

INTEGRITEIT IN DE STAD: AMSTERDAM

EEN ONDERZOEK NAAR DE EFFECTIVITEIT VAN HET INTEGRITEITSSYSTEEM VAN DE
GEMEENTE AMSTERDAM



Universiteit Leiden
Campus Den Haag

Veerle Voermans

2150026

Universiteit Leiden

Master Management Van de Publieke Sector

Afstudeerrichting: Strategie, advisering- en
verandermanagement

Aantal woorden: 16.447

11 januari 2019

INTEGRITEIT VAN DE STAD: AMSTERDAM

EEN ONDERZOEK NAAR DE EFFECTIVITEIT VAN HET INTEGRITEITSSYSTEEM VAN DE GEMEENTE AMSTERDAM

Veerle Voermans

Studentnummer: 2150026

11 januari 2019

Universiteit Leiden

Faculty of Governance and Global Affairs

Turfmarkt 99, 2511 GA Den Haag

Master Management van de Publieke Sector

Afstudeerrichting: Strategie, advisering- en verandermanagement

Begeleider: Prof. dr. Z. Van der Wal

Tweede lezer: Dr. T. Kerkhoff

Samenvatting

Het doel van het onderzoek is het schrijven van een analyse over de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam. Het onderwerp integriteit en de gemeente Amsterdam geven aanleiding tot het onderzoek. Enerzijds loopt de gemeente al jaren voorop met haar integriteitsbeleid: het had als eerste gemeente een bureau integriteit. Anderzijds kent de gemeente integriteitsschandalen met een ambtenaar van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid met belangenverstrengeling. Dit geeft aanleiding tot doen van onderzoek naar de effectiviteit van het integriteitssysteem. Het onderzoek analyseert de effectiviteit van het integriteitssysteem om integriteitsschendingen te voorkomen en adequaat te onderzoeken met literatuur over integriteitsmanagement en ethisch leiderschap. Het onderzoek bestaat uit drie casestudies van integriteitsschendingen van ambtenaren binnen de gemeente Amsterdam. De twee bevindingen uit het onderzoek zijn dat het systeem niet effectief was in het voorkomen van integriteitsschendingen: het ontbrak aan een toezicht- en controlefunctie en dat er weinig ruimte was voor ethisch leiderschap in het systeem.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1 Lokale integriteitssystemen.....	8
1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	8
1.3 Doel- en vraagstelling.....	9
1.4 Dataverzameling en -analyse.....	10
1.5 Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	13
2.1 Het concept integriteit	13
2.1.1 Integriteitsschendingen.....	15
2.2 Integriteitssystemen.....	16
2.3 Integriteitsmanagement.....	19
2.3.1 Compliance benadering.....	20
2.3.2 Value benadering.....	20
2.4 Ethisch leiderschap.....	21
2.5 Conceptueel model	23
2.6.1. Propositions onderzoek.....	23
2.6 De gemeente Amsterdam.....	24
2.6.1 De gemeenteorganisatie	24
2.6.2 Integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam.....	25
2.7 De Ambtenarenwet	28
3. Methode	31
3.1 Gevalsstudie (Casestudy).....	31
3.1.1 Case-selectie	32
3.2 Operationalisering van de concepten	33
3.3 Voor- en nadelen van de onderzoekopzet	35
4. Resultaten.....	37
4.1 Casuïstiek.....	37
4.2 Ambtenaar Project Radicalisering en Polarisatie	37
4.3 Een groep ambtenaren in Amsterdam Noord betrokken bij vastgoedfraude.....	41
4.4 Ambtenaar Amsterdam West Transportmiddelen	42
5. Analyse	47
5.1 Overeenkomsten en verschillen in de casussen	47
5.2 Het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam	49
5.2.1 Effectiviteit LIS: Het voorkomen van integriteitsschendingen	49

