbindend vermogen van een burgemeester benadrukt. Vanuit diens rol boven de partijen moet hij in staat zijn om binnen de gegeven context ervoor te zorgen dat belangen van actoren niet tegenover elkaar komen te staan (Peters, 2014, 130). Burgemeesters die deze verbinding niet weten te vinden, komen op termijn vaak politiek in de problemen. Onderliggend wordt hierbij ook het belang van een situationeel besef benadrukt, wat impliceert dat de burgemeester moet kunnen schakelen tussen verschillende rollen. Daar waar hij binnen sommige portefeuilles bewust kan aansturen, dient hij op andere momenten juist te kiezen voor de rol als neutrale voorzitter (Peters, 2014, 131).

2.5.2 De burgemeester in de raad

Deze neutrale rol neemt de burgemeester bij uitstek ook in ten overstaan van de gemeenteraad. Zijn formele rol als voorzitter betreft vooral een procedurele rol. De burgemeester roept de vergadering bijeen, en ziet tijdens de vergadering toe op naleving van het reglement van orde (Engels, 2014, 50). Het gaat hier bij uitstek kortom om de rol als proces- en kwaliteitsbewaker. Hoewel de uitoefening van

deze rol niet zozeer aan verandering onderhevig is, blijkt in de praktijk wel sprake van een verschuiving in de relatie tussen de burgemeester en raad. De directere betrokkenheid van de raad bij de aanstelling van de burgemeester, alsmede de grotere beleidsinhoudelijke rol voor de burgemeester in het veiligheidsdomein, maken dat er een rechtstreekse verantwoordingsrelatie is gegroeid tussen de burgemeester en de raad (Karsten & Boogers, 2014, 140-141). Hoewel meer toezicht op de activiteiten van de burgemeester niet per definitie een slechte zaak is, wordt echter wel opgemerkt dat de burgemeester in diens handelen kwetsbaarder is geworden en meer dan ooit dient te bouwen aan politiek draagvlak in de raad (Karsten & Boogers, 2014, 143). Indien het draagvlak wegvalt, dan is het aan de raad om te beoordelen of zij nog toekomst zien in de samenwerking met de huidige burgemeester. Deze afhankelijkheid kan problematisch worden in verhouding tot de rol van de burgemeester als proces- en kwaliteitsbewaker (Karsten & Boogers, 2014, 143). De centrale vraag kortom, is in hoeverre een kwetsbaardere burgemeester nog in staat is diens procesrol te vervullen bij prangende vraagstukken waar er mogelijk ook wrijving kan ontstaan tussen de burgemeester en de raad. Een portefeuille bij uitstek waar dit soort prangende vraagstukken naar voren komen: integriteit.

2.5.3 De burgemeester als integriteitsbevorderaar

Zowel in de raad als in het college is er duidelijk een spanningsveld waarneembaar tussen de formele en feitelijke rol die de burgemeester heeft. Enerzijds fungeert de burgemeester als de actor boven de partijen, voornamelijk met oog op diens rol als proces & kwaliteitsbewaker. Anderzijds dient de burgemeester ook bewust te zijn van diens politiek-bestuurlijk omgeving, waarbinnen hij in staat moet zijn om tussen verschillende rollen en leiderschapsstijlen te schakelen. De uitdaging voor de burgemeester is om binnen dit alles te blijven verbinden, ook wel eens omschreven als ‘de boel bij elkaar houden’ (Korsten, 2014, 251). Toch lijkt de expliciete zorgplicht voor bestuurlijke integriteit aangemerkt te worden als hét punt waarop de formele en feitelijke relatie te ver uit elkaar zijn gaan lopen. Een nadere blik op de zorgplicht voor de bestuurlijke integriteit illustreert zeker het beschreven spanningsveld. Zoals eerder vermeld zou de toevoeging van art. 170(2) puur een explicitering en formalisering betreffen van een taak die burgemeesters van oudsher al hadden (Huberts & Kolthoff, 2014, 319). Burgemeesters fungeerden veelal al als aanspreekpunt voor integriteitszaken en beschouwden de zorg voor integriteit zelf ook als een belangrijke vanuit hun rol als proces- & kwaliteitsbewaker (Karsten, Schaap, Hendriks, Zuydam, Leenknecht, 2014, 119). Een nadere duiding van de zorgplicht voorziet de positie van de burgemeester zo ook als een ‘spin in het web’ die de regie voert rondom gemeentelijke integriteitsprocedures (Broeksteeg, Bovend’Eert, Doeleman, 2019, 39).

Toch wordt in ditzelfde stuk ook gelijk verwezen naar de mogelijke kwetsbaarheden die verbonden kunnen zijn aan een te sterke inhoudelijke inmenging van de burgemeester (Broeksteeg, Bovend’Eert, Doeleman, 2019, 29). De feitelijke positie van de burgemeester rond integriteit blijkt inderdaad wezenlijk complexer. Zoals eerder genoemd in 2.3.2.3, is er een opmerkelijke relatie ontstaan tussen de

burgemeester als toezichthouder op de bestuurlijke integriteit van de gemeentepolitiek, terwijl de burgemeester met oog op bovenstaande trendmatigheden bestuurlijk gezien zélf steeds afhankelijker is geworden van diezelfde gemeentepolitiek. In essentie controleren de ondertoezichtgestelden dus de integriteitstoezichthouder (Karsten, 2019(b), 929). Juridisch gezien is dit een ronduit gekke verhouding, maar met oog op de consequenties die dit in de praktijk kan hebben des te meer. De politiek-bestuurlijke context voor een groot deel welke (gezags)positie de burgemeester feitelijk heeft. Rondom de integriteitsportefeuille komen daardoor zorgwekkende signalen aan het licht. Burgemeesters gaan – met oog op mogelijke politieke consequenties – integriteitsconfrontaties met het college en de raad liever uit de weg, of stellen deze uit tot na afloop van verkiezingen (Karsten, 2019(a), 576-577). Deze precare relatie wordt bovendien versterkt door zaken die zijn geconstateerd in het LIS-model. Het gaat hier onder meer om het gebrek aan bijpassend (juridisch) instrumentarium en ambtelijke ondersteuning rond de integriteitsbevoegdheid, de eigen worstelingen van burgemeester met morele dilemma's bij integriteitskwesaties, maar tenslotte ook om het effect dat de 'couleur locale' kan hebben op de aanwezigheid van integriteitskwesaties en het bestuurlijk vermogen hiertegen op te treden. Kort samengevat, integriteit in het lokaal bestuur staat of valt met de mate waarin het zelfreinigend vermogen ontwikkeld en aanwezig is.

Al met al blijkt de burgemeester door diens uitzonderlijke toezichthoudersrol in een bijzonder complex en kwetsbare positie te zijn beland. Als een burgemeester niet beschikt over een zekere mate van eigen informeel gezag, dan is hij in essentie overgeleverd aan de welwillendheid van de raad wat betreft het optreden bij integriteitskwesaties. Haaks hierop handelen kan grote gevolgen hebben voor de positie van de burgemeester als actor boven de partijen, hetgeen de algehele positie van de burgemeester alleen maar verder verzwakt (Karsten, 2019(b), 932). Tegelijkertijd valt vast te stellen dat het nalaten van optreden een dubieus ethisch klimaat in de kaart spelen waarin niet-integere praktijken kunnen floreren (Karsten, 2019(b), 930). Ten aanzien van de positie van de burgemeester in het integriteitsstelsel kan gesteld worden dat deze in de praktijk dus grotendeels samenhangt met de mate waarin hij in staat is om met bestuurlijke creativiteit op enige wijze de eigen gezagspositie te bewaken en zodoende de benodigde ruimte te hebben om preventief of curatief te kunnen acteren rond integriteit. Aangezien de focus in de literatuur vooral berust op de problematiek rondom de handhaving van integriteitsregels, blijkt de vraag in hoeverre burgemeesters dit daadwerkelijk (kunnen) doen nu nog onbeantwoord.

2.6 Introductie onderzoeksconcepten & conceptueel model

Uit het de voorgaande paragraaf is gebleken dat de burgemeester binnen het lokaal integriteitsstelsel in een precare afhankelijkheidsrelatie is beland ten overstaan van de raad. Desalniettemin valt te betwijfelen in hoeverre deze problematiek de algehele positie en handelswijze van de burgemeester rond integriteit goed weergeeft. Het theoretisch kader biedt daarentegen wel een scala aan aanknopingspunten waarmee de burgemeester mogelijkerwijs in staat is om de werking van het integriteitsstelsel te

beïnvloeden en daardoor ook de eigen positie in positieve zin zou kunnen versterken. Ter structurering zijn de vele factoren samengenomen in de onderstaande vier onderzoeksconcepten, die elk van belang kunnen zijn voor een stevige en structurele positie van de burgemeester binnen het lokaal integriteitssysteem. Deze aspecten vormen het conceptueel model zoals weergegeven aan het einde van deze paragraaf, maar dienen tevens als het toetsingskader in de verdere operationalisatie van het onderzoek.

1. De morele antenne van de burgemeester

In het eerste deel van het theoretisch kader is beschreven dat integriteit een complex begrip is, waar in de praktijk over tijd en per locatie verschillend over gedacht kan worden. Er is sprake van een groeiend ‘grijs gebied’ aan moreel dubieuze praktijken dat maar moeilijk te ondervangen is met aanvullende regels. Hiermee groeit enerzijds het risico op integritisme, maar tevens blijkt dat er veel naïviteit is blijven bestaan rondom integriteit. Burgemeesters worden in hun integriteitstaak geconfronteerd met deze ontwikkelingen en dienen daarom te beschikken over een goed ontwikkelde morele antenne. In de eerste plaats dient de burgemeester zich bewust te zijn van bovenstaande complexiteit, wat impliceert dat hij een zeker gevoel moet hebben voor de maatschappelijke discussie rond wat wel of niet integer is. De burgemeester dient een duidelijke ‘feeling’ te hebben met integriteit, wat ook betekent dat hij mogelijke integriteitkwesaties (tijdig) signaleert en anderen kan wijzen op mogelijke risico’s. In het verlengde is het daarbij van belang dat de burgemeester ook werkelijke problemen weet te onderscheiden van mogelijk integritisme.

2. De integriteitsaanpak van de burgemeester

In paragraaf 2.2 is beschreven dat integriteit niet enkel het verwijderen van ‘rotte appels’ betreft, maar dat het ook sterk gebaat is bij een gedegen beleid dat beoogt om integriteit als organisatiewaarde te institutionaliseren. Om dit te realiseren dient er sprake te zijn van een samenhangende integriteitsaanpak. De inzet van zowel compliance als integrity-instrumentarium zijn hierbinnen van belang, evenals het periodiek aandacht blijven besteden aan integriteit. Het LIS-model laat zien dat voor veel Nederlandse gemeenten integriteit vooral nog een papieren kwestie betreft. Het benodigde institutioneel klimaat wordt daardoor onvoldoende gecreëerd. Dit zou mogelijkterwijs kunnen verklaren waarom de burgemeester in de praktijk vooral ook bezig blijkt te zijn met het handhaven als er eenmaal iets is voorgevallen. Om dit te voorkomen dient de burgemeester zich – met oog op diens rol als proces- & kwaliteitsbewaker en gemeentelijk vaandeldrager voor integriteit – daarom actief in te zetten voor een gedegen integriteitsaanpak. Deze aanpak kan op termijn mogelijkterwijs het zelfreinigend vermogen van de gemeentepolitiek en bewustwording rond integriteit versterken, wat ook positief kan zijn voor de positie van de burgemeester zelf.

3. Het integriteitsmandaat van de burgemeester

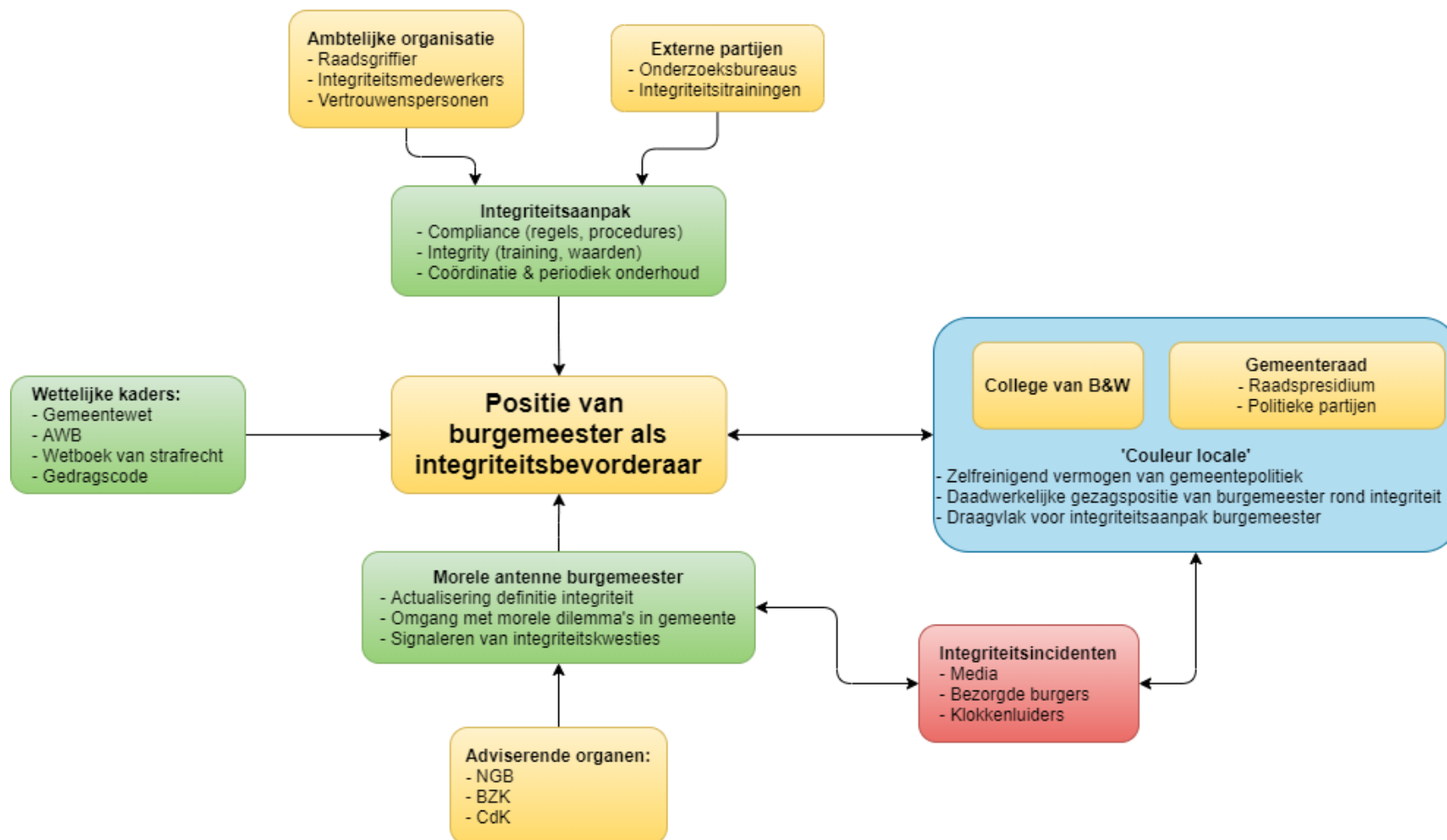
Uit de analyse van het juridisch kader voor politieke ambtsdragers is gebleken dat er rondom integriteit sprake is van een integriteitssysteem dat grotendeels draait om het zelfreinigend vermogen van de gemeentepolitiek. De burgemeester heeft de formele taak om integriteit te bevorderen, maar is tegelijkertijd geen *primus inter pares* die hier zelfstandig kan acteren of handhaven. Bovendien is geconstateerd dat de formele en feitelijke positie van de burgemeester uit elkaar zijn gaan lopen. In toenemende mate dient een burgemeester te werken aan algeheel politiek draagvlak, wat ook impliceert dat zijn uiteindelijke (informele) gezagspositie in de praktijk sterk kan samenhangen met de ‘couleur locale’ van de gemeente. De ruimte die de burgemeester heeft om te acteren kan dus per gemeente sterk verschillen. Handelen rond integriteit kan met oog op deze ontwikkelingen moeizaam zijn, zeker als er geen politiek draagvlak voor is. De burgemeester dient op enige wijze een zeker eigen mandaat te creëren om toch op te kunnen treden rond integriteit, zowel als het gaat om een meer preventieve aanpak als bij het optreden rond incidenten. Met oog op de algehele ontwikkelingen rond het burgemeestersambt zou dit kunnen betekenen dat hij dient te werken aan een zekere vorm van politiek draagvlak. Tegelijk dient hij als bestuurder ook boven de partijen te durven staan en eigenstandig te acteren als dit nodig. Er lijkt kortom sprake van een spanningsveld tussen rollen, waarbij het aan de burgemeester is om hierin een zekere balans te vinden.

4. Interne & externe ondersteuning voor de burgemeester

Opvallend is dat uit paragraaf 2.4 vooral een beeld naar voren komt waarin de burgemeester als enige actor in de frontlinie staat bij het tackelen van integriteitstekwesties. Tegelijk blijkt uit het LIS-model dat er sprake is van een groot aantal actoren binnen en buiten de gemeente die betrokken (kunnen) zijn bij de lokale integriteitsaanpak. Zo beschikken grotere gemeenten vaak over integriteitsmedewerkers, maar blijkt er in de praktijk vaak ook een belangrijke procedurele rol te zijn voor de raadsgriffier. Buiten de ambtelijke organisatie blijkt er bovendien een groot netwerk aan externe partijen te bestaan waar de burgemeester mogelijkwijs bij terecht kan voor advisering of ondersteuning. Met oog op deze functies is het van belang dat de burgemeester de beschikking heeft over deze hulplijnen, maar deze vervolgens ook actief benut ter ondersteuning van diens eigen positie en handelwijze.

Verondersteld wordt dat de aanwezigheid van bovenstaande vier elementen binnen een lokaal integriteitssysteem een positieve impact kunnen hebben op de positie van de burgemeester als ‘hoeder van integriteit’ en deze ook de wisselwerking binnen het integriteitssysteem in positieve zin naar de hand van de burgemeester kunnen zetten. Tegelijkertijd blijkt nog maar beperkt inzichtelijk te zijn gemaakt in hoeverre burgemeesters zich actief inspannen rondom deze vier punten. In dit onderzoek wordt getoetst in hoeverre dit het geval is, waarmee ook de positie van de burgemeester binnen het lokaal integriteitssysteem beter kan worden geduïd. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de nadere operationalisatie van deze vier onderzoeksconcepten

Figuur 1. Conceptueel model: positie van de burgemeester binnen het lokale integriteitssysteem



H3. Methodologie & onderzoeksopzet

Dit hoofdstuk beschrijft de gehanteerde onderzoeksmethodiek waarmee de positie van de burgemeester en de waarneembare wisselwerking met het lokaal integriteitssysteem nader in kaart zijn gebracht. Allereerst worden de methodologische uitgangspunten van het onderzoek beschreven. In het tweede deel volgt de operationalisatie, waarbij allereerst de vier geïntroduceerde onderzoeksconcepten worden uitgewerkt en wordt toegelicht hoe hier met deskresearch en semigestructureerde interviews nader invulling aan is gegeven. Vervolgens wordt toegelicht hoe de casusselectie tot stand is gekomen en volgt er per casus een korte beschrijving. Tot slot worden in het kader van de betrouwbaarheid en validiteit de sterke en minder sterke aspecten van de onderzoeksopzet uiteengezet.

3.1 Onderzoeksmethodologie

De beantwoording van de onderzoeksvraag behelst in principe een deductieve onderzoeksbenadering. De vraagstelling komt immers voort uit bestaande wetenschappelijke theorie en hierbinnen vastgestelde problematiek (Bryman, 2012, 69). De bestaande wetenschappelijke theorie is opgebouwd uit de onderdelen van het theoretisch kader. Een belangrijke vaststelling was dat in de theorie nog veel onduidelijkheid bestaat over de positie en feitelijke handelingen van de burgemeester binnen het lokaal integriteitssysteem. Tegelijkertijd komt wel naar voren dat de burgemeesters door een veelvoud aan factoren mogelijk in een kwetsbare situatie kunnen geraken. Een nadere blik hierop biedt goede mogelijkheid om te reflecteren in hoeverre het geschetste theoretisch beeld in overeenstemming is met de dagelijkse praktijk. De opgedane bevindingen kunnen ook leiden tot nieuwe inzichten of mogelijke hypothesen. Inductieve generalisatie en nieuwe theorievorming op basis van gedane bevindingen wordt binnen het onderzoek daarom niet vooraf uitgesloten (Baarda, De Goede & Teunissen, 2009, 101). Bewerkstelling van het bovenstaande vereist bovenal vergaring en analyse van diepgaande empirie. Het vraagt immers om een nadere kijk op de bredere politiek-bestuurlijke context binnen gemeenten, de integriteitsprocessen die plaatsvinden en tenslotte de beweegredenen en percepties van de burgemeester als actor hierbinnen. Om deze reden is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering (Bryman, 2012, 68; Maxwell, 2001, 221). Ook het exploratief karakter van dit onderzoek maakt een keuze voor een kwalitatieve benadering evident. Een kwalitatieve onderzoeksbenadering biedt immers de noodzakelijke ruimte om onverwachte factoren te identificeren en op te nemen in het onderzoek (Maxwell, 2001, 221).

Een geschikte methodiek om kwalitatieve empirie te verzamelen betreft het werken met *case studies* (Toshkov, 2010, 290). Uiteindelijk is gekozen voor een meervoudig *case study design*, wat behelst dat er met een identieke methodiek is gekeken naar de empirie binnen meerdere – in dit geval vergelijkbare – casussen (Bryman, 2012, 72). Het gebruik van deze ‘kleine N-vergelijking’ is gangbaar binnen kwalitatief onderzoek, zeker zodra onderzoek een exploratief karakter heeft. Het biedt immers de mogelijkheid om vanuit de waarnemingen binnen de casussen de bestaande theorie aan te scherpen of

mogelijkerwijs nieuwe hypotheses te formuleren (Toshkov, 2016, 260). De observaties in het kader van dit onderzoek hebben plaatsgevonden in een selectie van vijf gemeenten. Binnen deze gemeenten is gekeken naar de positie die de burgemeester inneemt in het lokaal integriteitssysteem en welke wisselwerking waarneembaar is. Hierbinnen is specifiek getracht om te kunnen duiden in hoeverre de positie van de burgemeester samenhangt met de vormgeving en bestaande (politieke) dynamiek in het lokaal integriteitssysteem, maar ook in hoeverre de burgemeester dit systeem zelf kan beïnvloeden.. Hoe de uiteindelijke casusselectie binnen dit onderzoek tot stand is gekomen, wordt in paragraaf 3.2.3 nader toegelicht. Allereerst volgt nu nadere beschrijving van de operationalisatie van centrale concepten binnen het onderzoek, gevolgd door beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethodes.

3.2 Operationalisatie van het onderzoek

3.2.1 Onderzoekskoncepten

In de slotsom van het theoretisch kader zijn vier onderzoekskoncepten geïllustreerd die als belangrijk worden verondersteld ten aanzien de positie van de burgemeester als bevorderaar van bestuurlijke integriteit. In de onderstaande tabel zijn deze concepten opgenomen, met bij elk concept de gehanteerde operationele indicatoren en een selectie aan voorbeeldvragen waarmee deze concepten zijn bevraagd in de interviews.

Tabel 7: onderzoekskoncepten

Concepten	Operationele indicatoren	Voorbeeldvragen in interview
Morele antenne van de burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> - Omgang met de complexiteit van integriteit en hieruit voortkomende morele dilemma's - Signalen die de burgemeester opvangt van derden wat betref lokale integriteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Ervaart u in uw gemeente dilemma's of moeilijkheden als het gaat om integriteit? - Wat signaleert u zelf ten aanzien van de omgang met integriteit in uw gemeente? - Is er naar uw idee voldoende integriteitsbesef binnen de politieke arena in uw gemeente?
Integriteitsaanpak van de burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> - Coördinatie en samenhang in gemeentelijk integriteitsbeleid - Aanwezigheid van zowel compliance & integrity-instrumentarium - Periodiek onderhoud aan het lokaal integriteitssysteem 	<ul style="list-style-type: none"> - Typeert u de integriteitsaanpak van uw gemeente vooral als reactief of proactief? - Is er sprake van periodieke aandacht voor het onderwerp integriteit? - Hoe typeert u uw eigen rol binnen de integriteitsaanpak? - Besteedt u aandacht aan bewustwording rond integriteit? - Hoe ziet u toe op naleving van de gemaakte afspraken in uw gemeente? - Organiseert u ook trainingen voor het college / de raad over integriteit?
Integriteitsmandaat van de burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> - Politiek draagvlak voor integriteitsaanpak en optreden bij incidenten - Ervaringen met het spanningsveld tussen de integriteitsrol en algeheel 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe zou u de politieke- / bestuurscultuur van uw gemeente willen omschrijven? - Ervoer u een duidelijk mandaat en politiek draagvlak om op te treden toen het integriteitsincident bekend werd?

	functioneren als burgemeester - Ervaringen met het zelfreinigend vermogen van het gemeentebestuur	- Voelde u zichzelf kwetsbaar om op te treden tegen betrokkenen in deze kwestie? - Ervoer u het als problematisch om na afloop van een integriteitskwestie weer samen te moeten werken met de betrokken personen?
Interne & externe ondersteuning voor de burgemeester	- Ambtelijke ondersteuning voor uitvoering van integriteitsbeleid - Contact met externe actoren over lokale integriteitszaken	- Krijgt u ondersteuning vanuit uw ambtelijke organisatie in het aanvliegen van integriteit op bestuurlijk niveau? - Wat is de rol van de raadsgriffier binnen uw integriteitsaanpak? - Heeft u contact met andere (politiek-bestuurlijke) actoren buiten de gemeente over integriteit?

3.2.2 Dataverzamelingmethoden

3.2.2.1 Deskresearch

Een belangrijke eerste fase binnen elk gedegen kwalitatief onderzoek betreft het doen van literatuuronderzoek om zodoende een overzichtspostie te verkrijgen wat betreft relevante literatuur en bevindingen rondom het onderwerp (Verhoeven, 2007, 126). In de eerste fase betrof dit het bemachtigen van een overzichtspostie binnen wetenschappelijke literatuur omtrent de integriteitsaanpak in publieke organisaties, alsmede de rol van de burgemeester op dit vlak. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het theoretisch kader. Tijdens en na afloop van de casusselectie is ook verder geïndexeerd wat op lokaal niveau aan relevante informatie voorhanden was. Zo zijn de gedragscodes van de gemeenteraad en het college van de vijf geselecteerde gemeenten geanalyseerd, evenals aanvullend lokaal integriteitsbeleid voor zover dit bestond en traceerbaar was. Indien gemeenten ook (externe) onderzoeksrapporten hadden opgesteld naar aanleiding van integriteitsincidenten of met betrekking tot de bredere bestuurscultuur, zijn ook deze rapporten voor verdere beeldvorming opgevraagd en geanalyseerd. Voor verdere beeldvorming over de lokale politiek-bestuurlijke context is daarnaast ook mediaberichtgeving over integriteitszaken binnen de respectievelijke gemeenten doorgenomen. Hoofddoel van dit achtergrondonderzoek was om te kunnen bepalen wat ‘op papier’ de rol van de burgemeester leek te zijn geweest omtrent integriteit. De relevante achtergrondinformatie is ook meegenomen in het opstellen van de interviewvragenlijsten, om zo ook de rol en het optreden van de burgemeester rondom integriteitsincidenten zo goed mogelijk te kunnen bevragen.

3.2.2.2 Interviews

Aangezien het binnen dit onderzoek bovenal draait om de vraag hoe burgemeesters zich kunnen positioneren binnen het lokaal integriteitssysteem, is het van groot belang om de percepties en beweegredenen van burgemeesters goed in kaart te brengen. Om deze reden hebben er interviews plaatsgevonden met een vijftal (oud-)burgemeesters. Interviews zijn een belangrijk onderzoeksinstrument binnen kwalitatief onderzoek, aangezien zij met de juiste vragen een grote

hoeveelheid ‘rijke’ data kunnen opleveren (Bryman, 2012, 470). In de interviews is uitvoerig stilgestaan bij de invulling die burgemeesters geven aan hun integriteitsportefeuille. Hierbij is gesproken over de meer systematische integriteitsaanpak van de burgemeester, maar is ook uitgebreid ingegaan op ervaringen die burgemeesters hebben opgedaan door het optreden rond integriteitsincidenten. Bij dit laatste is ook gesproken over de impact en consequenties van het optreden als integriteitsbevorderaar met betrekking tot de relatie tussen de burgemeester en andere politieke actoren binnen de gemeente. De interviews zijn uitgevoerd volgens een semigestructureerd format. Aan de hand van het theoretisch kader en de onderzoeksconcepten is vooraf een lijst met interviewtopics opgesteld. Er is hierbij bewust ruimte gelaten voor eventuele vervolgvragen om de gewenste diepgang in de dataverzameling te creëren (Bryman, 2012, 471). Deze topiclijst is als bijlage 1 te raadplegen aan het einde van dit onderzoek. De keuze voor het semigestructureerde format maakte het daarnaast mogelijk om binnen elk interview aandacht te besteden aan lokale integriteitskwesaties zoals deze zich hebben voorgedaan. De integriteitsstaak van de burgemeester is daarmee ook zo goed mogelijk afgezet tegen de lokale bestuursculturele context.

Uiteindelijk doel van de interviews is het maken van een narratieve analyse hoe burgemeesters invulling geven aan - en aankijken tegen hun integriteitsportefeuille en de wisselwerking binnen het integriteitsstelsel. Dit betekent dat vanuit de gedeelde verhalen is gepoogd om zo goed mogelijk grip te krijgen op de sociale processen die voor de burgemeesters hebben meegespeeld in de uitoefening van hun integriteitsbevoegdheid (Tilly, 2002, 34). Alle interviews hebben plaatsgevonden via Skype. De gesprekken zijn met toestemming van de geïnterviewden opgenomen en achteraf getranscribeerd. Dit transcript is achteraf ook teruggekoppeld aan de geïnterviewde ter verificatie. Aangezien in de interviews ook wordt ingegaan op integriteitskwesaties en hierbij ook wordt gerefereerd naar personen die hier direct bij betrokken waren, worden de transcripten niet bijgevoegd als openlijk te raadplegen bijlage bij dit onderzoek. Een burgemeester sprak daarnaast de wens uit om op basis van anonimiteit geïnterviewd te worden. De opgestelde transcripten van de vijf interviews zijn ter verificatie overgedragen aan de scriptiebegeleider in een separate transcriptenbundel. In de volgende hoofdstukken wordt als ‘bijlage 3’ verwezen naar de paginanummers in deze bundel. De opnames en transcripten maakten het mogelijk om zoveel mogelijk data te bewaren, analyseren en onderling te vergelijken (Bryman, 2012, 483). Het feit dat de gesprekken werden opgenomen maakte het bovendien voor de interviewer mogelijk om zich volledig te focussen op hetgeen werd gezegd en het formuleren van vervolgvragen (Bryman, 2012, 473).

3.2.3 Casusselectie

In deze paragraaf worden allereerst de uitgangspunten toegelicht die zijn gehanteerd in de casusselectie. Vervolgens wordt beschreven hoe is toegewerkt naar de uiteindelijke selectie van een vijftal gemeenten.

Van deze gemeenten volgt tenslotte ook een korte profielschets, met daarbij een korte introductie van de integriteitscasuïstiek zoals deze zich in de gemeente heeft voorgedaan.

3.2.3.1 Framework voor casusselectie

Uitgangspunt binnen het onderzoek was dat de casussen zogenaamde ‘*typical cases*’ moesten zijn. Het doel van het selecteren van dusdanige casussen is dat zij in gezamenlijkheid een betrouwbaar beeld schetsen van de dagelijkse gang van zaken binnen hun respectievelijke categorie, wat het doen van algemene uitspraken over de gehele categorie vergemakkelijkt (Bryman, 2012, 70). Om binnen dit onderzoek te kunnen classificeren als *typical case*, is gekeken naar de volgende drie factoren:

- *Inwonertal*: het leeuwendeel van de Nederlandse gemeenten heeft minder dan 50.000 inwoners (Korsten, 2015, 6). Om deze reden is hoofdzakelijk gezocht naar gemeenten in deze categorie. Voor het contrast is tevens gezocht naar één grotere gemeente (100.000+) om mogelijke verschillen in schaalgrootte tegen elkaar af te kunnen zetten.
- *Geografische spreiding*: met oog op de representativiteit is tevens getracht om binnen de casusselectie een zekere mate van landelijke geografische spreiding aan te brengen.
- *Aandacht voor integriteit*: in de geselecteerde gemeente is in het recente verleden op enige wijze op politiek-bestuurlijk niveau aandacht besteed aan integriteit. Uit bronanalyse blijkt bovendien dat de burgemeester hier direct bij betrokken was. Dit laatste is opgenomen zodat met zekerheid gesteld kan worden dat de burgemeester in aanraking is gekomen met diens integriteitsportefeuille, waardoor in de uitvoering van dit onderzoek ook nader ingegaan kon worden op zijn beweegredenen en percepties rondom een voorgevallen integriteitsincident.

3.2.3.1 Totstandkoming casusselectie

Ter operationalisering van bovenstaande is allereerst via NexisUni een eerste indexering gemaakt van gemeenten waar in de recente geschiedenis sprake is geweest van media-aandacht voor een integriteitsincident. De gehanteerde zoekterm hierbij was als volgt:

‘Integriteit AND integriteitsonderzoek AND wethouder OR raadslid AND burgemeester.’

De zoekresultaten zijn afgebakend van 01-01-2016 tot 17-3-2020. Met oog op de formele bekrachtiging van de integriteitsbevoegdheid van de burgemeester per 1 februari 2016, is bewust gekozen voor de startdatum op 1 januari 2016. Zodoende zijn alleen casussen meegenomen die gespeeld hebben in de directe aanloop naar én sinds de bekrachtiging van de integriteitsbevoegdheid van de burgemeester. Bovenstaande zoekterm leverde uiteindelijk 338 nieuwsitem op. Met het weglaten van irrelevante en dubbele items kwam hier uiteindelijk een lijst uit voort van grofweg dertig gemeenten. In een eerste reductiefase is gekeken of er voldoende informatie beschikbaar was voor een goede beeldvorming, waarbij bovenal is gekeken naar aantoonbare betrokkenheid van de burgemeester. De selectie kon zodoende worden teruggebracht naar negentien gemeenten. Van deze gemeenten is in een overzicht kort

beschreven wat de integriteitskwesitie betrof en hoe de burgemeester hierbij betrokken was. Dit overzicht is als bijlage 2 toegevoegd aan dit onderzoek. In de laatste selectieronde is met behulp van de bovenstaande drie elementen gezocht naar een goede afspiegeling, waarbij met oog op het laatste criterium bovenal ook is gezocht naar een goede weergave van lokale integriteitsincidenten zoals deze zich in de praktijk veelal lijken voor te doen. Het betreft hier dus hoofdzakelijk incidenten die zich bevinden in het eerder beschreven ‘grijze gebied’ rond integriteit. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de selectie van vijf gemeenten. In de onderstaande tabel volgt een beschrijving van de vier gemeenten waarvan de geïnterviewde burgemeesters geen bezwaar hadden om openlijk genoemd te worden in het onderzoek:

Tabel 8: overzicht geselecteerde casussen

Gemeente:	Benaderde burgemeester:	Algemene bestuurlijke typologie van gemeente & korte beschrijving van integriteitsincident.
Leeuwarden Provincie Fryslân 123.107 inwoners	Sybrand van Haersma Buma (2019-huidig)	Met oog op de lokale politieke verhouding wordt de gemeente Leeuwarden nogal eens afgeschilderd als een ‘rood bolwerk’. De gemeente kent al decennialang een zeer grote vertegenwoordiging van de PvdA in de gemeenteraad (Van den Berg, 2017). Het recente integriteitsincident betrof een raadslid van een lokale oppositiepartij die per abuis vertrouwelijke informatie had verstrekt aan een bedrijf waarmee de gemeente Leeuwarden in een juridische procedure was verwickeld. De burgemeester stelde een extern integriteitsonderzoek in. Na de publicatie van dit rapport heeft het betreffend raadslid in een schriftelijke verklaring medegedeeld aan de raad dat er binnen de gehele gemeente onvoldoende aandacht was voor integriteit. Het desbetreffend raadslid is vervolgens uit eigen beweging opgestapt.
Elburg Provincie Gelderland 23.086 inwoners	Jan Nathan Rozendaal (2017-huidig)	Sterke vertegenwoordiging van de confessionele partijen in de gemeenteraad. Deze partijen vormen gezamenlijk ook het college. Het integriteitsincident betrof een SGP-raadslid (eveneens oud-wethouder) die tevens werkzaam was als adviseur voor een adviesbureau dat onderhandelde met de gemeente Elburg. De burgemeester heeft een extern bureau onderzoek laten doen, waaruit bleek dat het raadslid de ‘schijn van belangenverstrengeling’ had gewekt. Het raadslid beloofde beterschap, maar is uiteindelijk uit eigen beweging opgestapt, hetgeen hij al langer voornemens was.
Castricum Provincie Noord-Holland 35.772 inwoners	Toon Mans (2011-huidig)	Met 11 partijen verdeeld over 24 zetels kan gesproken worden van een versplinterde gemeenteraad. In de recente geschiedenis is een geruime tijd sprake geweest van een ‘verzielte’ bestuurscultuur met veel onderlinge politieke en persoonlijke ruzies tijdens raadsvergaderingen (Boogers & De Wit, 2017). Het integriteitsincident betrof in eerste instantie anonieme melding aan de burgemeester; een wethouder van een lokale partij zou zijn eigen dochter zou hebben voortgetrokken bij het toewijzen van een woning. De melding bleek afkomstig te zijn

		van een raadslid. De burgemeester is met de betrokkenen in gesprek gegaan en de zaak werd afgedaan. De beschuldigde wethouder werd later gedwongen om af te treden, maar werd opgevolgd door het raadslid die eerder de integriteitsmelding had gedaan. De ex-wethouder heeft daarom in de pers gesteld dat zijn opvolger hem toentertijd zwart had willen maken.
Aalten Provincie Gelderland 27.011 inwoners	Bert Berghoef (2005-2017)	Gemeenteraad die bestaat uit twee machtsblokken: enerzijds het CDA en anderzijds GemeenteBelangen die gezamenlijk 11 van de 21 zetels innemen (Mons, 2018). De gemeente is in de loop der jaren met meerdere integriteitsincidenten in het nieuws gekomen, waarbij vooral CDA-bestuurders betrokken waren. Het meest recente incident betrof een CDA-wethouder die illegaal een mestbassin had aangelegd bij diens boerderij. Nadat een BOA hierover de gemeente had geïnformeerd, speelde een andere CDA-wethouder vertrouwelijke informatie hierover door aan zijn partij-/collegegeenoot en probeerde hij een onderzoek te voorkomen. Na een tip van de politie heeft de burgemeester een integriteitsonderzoek in het leven geroepen. De mestbassin-wethouder is naar aanleiding van het onderzoeksrapport opgestapt. De strafrechtelijke zaak tegen de tweede wethouder is uiteindelijk geseponeerd.

3.3 Validiteit en betrouwbaarheid

De keuze voor de bovenstaande onderzoeks aanpak maakt het mogelijk om een grote hoeveelheid rijke empirie te verzamelen. Tegelijk is duidelijk dat de keuze voor een kwalitatief onderzoek ook impliceert dat er bepaalde keuzes gemaakt zijn waarbij kritische kanttekeningen geplaatst kunnen worden. Dusdanig onderzoek zou om verschillende redenen niet afdoende valide en betrouwbaar zijn (Verhoeven, 2007, 263). In deze paragraaf worden deze kritische punten besproken, waarbij ook wordt toegelicht hoe eventuele kwetsbaarheden zijn ondervangen.

3.3.1 Validiteit

De vraag in hoeverre een onderzoek voldoende valide is kent een interne en externe dimensie. Bij de interne dimensie gaat het om de vraag of in het onderzoek daadwerkelijk ingaat op de probleemstelling, waarbij er in de metingen geen sprake kan zijn van systematische meetfouten (Verhoeven, 2007, 266). Een belangrijke factor ten aanzien van de interne validiteit is de vraag in hoeverre rekening is gehouden met sociaal wenselijke beantwoording van interviewvragen (Verhoeven, 2007, 266). Integriteit kan een gevoelig onderwerp zijn binnen een lokaal bestuur, wat het goed mogelijk maakt dat geïnterviewde burgemeesters in hun antwoorden hebben geprobeerd om pijnlijke elementen buiten beschouwing te laten. In het maken van de onderzoeksopzet is overwogen om de resultaten van de interviews in een geheel geanonimiseerde vorm weer te geven, waarvoor uiteindelijk echter niet is gekozen. De reden hiervoor is dat het uiteindelijk doel van dit onderzoek betreft om de positie en handelingen van de burgemeester binnen het integriteitssysteem en de hieruit voortkomende wisselwerking te kunnen duiden. Hierbinnen zijn de politiek-bestuurlijke context en eerdere integriteitsincidenten nou eenmaal

belangrijke factoren waarmee rekening gehouden dient te worden. Aangezien de focus van dit onderzoek ook ligt op de handelswijze en percepties van de burgemeester binnen het bredere integriteitssysteem, is bovendien gebleken dat er maar zeer beperkt ‘gevoelige’ elementen naar voren kwamen in de interviews. Doordat ter voorbereiding van de interviews ook veel tijd was gestoken en het inlezen over de actuele casuïstiek binnen een gemeente, kon op momenten dat dit nodig leek in de praktijk ook goed doorgevraagd worden over bepaalde feiten of gebeurtenissen. Tenslotte zijn transcripten van de interviews nog teruggekoppeld aan de geïnterviewden, zodat zij desgewenst konden aangeven of bepaalde passages geanonimiseerd konden worden meegenomen in het uiteindelijk onderzoek.

De externe validiteitsdimensie draait om de vraag in hoeverre de resultaten generaliseerbaar zijn. Zeker binnen een onderzoeksontwerp waarin gebruik wordt gemaakt van casestudies is dit een belangrijk punt van kritiek (Bryman, 2012, 69). Zoals reeds beschreven, is met behulp van de uitgangspunten in de selectie van gemeenten gepoogd om een zo goed mogelijke afspiegeling te maken van de bestaande diversiteit tussen de 355 gemeenten. Indien er binnen de geselecteerde casussen overeenkomsten waarneembaar zijn, is dit iets wat de algemene generaliseerbaarheid sterk ten goede komt. Een belangrijk gegeven is bovendien dat er binnen bestaand wetenschappelijk onderzoek wordt gesproken over de toegevoegde waarde van een nadere blik op integriteitssystemen op lokaal niveau, specifiek als het gaat om kleinere gemeenten (Huberts & Kolthoff, 2014, 322; Karsten, 2019(a), 579). Hoewel de generaliseerbaarheid van bevindingen van belang is, is het ook juist van belang geweest binnen dit onderzoek om te kijken naar de opvallende verschillen tussen gemeenten qua integriteitsaanpak.

3.3.2 Betrouwbaarheid

Bij de betrouwbaarheid van een onderzoek draait het om de vraag in hoeverre het onderzoek reproduceerbaar is, wat sterk samenhangt met het voorkomen van abusieve meetfouten binnen het onderzoek (Verhoeven, 2007, 263). Door in dit hoofdstuk de conceptualisering, gebruikte methodiek en totstandkoming van de casuselectie nader toe te lichten, wordt getracht om de gehanteerde methodiek zo inzichtelijk mogelijk te maken. Bij alle interviews zijn bovendien dezelfde concepten aan bod gekomen, welke inzichtelijk zijn gemaakt in de topiclijst (bijlage 1). Tevens is er gebruikt gemaakt van triangulatie; het observeren van de casussen vanuit meerdere invalshoeken (Verhoeven, 2007, 265). Dit is gedaan door naast de burgemeesters te interviewen ook eigen deskresearch te doen naar de achtergrond van de geselecteerde gemeenten. Op deze manier kon een objectiever beeld gevormd worden van de integriteitscasuïstiek binnen de respectievelijke gemeenten, alsmede de positie en handelswijze van de burgemeester. Toch zou het inderdaad mogelijk zijn dat het herhalen van deze onderzoeksmethodiek in een andere gemeente andere resultaten zou opleveren. De verklaring hiervoor berust bovenal op het gegeven dat elke gemeente een eigen ‘couleur locale’ heeft. Elke gemeente bezit een unieke bestuurscultuur en historie, hetgeen ervoor kan zorgen dat integriteit in elke gemeente net anders wordt aangevlogen door de burgemeester. Om deze reden is aandacht voor de ‘couleur locale’ ook bewust opgenomen in een van de vier onderzoeksconcepten en interviewvraagstelling.

H4. Analyse van bevindingen

In dit hoofdstuk volgt de uiteenzetting en analyse van de empirie zoals is voortgekomen uit het deskresearch en de interviews. Uitgangspunt in deze analyse is dat de positie van de burgemeester het integriteitssysteem en de hierbinnen waarneembare wisselwerking met andere actoren wordt geduid aan de hand van de handelingen en ervaringen van de vijf geïnterviewde burgemeesters. In lijn met de vier geformuleerde onderzoeksconcepten worden de observaties uiteengezet.

4.1 Morele antenne van de burgemeester

In het kader van het eerste onderzoeksconcept is in de interviews ingegaan op de ontwikkelingen rond het begrip integriteit en de in de theorie veronderstelde complexiteit die hieruit voortkomt. Uit de gesprekken met de burgemeesters blijkt overduidelijk dat de complexiteit van integriteit iets is waar zij in de praktijk vaak mee worden geconfronteerd. Dit komt vooral voort uit een drietal trends die in de gesprekken met de burgemeesters naar voren komen.

- Uiteenlopende persoonlijke opvattingen over integriteit
- Verwevenheid van integriteit met politieke en persoonlijke verstandhoudingen
- Beladenheid en kwetsbaarheid van integriteitstrajecten

Deze drie trends worden hieronder beschreven en toegelicht met behulp van voorbeelden. Tot slot worden de bevindingen afgezet tegen de bestaande theorie zoals is weergegeven in het theoretisch kader.