5.2.2	Effectiviteit LIS: Het onderzoeken van integriteitsschendingen	51
5.2.3	Integriteitsmanagement.....	52
5.2.4	Ethisch Leiderschap.....	53
5.3	Conclusie.....	54
6.	Conclusie en discussie	57
6.1	Beantwoording onderzoeksvraag	57
6.2	Theoretische implicaties.....	58
6.3	Vervolgonderzoek	60
6.4	Implicaties voor de praktijk	61
7.	Literatuur	63

1. Inleiding

Gedurende zijn tweede termijn startte oud-burgermeester van der Laan een groot geheim project tegen radicalisering in Amsterdam. Het college en de gemeenteraad waren hiervan niet op de hoogte gesteld. Het programma tegen radicalisering droeg de naam “Grijze Campagne”. Het programma bestond uit het ontwikkelen van filmpjes waarin jongeren informatie kregen over de ontwikkeling van extreme gedachten bij jongeren en het verspreiden van informatie door terreurorganisaties. De video’s hadden als doel het ontwikkelen van een campagne en het bieden van een tegengeluid. Het zou niet duidelijk zijn van welke hand de video’s waren.

Aan het hoofd van het programma stond de ambtenaar Saadia A.T. In de zomer van 2017 werd zij echter op non-actief gezet wegens het vermoeden van integriteitschendingen. Er werd in de media geschreven over vriendjespolitiek en fraude. Saadia A.T. stuurde vanuit haar eigen bedrijf facturen naar de acteur in de video’s. De acteur van de video’s was op dit moment haar vriend. Het totaal gefactureerde bedrag liep op tot ongeveer 300.000 euro. De gedragscode van de gemeente bestempelt dergelijke handelingen als belangenverstrengeling. Het Bureau Integriteit Amsterdam deed onderzoek naar de rol van de programmamanager radicalisering en polarisatie. Het onderzoek resulteerde aan het einde van de zomer van 2017 in het strafontslag van de ambtenaar. De zaak heeft veel aandacht gekregen in de media en politiek (Sterrenburg, 2017).

Dit is een voorbeeld van een integriteitschending binnen de gemeente Amsterdam. Dit soort incidenten geven aanleiding tot (nog) meer onderzoek naar de institutionalisering van integriteit in de publieke sector (Hoekstra, 2015, p.6). Begin januari 2019 stond in de media diverse berichten hoe de gemeente Amsterdam een klokkenluider heeft ontslagen (Parool, 2019; Muller, 2019). Alhoewel er nog steeds incidenten op duiken en krantenkoppen geschreven worden met “Meer fraudegevallen dan bekend bij Gemeente Amsterdam” (Transparency International, 2016) is de gemeente Amsterdam al jaren bezig met haar integriteitsbeleid.

Integriteit is een belangrijk onderwerp in de politiek, bestuur en de bestuurskunde. Dit onderzoek is een analyse van de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam.

In het vervolg van deze inleiding volgt de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. Dit wordt vervolgd door de doelstelling, hoofdvraag en de deelvragen die in dit onderzoek leidend zijn. Daarna is de manier waarop de data is verzameld en geanalyseerd beknopt uiteengezet.

1.1 Lokale integriteitssystemen

De gemeente is het bestuursniveau dat het dichtst bij de mensen staat en is verantwoordelijk voor verschillende dossiers die kwetsbaar zijn voor corruptie. Beslissingen die worden gemaakt op gemeenteniveau kunnen worden “geïnfecteerd” als er sprake is van een integriteitsschending (Van den Heuvel, Huberts & Van Montfort, 2017). Een integriteitsschending kan invloed hebben op de kwaliteit van het bestuur en het vertrouwen in dat bestuur. In de context van deze factoren en de positie van de lokale overheid in de Nederlandse samenleving is er voor de integriteit van lokale bestuurders, politici en ambtenaren aandacht (Klitgaard, Maclean-Aboroa & Paris, 2000). Een lokaal integriteitssysteem (LIS) biedt een framework voor hoe lokaal integriteitsbeleid er volgens experts uit de wetenschap en praktijk uit zou moeten zien (Huberts, Anechiarico & Six, 2008).

De volgende elementen zijn onderdeel van een LIS: instituties, beleidsmaatregelen, gebruiken, procedures, werkwijzen en instrumenten. Zij hebben als doel om een bijdragen toe te voegen aan de integriteit van gemeenten. De gemeente is zelfverantwoordelijk voor haar LIS en het functioneren daarvan (Van den Heuvel, Huberts & Van Montfort, 2017). Het soort integriteitsmanagement heeft ook invloed op het integriteitssysteem. Door de jaren heen hebben de verschillende benaderingen van integriteitsmanagement landelijk en mondiaal aandacht gehad (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013; Hoekstra & Kaptein, 2012; Hoekstra, 2015). In dit onderzoek wordt de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam geanalyseerd.

1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek schrijft een verklaring voor de effectiviteit van integriteitssystemen en welke factoren invloed hebben op deze effectiviteit. Dit wordt geschreven ter aanvulling op de reeds geschreven literatuur over het LIS en integriteitsmanagement. In de literatuur is er al veel geschreven over de concepten integriteit en integriteitsschendingen (Niemeijer, Huisman en Beijers, 1997; Van den Heuvel en Huberts, 2003; Hoekstra en Kaptein, 2012) en

integriteitssystemen (Huberts, 2005; De Graaf & Huberts, 2011 en Huberts & Six, 2012). Daarnaast is er ook geschreven over de empirie in relatie tot de wetenschappelijke literatuur over integriteit en goed bestuur. Literatuur over integriteitsmanagement en het LIS staat hierbij centraal (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013; Hoekstra & Kaptein, 2012; Hoekstra, 2015; Paine, 1994). Het onderzoek gaat op zoek naar een verklaring voor de mate van effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam aan de hand van literatuur over het LIS. Een analyse op het niveau van een Nederlandse gemeente heeft nog niet eerder plaats gevonden.

Op lokaal niveau vinden nog steeds de meeste integriteitsschendingen plaats (Vrij Nederland, 2018) en in de grote steden vinden de meeste onderzoeken naar integriteitsschendingen plaats (Transparency International, 2016; Transparency International, 2018). De bestuurders, politici en ambtenaren op het niveau van gemeenten hebben veel invloed op het vertrouwen dat men heeft in de politiek en het bestuur op lokaal niveau (Huberts, 2015). Vanwege deze maatschappelijke taak van de gemeentelijke organisatie gaat dit onderzoek over het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam en haar effectiviteit. De mate van effectiviteit is belangrijk voor de kwaliteit van het bestuur en het vertrouwen dat de burgers hebben in het bestuur. Het aanvullen van de theorie op punten waar dit op dit moment nog ontbreekt draagt bij aan het beschrijven, verklaren en verbeteren van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam.

1.3 Doel- en vraagstelling

In dit onderzoek staat de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam centraal. Om het integriteitssysteem te kunnen beoordelen is er geschreven hoe integriteit wordt bestuurd middels de verschillende integriteitsmanagement benaderingen. Daarnaast is er ook een beschrijving gegeven van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam en de wijziging hiervan door de jaren heen.

Vervolgens zal ook worden beoordeeld hoe effectief het integriteitssysteem is en welke factoren dit kunnen verklaren aan de hand van literatuur over integriteitsmanagement, ethisch leiderschap en casuïstiek over integriteitsschendingen in de gemeente Amsterdam. Het aanvullen van de theorie op punten waar dit op dit moment nog ontbreekt draagt bij aan het beschrijven, verklaren en verbeteren van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam.

Het laatste doel van dit onderzoek is praktisch van aard: er worden enkele aanbevelingen geformuleerd die bij kunnen dragen aan de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam.

Dit onderzoek heeft vier doelstellingen: een uiteenzetting van de verschillende type integriteitssystemen, een beschrijving van het integriteitssytemen van de gemeente Amsterdam, de analyse en verklaring van de mate van effectiviteit van het integriteitssytemen en het formuleren van aanbevelingen voor het integriteitssytemen van de gemeente Amsterdam.