4.1.1 Uiteenlopende opvattingen over integriteit

Als het gaat om uiteenlopende persoonlijke opvattingen over integriteit, wordt bedoeld op situaties waarbij door betrokkenen in het gemeentebestuur verschillend wordt aangekeken tegen de integriteitsdimensie van een bepaalde handeling. In de gesprekken met vier van de vijf burgemeesters komt naar voren dat de morele grondslag, in essentie de opvatting wat als integer of niet-integer handelen wordt aangemerkt, nog steeds sterk persoonsgebonden en onderling verschillend blijkt te zijn. Opvallend hierbij is de variëteit van momenten en type handelingen waarbij dit naar voren komt. Hieronder worden verscheidende situaties geïllustreerd, waarbij het onder meer ging over de omgang met publieke beeldvorming, de interpretatie van geldende integriteitsregels, de omgang met nevenfuncties en het combineren van werk & privé.

Als het gaat om beeldvorming richting de samenleving die een bepaalde handeling kan oproepen, geeft de burgemeester van Elburg aan dat het kort na zijn aantreden onder gemeentebestuurders nog geen vanzelfsprekendheid was om hierover na te denken. De heersende gedachte was bovenal: “als er naar eigen inzicht correct en verantwoordbaar was gehandeld, dan zou het allemaal wel kloppen” (Bijlage 3, 9). De burgemeester beschrijft een tweetal momenten waarbij dit duidelijk naar voren kwam. In beide situaties zouden wethouders betrokken raken bij de besluitvorming over zaken waar ‘van buitenaf’ een

beeld bij zou kunnen ontstaan dat de wethouders zaken aan het regelen waren waar zij zelf belang bij zouden hebben. Respectievelijk betrof het de verplaatsing van voetbalvelden van een club waar de ene wethouder actief was als scheidsrechter en wilde de andere wethouder een collegebesluit afhandelen voor de verbouwing van zijn buurman (Bijlage 3, 4-5). In beide situaties deden de wethouders een beroep op het gegeven dat zij hier conform de regels en – naar eigen inzicht – objectief mee waren omgegaan. De wethouder sport stelde bijvoorbeeld dat hij enkel als vrijwillig scheidsrechter actief was en niet als bestuurslid van de vereniging. In beide gevallen heeft de burgemeester echter met een beroep op de beeldvorming ontraden om op deze manier te handelen.

De burgemeester van Leeuwarden geeft ook aan te maken te hebben gehad met een verschil van inzicht tussen hemzelf en een aantal raadsleden. Dit verschil kwam aan het licht naar aanleiding van het integriteitsincident² in de gemeente, waarbij vertrouwelijke informatie via een raadslid gelekt was naar een wederpartij van de gemeente in een rechtszaak. Het viel de burgemeester bij het bespreken van het voorval op dat er onder bepaalde raadsleden ietwat losjes werd aangekeken tegen de gedragscode, met daarbij ook het sentiment dat hetgeen was voorgevallen “toch moest kunnen” (Bijlage 3, 47). De burgemeester geeft aan dat het incident door raadsleden ook vrij snel werd afgedaan als een individuele kwestie, ondanks dat de burgemeester probeerde te wijzen op het algeheel belang van zorgvuldige omgang met informatie en de afspraken zoals deze zijn vastgelegd in gedragscode. De burgemeester heeft nadrukkelijk aangegeven dat de afspraken in de code helder zijn, met daarbij ook de opmerking dat hij geen ‘ingroeimodel’ zou accepteren wat betreft de omgang met deze regels (Bijlage 3, 47-48). Toch geeft de burgemeester zelf ook aan dat het lekken van informatie als integriteitsovertreding wel een ‘ingewikkelde’ is. Puur door de ernst van dit specifieke geval kwam er een integriteitsonderzoek, waar de burgemeester aangeeft dat dit normaal niet zou gebeuren (Bijlage 3, 48).

De burgemeester van Castricum geeft ook aan te zien dat er persoonlijk nog steeds heel verschillend wordt gedacht over wat vanuit integriteitsoogpunt wel of niet kan (Bijlage 3, 20). De burgemeester ziet vaak terugkomen dat mensen zich onvoldoende bewust zijn van mogelijke belangenconflicten voortkomend uit de combinatie tussen het raadslidmaatschap en andere bezigheden, of van de ongelukkige beeldvorming die hieromheen kan ontstaan (Bijlage 3, 23, 26). De burgemeester stelt dat naïviteit hier vaak aan ten grondslag ligt (Bijlage 3, 25). Zo illustreert de burgemeester een situatie waarin een raadslid tevens eigenaar was van een groenbedrijf dat werkzaamheden verrichte voor de gemeente. Het raadslid was zich van geen kwaad bewust geweest dat hij in een bevoorrechte informatiepositie zat ten opzichte van andere hoveniers. De burgemeester stelt dat hier sprake was van pure onwetendheid en wijst erop dat mensen soms ook tegen zichzelf in bescherming genomen moeten worden (Bijlage 3, 20). Tegelijkertijd illustreert de burgemeester met het tweede voorbeeld dat er naast

² Op een aantal momenten wordt verwezen naar een groter integriteitsincident dat binnen de respectievelijke gemeenten heeft plaatsgevonden. Deze incidenten zijn beschreven in tabel 8 in het vorige hoofdstuk.

pure naïviteit ook het risico bestaat op handelingen die formeel gezien wel kunnen, maar die in de praktijk toch als onwenselijk worden ervaren. Zo kreeg de burgemeester te maken met een raadslid die tevens voorzitter werd van de lokale ondernemersvereniging. Hoewel deze combinatie wettelijk gezien geen obstakel vormde, was dit toch een situatie die in de praktijk veel chagrijn en ongemak opleverde. Toch kon de burgemeester hier ook enkel het ongemak kenbaar maken en een klemmend beroep doen op het desbetreffend raadslid, al mocht dit uiteindelijk ook niet baten (Bijlage 3, 23). Tegelijk benadrukt de burgemeester wel dat het maken van een goede afwegingen ook bijzonder ingewikkeld kan zijn. De burgemeester haalt het ‘wel of niet integer’-citaat van Dales aan, maar geeft aan het niet met deze opmerking eens te zijn. Integriteit is in zijn optiek een begrip dat gepaard gaat met een groot en tijdsgevoelig grijs gebied, waarin veel uiteindelijk aankomt op prudentie van betrokkenen om bepaalde rollen gescheiden te houden. Waar de ene persoon dit wel kan, lukt de ander dit simpelweg niet (Bijlage 3, 19,23).

Deze complexiteit bij bepaalde persoonlijke afwegingen vanuit een beeldvormingsoogpunt is ook iets dat wordt opgemerkt door de burgemeester van gemeente X³, die in algemene zin stelt dat dit ‘geen harde wetenschap’ is (Bijlage 3, 57). Uit een voorbeeld dat de burgemeester geeft blijkt bovendien dat dit ook iets is wat soms pas achteraf goed te beoordelen is. De burgemeester kwam in een situatie waar een naast familielid van een wethouder zou plaatsnemen in een gemeentelijk adviesorgaan. Er was hierdoor sprake van een situatie waarbij mogelijkerwijs de werkzaamheden & privéomstandigheden van betrokkenen in elkaars vaarwater zouden geraken. De wenselijkheid hiervan was vooraf onderwerp geweest van discussie in het college, maar vanuit de betrokkenen was de toezegging gedaan dat deze functies gescheiden van elkaar zouden blijven en er geen belangenconflicten konden ontstaan. In de praktijk bleek echter dat onderlinge uitwisseling van informatie tussen beide betrokkenen toch een onwerkbaar situatie in de kaart speelde. De burgemeester geeft aan hier ook in samenspraak met het college met een beroep op de beeldvorming te hebben ingegrepen. (Bijlage 3, 57-58).

De burgemeesters van Elburg en Leeuwarden halen ten aanzien van persoonlijke afwegingen ook het vraagstuk aan in hoeverre gemeentebestuurders moeten doen aan stemonthouding gelet op het mogelijk ontstaan van de schijn van belangenverstremming. De burgemeester van Leeuwarden geeft aan dat er ook het gevaar is om te ver door te schieten naar de integriteitskant. Op gemeentelijk niveau is altijd wel iets in de buurt van het eigenbelang komt, maar dat impliceert niet gelijk een integriteitsschending (Bijlage 3, 50). De burgemeester stelt het als een vanzelfsprekendheid te zien dat mensen aanvoelen wanneer er sprake is van daadwerkelijke bevooroordeeling of dat dit mogelijk zo over kan komen (Bijlage 3, 45,50). In de ervaring van de burgemeester gaat dit over het algemeen ook goed en lopen mensen bijvoorbeeld even uit vergaderingen waar mogelijke belangenconflicten kunnen ontstaan (Bijlage 3, 49-

³ De burgemeester die heeft aangegeven anoniem te willen blijven wordt in dit hoofdstuk aangeduid als ‘burgemeester X’ of ‘de burgemeester van gemeente X’. Sommige citaten of voorbeelden afkomstig uit het interview worden ter waarborging van de anonimiteit geabstraheerd of ingekort.

50). De burgemeester geeft ook aan dat er met enige regelmaat vragen bij hem worden neergelegd over grensgevallen. Dat mensen doorhebben wanneer zij deze vragen moeten stellen, ziet de burgemeester als uitgangspunt van de integriteitsaanpak (Bijlage 3, 45,47). De burgemeester van Elburg beschrijft eveneens dat de lijn om ‘de schijn van’ te voorkomen tot voor kort zo strikt was geworden dat het voor raadsleden praktisch onmogelijk was geworden om bijvoorbeeld ergens als vrijwilliger maatschappelijk actief te zijn. Dat er nu wat meer ruimte ontstaat dit wel te doen, beschouwt de burgemeester als iets positiefs. Tegelijk wijst de burgemeester er wel op dat hierdoor het belang van het delen van informatie over deze bezigheden en extra bewustzijn van de mogelijke belangenconflicten alleen maar toeneemt (Bijlage 3, 7).

4.1.2 Politieke en persoonlijke motieven

Een tweede belangrijke factor die door alle burgemeesters wordt genoemd in relatie tot de complexiteit van integriteit, betreft de mate waarin aan integriteit gerelateerde zaken tevens verbonden kunnen raken aan politieke belangen en persoonlijke verstandhoudingen tussen gemeentebestuurders. De onderstaande voorbeelden illustreren wederom een grote spanwijdte aan incidenten waar burgemeesters mee geconfronteerd worden, variërend van politieke wanhoopsdaden tot fundamenteelere bestuursculturele problematiek.

Een eerste opvallende constatering die wordt gedaan door de burgemeesters van Elburg en Castricum is dat de ‘gunfactor’ richting een bepaalde politicus van groot belang is zodra deze betrokken raakt bij een integriteitsincident (Bijlage 3, 9,24). In algemene zin benoemt de burgemeester van Elburg dat sommige politici honderd keer in de fout kunnen gaan en het hen altijd vergeven wordt, terwijl anderen bij de eerste fout gelijk het veld moeten ruimen. Onderling vertrouwen speelt hierbij een belangrijke rol. De burgemeester stelt dat raadsleden – hoewel ze het wel proberen – nooit helemaal in staat zijn los van de politieke realiteit een situatie te beoordelen (Bijlage 3, 8). De burgemeester illustreert zo ook dat het politiek verleden van het raadslid / ex-wethouder die onder vuur kwam te liggen vanwege vermeende belangenverstremming een belangrijke rol innam in de afwikkeling van het integriteitsonderzoek. Het raadslid stond volgens de burgemeester al bekend als iemand die onhandig communiceerde en had daarmee al wat politieke bagage opgebouwd (Bijlage 3, 12-13). De conclusie van het integriteitsonderzoek dat er enkel sprake was van ‘een schijn van belangenverstremming’ was voor het raadslid de aanleiding om bovenal het eigen gelijk te benadrukken dat de wet inderdaad niet was overtreden (Bijlage 3, 13). Hoewel de burgemeester afspraken had gemaakt met het raadslid hoe hij deze ‘schijn’ in het vervolg zou voorkomen, was de primaire reactie van het raadslid voor veel fractievoorzitters in de raad de aanleiding om een schriftelijke verklaring van het raadslid en diens partij op te eisen met daarin aanvullende toezeggingen. Uiteindelijk fungeerde dit ook enkel als opmaat in de richting van een vertrouwensbreuk, die de fractievoorzitters in het uiterste geval publiekelijk bekend zouden maken. Het raadslid in kwestie is vervolgens uit eigen beweging teruggetreden, iets wat hij op

termijn al voornemens was te doen maar na overleg met de burgemeester naar voren heeft gehaald (Bijlage 3, 13).

De burgemeester van Castricum illustreert dat in zijn gemeente er sprake was van een persoonlijke vete die uiteindelijk uitmondde in een integriteitsaanklacht onder valse voorwendselen tegen een nieuwe wethouder. De burgemeester beschrijft dat een oude integriteitsaantijging – die in eerder overleg met de twee betrokkenen was afgehandeld – een jaar na dato door een door de raad weggestuurde wethouder opnieuw uit de kast werd gehaald om zijn opvolger zwart te maken. Zijn opvolger was degene die een jaar eerder de integriteitsmelding bij de burgemeester had ingediend over het handelen van de toenmalig wethouder (Bijlage 3, 17). De burgemeester geeft aan dat de kwestie door de gehele raad snel werd gezien en afgedaan als een politiek wanhoopoffensief en dat ook de burgemeester in deze kwestie niets verweten werd (Bijlage 3, 17). In algemene zin stelt de burgemeester dat het bij de meeste politieke crisissituaties uiteindelijk draait om onderliggende persoonlijke verhoudingen (Bijlage 3, 18). In het verlengde benoemt de burgemeester echter wel dat de subjectieve gevoelens en gedachten van betrokkenen – ‘gun ik dit iemand’ of ‘kan ik politiek met iemand afrekenen’ – integriteitsprocessen bijzonder onvoorspelbaar en ingewikkeld kunnen maken (Bijlage 3, 24). De burgemeester geeft ter aanvulling hierop ook aan dat het ook afhankelijk is van de politieke context hoe een integriteitskwestie zich ontwikkelt. In een hectische politieke situatie is het risico op escalatie veel groter dan in een context van politiek stabiel vaarwater (Bijlage 3, 24, 26).

Hoe zwaar de politieke situatie en algehele bestuurscultuur bij integriteitsincidenten daadwerkelijk kunnen meewegen, komt vooral naar voren in de interviews met de burgemeester van Aalten en gemeente X. De burgemeester van gemeente X beschrijft hoe een palet aan onderliggende politieke en persoonsgebonden factoren uiteindelijk samenkwamen in een integriteitskwestie⁴. In een klimaat van grote politieke beloftes, een gecompliceerde bestuurscultuur, gebrek aan bestuurlijke ervaring, onderlinge conflicten, geringe collegialiteit tussen coalitiepartijen en uitzonderlijke persoonlijke omstandigheden vormden gezamenlijk de opmaat naar een integriteitsaantijging en onderzoek dat grote onderlinge politieke spanningen tot gevolg had (Bijlage 3, 64,70-72,76-78,80). De burgemeester benoemt dat over het algemeen nooit één ding is aan te wijzen als de oorzaak van een integriteitskwestie, wat ook het handelen van een burgemeester rond een dusdanige kwestie zeer kan bemoeilijken (Bijlage 3, 67-68). In de gemeente Aalten was sprake van één partij die al decennialang aan de macht was, waarbinnen naar het idee van de burgemeester een zekere gedachtegang en machtsgevoel tot stand waren gekomen die duidelijk integriteitsbelemmerend werkte (Bijlage 3, 41). De burgemeester stelt dat hij in de loop der jaren hierdoor meermaals met deze partij in conflict kwam, waarbij het onder meer ging over raadsleden die als vrijwilligers plaatsnamen in stemlokalen, het pogen om een begroting vast te

⁴ Een feitenrelaas van de gebeurtenissen in aanloop naar & gedurende de afwikkeling van het integriteitsonderzoek is te vinden in de transcriptiebundel op pagina 80.

stellen de raad om en tenslotte het grote integriteitsincident met het mestbassin waarbij twee wethouders van de grootste partij betrokken waren (Bijlage 3, 31,33).

Een opvallende overeenkomst is dat in beide situaties er sprake was van enigszins uitzonderlijke verhouding in de raad. In Aalten was sprake van één dominante partij terwijl in gemeente X de raad maar uit een beperkt aantal partijen bestond, iets wat de burgemeester zelf ook aanmerkt als een gegeven dat het besturen van de gemeente sowieso al kwetsbaar maakte (Bijlage 3, 68). Uit de gesprekken met beide burgemeesters komt opvallenderwijs naar voren dat zij beiden naar aanleiding van een integriteitsincident of politieke druk op hun onafhankelijk functioneren besloten hebben om hun eigen partijlidmaatschap op te zeggen (Bijlage 3, 34,68). De burgemeester van Aalten geeft aan bij dit laatste incident bijzonder te hebben geworsteld hoe hij binnen het politieke klimaat moest opereren, zeker ook omdat de landelijke en regionale afdelingen van de grootste partij ook nadrukkelijk voor het positiebehoud van de wethouders kozen en druk uitoefende op de burgemeester. De burgemeester geeft aan dat een van deze twee wethouders ook sterk de boventoon voerde in diens partij en in de gemeentepolitiek. Uiteindelijk is deze wethouders ook door de raad ‘gespaard’, terwijl de ander onder grote druk is afgetreden (Bijlage 3, 33-34).

Uit de bovenstaande situaties valt te herleiden dat politieke en persoonlijke factoren een duidelijke eigen dynamiek en lading creëren in het integriteitsstelsel die doorwerken zodra er sprake is van een integriteitsincident. Tegelijkertijd stellen meerdere burgemeesters wel vast dat zij werkendeweg een proces voor zichzelf hebben aangeleerd hoe om te gaan met politieke inmenging (Bijlage 3, 26,36,70). Deze aspecten worden uitgewerkt in paragraaf 4.3, waar nader wordt ingegaan op het integriteitsmandaat van de burgemeester.

4.1.3 Beladenheid & kwetsbaarheid van integriteit

Het laatste aspect ten aanzien van de complexiteit van integriteit betreft de beladenheid en veronderstelde kwetsbaarheid die in de optiek van alle burgemeesters verbonden is aan integriteit. Meerdere burgemeesters geven aan het belangrijk te vinden om hierbinnen de reputatie van betrokkenen zoveel mogelijk te beschermen, maar merken tegelijk op dat ook werkrelaties permanent beschadigd kunnen raken ten gevolge van integriteitsincidenten.

Meerdere burgemeesters stellen vast dat integriteit als onderwerp deelnemers aan het lokaal openbaar bestuur bijzonder kwetsbaar kan maken, zeker ook gelet op momenten wanneer dit gebeurt onder valse of politieke voorwendselen (Bijlage 3, 15,21,50,59). De burgemeester van gemeente X en Elburg benoemen ten aanzien hiervan bijvoorbeeld dat men vaak al schuldig wordt bevonden voordat er überhaupt een onderzoek heeft kunnen plaatsvinden (Bijlage 3, 8,19,57). De burgemeester van Castricum benoemt daarbovenop dat integriteitsincidenten mensen voor het leven kunnen tekenen (Bijlage 3, 20). Hij geeft aan gelet op de privacy en mogelijke kwetsbaarheid van medegemeentebestuurders rond integriteitsprocessen zeer veel waarde te hechten aan de zorgvuldige omgang

met informatie. Zo stuurt de burgemeester enkel een ingekorte versie van de integriteitstoets naar de raad en probeert hij in de afhandeling van integriteitskwesaties om informatie zoveel mogelijk boven tafel te krijgen zonder mensen hierbij te beschadigen (Bijlage 3, 21-22).

Dit sentiment om zaken binnenkamers te houden wordt gedeeld door de andere burgemeesters, al blijkt dit in de praktijk niet altijd mogelijk. De burgemeester van gemeente X geeft bijvoorbeeld aan bewust ervoor gekozen te hebben om de hoogoplopende integriteitskwesatie niet naar buiten te brengen gelet op de kwetsbaarheid van de betrokkenen, al wist de burgemeester niet dat anderen hier minder zorgvuldig mee omgingen (Bijlage 3, 69). De burgemeester van Leeuwarden benoemt het zelf lastig te hebben ervaren dat door de bestaande procedure rondom integriteitsincidenten er redelijk snel in de openbaarheid getreden moest worden. De burgemeester stelt – gelet op de kwetsbaarheid – zich meermaals te hebben afgevraagd of het niet beter zou zijn geweest om de zaak klein te houden (Bijlage 3, 47). De burgemeester van Elburg geeft ten aanzien van de kwetsbaarheid voor deelnemers aan het openbaar bestuur ook aan dat het bijzonder makkelijk is om de schijn van belangenverstrengeling te pakken te krijgen; in feite hoeft er maar één iemand publiekelijk te roepen dat iets niet klopt (Bijlage 3, 11). De burgemeester heeft deze kwetsbaarheid ook aangekaart in de richting van de gemeenteraad bij de afhandeling van het integriteitsonderzoek, waarbij hij actief heeft aangestuurd op het voorkomen van een raadsdebat over de afhandeling van de kwesatie en het handelen van het raadslid in kwesatie (Bijlage 3, 13).

Naast dit element van kwetsbaarheid voor betrokkenen blijkt uit de gesprekken dat integriteit en integriteitsincidenten ook collegiale relaties tussen de burgemeester en andere gemeentebestuurders wezenlijk onder druk kunnen zetten. Ten grondslag hieraan ligt volgens de burgemeester van gemeente X het feit dat het aanspreken van iemand op diens integriteit in essentie een aanval betreft op iemands persoonlijkheid en algeheel functioneren (Bijlage 3, 59). Volgens de burgemeester zijn goede communicatie en een juiste toonzetting rond integriteit daarom van groot belang. Vaak is het de taak van de burgemeester om een persoon in kwesatie te informeren over een mogelijke integriteitsaantijging. Hierbij is het van belang dat de burgemeester niet zelf als de aangever overkomt, of als iemand die mogelijk eropuit is om de ander in een kwaad daglicht te stellen (Bijlage 3, 58,60).

Ook andere burgemeesters benoemen de gevolgen van integriteitsaantijgingen binnen de gemeente. De burgemeester van Aalten stelt dat de opeenstapeling van incidenten en zijn voortdurende aandacht voor integriteit zijn werkrelaties soms behoorlijk op de proef stelde. Na afloop van de controversie rondom het mestbassin heeft de burgemeester ten overstaan van het gehele college uitgesproken dat het nu van belang was om er een streep onder te zetten en weer professioneel de gemeente te besturen. Toch stelt de burgemeester dat de vertrouwelijke werkrelatie van voorheen niet meer terug kon keren. De burgemeester geeft ook aan naar aanleiding van deze kwesatie besloten te hebben versneld met pensioen te gaan (Bijlage 3, 35-36). De burgemeesters van Elburg, Castricum en gemeente X geven aan ook bij

collega-burgemeesters te hebben gezien hoe de afwikkeling van integriteitsincidenten heeft geleid tot verstoorde verhoudingen en in bepaalde gevallen ook het terugtreden van de burgemeesters ten gevolge hiervan (Bijlage 3, 14,22,70).