Om de doelstellingen te kunnen beantwoorden staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het voorkomen van integriteitsschendingen en het adequaat afhandelen hiervan?*

Om de vraag te kunnen beantwoorden zijn er een viertal theoretische deelvragen geformuleerd:

- i. Hoe is integriteit en zijn integriteitsschendingen te definiëren?
- ii. Welke integriteitssystemen zijn er te onderscheiden?
- iii. Welke integriteitsmanagementbenaderingen zijn er te onderscheiden?
- iv. Hoe ziet het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam eruit?

Daarnaast zijn er ook een drietal empirische deelvragen geformuleerd:

- i. Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het voorkomen van integriteitsschendingen in de drie casussen?
- ii. Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het adequaat afhandelen van integriteitsschendingen en in de drie casussen?
- iii. Welke factoren verklaren de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het voorkomen en afhandelen van integriteitsschendingen?

1.4 Dataverzameling en -analyse

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden worden eerst de theoretische deelvragen beantwoord worden en vervolgens de empirische deelvragen. Hiervoor zal een literatuurstudie worden gedaan waarbij internationale en nationale academische literatuur

wordt gebruikt. Er zal ook een bijdrage worden geleverd aan de database van het Centre for Public Values & Ethics (CPVE) van het Instituut Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden door middel van het uiteenzetten van drie integriteitscasussen binnen de gemeente Amsterdam. Naast het casusmateriaal wordt er ook gewerkt met documentatie van de gemeente Amsterdam om de empirische deelvragen te kunnen beantwoorden. Op basis hiervan zal een beschrijving worden gegeven van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam, haar effectiviteit en welke factoren deze effectiviteit verklaren.

1.5 Leeswijzer

Na de inleiding van dit onderzoek volgt het tweede hoofdstuk “theoretisch kader”. Met behulp van het theoretisch kader zullen de theoretische deelvragen beantwoord worden. De volgende begrippen staan centraal in dit hoofdstuk: integriteit, integriteitsschendingen, integriteitssystemen, integriteitsmanagement en ethisch leiderschap.

In het derde hoofdstuk “Methode” wordt de onderzoeksmethodologie uiteengezet. Hier wordt beargumenteerd waarom er gekozen is voor een kwalitatieve onderzoeksmethode en wat daar de voor- en nadelen van zijn.

In hoofdstuk vier “Empirische resultaten” staan de empirische resultaten centraal. De resultaten bestaan uit een de beschrijving van drie casussen waar een integriteitsschending een rol heeft.

In hoofdstuk vijf “Analyse” staat de analyse van de empirische resultaten centraal. Wat ging er goed en fout bij de drie integriteitscasussen? Hoe valt dit te verklaren vanuit de theorie en de empirie?

In hoofdstuk zes “Conclusie en Discussie” wordt de onderzoeksvraag beantwoord: *Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het voorkomen van integriteitsschendingen en het adequaat afhandelen hiervan?*. Daarnaast volgt een toelichting op de bijdrage voor de wetenschap en de praktijk. Ook volgen enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek, gebaseerd op de beperkingen van dit onderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het voorkomen van integriteitsschendingen en het adequaat afhandelen hiervan?* In dit hoofdstuk wordt het concept integriteit uiteengezet, alsmede vormen van integriteitsschendingen. Daarnaast zal integriteitsmanagement worden beschreven met aandacht voor twee verschillende benaderingen. Het theoretisch kader heeft als doel het formuleren van antwoorden op de volgende vier deelvragen:

- i. Hoe is integriteit en zijn integriteitsschendingen te definiëren?
- ii. Welke integriteitssystemen zijn er te onderscheiden?
- iii. Welke integriteitsmanagementbenaderingen zijn er te onderscheiden?
- iv. Hoe ziet het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam eruit?

2.1 Het concept integriteit

Steeds vaker blijkt dat een beschuldiging van een integriteitsschending voldoende kan zijn om iemand te laten opstappen. Dit roept vragen op: wat is integriteit? Wat is een integriteitsschending? Dit onderzoek over het onderwerp integriteit begint met het bepalen van de definitie (Huberts, 2015).

Het woord integriteit kent zijn origine uit het Latijnse woord "integritas", dit betekent: heilheid, intact zijn, eerlijkheid, fatsoen en kuisheid. Bovens (1990) heeft integriteit gedefinieerd als een "hoera-begrip". Een begrip dat breed gedragen wordt in organisaties en iedereen mee in stemt. Het begrip is veelzijdig. Ondanks het draagvlak dat het begrip vaak kent blijven er vaak veel misverstanden en twijfels bestaan over het begrip. Uit alle diverse definities blijkt hoeveel er gesproken wordt over het onderwerp, dit heeft mede met de actualiteit van het onderwerp te maken (Parool, 2019; Muller, 2019)

Er zijn acht verschillende visies op integriteit volgens van den Heuvel, Huberts en Muller (2012) en Huberts (2015). Integriteit kan worden gezien als: heilheid, passend onderdeel van de omgeving, professionele verantwoordelijkheid, bewust moreel reflecteren en handelen, als specifieke waarde, als overeenstemming met regels en wetten, als overeenstemming met de moraal en als exemplarisch ideaal gedrag. De verschillende visies

komen wisselend terug in de onderzoeks- en beleidspraktijk (Huberts, 2015).

De eerste visie ziet integriteit als heelheid. Dit staat gelijk aan de woorden: consistent, coherent en consequent. “Je doet wat je zegt en je zegt wat je doet” (Huberts, 2005, p.6; Heuvel, Huberts, Van der Wal en Steenbergen, 2010, p.16) is een bekende uitleg van het begrip integriteit die past bij deze visie. Deze uitleg betekent dat iemand integer is wanneer de woorden, daden en gedachte van de persoon in lijn met elkaar liggen en consequent zijn. Een tweede bekende uitleg van het begrip integriteit bij deze visie is: “je doet waar je voor bent aangenomen en neemt verantwoordelijkheid voor je handelingen” (Huberts, 2005, p.6). Montefiori (1999) noemt deze uitleg van het begrip integriteit de dominante uitleg.

De tweede visie ziet integriteit als passend onderdeel van de omgeving.

De derde visie ziet integriteit als een professionele verantwoordelijkheid. Deze visie betekent dat medewerkers de verantwoordelijkheid die komt kijken met de functie die zij bekleden aanvaarden. “Je doet waarvoor je bent aangesteld” (Huberts, 2005, p.5) is een uitleg van het begrip integriteit op basis van deze visie.

De vierde visie ziet integriteit als bewust moreel reflecteren en handelen.

De vijfde visie ziet integriteit als een van de waarde, in relatie met andere aanwezige waarden. Zo zijn er in handboeken en gedragscodes vaak verschillende waarden opgenomen waar de waarde integriteit er dan een van is. Integriteit wordt vaak genoemd naast de waarden eerlijkheid, betrouwbaarheid en effectiviteit. Integriteit is hiermee een van de publieke waarden (Huberts, 2005).

De zesde visie op integriteit ziet overeenstemming met regels en waarden. De visie legt een relatie tussen integriteit en andere waarden en beschouwd integriteit als een overkoepelend begrip. “Je bent integer indien wat je doet of nalaat met daarvoor geldende normen, waarden en regels overeenkomt” (Huberts, 2005, p.7).

De zevende visie ziet integriteit als een ideaalbeeld in de samenleving. Deze visie richt zich op de wijze waarop iemand besluiten neemt, handelt en daarover verantwoording aflegt (Huberts, 2005). Dobel (1999) schreef in zijn boek over publieke integriteit dat iemand in een publieke functie over weg moet kunnen met drie voorwaarden: verplichtingen van de functie, persoonlijke betrokkenheid en capaciteit en voorzichtigheid (Dobel, 1999).