4.1.4 Terugkoppeling naar de theorie

Tabel 9: overzicht van bevindingen in het kader van de ‘morele antenne’

Gesignaleerde trendmatigheden	Bevindingen uit de interviews
Uiteenlopende opvattingen over integriteit	<ul style="list-style-type: none"> - In bepaalde situaties sprake van gering besef van publieke beeld- & oordeelsvorming onder gemeentebestuurders ten aanzien van eigen handelingen of handelingen van derden. - Prudentie van betrokkenen van groot belang, maar in de praktijk ook nog veel naïviteit / gebrek aan besef waarneembaar - Tegelijk ook van belang om de complexiteit van sommige lokale integriteitsafwegingen niet te onderschatten.
Politieke & persoonlijke motieven	<ul style="list-style-type: none"> - Politieke en persoonlijke gunfactor richting betrokkene(n) bij integriteitsincident van groot belang - Integriteitsincidenten kunnen gekoppeld worden aan de politieke en bestuursculturele context, wat de afwikkeling van het incident onvoorspelbaar en complex kan maken
Beladenheid & kwetsbaarheid van integriteit	<ul style="list-style-type: none"> - Gelet op de kwetsbaarheid pogen burgemeesters om integriteitsprocedures zoveel mogelijk achter de schermen af te handelen - Collegialiteit en werkrelaties tussen burgemeester en betrokkenen kunnen desondanks onder druk komen te staan door integriteitsincidenten

In de bovenstaande tabel zijn de bevindingen in het kader van het eerste onderzoeksconcept op hoofdlijnen schematisch weergegeven. In het theoretisch kader is verondersteld dat integriteit een buitengewoon complex onderwerp kan zijn door uiteenlopende persoonlijke opvattingen en definities (Huberts, 2012). Uit de gesprekken met de vijf burgemeesters en de drie hierin geïdentificeerde trendmatigheden blijkt overduidelijk dat deze complexiteit een factor is waar burgemeesters mee geconfronteerd worden in de interactie met andere actoren in het integriteitsstelsel. Het gebrek aan aandacht voor publieke beeldvorming toont duidelijk hoe de ‘blinde vlek’ (Nelen & Kolthoff, 2018) en naïviteit rond integriteit (Kolthoff, 2012) wezenlijke problemen zijn waar burgemeesters mee geconfronteerd worden. De gesignaleerde kwetsbaarheid rond integriteit illustreert ook duidelijk waarom burgemeester betrachten om terughoudend te opereren (Huberts, 2015), maar tegelijk blijkt uit de gesprekken met meerdere burgemeesters dat zijzelf vanuit collegiaal of politiek oogpunt ook in een lastig parket kunnen komen.

Opvallend is wel dat het gevaar van integritisme binnen integriteitsstelsels substantieel groter lijkt te zijn dan in de theorie wordt verondersteld. Het gaat niet enkel om het bewust of onbewust oprekken van de definitie van integriteit (Huberts, 2015), maar om een fundamenteelere situatie waarbij objectieve oordeelsvorming überhaupt moeizamer blijkt te zijn door onderliggende persoonlijke relaties en de

politieke context. Ook de veronderstelde rol van de lokale bestuurscultuur en bestuursstructurele factoren (Schoenmaker, 2014) zijn binnen de integriteitsystemen van meerdere gemeenten overduidelijk waarneembaar. Zeker gezien het beperkte juridisch kader en belang van het zelfreinigend vermogen van een raad (Karsten, 2019(b), Kolthoff, 2012), roept dit de vraag op of het lokaal bestuur op zijn taak berekend is. De morele antenne – het besef van het eigen handelen of handelen van anderen vanuit de morele dimensie – blijkt uit de gesprekken met de burgemeesters nog niet even evident voor sommige mede-gemeentebestuurders. Wat echter wel blijkt is dat de morele antennes van de gesproken burgemeesters goed werken. Burgemeesters signaleren duidelijk de knelpunten als het gaat om integriteit en illustreren bovendien ook een grote eigen kennis te bezitten als het gaat om de complexiteit, maar zijn ook goed op de hoogte van actuele discussies over bijvoorbeeld stemonthouding. Duidelijk is dat burgemeesters door politieke druk of aangetaste relaties met betrokkenen in een moeilijker situatie kunnen komen. In paragraaf 4.3. wordt hier nader op ingegaan in het kader van het mandaat van de burgemeester.

4.2 Integriteitsaanpak van de burgemeester

In het kader van het tweede onderzoeksconcept is in de gesprekken met de burgemeesters ingegaan op de vormgeving en onderdelen van de integriteitsaanpak in de vijf gemeenten. In vier van deze gemeenten bleek sprake te zijn van een structurele integriteitsaanpak waarin de burgemeesters zelf een voorname rol vervullen. Op hoofdlijnen is deze aanpak vormgegeven aan de hand van twee pijlers:

- Integriteit organiseren ‘aan de voorkant’
- Stimuleren van integriteitsbewustwording

Aan de hand van deze twee pijlers worden de verschillende onderdelen van de integriteitsaanpak uiteengezet, om daarna ook nader in te gaan op de overkoepelende rol van de burgemeester binnen dit geheel. Tot slot volgt een terugkoppeling van de bevindingen naar de bestaande theorie.

4.2.1 Integriteit organiseren ‘aan de voorkant’

In vier van de vijf gemeenten blijkt dat middels aanvullende formele procedures en codificatie er structurele aandacht wordt besteed integriteit. Vaste moment zoals het aantreden van een nieuw raadslid of de voordracht van een nieuwe wethouder spelen hierbij een belangrijke rol, maar daarnaast beschikken vier van de vijf gemeenten inmiddels over een aanvullend integriteitsprotocol. De burgemeesters vervullen binnen deze procedures een belangrijke rol.

De integriteitstoets of screening voor kandidaatswethouder wordt door drie van de burgemeesters genoemd als een standaardonderdeel in de aanstellingsprocedure sinds de raadsverkiezingen van 2014. In de toets wordt stilgestaan bij mogelijke belangenconflicten die kunnen voortkomen uit de combinatie van een bepaalde portefeuille in het college en de overige bezigheden van een kandidaatswethouder. De burgemeesters fungeren als opdrachtgever voor deze onderzoeken en delen de inzichten ook met

betrokken kandidaatswethouders en de raad (Bijlage 3, 5, 20, 55). Wat betreft de wijze waarop de resultaten van de integriteittoets worden besproken, zijn er wat onderlinge accentverschillen waarneembaar. De burgemeester van Elburg geeft bijvoorbeeld aan zelf het gesprek te voeren met kandidaatswethouders en maakt vervolgens ook zelf afspraken welke portefeuilles deze wethouder wel of niet kan aannemen binnen het college (Bijlage 3, 5). De burgemeester geeft aan dat hij dit soort gesprekken ook is gaan voeren met nieuwe raadsleden naar aanleiding van het recente integriteitsincident in de gemeente, om zo ook bij hen mogelijke kwetsbaarheden aan het licht te brengen en te bespreken (Bijlage 3, 5). In beide gevallen worden de gemaakte afspraken op papier vastgelegd, ondertekend en als bijlage toegevoegd aan het rapport dat wordt gestuurd naar de raadscommissie (Bijlage 3, 5,13). Ter aanvulling wil burgemeester in aanloop naar de volgende raadsverkiezingen een inwerkprogramma voor raadsleden inrichten, met daarin ook aandacht voor de geldende afspraken rond integriteit. Een inwerkprogramma was tot op heden nog niet gemaakt, maar de burgemeester ziet het wel als een meerwaarde om vanaf het eerste moment de focus scherp te hebben in plaats van na een integriteitstrainingsdag enkele maanden later (Bijlage 3, 6).

Duidelijk is dat de burgemeester van Elburg ‘aan de poort’ een stevige controleronde heeft ingericht waar hij zelf de regie in handen heeft. Andere burgemeesters geven eveneens aan de resultaten van de integriteitstoets te bespreken, maar pakken dit net iets anders aan. De burgemeester van gemeente X bespreekt de resultaten bijvoorbeeld in gezamenlijkheid in het college, ook als het gaat om de portefeuilleverdeling en mogelijke spanningen vanuit integriteitsoogpunt. Hier is door de wethouders over het algemeen positief en welwillend op gereageerd (Bijlage 3, 56). De burgemeester van Castricum bespreekt de resultaten van de integriteitstoets eveneens met de kandidaatswethouder, maar legt het inhoudelijk oordeel bij de geloofsbrievencommissie van de raad (Bijlage 3, 20). De burgemeester geeft wel aan vooruitlopend op de raadsverkiezingen in gesprek te gaan met de voorzitters van lokale politieke partijen om vooraf de integriteitsprocedure van de gemeente ter kennisgeving aan te kondigen (Bijlage 3, 27). De burgemeester van Leeuwarden spreekt in het interview niet over de integriteittoets of procedure rond de installatie van een nieuwe raad, hetgeen verklaarbaar kan zijn gelet op zijn relatief recente aanstelling. In tegenstelling tot de gemeente Elburg, geeft de burgemeester wel aan bij een kennismakingsgesprek met een nieuw raadslid niet expliciet te hebben gesproken over integriteit. Al benadrukt hij wel dat de integriteitscode van de gemeente een van de te ondertekenen stukken was die het raadslid in ontvangst heeft genomen (Bijlage 3, 51).

In aanvulling op de integriteittoets en gedragscode is er in vier gemeenten – Elburg, Aalten, Leeuwarden en gemeente X – een integriteitsprotocol vastgesteld door de raad. In dit document worden de concrete stappen en handelingen beschreven die ondernomen dienen te worden door de burgemeester en raad indien er sprake is van een situatie waarbij de burgemeester een integriteitsmelding ontvangt. De burgemeester van Elburg zag aanleiding voor een dusdanig document na afloop van de recente integriteitskwesitie in de gemeente. Rondom deze kwesitie ontstond onduidelijkheid over de rolverdeling

tussen de burgemeester en de raad en de te volgen procedure. Bij een vervolgingincident zou dit draaiboek uit de kast gehaald kunnen worden en hoopt de burgemeester deze discussie te kunnen voorkomen (Bijlage 3, 13). De burgemeester van Castricum geeft aan ook te kijken naar een aanvullende notitie om handelingen in het kader van integriteit formeel vast te leggen, iets wat hij nu vooral op een ad-hoc basis regelt met betrokkenen (Bijlage 3, 21). De burgemeester stelt dat het ‘aan de voorkant’ maken van goede afspraken over de te volgen procedures een belangrijke factor kunnen zijn om in het proces minder kwetsbaar te worden (Bijlage 3, 21-22).

Een opvallende observatie in Leeuwarden en de gemeente X is dat de vastgestelde integriteitsprotocollen er echter niet volledig in slaagden om de ‘politieke angel’ uit een integriteitskwestie te halen. Zo schreef het integriteitsprotocol in Leeuwarden voor dat – indien de burgemeester een mogelijke integriteitsovertreding had geconstateerd – het raadspresidium hierover moest worden geïnformeerd. Dit kwam hem op kritiek te staan van de partij wiens raadslid informatie had gelekt. Deze partij stelde dat van een overtreding geen sprake was en dat de burgemeester te snel tot actie was overgegaan (Bijlage 3, 52). Ook in de gemeente X leverde het integriteitsprotocol niet het gewenste effect op. De burgemeester geeft aan bewust zich niet te hebben betrokken bij het opstellen van dit protocol, zodat dit document echt een reflectie zou zijn van een door de raad gewenste aanpak bij mogelijke incidenten (Bijlage 3, 62). Uiteindelijk ontstond er door het integriteitsincident echter onenigheid over de waarde die gehecht moest worden aan integriteitsprotocol en daarmee ook het handelen van de burgemeester in de geest hiervan (Bijlage 3, 62). Tot slot benadrukt de burgemeester van Aalten ten aanzien van het integriteitsprotocol in zijn gemeente dat dit bewust zo breed mogelijk was geformuleerd om een goed handvat te kunnen bieden wat betreft te ondernemen stappen. Hij benadrukt echter ook het belang van het kiezen van de ‘juiste route’ om het protocol toe te passen. Als iets op papier geregeld is, betekent dit in de ervaring van de burgemeester niet dat dit in de praktijk ook direct zo toepasbaar is (Bijlage 3, 32). Integriteitsprotocollen blijken kortom geen wondermiddel te zijn om elk integriteitsproces geheel te kunnen stroomlijnen.

4.2.2 Integriteitsbewustwording stimuleren

Naast de aandacht voor het organiseren van integriteit in procedures en documentatie, besteden de burgemeesters van Elburg, Castricum, Leeuwarden en de gemeente X ook aandacht aan het stimuleren van integriteitsbewustwording. Het belangrijkste instrument hiervoor zijn de integriteitstrainingen die op regelmatige basis in de gemeenten plaatsvinden. In twee gemeenten agenderen burgemeesters integriteit ook in periodieke overleggen met het raadspresidium.

De integriteitstrainingen zoals georganiseerd in de respectievelijke gemeenten dienen over het algemeen als momenten om gezamenlijk te kunnen werken aan een zekere ‘groei’ wat betreft de bewustwording en gedeelde normering op het gebied van integriteit (Bijlage 3, 6-8,19,59,71). De burgemeester van gemeente X beschrijft dat dit ook de insteek was van het trainingsprogramma dat samen met de raad en

college werd doorlopen. Een eerste training was bijvoorbeeld gewijd aan het scherp stellen van de definitie van integriteit, om in vervolgsessies nader in te gaan op de bijbehorende dilemma's en kwetsbaarheden (Bijlage 3, 58,71). In aanvulling hierop zijn er ook sessies geweest om lokale casuïstiek te bespreken, waarbij het bijvoorbeeld ging om het spanningsveld tussen de geheimhoudingsplicht en het bespreken van informatie in huiselijke kringen (Bijlage 3, 57). Een soortgelijke aanpak is waarneembaar in Elburg en Castricum, waarbij eveneens sessies zijn gewijd aan de omgang met dilemma's aan de hand van landelijke ontwikkelingen en eigen casuïstiek (Bijlage 3, 6-7, 21,26). De burgemeester van Castricum geeft aan de trainingen te zien als momenten om gezamenlijk het 'speelveld' en grijze gebied rond integriteit te verkennen en daarmee te werken aan bewustwording (Bijlage 3, 26). De burgemeester van Elburg benadrukt eveneens de grote waarde van bewustwording. Hij stelt hierbij dat het van belang is dat gemeentebestuurders weten wanneer zij moeten communiceren over mogelijke integriteitsdilemma's, in het bijzonder ook om te voorkomen dat op een later moment de schijn van belangenverstrengeling kan ontstaan en men in een schadelijk onderzoekstraject beland (Bijlage 3, 7-8). De trainingen fungeren in meerdere gemeenten ook als een moment om de eigen gedragscode en gemaakte afspraken hieromheen te herhalen of aan te scherpen (Bijlage 3, 6,19,51). De burgemeester van Elburg geeft bijvoorbeeld aan dat de gedragscode elk jaar de revue passeert op de integriteitstrainingsdag, waarbij wordt nagedacht of – met oog op landelijke of gemeentelijke actualiteiten en casuïstiek – elementen in de code aangepast of aangescherpt dienen te worden. De jaarlijkse bijeenkomst wordt in Elburg eveneens vanuit een heel praktisch oogpunt benut om de lijst met nevenactiviteiten te actualiseren en gemaakte afspraken hieromtrent te herhalen (Bijlage 3, 5).

In aanvulling op het bovenstaande hebben de burgemeesters van Elburg en Castricum integriteit ook als een vast agendapunt toegevoegd in hun maandelijks of kwartaaloverleg met het raadspresidium (Bijlage 3, 5,8,19). De burgemeester van Elburg omschrijft dat het agenderen van integriteit op de agenda van het raadspresidium ook vooral een preventieve functie heeft. De vaste agendering dient raadsleden extra te stimuleren om na te denken over recente raads- & collegebezigdheden in het licht van integriteit. Dit kan ook betekenen dat sentimenten die in de samenleving leven op dit vlak besproken kunnen worden. Het gaat in essentie dus om het creëren van een soort 'oh ja, ik had nog iets'-moment. Zodoende beoogt de burgemeester om integriteitszaken eerder bloot te leggen en deze in de kiem te kunnen smoren. De burgemeester geeft ook aan dat deze extra agendering ook tot stand is gekomen naar aanleiding van de integriteitskwesitie in de gemeente (Bijlage 3, 5-6). De burgemeester van Castricum stelt dat deze bespreking elk kwartaal ook vooral wordt ingestoken als extra bewustwordingsmoment. Zo worden bijvoorbeeld ook actuele integriteitskwesities uit andere gemeenten benut ter verdere verkenning van het grijze gebied, waarbij tevens wordt gereflecteerd op de eigen opvattingen over integriteit. De burgemeester stelt dat het bespreken van gevallen van andere gemeenten ook eenvoudiger is; het komt immers een stuk minder dichtbij dan integriteitsincidenten binnen de eigen gemeente. Tegelijk draagt

het wel bij aan het scherp houden van maatschappelijke ontwikkelingen en ter herinnering aan de gemaakte afspraken (Bijlage 3, 19,21).

4.2.3 De rol van de burgemeester

De bovenstaande twee pijlers maken inzichtelijk dat de burgemeesters op tal van momenten betrokken zijn bij de integriteitsaanpak in de respectievelijke gemeenten. In de praktijk fungeren burgemeesters duidelijk als beleids- & procesregisseur als het gaat om de lokale integriteit, waarbij zowel aandacht uitgaat naar het organiseren en doorlopen van meer procesmatige elementen evenals het creëren van bewustwording. De burgemeester van Elburg benoemt het expliciet dat hij zijn eigen rol ook ziet als aanjager van een dusdanige aanpak en stelt daarbij dat het organiseren van trainingen niet iets is dat vanzelf gebeurd (Bijlage 3, 4,8). Wat over het algemeen valt te herleiden is dat de burgemeesters sterk geënt zijn op preventie van mogelijke integriteitskwesaties. De burgemeesters van Castricum en Elburg benoemen beiden dat hoe meer zaken met procesmatig via duidelijke afspraken en aandacht voor bewustwording zijn opgevangen, des te kleiner de kans wordt dat een integriteitskwesatie op een later moment escaleert en betrokkenen beschadigd (Bijlage 3, 8, 21).

In aanvulling op deze rol als beleidsregisseur blijkt dat burgemeesters ook een belangrijke rol vervullen in het ‘bespreekbaar maken’ van integriteit. Burgemeesters fungeren eveneens als het primaire aanspreekpunt of vertrouwenspersoon bij mogelijke integriteitincidenten en dragen ook actief uit dat mensen met signalen zich bij hen moeten melden zodat de burgemeester kan gaan handelen. De burgemeester van Castricum geeft aan deze afspraken herhaaldelijk aan de kaak te stellen bij de fractievoorzitters (Bijlage 3, 18). De burgemeester benoemt daarnaast aan zijn eigen rol vooral te bezien als die van procedurele ‘spin in het web’. Hij is degene die ervoor waakt dat de geldende afspraken voor iedereen helder zijn, dat mensen in de gelegenheid zijn om bij hem hun verhaal te kunnen doen en er daarbij ook op kunnen rekenen dat het algeheel proces goed geborgd is (Bijlage 3, 21-22). De burgemeester van Leeuwarden geeft in het kader van bespreekbaarheid aan zichzelf ook meer te zien als een vertrouwenspersoon dan als scheidsrechter. In het contact met mede gemeentebestuurders benadrukt de burgemeester ook veelvuldig dat men bij twijfels of dilemma’s vooral even langs moeten komen om dit te bespreken (Bijlage 3, 45). De burgemeester van gemeente X geeft aan eveneens veel aandacht te hebben gestoken in het creëren van een klimaat waarbinnen integriteitszaken op een collegiale manier bespreekbaar gemaakt kunnen worden. Dit is ook een punt van aandacht geweest in meerdere integriteitstrainingen (Bijlage 3, 57-58).

4.2.4 Terugkoppeling naar de theorie

In algemene zin is in het theoretisch kader vastgesteld dat een succesvolle integriteitsaanpak gebaat is bij een samenhangend pakket van zowel compliance als integrity-maatregelen (Slingerland, Six, Huberts, 2012). Ten aanzien van de integriteitsaanpak voor Nederlandse gemeenten werd naar aanleiding van de bevindingen uit het lokaal integriteitssysteem echter verondersteld dat er sprake zou

kunnen zijn van een papieren werkelijkheid: ondanks de aanwezigheid van regels wordt het institutioneel klimaat onvoldoende gecreëerd, wat bijvoorbeeld ook zou blijken uit de verminderde inzet van integriteitstrainingen en het vooral praktisch definiëren van integriteit in de gedragscode (Kolthoff, 2012; Hoekstra, 2012; Van den Heuvel et al, 2010).

Uit de gesprekken met de burgemeesters blijkt dat er in recente jaren structureel meer aandacht is gekomen voor uitbreiding van - & periodiek onderhoud aan het aanwezige instrumentarium binnen het integriteitssysteem. De belangrijkste bevindingen zijn in tabel 10 schematisch weergegeven. Aandacht voor compliance heeft met de standaardisering van integriteitstoetsen en introductie van integriteitsprotocollen in meerdere gemeenten een structureel karakter gekregen. Tegelijkertijd blijkt wel dat deze maatregelen te typeren kunnen zijn als ‘soft compliance’. De uitkomsten van de onderzoeken worden over het algemeen in een collegiale sfeer besproken en het uiteindelijk oordeel ligt veelal bij de raad. De opgestelde integriteitsprotocollen blijken eveneens niet altijd in staat om de afhandeling van integriteitkwesities te reduceren tot een invuloefening. Ten aanzien van integrity-maatregelen is waarneembaar dat het organiseren van integriteitstrainingen in vier van de vijf gemeenten ook als standaard is opgenomen, waarbij twee burgemeester ook op andere momenten het onderwerp agenderen, om zodoende een gemeenschappelijke normering en benodigd institutioneel klimaat rond integriteit tot stand te brengen. Opvallend is dat meerdere burgemeesters benadrukken dat hun integriteitsaanpak vooral beoogt om binnen het integriteitsysteem een klimaat te creëren waarin integriteit een bespreekbaar onderwerp is. Als voornaamste motivatie wordt genoemd dat het van belang is om te voorkomen dat op een later moment een kwestie kan ontvouwen en escaleren waardoor men in een onvoorspelbaar traject beland waarbij de relaties tussen betrokkenen in het integriteitsysteem onder spanning kunnen komen te staan.

Tot slot is in het theoretisch kader benoemd dat coördinatie en samenhang voor de continuïteit van een integriteitsaanpak van belang zijn (Hoekstra et al., 2016), waarbij is opgemerkt dat burgemeesters gelet op hun rol als proces- & kwaliteitsbewaker hier een rol in zouden kunnen vervullen (Broeksteeg et al., 2019). Uit de gesprekken blijkt duidelijk dat de burgemeesters deze rol ook innemen. De burgemeesters fungeren overduidelijk en zichtbaar voor anderen als de motor achter de lokale integriteitsaanpak, waarbij zij zowel in preventief als curatief opzicht betrokken zijn als aanjager van bewustwording, primaire procesbegeleider en vertrouwenspersoon. In hoeverre dit door andere actoren binnen het integriteitsysteem wordt geaccepteerd, wordt uitvoerig behandeld in de onderstaande paragraaf. Een kleine doch interessante waarneming is tenslotte dat in Elburg de preventie aanpak nadrukkelijker vorm kreeg naar aanleiding van het integriteitsincident, een exemplarisch voorbeeld van de triggerende werking die een schok in het systeem kan hebben (Huberts, Anechiarico, Six, Van der Veer, 2008).