De laatste visie op integriteit ziet overeenstemming met morele waarden, normen en wet- en regelgeving. Deze visie is het meest volledig in vergelijking met de eerdere visies. Deze visie gaat in op het verlengde van de eerste twee visies. De zesde visie ging met name in op

juridische aspecten. In de visie wordt specifiek de relatie met morele aspecten gebracht. Integriteit wordt gezien als “overeenkomstigheid met geldende morele waarden, normen en regels” (Huberts, 2005, p.7). Het morele in deze definitie betekent “wat hoort en wat niet hoort” (Huberts, 2005, p.12).

Gezien de volledigheid van de definitie horend bij de laatste visie zal deze worden gehanteerd in dit onderzoek. De laatste visie op integriteit ziet het handelen in overeenstemming met de in een bepaalde context geldende morele waarden en normen en de daaraan gerelateerde wet- en regelgeving. Deze visie bouwt verder op visie één “heelheid” en drie “professionele verantwoordelijkheid” en neemt daarnaast de specifieke context en morele aspecten mee in vergelijking met de andere visies. Een overzicht van alle verschillende visies op integriteit is terug te vinden in tabel 1.

Tabel 1: Visies op integriteit (Van den Heuvel, Huberts en Muller (2012); Huberts (2015))

Integriteit als heelheid
Integriteit als passend onderdeel van de omgeving
Integriteit als professionele verantwoordelijkheid
Integriteit als bewust moreel reflecteren en handelen
Integriteit als waarde inclusief onkreukbaarheid
Integriteit als overeenstemming met (waarde in) wet en regels
Integriteit als exemplarisch ideaal gedrag
Integriteit als overeenstemming met geldende morele waarden en normen

2.1.1 Integriteitsschendingen

Dit onderzoek ziet integriteit als: het handelen in overeenstemming met de in een bepaalde context geldende morele waarden en normen en de daaraan gerelateerde wet- en regelgeving. Dit betekent dat integriteitsschendingen gaan over het handelen in strijd met de morele waarden, normen en regels (Huberts, 2015). Op basis hiervan zijn er meerdere vormen van integriteitsschendingen te onderscheiden. Op basis van het werk van Lasthuizen, Huberts en Heres (2011) is er een gevalideerde typologie waarin de verschillende integriteitsschendingen worden onderscheiden, het gaat hier om tien verschillende vormen. De volgende integriteitsschendingen worden erkend: omkoping, bevooroordeelde van vrienden, familie of partij, fraude en diefstal, dubieuze giften en beloften, onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en, of contacten, misbruik van bevoegdheden, misbruik en

manipulatie van informatie, discriminatie, intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen, verspilling en wanprestatie en als laatste wangedrag in de vrije tijd. Een overzicht van alle verschillende vormen van integriteitsschendingen is terug te vinden in tabel 2.

Tabel 2: Typologie integriteitsschendingen (Lasthuizen, Huberts, Heres, 2011)

Corruptie: omkoping
Corruptie: bevooroordeelings van vrienden, familie, partij
Fraude en diefstal
Dubieuze giften en diefstal
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

Het overzicht laat zien met welke vormen van integriteitsschendingen er in de praktijk veelal wordt geworsteld door ambtenaren, politici en bestuurders. Ook is er een groot grijs gebied met onduidelijkheid over wat wel en niet geoorloofd is. De vraag die dit oproept is: wanneer is er sprake van een integriteitsschending, en wanneer van integritisme? Integritisme betekent: "integriteit te breed oprekken en zaken ten onrechte tot integriteitsschendingen rekenen" (Huberts, 2015, p.14).

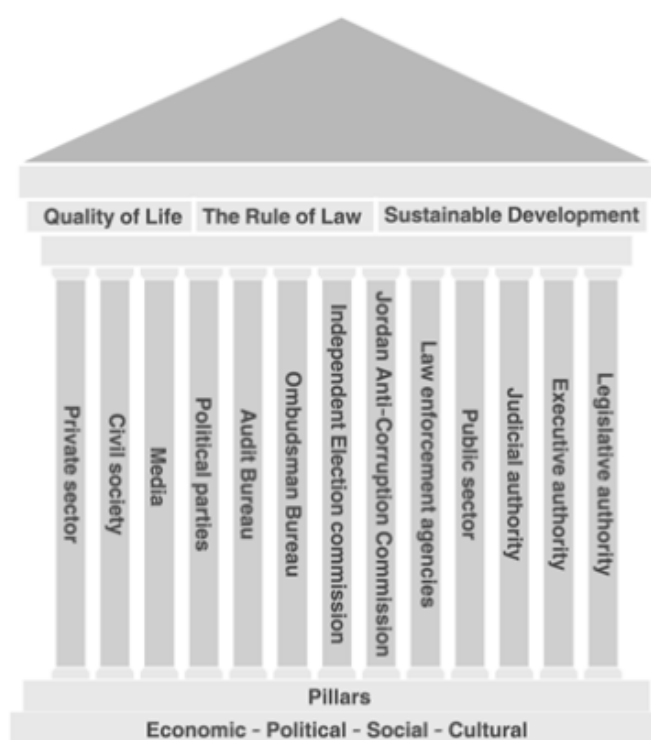
2.2 Integriteitssystemen

In dit onderzoek ligt de focus op het lokale integriteitssysteem. In de bestuurskunde wordt er veel geschreven over twee soorten integriteitssystemen: het "national integrity system" (NIS) en "local integrity system" (LIS).

Het nationale integriteitssysteem (NIS) is een raamwerk ontwikkeld door Transparency International en Jeremy Pope (1996). Het "national integrity system" biedt een holistische aanpak voor het beoordelen van corruptie. Het raamwerk kijkt specifiek naar de gehele institutionalisering van integriteit (Doig & McIvor, 2003). Het raamwerk kijkt naar dertien pijlers binnen het integriteitssysteem: wetgevende macht, uitvoerende macht, rechterlijke macht, publieke sector, politie, het verkozen bestuursorgaan, de ombudsman, een

controleerend instituut, instituties tegen corruptie, politieke partijen, media, de samenleving en het bedrijfsleven (Langseth, Stapenhurst, Pope, 1997). Zie afbeelding 1 en 2 voor een overzicht van het “National Integrity System” en de rollen van de verschillende publieke niveaus binnen dit systeem.

Afbeelding 1: Het Nationaal Integriteitssysteem en zijn elementen (Transparency International Jordanië, 2017b)