Tabel 10: overzicht van bevindingen in het kader van de integriteitsaanpak

Componenten van integriteitsaanpak	Bevindingen uit de interviews
Integriteit organiseren ‘aan de voorkant’	<ul style="list-style-type: none"> - Standaardisering van de inzet van de integriteitstoets bij de benoeming van nieuwe wethouders, in één gemeente ook gesprekken met nieuwe raadsleden over integriteit. - Integriteitsprotocol in veel gemeenten geïntroduceerd ter duiding van taakverdeling en stappen na integriteitsmelding, maar blijkt in de praktijk niet altijd succesvol.
Stimuleren van integriteitsbewustwording	<ul style="list-style-type: none"> - Werken aan bewustwording en gedeelde normering een vast ankerpunt in de integriteitsaanpak van vier gemeenten met behulp van integriteitstrainingen. - Ter aanvullende bevordering van dialoog in twee gemeenten agendering van integriteit in vaste overleggen met het raadspresidium.
Rol van de burgemeester in de integriteitsaanpak	<ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester fungeert als beleids- & procesregisseur die bij alle facetten van de integriteitsaanpak betrokken is. - Tevens rol als eerste aanspreekpunt en vertrouwenspersoon bij vragen of mogelijke integriteitsmeldingen. - Voornaamste focus van de burgemeester: preventieve aanpak en het bespreekbaar maken van integriteit, om daarmee te voorkomen dat integriteitskwesaties kunnen ontstaan en mensen beschadigd raken.

4.3 Integriteitsmandaat van de burgemeester

In het kader van het derde onderzoeksconcept is de burgemeesters gevraagd naar hun eigen ervaringen gelet op hun eigen mandaat om te acteren rond integriteit zaken. Allereerst zal worden stilgestaan bij de onderliggende dynamiek die volgens alle burgemeesters ten grondslag ligt aan mogelijke problematiek ten aanzien van het eigen mandaat. Burgemeesters blijken in de praktijk echter ook op bepaalde wijzen hun mandaat te bewaken, wat in 4.3.2 wordt nader wordt toegelicht. Tenslotte volgt ook hier een terugkoppeling naar de theorie.

4.3.1 De burgemeester boven én tussen de partijen

In paragraaf 4.1 is reeds uitvoerig beschreven dat integriteitsprocessen vaak maar in een beperkte mate losgezien kunnen worden van de bestaande politieke realiteit. In de kern geeft de burgemeester van Aalten het beste weer welk dilemma dit tot gevolg heeft: daar waar de burgemeester in feite een volledig onafhankelijk bestuursorgaan is en met oog het algemeen belang dient te functioneren rond een onderwerp als integriteit, krijgt hij hierbinnen wel te maken met andere politieke actoren die opereren vanuit een eigen partijbelang (Bijlage 3, 30-32). Andere burgemeesters beschrijven in eigen bewoording wezenlijk hetzelfde proces. De burgemeester van Leeuwarden omschrijft dat hij via de ‘boven-departijen-klus’ rond integriteit zich op een apolitieke manier tussen de politiek moet begeven (Bijlage 3, 52). De burgemeester van Elburg geeft aan dat de positie boven de partijen in deze politieke omgeving ingewikkeld en eenzaam kan zijn, zeker op momenten dat integriteit en politiek niet meer los van elkaar gezien worden (Bijlage 3, 8,14). Ook de burgemeester van gemeente X wijst erop dat de positie boven

de partijen in het contact met andere gemeentebestuurders ingewikkeld kan zijn. Terwijl een burgemeester probeert vanuit de rol boven de partijen te functioneren, bijvoorbeeld door zaken uit de emotie te halen en op een basis van vertrouwelijkheid te handelen, betekent dit niet dat andere betrokkenen hier op dezelfde manier mee omgaan (Bijlage 3, 60).

Gelet op de bovenstaande problematiek komt in de gesprekken met meerdere burgemeesters duidelijk naar voren dat de bestaande dynamiek tussen de burgemeester en zijn mede-gemeentebestuurders een belangrijke rol spelen ten aanzien van de wijze waarop de burgemeesters invulling kunnen geven aan hun integriteitsportefeuille. Sommige burgemeesters ervaren dat zij duidelijk het mandaat hebben om hier eigenstandig in te acteren. Zo geeft de burgemeester van Leeuwarden aan met de raad te hebben gesproken over zijn rol op het gebied van bestuurlijke integriteit, waarbij hij aangeeft dat vanuit de raad expliciet de wens kwam dat de burgemeester hen ook meeneemt wat vanuit integriteitsoogpunt wel of niet verstandig is bij het maken van afwegingen. In het Leeuwarder gemeentebestuur bestaat volgens de burgemeester ‘het gevoel’ dat de burgemeester daar echt een rol in heeft. De burgemeester zag dit ook als een duidelijk contrast met zijn vorige baan als fractievoorzitter in de Tweede Kamer, waar dit duidelijk een zaak is van partijen zelf (Bijlage 3, 46). De burgemeester stelt dat hij nog geen momenten heeft gehad dat hij uit eigen beweging anderen moest aanspreken op mogelijke integriteitsovertredingen, maar geeft wel dit te doen op het moment dat het nodig zou zijn (Bijlage 3, 49). In de afhandeling van het integriteitsincident in de gemeente bleek echter wel dat het mandaat van de burgemeester niet absoluut is. De burgemeester kreeg vanuit de partij wiens raadslid onderzocht werd meteen het verwijt dat er sprake zou zijn van een politieke hetze (Bijlage 3, 52).

Uit verschillende situaties die de burgemeester van Elburg beschrijft, blijkt dat hij eveneens stevig in het zadel zit wat betreft de uitvoering van zijn integriteitsportefeuille. De burgemeester merkt op dat het al een gewoonte was dat men zich bij hem moest melden als het ging om integriteit (Bijlage 3, 13). In het verlengde hiervan is de opmerking van een raadslid op een integriteitstrainingsdag een interessante toevoeging. De strekking van deze opmerking: “waarom doen we nu zo moeilijk met al die integriteitscasussen, het is toch wel helder? De burgemeester is de bewaker van integriteit en hij zegt of iets wel of niet mag” (Bijlage 3, 6). In dit specifieke geval moest de burgemeester zelf benadrukken dat het in de praktijk niet zo simpel ligt en dat hij in feite geen formele middelen heeft om te zeggen wat wel of niet door de beugel kan. Dat de burgemeester wel als een dusdanige autoriteit geaccepteerd lijkt te worden blijkt bijvoorbeeld ook uit de afspraken die de burgemeester maakt naar aanleiding van de integriteitstoetsen zoals beschreven in 4.2, maar in het bijzonder springt ook de ruimte die de burgemeester kreeg om te acteren rond het integriteitsincident in het oog. In een zeer kort tijdsbestek na het verschijnen van het nieuwsbericht heeft de burgemeester publiekelijk het integriteitsonderzoek aangekondigd, waarover op dat moment enkel het betrokken raadslid zelf was geïnformeerd (Bijlage 3, 10-11). De burgemeester beschrijft dat de gebeurtenissen ook iets van een schokgolf teweeg brachten binnen de gemeentepolitiek. De raad oogde hierbij ook ietwat onzeker ten aanzien van de eigen rol en

de te volgen procedure en zocht hiervoor duidelijk houvast bij de burgemeester, die zodoende doortastend kon handelen (Bijlage 3, 11). Toch kwam ook de burgemeester van Elburg niet helemaal vlekkeloos door de integriteitskwesitie. Na afloop van het onderzoek kwam vanuit bepaalde partijen het verwijt dat hij niet stevig genoeg zou hebben opgetreden (Bijlage 3, 11).

Dat het optreden rond integriteit echter niet altijd zo gemakkelijk is voor burgemeesters, blijkt uit de gesprekken met de burgemeesters van Castricum en Aalten. Beide burgemeesters stellen dat de rol en het optreden rond integriteit wel iets is dat zij van oudsher tot hun takenpakket rekenden, waardoor zij in de loop der jaren wel meer ervaring kregen in het omgaan met de afhandeling van integriteitskwesities (Bijlage 3, 17,26;30,36). Tegelijkertijd benadrukt de burgemeester van Castricum daarentegen wel dat het zaak is om voortdurend alert te blijven op de mogelijke gevolgen die een integriteitsonderzoek kunnen hebben op de eigen positie. De burgemeester benadrukt dat het hierbij ook van belang is om te waken voor de uitlegbaarheid van eigen besluiten (Bijlage, 3, 23). Zeker als integriteit bewust wordt ingezet om iemand te beschadigen, kan het ook gebeuren dat het verwijt in de richting van de burgemeester wordt gemaakt dat hij iemand weg wil hebben en vervolgens de vijandigheid zich op de burgemeester richt (Bijlage 3, 21-22). Ietwat in het verlengde geeft de burgemeester ook aan het lastig te vinden om in te schatten wanneer definitief een streep onder een integriteitskwesitie kan worden gezet (Bijlage 3, 23-24). Is de klus geklaard op het moment dat de betrokkenen gehoord zijn en de burgemeester op basis hiervan een conclusie trekt die ook naar tevredenheid van de betrokkenen is, of moet de burgemeester op basis van zijn bevindingen nog op eigen titel verder handelen indien hier aanleiding toe is? Ook de burgemeester van Aalten geeft aan dat het bijzonder lastig kon zijn om binnen de gegeven politieke context te opereren (Bijlage 3, 33). De burgemeester heeft daardoor soms ook bijzonder geworsteld met de vraag of hij binnengekomen signalen moest oppakken als integriteitsincident of dit simpelweg moest afdoen als roddel en achterklap. De burgemeester benadrukt dat het van groot belang is om hierin een goede afweging te maken, bijvoorbeeld door de eigen bevindingen terug te leggen bij een vertrouwenspersoon en de direct betrokkene(n) (Bijlage 3, 32-33). Bij te grote twijfel, stelt de burgemeester ook vast dat het beter is om een zaak te laten rusten (Bijlage 3, 32).

Hoe de kwetsbaarheid voor de burgemeester werkelijk kan ontstaan, blijkt het meest duidelijk uit de situatie waar de burgemeester van gemeente X mee werd geconfronteerd. De directe aanleiding voor het ontstaan van deze kwetsbare positie waren hoogoplopende spanningen binnen het college waaruit uiteindelijk ook een integriteitsaantijging richting een van de wethouders voortkwam. De burgemeester geeft aan hierdoor in een moeilijke situatie te zijn beland. Enerzijds was er het vraagstuk hoe mogelijkwijs de relaties en collegialiteit in het college hersteld zouden kunnen worden, maar anderzijds was er ook het formeel integriteitstraject dat moest worden opgestart gelet op de integriteitsmelding en het onderliggende protocol. De burgemeester geeft aan zich in dit laatste traject te hebben opgesteld als een neutraal procesbegeleider en leek hier aanvankelijk ook voldoende steun

voor te hebben (Bijlage 3, 62,65-66,68). Met verloop van tijd werd onder toenemende politieke druk de onderlinge kwestie tussen de collegeleden politiek gezien afgedaan, maar liep tegelijkertijd het integriteitstraject onverminderd door en kwam daardoor de positie van de burgemeester zélf eveneens in toenemende mate onder druk te staan (Bijlage 3, 61,63 69). Voor de burgemeester was het fungeren als neutraal procesbegeleider bij voorbaat al moeilijk gelet op de directe betrokkenheid bij het conflict in het college, maar deze positie werd alleen maar kwetsbaarder doordat de politieke druk om het onderzoek te staken toenam (Bijlage 3, 6,68). De burgemeester stelt ten aanzien van dit traject dat het uiteindelijk niet meer ging om de bevindingen in het onderzoek zelf, maar om diegene die als opdrachtgever van het onderzoek fungeerde (Bijlage 3, 68).

Deze situatie illustreert treffend dat een burgemeester in een bijzonder precare situatie terecht kan komen op het moment dat de politiek zich in toenemende mate keert tegen het doorlopen of afronden van integriteitsprocessen. De burgemeester belandt als het ware in een kwetsbare spagaat op het moment dat andere politieke actoren de eigenbelangen zwaarder laten meewegen dan het algemeen belang en het bewaken van de integriteit als onderdeel hiervan. Op het moment dat een dusdanige situatie ontstaat, valt vast te stellen dat de positie van de burgemeester beschadigd is of zelfs onhoudbaar kan worden. Zoals de burgemeester van gemeente X zelf ook aangeeft, resulteert een dusdanige situatie er uiteindelijk in dat een burgemeester voor een keuze komt te staan om ofwel zélf door de knieën te gaan – wat een gevaarlijk precedent kan scheppen bij volgende integriteitskwesties – of de situatie te laten uitlopen op een keiharde botsing tussen het de burgemeester en andere gemeentebestuurders met alle gevolgen van dien voor de posities van de betrokkenen (Bijlage 3, 64).

4.3.2 Het bewaken & versterken van het integriteitsmandaat van de burgemeester

Vanuit de bovenstaande observaties valt duidelijk af te leiden dat de positie van de burgemeester die als actor boven de partijen waakt voor de bestuurlijke integriteit geen vanzelfsprekendheid is. Veel blijkt inderdaad af te hangen van bestaande dynamiek tussen de burgemeester en zijn medegemeentebestuurders binnen het integriteitsstelsel. Is er de welwillendheid dat de burgemeester stevig optreedt rond integriteit, dan kan deze vaak zonder al teveel moeite opereren. Is deze ruimte er niet of minder, dan dient een burgemeester continue te waken voor zijn eigen positie. Uit de gesprekken met de burgemeesters blijkt dat zij wel een aantal strategieën hebben om de mogelijke kwetsbaarheid van de eigen positie te ondervangen. Op hoofdlijnen zijn twee tactieken waarneembaar:

- Investeren in de eigen regierol
- Het bewaken van draagvlak voor de integriteitsaanpak

4.3.2.1 Investeren in de eigen regierol

Een factor die in meerdere interviews naar voren komt is dat burgemeesters duidelijk proberen om de regie in handen te houden op het moment dat een integriteitskwestie de kop opsteekt. Belangrijk om te

vermelden is dat alle preventieve maatregelen zoals beschreven in 4.2 hier ook overduidelijk een rol in spelen. Hiermee wordt immers duidelijk beoogd dat incidenten zich niet voordoen. Zoals de burgemeester van Castricum benoemt, zorgen goede afspraken aan de voorkant ook voor minder kwetsbaarheid voor hemzelf in het proces (Bijlage 3, 21). Het valt echter ook op dat meerdere burgemeesters een stevigere positionering en regierol voor zichzelf realiseren rondom de afhandeling van integriteitskwesaties. In de voorgaande paragraaf is al stilgestaan bij de onzekerheid die ontstond in de Elburgse gemeentepolitiek toen het integriteitsincident in de pers verscheen. De burgemeester heeft dit moment zelf duidelijk benut om de algehele regie rondom de afhandeling van deze kwestie naar zich toe te kunnen trekken. Zo heeft de burgemeester richting de raad aangegeven het verstandig te vinden dat hij opdrachtgever en begeleider van het onderzoek moest zijn, waarbij hij ook gewezen heeft op de wettelijke taak zoals deze in de gemeentewet is vastgelegd. De burgemeester heeft tevens benoemd dat hij als bestuursorgaan beter in staat zou zijn om buiten de politiek om over de kwestie te oordelen (Bijlage, 11-12). Zodoende was het ook de burgemeester die na afloop van het onderzoek de geformuleerde conclusies heeft overgenomen en in gesprek met het desbetreffend raadslid vervolgsafspraken heeft gemaakt. Dat de burgemeester deze rol vervult in de afwikkeling van integriteitsonderzoeken is nu ook formeel verankerd in het door de raad opgestelde integriteitsprotocol (Bijlage 3, 12).

Ook de burgemeester van Castricum blijkt met behulp van bepaalde technieken zijn positie als objectief procesbegeleider te verstevigen. De burgemeester stelt dat het van groot belang is om in de afhandeling van incidenten of signalen aan duidelijke verslaglegging te doen (Bijlage 3, 18-19). Zo stelt de burgemeester altijd in samenspraak met de betrokkenen een gezamenlijk routeplan vast hoe de kwestie verder afgehandeld zal worden (Bijlage 3, 19). De burgemeester laat deze en andere gespreksverslagen ook altijd ondertekenen door betrokkenen. Aanvullend voert hij deze gesprekken altijd volgens het ‘vierogenprincipe’, waarbij een derde persoon als toehoorder aanschuift (Bijlage 3, 19). Aanvullend wijst de burgemeester erop dat het daarom ook van belang is om niet te wantrouwig te worden. Hij gaat er bijvoorbeeld altijd vanuit dat informatie die derden aan hem mededelen waarheidsgetrouw is. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, stelt de burgemeester dat dit door zijn aangelegde journaal ook simpel na te gaan is en hem politiek gezien enkel naïviteit verweten kan worden (Bijlage 3, 22). Een laatste element dat de burgemeester benoemt betreft het duidelijk zetten van de toon op het moment dat een melding bij hem wordt gedaan. De burgemeester geeft bijvoorbeeld aan bij het meest recente incident gelijk te hebben aangegeven dit “te moeten beschouwen als een integriteitskwesatie en dus ook zodanig zou moeten handelen” (Bijlage 3, 17). De burgemeester lijkt hiermee een zekere afschrikkende werking te beogen in de richting van valse aantijgingen. De burgemeester van Leeuwarden past deze techniek eveneens toe, door altijd aan de persoon die een melding doet te vragen of deze zeker weet wat diegene teweeg kan brengen met een dusdanige melding (Bijlage 3, 49).

Ten aanzien van het investeren in de eigen regierol, stellen de burgemeesters van gemeente X en Aalten ook vast dat een eigen rechte rug en bestuurlijke moed van cruciaal belang zijn. De burgemeester van gemeente X geeft aan het niet te hebben kunnen accepteren dat integriteitsignalen zouden blijven liggen of genegeerd moesten worden omwille van de politieke goede lieve vrede, iets wat de burgemeester ook heeft uitgesproken in de richting van andere betrokkenen (Bijlage 3, 70, 72). De burgemeester van Aalten deelt het sentiment dat wegstappen geen optie is. Hij geeft zelf ook vanaf het eerste moment behoorlijk stevig in deze portefeuille te hebben gezeten en anderen altijd aansprak bij mogelijke overtredingen (Bijlage 3, 31). Tegelijk benoemt de burgemeester dat het een dosis moed kan vergen om dit ook daadwerkelijk te doen, iets wat hij niet als een vanzelfsprekendheid zag onder collega-burgemeesters (Bijlage 3, 32). De burgemeester geeft aan eenmaal zelf dusdanig op zijn strepen te hebben gestaan dat hij heeft gedreigd om zelf op te stappen. De aanleiding hiervoor was dat er mogelijk een kandidaat-wethouder zou worden voorgedragen met een behoorlijk strafblad. De burgemeester heeft aangegeven dit niet te kunnen accepteren, iets wat hij ook publiekelijk bekend zou maken mocht het zover komen. De burgemeester geeft echter wel aan niet heel trots te zijn geweest op deze actie, aangezien hij door deze handelswijze afbreuk deed aan zijn eigen integriteit door de voorzitter van de kandidaatstellingscommissie onder druk te zetten (Bijlage 3, 39-40).

4.3.2.2 Bewaken van draagvlak voor de integriteitsaanpak

Een belangrijke maar tegelijk opvallende constatering die uit meerdere interviews naar voren komt, is dat burgemeesters naast het investeren in de eigen positie & regierol ook duidelijk proberen om draagvlak te vinden en bewaken voor hun integriteitsaanpak en in het bijzonder rol het handelen bij integriteitsincidenten.

De burgemeester van Aalten benoemt dat het zoeken van draagvlak een standaardonderdeel was in zijn eigen integriteitsaanpak. De burgemeester stelt altijd te hebben geprobeerd steun te creëren onder de fractievoorzitters voor zijn optredens rond integriteit. Los van de uiteindelijke steun, kon hij in zich elk geval dan ook altijd beroepen op het feit dat hij geval zo transparant mogelijk heeft geprobeerd te handelen en kon laten zien dat hij integriteit van belang achtte (Bijlage 3, 32). In het verlengde stelt de burgemeester ook dat hij zijn stevige positie rond integriteit ook intact kon houden door het draagvlak dat hij had in de samenleving. De burgemeester geeft aan zich altijd zeer toegankelijk te hebben opgesteld richting de inwoners van Aalten en zodoende ook maatschappelijk gezien veel bekendheid had. Volgens de burgemeester was hij door het investeren in het contact met de samenleving in staat geweest om zichzelf los te manoeuvreren van politieke invloed en kon hij in essentie zijn autoriteit als burgemeester op zichzelf baseren (Bijlage 3, 35). Dit maakte het voor de burgemeester gemakkelijker om rond integriteit te acteren. Tegelijk toont de burgemeester van Aalten aan dat het belang draagvlak als factor ook een keerzijde kan hebben. Hoewel hij hier wel actief voor heeft gepleit, geeft de burgemeester aan dat hij nooit steun heeft gehad vanuit de raad om gezamenlijk integriteitstrainingen te

organiseren. De burgemeester geeft ten aanzien hiervan aan dat er sowieso al veel moeite voor nodig was om de raad een keer buiten de vergadering om elkaar te laten treffen, maar dat aandacht voor integriteit in trainingsverband door de raad als ‘overdone’ werd gezien door de opeenstapeling van integriteitsincidenten in de loop der jaren. De burgemeester geeft ook aan dat hij ervoor wilde waken dat het niet een besmet woord zou worden en heeft daarom ook maar zijn pogingen hiertoe na verloop van tijd gestaakt (Bijlage 3, 39-40).

Het belang van transparant handelen zoals omschreven voor de burgemeester van Aalten is ook iets dat wordt genoemd door de burgemeester van Elburg. De burgemeester geeft aan gedurende de afwikkeling van de integriteitskwestie voortdurend contact onderhouden te hebben met de fractievoorzitters, zodat zij ook op de hoogte waren van de vormgeving van het verdere proces (Bijlage 3, 11). De burgemeester geeft ook aan bij een mogelijk toekomstig incident nog sneller de raad te willen betrekken om onduidelijkheid te voorkomen. Nu kwam de raad pas in beeld nadat een formeel extern onderzoek was gestart onder druk van mediaberichtgeving. De burgemeester had echter op een eerder moment al een eigen vooronderzoek gedaan, maar had de uitkomsten hiervan niet gedeeld met de raad (Bijlage 3, 10-11). Ook op andere momenten zoekt de burgemeester draagvlak binnen de raad voor bepaalde besluiten in het kader van integriteit. Zo heeft de burgemeester in de situatie met de oud-wethouder en diens verbouwende buurman zijn ontradingsbesluit nadrukkelijk in samenspraak met de raad afgekondigd (Bijlage 3, 5).

Ten aanzien van het bewaken van draagvlak wordt door meerdere burgemeesters ook gewezen op het nut van depolitisering van integriteit. Opvallend hierbij is dat meerdere burgemeester aangeven hiervoor bewust gebruik te maken van externe bureaus. De burgemeester van Elburg stelt bijvoorbeeld dat het helpt om mensen van buitenaf te hebben die feedback geven op bepaalde zaken, in plaats van dat bestuurders onderling elkaar becommentariëren. De bureaus zijn ook beter in staat om de lokale context af te zetten tegen het landelijk perspectief en fungeren daardoor ook als belangrijke steun in de rug voor de burgemeester bij mogelijke onenigheid of verschillende integriteitsopvattingen (Bijlage 3, 4-5). De burgemeesters van Elburg, Leeuwarden en gemeente X stellen ook alle drie dat het een groot voordeel is om een onderzoeksprocedure snel extern weg te leggen. De burgemeester van Leeuwarden geeft aan dit zo te hebben aangepakt dat de raad niet om de conclusie en uitkomsten van het onderzoek heen zou kunnen (Bijlage 3, 48). De burgemeester van gemeente X geeft aan het altijd als iets krachtigs te hebben ervaren om onderzoekstrajecten extern weg te leggen, om zo ook als burgemeester zelf niet in de positie van inhoudelijk onderzoeker terecht te komen (Bijlage 3, 65). De burgemeester past deze lijn ook toe bij het afnemen en bespreken van integriteitstoetsen, waar de burgemeester ook zelf als ‘onderzoeksubject’ aan heeft deelgenomen. Zo kon de burgemeester in de eerste plaats voor zichzelf nagaan of er geen kwetsbaarheden naar boven zouden komen, maar was de burgemeester zo ook in staat om zich kwetsbaar opstellen richting de collegeleden. De burgemeester geeft ook aan hierdoor zelf beter in een positie van objectief proceseigenaar te kunnen blijven fungeren (Bijlage 3, 55).

4.3.3 Terugkoppeling naar de theorie

Tabel 11: overzicht van bevindingen in het kader van het integriteitsmandaat

Componenten ten aanzien van het integriteitsmandaat	Bevindingen uit de interviews
De (mogelijk) kwetsbare positie van de burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> - Integriteit en politieke belangen kunnen sterk aan elkaar verbonden zijn, waardoor burgemeesters met optreden rond integriteit zich tussen de politiek moeten mengen op een apolitieke manier. - Dynamiek tussen burgemeester en raad sterk bepalend ten aanzien van het mandaat van de burgemeester. - Het mandaat van de burgemeester kan wezenlijk onder druk komen op het moment dat een politieke meerderheid zich tegen een integriteitsaanpak keert.
Bewaken en versterken van het integriteitsmandaat	<ul style="list-style-type: none"> - Burgemeester kan eigen mandaat verstevigen door nadrukkelijk zelf te investeren in de rol als algeheel procesbegeleider - Tegelijk dient de burgemeester te waken voor het eigen draagvlak, onder meer door transparant te handelen en waar mogelijk integriteit te depolitiseren

In het theoretisch kader is uiteengezet dat het mandaat van de burgemeester onder druk is komen te staan door een groter wordende kloof tussen de formele en feitelijke positie van de burgemeester (Engels, 2014). Gevolg hiervan is dat de gezagspositie burgemeester voor een deel afhankelijk is van de bestuurlijke context waarbinnen hij opereert, waarbij burgemeester ook zelf actiever moeten werken aan politiek draagvlak (Peters, 2014; Karsten & Boogers, 2014). Optreden binnen het integriteitsstelsel kan hierdoor bijzonder precair worden gelet op de eigen positie, zeker aangezien de burgemeester formeel geen instrumentarium heeft (Karsten, 2019(b); Broeksteeg, Bovend'Eert, Doeleman, 2019).

De gesprekken met de burgemeesters laten een gevarieerd beeld zien met betrekking tot de ervaringen rond het eigen mandaat, waaruit duidelijk naar voren komt dat dit inderdaad grotendeels samenhangt met de dynamiek tussen de burgemeester en rest van de gemeentepolitiek binnen het integriteitsstelsel. Uit de gesprekken blijkt dat sommige burgemeesters hierbinnen overduidelijk het mandaat hebben om op te treden. In deze gemeenten fungeren burgemeesters daadwerkelijk als de vaandeldrager voor integriteit en zijn zij ook eigenstandig in staat om op te treden rond integriteit. Andere burgemeesters wijzen er echter op dat het goed mogelijk is om zelf in een kwetsbare positie terecht te komen, wat het van belang maakt om ook voortdurend te waken voor de gevolgen van bepaalde handelingen voor de eigen positie. De voornaamste verklaring voor deze kwetsbaarheid blijkt de sterke link te zijn die kan bestaan tussen politieke of persoonlijke belangen enerzijds en integriteitszaken anderzijds. Meerdere burgemeesters wijzen erop dat het lastig is om op een apolitieke manier zich te moeten mengen tussen de politieke belangen. Tegelijk blijkt wel dat meerdere burgemeesters hun eigen methodiek hebben ontwikkeld hoe zij in deze complexe omgeving manoeuvreren. Dit gebeurt voornamelijk door te investeren in de eigen regierol en – zoals in de theorie ook werd verondersteld – te waken voor een eigen draagvlak als het gaat om het acteren integriteit. In de kern lijkt het van belang te zijn dat burgemeesters

niet te solistisch moeten acteren rond integriteit. Burgemeesters moeten in continu gesprek blijven met hun bestuurlijke omgeving over de rol die zij hebben rond integriteit. Dit betekent zowel tijdens trainingen en aan het begin van integriteitsprocedures aankondigen hoe zij optreden, maar vervolgens ook ter bescherming van het draagvlak anderen op de hoogte houden van ontwikkelingen. Eventueel kan ter verdere afscherming van de eigen positie ook de keuze gemaakt worden om zaken extern onder te brengen.

Kortgezegd is bestuurlijke creativiteit voor de burgemeester het sleutelwoord om zichzelf staande te kunnen houden in een complexe omgeving. Tegelijk laten de ervaringen van één burgemeester ook zien dat er desondanks sprake kan zijn van een situatie waarin de politieke belangen en een lopend integriteitstraject te ver van elkaar verwijderd raken, waardoor de burgemeester in een bijzonder kwetsbare spagaat terecht komt en in essentie moet kiezen tussen twee kwaden: een kwestie laten lopen of zelf positie verliezen. Deze situatie bevestigt het veronderstelde knelpunt van het lokaal integriteitssysteem van Nederlandse gemeenten; de te grote afhankelijkheid van het zelfreinigend vermogen. Hoe sterk een burgemeester ook in zijn integriteitsportefeuille zit, op het moment dat de politieke meerderheid zich tegen het optreden van de burgemeester keert kan deze desondanks snel positie verliezen. Het valt fundamenteel te betwijfelen of het een wenselijke situatie is dat het bewaken van bestuurlijke integriteit een taak is die zo afhankelijk is van een politiek orgaan en het vermogen van één bestuurder om zich hier met allerlei technieken doorheen te manoeuvreren.

4.4 Interne & externe ondersteuning

Hoewel de bovenstaande paragrafen illustreren dat er binnen het integriteitssysteem een belangrijke maar tevens kwetsbare rol bestaat voor de burgemeester, blijken zij in de praktijk in uitoefening van deze rol te kunnen rekenen op ondersteuning vanuit een scala aan adviseurs. De burgemeesters benadrukken allen het belang om met deze actoren te kunnen sparren en klankborden over de vormgeving van de integriteitsaanpak, maar in het bijzonder ook over de aanpak van specifieke integriteitskwesties.

4.4.1 Raadsgriffiers

Ten aanzien van de raadsgriffier valt te concluderen dat deze fungeert als de belangrijkste adviseur, sparringpartner en praktisch ondersteuner van de burgemeester wat betreft lokale bestuurlijke integriteit. De lokale integriteitsaanpak blijkt in de praktijk een zaak te zijn die de burgemeester samen met de griffier oppakt. Vier van de vijf burgemeesters benadrukken met duidelijke bewoording het belang van de goede samenwerking met de griffier. Door de burgemeester van Castricum wordt bijvoorbeeld gesproken over het belang van het ‘goede tandem’ tussen hemzelf en de raadsgriffier (Bijlage 3, 25). Ook de burgemeester van Aalten spreekt hartelijk over zijn ‘voortreffelijke griffier’ die als een soort vertrouwenspersoon fungeerde zowel voor hemzelf als de raad (Bijlage 3, 32). De griffier blijkt in de praktijk op meerdere wijzen betrokken bij lokale integriteitszaken. Hij fungeert in de eerste plaats in alle

gemeenten naast de burgemeester als een aanspreekpunt voor raadsleden voor vragen en meldingen wat betreft integriteit (Bijlage 3, 10,18,47,71). Meerdere burgemeesters wijzen ook op de praktische ondersteuning die de griffier verleent, bijvoorbeeld als het gaat om de organisatie van integriteitstrainingen, het bijhouden van de nevenfuncties en het aanschuiven bij gesprekken tussen de burgemeester en nieuwe raadsleden over nevenactiviteiten (Bijlage 3, 5,9,47,6582). Met oog op deze zaken omschrijft de burgemeester van Castricum de griffier als de belangrijkste bewaker van procedures en processen (Bijlage 3, 25).

In een aantal van de gemeenten komt naar voren dat de griffier ook een duidelijke betrokkenheid had bij het afhandelen van integriteitskwesties die de kop opstaken. Veel burgemeesters benadrukken het belang van de griffier als naaste actor om mee te kunnen sparren en klankborden over integriteitsignalen en (vervolgstappen) in de aanpak van integriteitskwesties (Bijlage 3, 9, 27, 34). De burgemeester van Elburg stelt bijvoorbeeld echt in samenspraak met de griffier de aanpak te hebben uitgedacht en uitgevoerd. Zij hebben bijvoorbeeld samen het vooronderzoek gedaan en ook gedurende de rest van het traject in samenspraak de aanpak uitgedacht. De burgemeester stelt hierbij wel dat hij diegene is die uiteindelijk de knoop doorhakt (Bijlage 3, 9). Andere burgemeesters beschrijven een soortgelijke betrokkenheid in het traject, waarbij griffiers bijvoorbeeld ook aanschuiven als notulist in gesprekken met betrokkenen (Bijlage 3, 20,73).

Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken met de burgemeesters van Aalten, gemeente X en Leeuwarden ook dat de raadsgriffier in een unieke positie zit die eveneens kwetsbaar kan worden. De burgemeester van Aalten geeft aan dat hij de griffier duidelijk zag als voornaamste sparringpartner om eigen waarnemingen bij terug te leggen ter verificatie (Bijlage 3, 32, 40). De burgemeester benadrukt wel het belang om daarbij griffier te blijven bezien in diens onafhankelijke rol en niet als een persoonlijk assistent van de burgemeester. De griffier is immers aangesteld als een raadsdienaar, wat ook betekent dat er tussen de raad en griffier een soortgelijke vertrouwensband moet zijn. De griffier is in essentie een doorgeefluik tussen beide partijen en daarom erg gebaat bij vertrouwen aan beide zijden (Bijlage 3, 40-41). Uit het gesprek met de burgemeester van gemeente X blijkt wat keerzijde is als deze vertrouwensrelatie wegvalt. Bepaalde raadsleden weigerden in de context van de integriteitskwestie op een bepaald moment nog met de griffier in gesprek te gaan. De griffier zou naar het oordeel van deze raadsleden te veel op de hand van de burgemeester zijn en had daardoor op termijn geen positie meer (Bijlage 3, 73). Een soortgelijk verwijt werd gemaakt richting de raadsgriffie in Leeuwarden, die door het onder vuur liggend raadslid eveneens verweten werd niet-integer te hebben gehandeld (Bijlage 3, 47; Boxman, 2019, 4). Ondanks de ondersteunende rol blijkt dat raadsgriffier eveneens gevoelig kunnen zijn voor politiek-bestuurlijk controverses.

4.4.2 Gemeentesecretarissen en de ambtelijke organisatie

Naast de raadsgriffier fungeert ook de gemeentesecretaris voor veel burgemeesters als een contactpersoon en klankbord als het gaat om bestuurlijke integriteitszaken (Bijlage 3, 9,18,41,51,58). Het tandem tussen de griffier en burgemeester kan desgewenst worden omgevormd tot driehoek met de gemeentesecretaris erbij. Over het algemeen bestaat er een tendens dat de gemeentesecretaris meer in beeld komt bij integriteitsaangelegenheden in het college en ambtelijk apparaat. De burgemeester van Castricum geeft bijvoorbeeld aan nadrukkelijker de gemeentesecretaris te betrekken in plaats van de raadsgriffier als het gaat om integriteitszaken die spelen in het college (Bijlage 3, 26). Ook de burgemeester van Aalten benoemt dat hij wel met de gemeentesecretaris sprak over integriteitsincidenten, maar dan enkel in gevallen wanneer hier ook mogelijk ambtenaren bij betrokken waren (Bijlage 3, 41). De burgemeester van gemeente X geeft aan dat de gemeentesecretaris een belangrijke morele steun was in de afwikkeling van de integriteitskwesitie, maar benoemt daarbij dat ook de secretaris samen met een aantal ambtenaren in een moeilijke positie terecht kwamen omdat zij enerzijds betrokken waren bij het integriteitsonderzoek, maar tegelijk ook op reguliere voet moesten samenwerken met het college (Bijlage 3, 72).

De burgemeester van Elburg geeft aan dat de gemeentesecretaris naast een rol als sparringpartner vooral een rol heeft rond integriteit in de richting van de ambtelijke organisatie. De burgemeester heeft met de gemeentesecretaris afgesproken de om aandacht voor integriteit in de ambtelijke organisatie ook te gaan intensiveren, waardoor een vergelijkbare aanpak voor het gemeentebestuur en de ambtenarij wordt neergezet qua aandacht voor bewustwording en preventie (Bijlage 3, 9). De burgemeester zelf krijgt ook bij ambtelijke integriteit een grotere rol. Zo wordt vanaf heden de ambtseed door ambtenaren ook afgelegd ten overstaan van de burgemeester (Bijlage 3, 9). De burgemeester van Castricum geeft in contrast op het bovenstaande aan dat ambtelijke integriteitszaken – gelet op de ambtelijke fusieorganisatie waar de gemeente Castricum onderdeel van is – een zaak is die bij de algemeen directeur ligt en waar hijzelf geen zicht op heeft (Bijlage 3, 25). De burgemeester focust zich hier dus bovenal op de bestuurlijke integriteitszaken. Bij de gemeenten Elburg en Leeuwarden zijn tevens ambtenaren in dienst die zich ook bezighouden met integriteit (Bijlage 3, 9,51). Deze ambtenaren blijken in de praktijk echter niet betrokken te zijn bij de integriteitsaanpak op bestuurlijk niveau; hun focus ligt ook nadrukkelijk op de ambtelijke organisatie.

4.4.3 De commissaris van de Koning

Een opvallend contrast dat uit de interviews met vier van de vijf burgemeesters naar voren komt is dat er een duidelijke tweedeling bestaat wat betreft de (gewenste) betrokkenheid van de commissaris van de Koning. Enerzijds stellen de burgemeester van Elburg en Castricum vast dat zij bij de aanpak van integriteitsincidenten geen contact hebben gezocht met hun respectievelijke commissaris. Over het algemeen bezien zij het bovenal als een taak en verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur zelf om hiertegen op te treden (Bijlage 3, 14,20). De burgemeester van Elburg benadrukt dat het immers nu juist

in de gemeentewet zo is geregeld dat de burgemeester kan optreden en betwijfelt ook hoeveel meerwaarde het heeft om een commissaris op afstand en met minder kennis van de context te laten beoordelen hoe een lokaal integriteitsprobleem opgelost zou moeten worden (Bijlage 3, 14). Toch stelt de burgemeester wel dat het een meerwaarde heeft dat de burgemeester altijd zou kunnen terugvallen op de Commissaris (Bijlage 3,14). De burgemeester van Castricum ziet onder zijn collega-burgemeesters ook veel variëteit, sommigen betrekken de Commissaris heel snel en anderen kiezen er ook bewust voor dit niet te doen (Bijlage 3, 19). Opvallend is dat de burgemeester van Leeuwarden zelf aan een gezamenlijke integriteitstraining heeft deelgenomen met alle Friese burgemeester onder leiding van de commissaris (Bijlage 3, 52). De commissaris neemt hier dus ook zelf een proactieve rol aan.

In sterk contrast tot het bovenstaande staan de bevindingen in de interviews met de burgemeesters van Aalten en gemeente X. Zij geven inderdaad aan veel contact te hebben gehad met hun respectievelijke commissarissen. De burgemeester van Aalten geeft aan in het begin van zijn ambtsperiode geconfronteerd werd met een grote integriteitscontroverse waarbij drie wethouders moesten aftreden en sindsdien altijd goed contact te hebben gehad met de commissaris. De burgemeester geeft aan dat de toenmalig commissaris van grote invloed was op de vormgeving zijn eigen integriteitsaanpak en vaardigheid met integriteitskwesaties: “Clemens Cornielje [de commissaris] is wel heel erg bepalend geweest voor de grenzen waartussen ik me kon bewegen.”(Bijlage 3, 37). De burgemeester geeft aan dat het voor hem een eerste stap was bij elk integriteitsincident om de commissaris of diens kabinet te informeren en een strategie te bedenken (Bijlage 3, 36-37). Ook de burgemeester van gemeente X informeerde in een redelijk vroeg stadium de provincie van hetgeen speelde in de gemeente, en heeft gedurende het verdere verloop van de integriteitskwesatie ook veel ruggenspraak gehouden met de commissaris en diens kabinet (Bijlage 3, 62-63,68-70). De burgemeester kreeg via de commissaris ook een persoonlijk adviseur aangeboden ter ondersteuning bij de integriteitskwesatie en werd via de provincie bijvoorbeeld ook gewezen op ambtenaren van Binnenlandse Zaken die veel expertise hadden op dit gebied (Bijlage 3, 68). De commissaris zelf is ook meermaals rechtstreeks in gesprek getreden met de raad over de ontstane situatie (Bijlage 3, 62,71).

4.4.4 Externe adviseurs

In aanvulling op de bovenstaande actoren benoemen veel burgemeesters ook dat zij beschikken en gebruik maken van een breder netwerk aan adviseurs. Een belangrijke eerste categorie hierbinnen zijn collega-burgemeesters. Meerdere burgemeesters geven bijvoorbeeld aan dat integriteit een onderwerp van gesprek is met collega-burgemeesters op intervisiemomenten of andere bijeenkomsten van het NGB of de VNG. Het genootschap biedt ook de mogelijkheid om te sparren over een integriteitskwesatie, waarbij het ook een mogelijkheid is om gekoppeld te worden aan collega-burgemeesters die met eenzelfde soort integriteitszaak in aanraking zijn gekomen (Bijlage 3, 14,23,56). De burgemeester van Elburg geeft ook aan dat hij in het voortraject van zijn burgemeesterschap in het ‘burgemeestersklasje’

van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zat en dat het onderwerp ook hier een punt van aandacht was (Bijlage 3, 3). De burgemeester van Leeuwarden geeft aan ook zelf contact te hebben gezocht met collega-burgemeesters om de kwestie van de gelekte informatie te bespreken (Bijlage 3, 53). Een ander belangrijk cluster actoren zijn de integriteitsbureaus die met hun expertise een bijdrage leveren aan het integriteitsbeleid, de integriteitsbewustwording en tenslotte ook het uitvoeren van integriteitstoetsen en onderzoeken. De burgemeester van Castricum geeft ook aan rondom een integriteitskwestie te hebben gespard met een integriteitsbureau. Hij beschrijft de bureaus zo ook als een van zijn hulplijnen (Bijlage 3, 19). De burgemeester van gemeente X stelt ook dat een integriteitsbureau een belangrijke rol speelde bij het opzetten en invulling geven aan de integriteitsscreening en het trainingstraject met het gemeentebestuur (Bijlage 3, 55).

De burgemeesters van Elburg en gemeente X merken op dat actoren zoals integriteitsbureaus en het NBG ook een belangrijke rol spelen ten aanzien van het actualiseren van de eigen kennispositie (Bijlage 3, 7, 56). De burgemeester van Elburg noemt als voorbeeld dat een integriteitsbureau hem recentelijk wees op een uitspraak van de Raad van State over de juridische waarde die gehecht kan worden aan verbale beloftes van wethouders (Bijlage 3, 7). De burgemeester van gemeente X merkt op dat de combinatie van intervisiemomenten met andere burgemeesters, publicaties van de VNG en het lezen van Binnenlands Bestuur de manieren waren om bij te blijven qua actualiteiten op het gebied van integriteit. De burgemeester merkt daarbij op dat er ambtelijk op dit vlak niet echt sprake was van ondersteuning, zo geeft de burgemeester bijvoorbeeld nooit ambtelijk geïnformeerd te zijn over de toevoeging van de integriteitsbepaling voor de burgemeester aan de gemeentewet (Bijlage 3, 56).

Opvallend is dat als het op landelijke ondersteuning aankomt, dat dit bij de burgemeesters van Elburg en Leeuwarden ook een punt van kritiek oplevert. Zo merkt de burgemeester van Elburg op dat hij graag meer landelijke duiding zou krijgen ten aanzien van de rol van de burgemeester in integriteitsonderzoeken. Hoewel er nu een eigen koers is gevaren die goed is uitpakend, stelt de burgemeester wel dat meer landelijke houvast op dit gebied handig was geweest ter verantwoording van gemaakte keuzes (Bijlage 3, 15). Tegelijkertijd merkt de burgemeester van Leeuwarden op dat het VNG-integriteitsprotocol dat was overgenomen naar het idee van de burgemeester er juist voor zorgde dat op bepaalde momenten verkeerde keuzes gemaakt moesten worden. Zoals reeds vermeld in 4.2 kwam de procedure door dit protocol redelijk snel in de openbaarheid terecht, hetgeen het proces niet zozeer bevorderde. De burgemeester heeft zijn kritiek ook ambtelijk doorgespeeld naar de VNG (Bijlage 3, 53). Opvallend is het tenslotte ook dat de burgemeester van gemeente X via de provincie in aanraking kwam met deskundige ambtenaren op het ministerie van Binnenlandse Zaken, wiens “namen bij niemand bekend zijn” (Bijlage 3, 68). Gelet op al deze factoren lijkt er een beeld te ontstaan waarin er een groot scala aan actoren zich bezighoudt met lokale integriteit, maar dat hier onderling weinig aan kennisdeling of onderlinge afstemming wordt gedaan.

4.4.5 Terugkoppeling naar de theorie

Tabel 12: overzicht van bevindingen in het kader van interne & externe ondersteuning

Categorie actoren	Bevindingen in de interviews
Interne ondersteuning voor de burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> - Raadsgriffier fungeert als belangrijkste procedureel ondersteuner en sparringpartner voor de burgemeester, maar deze moet tegelijk ook waakzaamheid betrachten voor de eigen functie - Gemeentesecretaris ook van belang als klankbord, maar komt meer in beeld bij integriteitszaken in het college of de ambtelijke organisatie
Externe ondersteuning voor de burgemeester	<ul style="list-style-type: none"> - De commissaris van de Koning wordt door sommige burgemeesters zeer direct betrokken, terwijl anderen dit niet of nauwelijks doen. - Collega-burgemeesters en externe bureaus fungeren als aanvullende sparringpartners - Wisselende ervaringen met landelijke ondersteuningsinstrumenten

In het theoretisch kader is op het belang gewezen van een aantal actoren die de burgemeester tot zijn beschikking heeft in de uitvoering van de integriteitsaanpak en bij integriteitskwesaties. Het beeld dat uit de gesprekken voortkomt is grotendeels in overeenstemming hiermee. De burgemeesters hebben duidelijk een netwerk aan adviseurs om zich heen die als belangrijke adviseurs fungeren. De benoemde rol van raadsgriffier als primair ondersteuner in de uitvoering van de integriteitsaanpak (Van den Heuvel et al., 2010) komt duidelijk naar voren in de gesprekken met de burgemeesters. De griffier blijkt in de praktijk als een belangrijke sparringpartner op te treden en ook een duidelijke inhoudelijke betrokkenheid te hebben naast de burgemeester in de afhandeling van integriteitskwesaties. Uit de gesprekken blijkt hierbij wel dat de griffier hier – net als de burgemeester – zelf ook waakzaamheid moet betrachten ten aanzien van de eigen positie. Hoewel de gemeentesecretaris niet benoemd is als ondersteunende actor richting de burgemeester, blijkt deze ook te fungeren als een naaste sparringpartner voor zaken in het college. Ten aanzien van de commissaris van de Koning is opgemerkt dat deze een rol zou kunnen innemen ter ondersteuning van de burgemeester (Huberts & Kolthoff, 2014). Dit beeld lijkt in de praktijk deels bevestigd te worden. Sommige burgemeesters onderhielden nauw contact met de commissaris en de provincie, maar anderen wijzen daarentegen op het belang van het zelfcorrigerend vermogen van de lokale politiek. Ook het breder achterliggend netwerk aan collega-burgemeesters, het NGB en private partijen blijkt voor meerdere burgemeesters een rol van betekenis te hebben.

Resumerend valt vast te stellen dat elke burgemeester een eigen koers vaart wie zij betrekken in hun integriteitsaanpak, mede op basis van het netwerk dat de burgemeester heeft. Uit geen van de gevallen blijkt dat burgemeesters te weinig sparringpartners zouden hebben. Integendeel, uit bepaalde opmerkingen in de interviews lijkt eerder een beeld naar voren te komen van een scala aan actoren die

zich allen bezighouden met integriteit. Het roept echter de vraag op of op zoveel gefragmentariseerde kennis bij tal van organisaties en personen niet vraagt om meer onderlinge afstemming en regie. Het voorbeeld uit gemeente X van de ambtenaren op Binnenlandse Zaken is hierin een typerende. Hoe kan het dat de expertise die hier zit niet algeheel bekend is? Zeker aangezien andere burgemeesters duidelijk aangeven baat te hebben bij landelijke richtlijnen of juist kritiek hebben op voorbeeldprotocollen. Zoals de burgemeester fungeert als ‘spin in het web’ ten aanzien van lokale integriteit, lijkt een landelijke tegenhanger op dit gebied geen volstrekt overbodige luxe.

H5. Conclusie & Discussie

5.1 Conclusie

In het inleidend hoofdstuk is stilgestaan bij de kritiek die door burgemeesters werd geleverd op de toevoeging van art. 170(2) aan de gemeentewet, waardoor burgemeesters expliciet zijn aangesteld als bevorderaar van bestuurlijke integriteit. Acteren rondom deze integriteitsbevoegdheid zou de burgemeesters in rechtstreeks conflict kunnen brengen met de raad, terwijl diezelfde raad uiteindelijk ook gaat over het bestuurlijk lot van de burgemeester. Gelet op deze kwetsbare positie was inmiddels al duidelijk dat burgemeesters integriteitsconfrontaties soms uitstellen of laten rusten. Wat in de bestaande literatuur echter opvalt, is dat sprake is van een duidelijke focus op de problematiek rond het handhavend optreden van burgemeesters bij integriteitsincidenten. Zeer beperkte aandacht is tot dusver uitgegaan naar nadere duiding van de algehele positie en rol van de burgemeester in het lokaal integriteitssysteem, in essentie het samenspel van alle actoren, instrumenten en handelingen die gezamenlijk de integriteitsprestatie van een publieke organisatie bepalen.

Verondersteld is dat de feitelijke positie van de burgemeester tot op een zekere hoogte voortkomt uit de wisselwerking met het integriteitssysteem in de gemeente, maar dat tegelijkertijd ook de burgemeester zélf de werking van dit systeem kan beïnvloeden. Door de positie en concrete handelingen van de burgemeester in het integriteitssysteem nader in kaart te brengen, kan beter geduid worden in hoeverre de mogelijk kwetsbare positie ontstaat en in hoeverre de burgemeester in staat is om middels bepaalde handelingen een stevigere positionering te verkrijgen en de werking van het systeem te veranderen. Gelet op het bovenstaande is daarom de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre wordt de positie van de burgemeester als bestuurlijk integriteitsbevorderaar bepaald door de wisselwerking die voortkomt uit het gemeentelijk integriteitssysteem?

In het theoretisch kader is een overzicht gepresenteerd van de relevante wetenschappelijke literatuur. Hierbij is allereerst vastgesteld dat integriteit een complex begrip kan zijn om mee te werken doordat het sterk verbonden is aan persoonsgebonden opvattingen en publieke oordeelsvorming, waardoor het moeilijk te vangen is in wetten en regels. Deze complexiteit werkt ook door in de aanpak van integriteit in organisatieverband, waar met aandacht voor zowel het stimuleren van integriteitsbesef als het naleven van vastgelegde regels kan worden gepoogd om het gewenste institutioneel klimaat te creëren. Een belangrijk element dat bij het opstellen en evalueren van een integriteitsaanpak vaak wordt gemist, is de mate waarin verschillende componenten van het systeem met elkaar samenhangen en interacteren. De onderlinge dynamiek tussen alle componenten – waarbij het niet alleen gaat om actoren maar ook over concrete handelingen of maatregelen – is van groot belang van de uiteindelijk effectiviteit van een integriteitsaanpak. Dit is de reden dat waarom in dit onderzoek is gekozen voor een systematische kijk op integriteit in het lokaal openbaar bestuur. Concreet is daarom met behulp van het lokaal

integriteitsysteemmodel de stand van zaken in kaart te brengen wat betreft de bestuurlijke integriteitspraktijk in Nederlandse gemeenten.

In algemene zin kwam uit de systeemanalyse een beeld naar voren van Nederlandse gemeenten waarin integriteit bovenal nog een ‘papieren kwestie’ blijkt te zijn. Op het vaststellen van formele gedragscodes na, is integriteit een onderwerp waar bestuurlijk verder maar beperkt aandacht aan zou worden besteed. In de kern draait het systeem ook om het zelfreinigend vermogen van de lokale politiek, iets wat in de praktijk niet als evident moet worden verondersteld. Deze afhankelijkheid van het zelfreinigend vermogen is duidelijk de dominante en kwetsbare factor die het integriteitsysteem en de hieraan verbonden positie van de burgemeester kenmerkt. Zeker zodra dit wordt afgezet tegen de bredere politieke ontwikkeling waarin burgemeesters steeds meer moeten zoeken naar draagvlak, kan duidelijk worden afgeleid waarom burgemeesters soms ervoor kiezen om niet in te grijpen. De burgemeester wordt ten aanzien van integriteit over het algemeen wel gezien als een gemeentelijk vaandeldrager, maar heeft in formele zin geen instrumentarium om in te kunnen grijpen en kan daardoor politiek in de problemen komen.

Vanuit de bestaande theorie en de analyse van het lokaal integriteitsysteemmodel, valt echter wel een viertal elementen te herleiden die mogelijk de positie van de burgemeester binnen het integriteitsysteem kunnen verstevigen. Het betreft hier achtereenvolgens een goed ontwikkelde eigen morele antenne, het vormgeven van een volledige integriteitsaanpak, het bewaken en investeren in het eigen mandaat & draagvlak, en tenslotte de aanwezigheid van interne en externe ondersteuning. Deze vier aspecten zijn gedefinieerd als de vier onderzoeksconcepten op basis waarvan is geanalyseerd in hoeverre burgemeesters de werking van het integriteitsysteem kunnen beïnvloeden en de eigen positie kunnen verstevigen. Om te toetsen in hoeverre het beeld dat voortkomt uit het integriteitsysteemmodel en de vier onderzoeksconcepten ook daadwerkelijk overeenkomt met de ervaringen van burgemeesters zelf, is op basis van media-analyse een selectie gemaakt van zogenaamde *typical cases*. Uiteindelijk zijn een vijftal (oud-)burgemeesters benaderd en geïnterviewd over hun eigen rol en functioneren rond de bestuurlijke integriteit. In deze gesprekken is uitvoerig stilgestaan bij de handelingen en ervaringen van de burgemeesters in het kader van de vier onderzoeksconcepten, waarmee is beoogd om de rol, handelingen en percepties van de burgemeesters zo goed mogelijk in kaart te brengen.

Uit de gesprekken met de burgemeesters komt duidelijk het beeld naar voren dat hun positie als bevorderaar van bestuurlijke integriteit inderdaad voor een deel wordt bepaald door de wisselwerking met andere actoren en onderliggende processen voortkomend uit het gemeentelijk integriteitsysteem. Tegelijkertijd blijkt wel dat burgemeesters over het algemeen ook zelf veel invloed kunnen uitoefenen op de werking en vormgeving van het integriteitsysteem. Ten aanzien van dit laatste is uit de gesprekken met de burgemeesters duidelijk naar voren gekomen dat zij als centrale actor fungeren binnen de lokale bestuurlijke integriteitsaanpak. Burgemeester acteren als geheel beleids- & procesregisseur, maar

tevens ook als een vertrouwenspersoon en eerste aanspreekpunt. Concreet trachten de burgemeesters om middels de organisatie van integriteitsprocedures en bewustwordingsmomenten een institutioneel klimaat te creëren waarbinnen bewustwording rond integriteit wordt gestimuleerd en het mogelijk wordt om op een laagdrempelige manier integriteitszaken bespreekbaar te maken. Al met al is preventie duidelijk het sleutelwoord dat van toepassing is op de integriteitsaanpak van burgemeesters. Een overkoepelend doel dat door meerdere burgemeesters wordt genoemd is dat moet worden voorkomen dat een integriteitsincident op een later moment escaleert, wat mogelijk kan leiden tot een traject waarin de direct betrokkenen – waaronder de burgemeester zelf – ‘beschadigd’ kunnen raken.

Het is ook rondom dit soort incidenten dat het duidelijkst naar voren komt in hoeverre de positie van de burgemeester binnen het integriteitsstelsel ook samenhangt met de onderliggende dynamiek die binnen het integriteitsstelsel heerst. In algemene zin valt op dat integriteit nog steeds een onderwerp is waar zeer uiteenlopend of zelfs ronduit naïef over wordt gedacht. In het bijzonder wijzen de burgemeesters erop dat integriteitstrajecten bijzonder complex en kwetsbaar kunnen worden doordat deze vermengd raken met politieke belangenafwegingen. Elementen zoals de gunfactor richting een persoon of zwaarwegende politieke doelen kunnen sterk integriteitsbelemmerend werken en maken de afhandeling van kwesties ook tot een zeer onvoorspelbaar traject. De manier waarop een burgemeester kan optreden hangt hierbij sterk af van de mate waarin hij door anderen als autoriteit wordt gezien op het gebied van integriteit. Daar waar de ene burgemeester slagvaardig kan handelen, moet een andere burgemeester continue waken voor de eigen positie en uitlegbaarheid van de genomen stappen.

In het ergste geval kan echter ook een situatie ontstaan waarbij de burgemeester met handelingen in het kader van integriteit de meerderheid van de gemeentepolitiek in de weg zit, waardoor de burgemeester in een kwetsbare spagaat beland. Om dit te voorkomen is het van belang dat burgemeesters voortdurend investeren in hun rol als beleids- & procesregisseur binnen het integriteitsstelsel en ook duidelijk uitdragen dat zij op dit gebied de bestuurlijke autoriteit zijn. Tegelijkertijd – en opvallend genoeg – is het hierbij ook van belang dat burgemeesters een zekere mate van draagvlak bewaken voor hun opereren rond integriteit, bijvoorbeeld door continue in samenspraak met de raad te handelen en waar mogelijk te depolitiseren. Een gebrek aan politiek draagvlak blijkt de *‘make or break’*-factor te zijn, zowel in preventie als curatieve zin kan de burgemeester maar beperkt acteren als de steun voor de integriteitsaanpak er niet is. De afhankelijkheid van het zelfreinigend vermogen blijkt, zoals verondersteld, inderdaad de cruciale factor te zijn waar de burgemeester met bestuurlijke creativiteit doorheen moet kunnen navigeren. Ter ondersteuning van deze ingewikkelde positie blijkt echter wel dat burgemeesters kunnen rekenen op de steun van een groot netwerk aan actoren, waarbij voornamelijk de raadsgriffier, de commissaris van de Koning en collega-burgemeesters in het oog springen.

Resumerend valt vast te stellen dat burgemeesters in de praktijk een belangrijke en veelzijdige, maar tegelijkertijd ook complexe en kwetsbare rol innemen in het lokaal integriteitsstelsel. Al met al

bevestigen de gesprekken met de burgemeesters het merendeel van de theoretisch veronderstelde zaken. De complexiteit van integriteit is wezenlijk aanwezig, evenals de veronderstelde kwetsbare positie voor de burgemeester voortkomend uit de politieke dynamiek. Tegelijk dient het beeld dat de bestuurlijke integriteitsaanpak in Nederlandse gemeenten vooral een papieren werkelijkheid is op basis van de bevindingen in dit onderzoek te worden bijgesteld. In de praktijk blijkt dat discussie over de betekenis van integriteit volop gaande is. Onder aanvoering van de burgemeester wordt in veel gemeenten gewerkt aan een structurele integriteitsaanpak waarmee wordt beoogd om meer bewustwording rondom het onderwerp te creëren. Duidelijk is ook de positie van de burgemeester met behulp van deze preventieve aanpak een steviger profiel kan krijgen, hetgeen op een later moment ook de mogelijke kwetsbaarheid grotendeels kan ondervangen. Concreet is het aan alle burgemeesters om deze rol ook te pakken.

5.2 Discussiepunten & aanbevelingen

Ter afronding van dit onderzoek worden tot slot een tweetal discussiepunten besproken ten aanzien van de beperkingen van het uitgevoerde onderzoek en worden tot slot ook enkele suggesties gegeven voor mogelijk vervolgonderzoek op basis van de gedane bevindingen.

5.2.1 Discussie van metingen

Zeker in de context van een kwalitatief onderzoek waarbij in de uitvoering gebruik is gemaakt van interviews, is het een belangrijk discussiepunt of in de interviews de juiste vragen zijn gesteld. Hoewel het goed mogelijk is gebleken om de gewenste diepgang te vinden in de gesprekken, waardoor een goed beeld gevormd kon worden van de bezigheden en kwetsbaarheden die burgemeesters zien in hun rol binnen het lokale integriteitsstelsel, blijkt tegelijk uit de transcripten dat mogelijkwerwijs is gepoogd om teveel onderwerpen te willen aankaarten in de interviews. De relevantie van sommige van deze onderwerpen bleek achteraf verwaarloosbaar. De oorzaak van deze brede insteek is in essentie planmatig. Door de uitbraak van de coronacrisis was het aanvankelijk zeer ingewikkeld om contact te leggen met gemeenten om bij burgemeesters interviewverzoeken uit te zetten, totdat plots in relatief kort tijdsbestek er toezeggingen binnenkwamen om op relatief korte termijn de interviews af te nemen. Zodoende ontstond de situatie waarbij het theoretisch kader en de onderzoeksopzet nog maar gedeeltelijk vorm hadden gekregen, maar tegelijk al wel ‘in het veld’ informatie werd opgehaald. Praktisch gezien was het organiseren van de interviews via Skype ook iets dat soms een negatieve impact had op het verloop van de interviews. Achter een scherm is het soms wezenlijker lastiger aan te voelen hoe iemand daadwerkelijk ergens over denkt, maar ook heel praktisch gezien levert de enkele hapering in de internetverbinding soms ook een miscommunicatie op.

Een tweede punt van discussie betreft de vooropstelling in het onderzoek dat middels de gesprekken met de burgemeesters zou worden gepoogd om een volledig inzicht te verkrijgen in de vormgeving en werking het lokaal integriteitssysteem van meerdere gemeenten. Het lokaal integriteitssysteemmodel is bewust ingezet omdat het model goed in staat zou zijn om bestaande samenhang tussen allerlei factoren

in kaart te brengen. Gelet op de focus in dit onderzoek op het bestuurlijk niveau, bleek echter dat sommige punten uit het model minder relevant waren. Ook bleek ook dat op het gebied van interactie tussen onderdelen van het systeem er weinig empirie voorhanden was op basis waarvan assumpties gemaakt konden worden. Het model is daarom bovenal benut als instrument om in het theoretisch kader de bredere omgeving te beschrijven waarin de burgemeester opereert, om vervolgens in de interviews meer te kunnen ingaan op de opvallende punten die uit het systeem en relevante literatuur naar voren kwamen. Omwille hiervan is ook de keuze gemaakt om een viertal onderzoeksconcepten te definiëren die beter in staat zouden zijn om de positie van de burgemeester in het integriteitsstelsel en de bijbehorende wisselwerking te kunnen duiden, in plaats van een strakke toepassing van het LIS-model in het onderzoek. Dit impliceert dat in de uitvoering van het onderzoek en het formuleren van de analyse ook minder stilgestaan bij alle individuele elementen van een integriteitssysteem. Hoewel de positie van de burgemeester in het systeem en zijn blik op de ontwikkelingen en wisselwerking hierbinnen goed in kaart zijn gebracht, is het te stellig om te beweren dat het geheel lokaal integriteitsstelsel van alle vijf de benaderde gemeenten volledig in kaart zijn gebracht.

5.2.2 Aanbevelingen

Allereerst volgen twee suggesties voor vervolgonderzoek op basis van de gedane bevindingen. Ter afsluiting volgt een concrete een aanbeveling gelet op de kwetsbaarheid van de integriteitsportefeuille van de burgemeester en mate waarin hierin nu wordt geleund op externe ondersteuning.

Dit onderzoek heeft aangetoond dat burgemeesters duidelijk actief betrokken zijn bij alle facetten van de lokale integriteitsaanpak in hun respectievelijke gemeenten, iets wat hen niet unaniem in dank wordt afgenomen. Een vraag die de kwetsbare positie van de burgemeester oproept is welke verantwoordelijkheid andere betrokken actoren nemen op dit gebied. In het bijzonder gaat het hier om politieke partijen. Hoewel in het theoretisch kader is genoemd dat deze partijen vaak eigen integriteitstrajecten hebben vormgegeven, of bijvoorbeeld kunnen putten uit landelijke richtlijnen verstrekt vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken, komt uit de gesprekken met de burgemeesters duidelijk naar voren dat het in de praktijk nog behoorlijk vaak misgaat door ‘sterke figuren’ binnen de lokale politiek, of doordat bij bepaalde partijen het integriteitsbesef überhaupt niet aanwezig is. Al met al roept dit duidelijk de vraag op hoe politieke partijen – zowel in landelijk, regionaal of lokaal verband – zelf omspringen met integriteit. Is er binnen partijen zélf structureel aandacht voor het onderwerp met behulp van zowel compliance als integrity-instrumenten? Is er binnen politieke partijen iemand die lokaal de vinger aan de pols houdt? Gezien de grote toename in zetels voor lokale partijen in de recente jaren is het bovendien ook zeer belangrijk om te wegen of de morele antenne binnen deze partijen ook goed genoeg functioneert. Een nadere indexatie of de andere deelnemers aan het openbaar bestuur hun steentje bijdragen aan de verbetering van het institutioneel klimaat, kan als een zeer interessante aanvulling worden gezien.

De tweede suggestie voor vervolgonderzoek bouwt door op het gegeven dat er in gemeenten steeds meer sprake blijkt te zijn van een structurele integriteitsaanpak, waarin onder aanvoering van de burgemeester zowel aandacht is gekomen voor compliance- als integrity-maatregelen. Ietwat vooruitlopend op deze aanpak komt daardoor ook de vraag om de hoek kijken wat het uiteindelijk effect van deze integriteitsaanpak is. Het meten van de effectiviteit van een integriteitsaanpak is in de praktijk echter bijzonder lastig. De voornaamste oorzaak hiervan is de integriteitsparadox. Een verslechtering van de cijfermatige situatie kan ook te duiden zijn als een succes omdat juist meer meldingen worden gedaan vanwege de structurele aandacht voor integriteit. Nu de volledige integriteitsaanpak voet aan de grond begint te krijgen binnen het lokaal openbaar bestuur, wordt het bijzonder interessant om vanuit wetenschappelijke optiek na te gaan hoe effectieve meting van de resultaten van een integriteitsaanpak beter aangevlogen kan worden. In het verlengde is biedt het ook zeer interessante aanknopingspunten of deelnemers aan het lokaal openbaar bestuur ook wezenlijk het effect en nut ervaren van door burgemeesters opgezette integriteitstrainingen.

Beleidsinhoudelijk valt het tenslotte op dat bestaande kennis, expertise en praktijkervaring op het gebied van integriteit sterk zijn gefragmenteerd. Uit de gevoerde gesprekken met de burgemeesters kwam naar voren dat elke burgemeester leunt op een eigen netwerk aan adviseurs en ondersteunende organisaties, waarbij er ook sprake is van een niet te onderschatten rol voor de private sector. Vanuit een normatief oogpunt valt te betwijfelen of het een wenselijke situatie is dat kennis en kunde rondom een fundamenteel publiek goed zoals integriteit van het openbaar bestuur dusdanig is versplinterend en deels afhankelijk van de private sector. Een goed alternatief hiervoor zou een landelijk expertisecentrum kunnen zijn op het gebied van bestuurlijke integriteit, iets wat in de praktijk bovendien al voor een deel blijkt te bestaan. Om de overheidsintegriteit preventief te kunnen beschermen is immers al enkele jaren geleden het Landelijk Bureau Bibob (LBB) in het leven geroepen, een onderdeel van het ministerie van Justitie & Veiligheid (Muller, 2014, 215; Justis, 2020). Dit bureau toets ‘verdachte’ aanvragen die worden aangedragen door (lokale) overheden. Deze aanvragen zijn mogelijk gedaan om criminele praktijken zoals witwassen te kunnen faciliteren. Goedkeuring van een dusdanige aanvraag impliceert dus dat overheid indirect hieraan bijdraagt. Het LBB is door deze toetsingsrol tegelijk ook uitgegroeid tot een expertisecentrum op dit gebied. Mogelijkerwijs biedt een soortgelijk orgaan of een uitbreiding van het LBB ook uitkomst ten aanzien van het bewaken van de integriteit van het lokaal bestuur zelf. Het kan als een onafhankelijk arbiter dienen bij incidenten, maar bouwt tegelijk ook een voorname kennisdatabank op wat betreft ontwikkelingen en casuïstiek op het gebied van bestuurlijke integriteit en kan op basis hiervan ook adviseren richting burgemeesters, andere gemeentefunctionarissen en het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Literatuurlijst

- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M., & Teunissen, J. (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Van den Berg, J. (2017, 23 november). 'Leeuwarden blijft met Lutz-effect zeldzaam PvdA-bolwerk'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 28 mei 2020, van: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/leeuwarden-blijft-met-lutz-effect-zeldzaam-pvda-bolwerk~b69dbc66/>
- Broeksteeg, J.L.W., Bovend'Eert, P.T.T., & Doeleman, W. (2019). *Onderzoek integriteitsprocedures wethouders*. Geraadpleegd op 4 mei 2020, van: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2019/10/onderzoek-integriteitsprocedures-wethouders.pdf>
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Boogers, M., & de Wit, J. (2017). *Politieke evenwichtskunst: Onderzoek naar de bestuurscultuur in de gemeente Castricum*. Geraadpleegd op 4 mei 2020, van: <https://research.utwente.nl/en/publications/political-balancing-acts-a-study-of-the-political-administrative->
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. London: Routledge.
- Boxman, S. (2020, 26 februari). *Verklaring S. Boxman op het integriteitsonderzoek door bureau Capra, uitgesproken door vicevoorzitter Koning in de raadsvergadering* [raadsdocument]. Geraadpleegd op 19 september 2020, van: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Leeuwarden/f331f434-0a2d-4864-824e-31514c82d6b4>
- Çelik, S., & Hopman, N. (2018). Leiderschapsdilemma's van burgemeesters in tijden van verandering. *Bestuurswetenschappen*, 72(3), 59-66.
- Cohen, M. J. (2018). Hoeder van integriteit [Guardian of integrity]. *Bestuurswetenschappen*, 72(2), 3-4.
- Cohen, M.J. & Holla, M.J. (2018). Gemeenteraden en de burgemeester. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. Van den Berg & J. Cohen (reds.) *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom Uitgeverij
- Van Delden, B., Van de Wouw, F. & Van der Veer, J. (2008). The Amsterdam integrity system. In L.W.J.C. Huberts, F. Anechiarico, & F. Six, (reds.). *Local integrity systems: World cities fighting corruption and safeguarding integrity*. Den Haag: BJu Legal Publishers.
- Engels, J.W.M. (2014). De staatsrechtelijke positie van de burgemeester. In E.R. Muller & J. De Vries (reds.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, (43-66) Deventer: Kluwer.
- Fraanje, R., & Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?. *Bestuurswetenschappen*, 3, 58-77
- De Graaf, T. (2019). *Burgemeester en ondermijning*. Geraadpleegd op 3 oktober 2020, van: <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice/burgemeester-en-ondermijning/>
- Hagedoorn, R. & Hermus, M. (2016). Integrity in public administration. Responsibilities of the minister of the interior and kingdom relations. In L.W.J.C. Huberts, & A. Hoekstra (reds), *Integrity management in the public sector; The Dutch approach*, (9-23). Den Haag: BIOS.

- Van den Heuvel, J. H. J., Huberts, L. W. J. C., van der Wal, Z., & Steenberg, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur*. Den Haag: Boom Lemma.
- Hoekstra, A. (2012). Integriteitsmanagement en – organisatie: Het borgen van goede bedoelingen. In J.H.L van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller (reds.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, (239-263). Deventer: Kluwer.
- Hoekstra, A. (2012). Integriteit borgen: Bureaucratische rompslomp of noodzakelijke voorwaarde. In M. Zweegers & E. Karssing (reds.), *Jaarboek Integriteit 2015* (12-21). Den Haag: BIOS.
- Hoekstra, A., Huberts, L.W.J.C. & Gaisbauer, I. (2016). Integrity and integrity management in the Netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments. In L.W.J.C. Huberts, & A. Hoekstra (reds.), *Integrity management in the public sector; The Dutch approach*, (9-23). Den Haag: BIOS.
- Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2012). The institutionalization of integrity in local government. *Public integrity*, 15(1), 5-28.
- Hoenderkamp, E. (2016). Criminal investigation. First aid for administrative mishaps. In L.W.J.C. Huberts, & A. Hoekstra (reds.), *Integrity management in the public sector; The Dutch approach*, (202-215). Den Haag: BIOS.
- Huberts, L.W.J.C. (2012). Visies op integriteit. In J.H.L van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller (reds.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, (21-37). Deventer: Kluwer.
- Huberts, L.W.J.C. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda. In J. Talsma, & E. Karssing (reds.), *Jaarboek Integriteit 2015* (12-21). Den Haag: BIOS.
- Huberts, L.W.J.C. (2016) The Dutch approach to integrity of governance in context. In L.W.J.C. Huberts, & A. Hoekstra (reds.), *Integrity management in the public sector; The Dutch approach*, (202-215). Den Haag: BIOS.
- Huberts, L.W.J.C., Anechiarico & F. Six, F. (2008). Local integrity systems. In L.W.J.C. Huberts, F. Anechiarico, & F. Six, (reds.). *Local integrity systems: World cities fighting corruption and safeguarding integrity*. Den Haag: BJu Legal Publishers.
- Huberts, L.W.J.C., Anechiarico, F. Six, F. & Van der Veer, J. (2008). Local integrity systems analysis and assessment. In L.W.J.C. Huberts, F. Anechiarico, & F. Six, (reds.). *Local integrity systems: World cities fighting corruption and safeguarding integrity*. Den Haag: BJu Legal Publishers.
- Huberts, L.W.J.C., Six, F. & Lasthuizen, K. (2008). Evaluation of the Amsterdam integrity system. In L.W.J.C. Huberts, F. Anechiarico, & F. Six, (reds.). *Local integrity systems: World cities fighting corruption and safeguarding integrity*. Den Haag: BJu Legal Publishers.
- Huberts, L. W. J. C., Van den Heuvel, J. H. J. & Van der Wal, Z. (2012). Integriteitsschendingen. In J.H.L van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller (reds.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, (149-167). Deventer: Kluwer.
- Huberts, L.W.J.C., & Kolthoff, E. (2014). Integriteit en de burgemeester. In E.R. Muller & J. De Vries (reds.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, (305-324). Deventer: Kluwer.
- Jansen, L. (2014). Op weg naar een nieuwe ambtelijke status. *Bestuurskunde* 23(4), 5-14.
- Jeurissen, R. J., & Verheij, S. (2010). Morele dilemma's van burgemeesters. *Jaarboek Integriteit 2011*, 89-99.

- Justis, (2020). *Landelijk bureau bibob: veelgestelde vragen over subsidies de en wet bibob*. Geraadpleegd op 6 oktober 2020, van: https://www.justis.nl/binaries/Veelgestelde%20vragen%20over%20Subsidies%20en%20de%20Wet%20Bibob%20augustus%202020_tcm34-342080.pdf
- Kamerstukken 2011/12, 33000 VII, nr 12.
- Karsten, N. (2019(a)). Not biting the hand that feeds you: How perverted accountability affects the ethical leadership of Dutch mayors. *Public Integrity*, 21(6), 571-581.
- Karsten, N. (2019(b)). De burgemeester als vriend of vijand van de rechtstaat: Een kritische beschouwing. *Nederlands Juristenblad*, 94(14), 926-932.
- Karsten, N. & Boogers, M. (2014) Parlementair burgemeesterschap: de veranderende relatie tussen burgemeester en gemeenteraad In E.R. Muller & J. De Vries (reds.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, (133-144). Deventer: Kluwer.
- Karsten, N., Schaap, L., & Hendriks, F. (2014). Krachtig en kwetsbaar: de Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt. *Bestuurswetenschappen*, 68(3), 48-67.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Geraadpleegd op 9 december 2019, van: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/majesteitelijk-en-magistratelijk-de-nederlandse-burgemeester-en-de-staat-van-het-ambt/>
- Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2018). *In opspraak: Leren van integriteitskwetsies*. Den Haag: CAOP.
- Kolthoff, E. (2012). Integriteit in de praktijk van het lokaal bestuur. In J.H.L van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller (reds.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, (349-369). Deventer: Kluwer.
- De Koning, B. (2019, 25 januari). 'VVD partij met meeste en de ernstige integriteitsaffaires'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 9 december 2019, van: <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2019/politieke-integriteits-index-vvd-partij-met-meeste-en-de-ernstigste-integriteitsaffaires/>
- De Koning, B. (2020, 7 februari). 'Het spijt me. Punt. Dat hoor je een politicus niet snel zeggen'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 8 mei 2020, van: <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2020/het-spijt-me-punt-dat-hoor-je-een-politicus-niet-snel-zeggen~v87027/>
- Korsten, A.F.A. (2010). Gedwongen vertrek van burgemeesters. *Justitiële verkenningen*, 36(3), 10-30.
- Korsten, A.F.A. (2014) De persoonlijke kant van het burgemeesterschap. In E.R. Muller & J. De Vries (reds.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, (245-267). Deventer: Kluwer.
- Korsten, A.F.A. (2015). *Waarom veel kleine gemeenten sterk en zwak zijn*. Geraadpleegd op 9 december 2019, van: <http://www.arnokorsten.nl/pdf/Gemeente/Zwakten%20van%20kleine%20gemeenten.pdf>
- Korsten, A.F.A. (2017). Vallende wethouders: De situatie in 2016. Geraadpleegd op 8 mei 2020 van: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Gevallen%20wethouders%20in%202016.pdf>
- Maesschalk, J. (2012). Integriteitstrainingen. In J.H.L van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller (reds.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, (325-346). Deventer: Kluwer.

- Marijnissen, H. (2016, 10 december). *'Rijkste inwoners, slapste gemeente'*. *Dagblad Trouw*. Geraadpleegd op 6 juni 2020, van: <https://www.trouw.nl/nieuws/rijkste-inwoners-slapste-gemeente~b78b6e71/>
- Maxwell, J. A. (2008). Designing a qualitative study. *The SAGE handbook of applied social research methods*, 2, 214-253.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2019). *Handreiking integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen*. Geraadpleegd op 4 mei 2020, van: <https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2019/10/29/handreiking-integriteitstoetsing-van-kandidaten-voor-decentrale-politieke-partijen>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2016(a)). *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en (dagelijkse) bestuurders*. Geraadpleegd op 4 mei 2020, van: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254384/handreiking-integriteit-politieke-ambtsdragers.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (2016(b)). *Handleiding basisscan integriteit voor kandidaatsbestuurders*. Geraadpleegd op 8 mei 2020, van: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256278/ministerie-bzk-handleiding-basisscan-integriteit-versie-1-1-02-2019.pdf>
- Mons, G. (2018, 22 maart). *'Interessante uitdaging in Aalten'* *De Gelderlander*. Geraadpleegd op 28 mei 2020, van: <https://www.gelderlander.nl/achterhoek/interessante-uitdaging-in-aalten~a110672a/>
- Muller, E.R. (2014). Burgemeester en veiligheid: bestuurlijke evenwichtskunst. In E.R. Muller & J. De Vries (reds.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, (245-267). Deventer: Kluwer.
- Nelen, N. (2012). Corruptie in de polder: Nederland ontwaakt. In J.H.L van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller (reds.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, (169-186). Deventer: Kluwer.
- Nelen, N., & Kolthoff, E. (2019). Ambtelijke en bestuurlijke corruptie in Nederland; waar staan we anno 2018?. *Tijdschrift voor Criminologie*, 60(4).
- Peters, K. (2014) Het college van b en w: De burgemeester en zijn team. In E.R. Muller & J. De Vries (reds.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, (119-132). Deventer: Kluwer.
- Slingerland, W., Six, F.E., & Huberts, L.W.J.C. (2012). Integriteitssystemen en hun werking. In J.H.L van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller (reds.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, (219-238). Deventer: Kluwer.
- Sackers, H. J. B. (2010, 15 januari). *Herder, hoeder en handhaver: De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht* [Oratie]. Geraadpleegd op 19 februari 2020, van <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/74863>
- Schoenmaker, M. (2011). *Bestuurlijk gedonder. onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland, 1998-2010*. (Dissertatie).
- Schoenmaker, M. (2014). Aftreden van burgemeester. In E.R. Muller & J. De Vries (reds.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, (325-340). Deventer: Kluwer.

- Schokker, P. & Schillemans, T. (2016). Integriteit van lokaal bestuur in de mediacratie. *Bestuurswetenschappen* 70(4), 50-70.
- Toshkov, D. (2016). *Research design in political science*. Londen: Macmillan International Higher Education.
- Tromp, J. (2015, 23 mei). *Hoe de verkeerde lui in een gemeente de baas worden*. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 9 december 2019, van: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-de-verkeerde-lui-in-een-gemeente-de-baas-woorden~b8652546/>
- De Vries, J., Muller E.R., & Standhardt, G. (2014). Ontwikkelingen in het ambt van de burgemeester. In E.R. Muller & J. De Vries (reds.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, (405-427). Deventer: Kluwer.
- Verhoeven, N. (2007). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Bijlage 1. Topiclijst voor interviews met burgemeester

Naam geïnterviewde:

Burgemeester van gemeente:

Datum interview:

Inleiding:

Korte beschrijving van de probleemstelling en onderzoeksdoel: Sinds 2016 is de burgemeester in de gemeentewet aangewezen als bevorderaar van bestuurlijke integriteit, iets waar een aantal burgemeesters bezwaren over hebben uitgesproken en waar eveneens vanuit wetenschappelijke hoek kritiek op is gekomen. De burgemeester moet in de huidige situatie toezicht houden op diegenen die uiteindelijk over het bestuurlijk 'lot' van de burgemeester gaan. In dit onderzoek wordt nader gekeken naar de invulling die burgemeesters geven aan hun rol als integriteitsbevorderaar, en welke stappen zij ondernemen in de context van het bredere lokaal integriteitssysteem.

Daarom in dit interview: nader ingaan op de rol van de burgemeester als bevorderaar van bestuurlijke integriteit, door te kijken naar:

- De eigen visie en observaties van de burgemeester wat betreft lokale integriteit
- De vormgeving van de integriteitsaanpak en de rol van de burgemeester hierbinnen
- De politieke steun / institutionele ondersteuning voor deze integriteitsaanpak
- Eventuele problematische aspecten waar de burgemeester mee te maken heeft gehad
- Het contact met interne /externe actoren over integriteit

Tijdens de vragen komt ook een recente integriteitskwestie in de gemeente X aan bod, om daarmee ook meer inzicht te krijgen in de ervaringen van de burgemeester in het optreden rondom deze kwestie.

Lengte interview: 45 tot 60 minuten / ingekort tot 30 minuten

Praktische vraag vooraf:

Toestemming om op te nemen? JA / NEE

Inleidende vragen / het moreel kompas van de burgemeester:

Doel van deze vragen: beter zicht krijgen op de opvatting van de burgemeester omtrent integriteit en diens rol als bevorderaar van integriteit. Vervolgens nadere vragen met betrekking tot complexiteiten die zich voordoen in het werken aan / met het begrip integriteit.

- Eigen definitie van integriteit en integriteitsschendingen
- Voorbereiding op integriteitstaak als burgemeester
- Morele dilemma's waar de burgemeester mee te maken heeft gekregen
- Eigen observaties wat betreft de stand van zaken rond integriteit in de gemeentepolitiek
- Signaleren van mogelijke spanningsvelden en complexiteiten gerelateerd aan integriteit
- Eigen ontwikkeling en leermomenten wat betreft integriteitsrol

Vragen ten aanzien van integriteitsaanpak van de burgemeester:

Doel van deze vragen: in kaart brengen wat de integriteitsaanpak van de gemeente is en wat hierbinnen de rol van de burgemeester is. Desgewenst ook doorvragen hoe de burgemeester acteert binnen specifieke onderdelen in deze integriteitsaanpak.

- Algemene beschrijving van de integriteitsaanpak in de gemeente
- Algemene beschrijving van de rol van de burgemeester
- Accent hierbinnen: meer proactief of reactief
- Aandacht voor bewustwording
- Sprake van periodiek onderhoud aan het integriteitssysteem
- Formuleren van gemeenschappelijke integriteitsdefinitie
- Eenzelfde aanpak voor raad / college / ambtelijke organisatie
- Procedure rondom raadsverkiezingen / benoeming nieuwe bestuurders
- Omgang met gedragscode en eventueel aanvullende documentatie
- Organisatie van integriteitstrainingen
- Eventuele aanvullende onderdelen van de integriteitsaanpak

Vragen ten aanzien van de gezagspositie van de burgemeester:

Doel van deze vragen: in kaart brengen hoe de bestuurlijke omgeving reageert op de integriteitsaanpak van de burgemeester, in brede zin maar ook nadrukkelijk rondom de integriteitskwesitie die heeft gespeeld in de gemeente.

- Ervaring van mandaat om op te acteren rond integriteit
- Typering van de bestuurscultuur / integriteitsbesef in de gemeente
- Spanningsveld tussen rol als hoeder van integriteit en andere taken als burgemeester
- Ervaren moeilijkheden of nadere blik op andere ervaringen

Specifieke vragen omtrent de recente integriteitskwesitie in de gemeente

- Terugblik hoe de integriteitskwesitie bij burgemeester op de radar kwam
- Houding van de gemeenteraad / het college rondom de integriteitskwesitie
- Ervaring van mandaat om op te acteren bij integriteitskwesitie
- Stilstaan bij eventuele alternatieve overwogen handelwijzen
- Wijziging van integriteitsaanpak naar aanleiding van integriteitskwesitie
- *Aanvullend: gedetailleerde vragen met oog op de kwesitie zoals deze voorlag in de gemeente*

Vragen omtrent de betrokkenheid van interne / externe actoren

Doel van deze vragen: in kaart brengen welke actoren de burgemeester kan betrekken in de vormgeving van diens integriteitsaanpak en wat de aard van dit contact / de samenwerking betreft.

- Rol van de raadsgriffier
- Rol van de gemeentesecretaris
- Contact met andere actoren in de ambtelijke organisatie
- Rol van de CdK / collega-burgemeesters
- Rol van de NGB / VNG / MinBZK
- Rol van onderzoeksbureaus / trainingsbureaus

Slotvragen & opmerkingen:

Doel van deze vragen: reflectie op de rol van de burgemeester als bevorderaar van bestuurlijke integriteit:

- Herkenning in de problematiek zoals geschetst door andere burgemeesters
- Behoeftte aan aanvullend instrumentarium / andere rolverdeling binnen het bestuurlijk bestel
- Praktisch: bij eventuele nabranders contact opnemen

Ter afsluiting: Ik werk een transcript uit van dit interview, en stuur deze binnenkort op ter verificatie van de bevindingen op basis waarvan ik het onderzoek uitwerk. U heeft hierbij ook de mogelijkheid om aan te geven of bepaalde informatie liever niet expliciet in het uiteindelijk onderzoek zal worden opgenomen.

Bijlage 2. Voorlopige gemeente-index

Gemeente & inwonertal	Zaak
Leeuwarden 107.691	Raadslid onder vuur vanwege lekken vertrouwelijke informatie; raadslid beticht college en ambtenaren van onder een hoed spelen en stapt vervolgens op. Burgemeester stelt een extern integriteitsonderzoek in.
Stichtse Vecht 64.385	Gemeente met rommelige bestuurscultuur, meerdere wethouders opgestapt vanwege integriteitstekwesties. In afgelopen jaren ook veel wisselende burgemeesters gehad.
Maasdriel 24.693	Wethouder zou een stuk eigen grond bewust buiten het bestemmingsplan hebben gehouden. Na een motie van wantrouwen volgt een intern onderzoek. Het college wilde dit onderzoek aanvankelijk niet openbaar maken, wat na politiek druk uiteindelijk wel is gebeurd. Na publicatie bleek de gemeente een rooskleurig beeld te hebben geschetst over de uitkomsten.
Veere 22.000	Wethouder afgetreden naar aanleiding van een onderzoek naar belangenverstrengeling. Wethouder zou niet gehandeld hebben zoals een goed wethouder betaamt. Een contraexpertise sprak hem echter weer 'vrij'. Een oppositie-raadslid is vervolgens opgestapt uit onvrede over de bestuurscultuur. Er is nu een commissie opgericht voor integriteit. De burgemeester geeft aan veel geleerd te hebben.
Brunssum 28.103	Onderzoeksbureau gaf aan dat het benoemen van Jo Palmen als wethouder een groot risico zou vormen voor het functioneren van het gemeentebestuur. De burgemeester stapte uit eigen beweging op nadat de raad hem alsnog aanstelde als wethouder. Waarnemend burgemeester heeft veel aandacht besteed aan integriteit.
Elburg 23.601	SGP-raadslid wekte schijn van belangenverstrengeling, vanwege een conflicterende functie rond huisvesting van Poolse seizoenarbeiders in kazernegebouw. De burgemeester stelde een onderzoek in, waarin bleek dat het raadslid de wet niet had overtreden, maar wel meer had kunnen doen om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Het raadslid inmiddels uit eigen beweging opgestapt
Aalten 27.063	Twee CDA-wethouders onder vuur. De eerste had een illegale mestloods aangelegd op zijn terrein, de tweede zou gevoelige informatie hierover van de politie hebben doorgespeeld naar deze wethouder. De burgemeester stelde een extern onderzoek in. De eerste wethouder is inmiddels opgestapt, de ander zit nog op de post. De burgemeester ging kort na afloop met pensioen.
Hilversum 90.238	Wethouder die meermaals onderzocht is vanwege dubieuze activiteiten en nevenfuncties. In alle onderzoeken vrijgesproken. De oppositie in de raad verwijt de burgemeester dat hij de zorgen zou hebben weggeuifd.
Sudwest-Fryslân 89.710	College geklapt ten gevolge van integriteitsonderzoek naar aanleiding van een liefdesrelatie tussen een wethouder en ambtenaar. Tevens onderzoek naar andere wethouder omtrent dubieuze aankoop van een pand.
Oirschot 13.200	Voormalig wethouder opgestapt als raadslid na BING-rapport over wachtgeldclaim, terwijl hij terugkeerregeling had met vorige werkgever. Contraexpertise kritisch over rapport BING, burgemeester bleef achter staan de uitkomsten staan.

Castricum 35.439	Raadslid beticht wethouder via een anonieme melding bij de burgemeester van het voortrekken van een gezinslid bij woningtoewijzing. De gemeente worstelt al geruime tijd met veel interne ruzies en rommelige bestuurscultuur.
Opsterland 29.769	Raadslid promoot bedrijf van diens vrouw bij gemeenteambtenaren. Burgemeester stelde na enige tijd een onderzoek in. In 2020 volgde een tweede onderzoek naar nevenfuncties van een wethouder. Het BING constateerde hier geen overtreding.
Valkenswaard 30.910	Raadslid die als gemachtigde opkomt voor de lokale kinderboerderij. Naar aanleiding van een eerdere zaak in dezelfde sfeer waren de gedragsregels reeds aangescherpt. Bestuurlijke integriteit niet hoog op agenda, burgemeester wil dit veranderen.
Haaksbergen 24.315	Over en weer integriteitsonderzoeken voor wethouders en raadsleden. Lijkt bovenal te gaan om afrekeningen in de politieke sfeer. Daarnaast ook aangifte vanwege het lekken van informatie omtrent de benoeming van de nieuwe burgemeester.
Baarle-Nassau 6803	Declaratieaffaire gevolgd door een bestuurscrisis. Burgemeester stelde integriteitsonderzoek in nadat wethouder privéreizen bleek te declareren. De burgemeester kreeg vervolgens zelf ook met een integriteitkwestie te maken rondom haar woonlasten
Hengelo 80.683	Integriteitsonderzoek naar fractievoorzitter, omwille van illegale bouwsels op een perceel en de overtreding van het bestemmingsplan.
Stede Broec 21.581	Fraude met subsidiegeld voor muziekvereniging waarbij twee wethouders betrokken zijn. Naar aanleiding van het integriteitsonderzoek is een wethouder opgestapt.
Deurne 32.116	Twee integriteitsmeldingen naar een oud-raadslid en huidig wethouder. De burgemeester stelde een integriteitsonderzoek in, waaruit bleek dat in geen van beide gevallen er sprake zou zijn van integriteitsovertredingen.