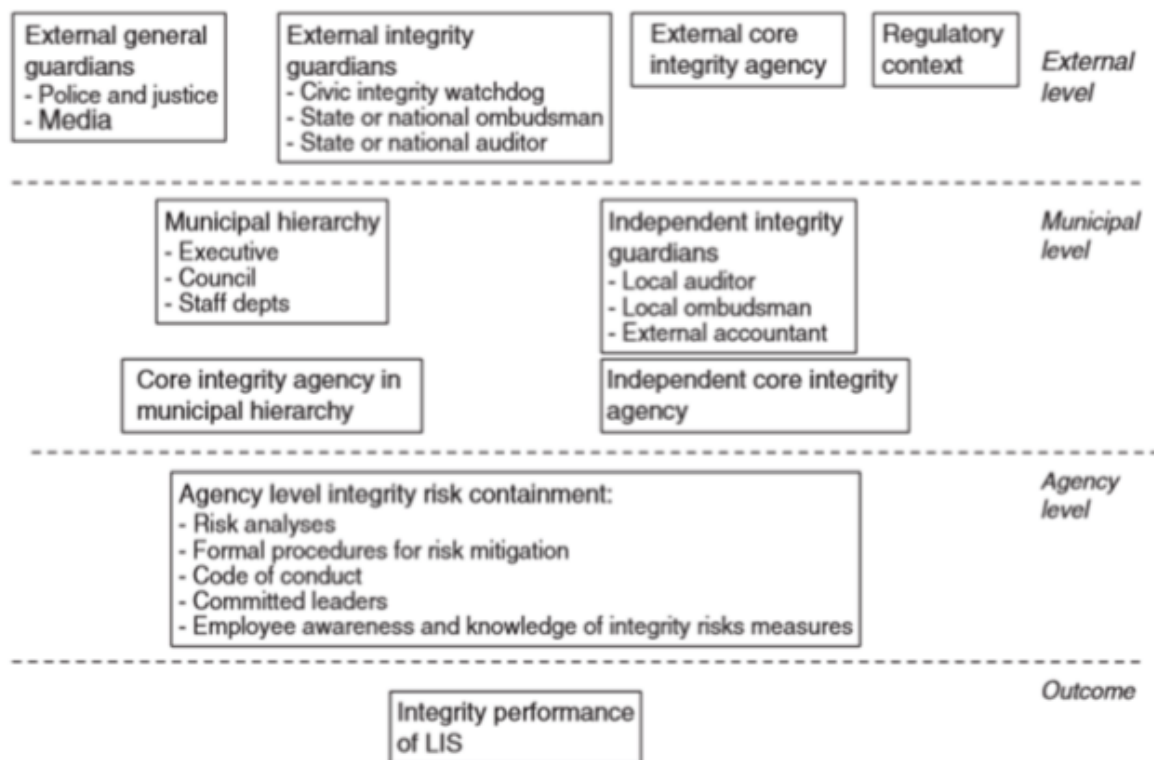


Afbeelding 2: Het Nationaal Integriteitssysteem op verschillende niveaus (Transparency International Jordanië, 2017b)

Main Governing Institutions	Public sector, law enforcement institutions and control agencies	Non-government institutions active in the National Integrity System
Executive authority	Public sector	Political parties
Judicial authority	Law enforcement agencies	Media
Legislative authority	Anti-corruption commission	Private sector
	Audit bureau	Civil society
	Independent Election Commission	
	Ombudsman Bureau	

Een lokaal integriteitssysteem (LIS) bestaat uit verschillende elementen: instituties, beleidsmaatregelen, gebruiken, procedures, werkwijzen en instrumenten. De verschillende elementen zijn aanwezig in de gemeente om bij te dragen aan de integriteit van de gemeenten (Huberts & Six, 2012, 152). Deze elementen komen voor in de verschillende publieke niveaus, zie afbeelding 3.

Afbeelding: lokaal integriteitssysteem en de verschillende elementen.



De prestaties van het LIS worden beïnvloed door de verschillende elementen en de verschillende niveaus. Het "agency level" oftewel het organisatieniveau heeft het meest direct invloed op de risico's op het niveau van integriteit (Huberts, Anechiarico en Six, 2008). Door effectief beleid kunnen de risico's worden ingeperkt. Over de invulling van een effectief beleid op het niveau van de organisatie is er in de literatuur overeenstemming dat dit gebalanceerd moet zijn tussen de twee vormen van integriteitsmanagement compliance-benadering en de value-benadering (Van Blijswijk et al., 2004; Cooper, 2006; Huberts, 2014, p.196)

2.3 Integriteitsmanagement

Zijn ambtenaren te vertrouwen om zichzelf te reguleren en integriteitsschendingen te voorkomen? Zijn ethische standaarden af te dwingen bij ambtenaren? Is er beleid nodig om het gedrag van ambtenaren te reguleren? Hoe ziet dit beleid eruit? Deze paragraaf gaat in op deze vragen.

Integriteitsmanagement gaat over het proces waarbij op het gebied van integriteit de ambities en uitkomsten vorm krijgen in structuren binnen een organisatie (Hoekstra & Kaptein, 2012, p.6). Dit kan op verschillende manieren worden bestudeerd: op individueel niveau, organisatie en nationaal niveau (Hoekstra & Kaptein, 2012, p.7). In dit onderzoek staat de gemeente Amsterdam centraal. In deze paragraaf staat het niveau van de organisatie centraal, oftewel het mesoniveau. Literatuur laat zien dat er twee visies zijn op integriteitsmanagement. John Rohr was een van de eerste die onderscheid maakte tussen een 'compliance'-benadering en een 'value'-benadering binnen organisaties (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.118). Ook de zienswijze van Paine (1994) op de twee wijze van integriteitsmanagement is bekend in de bestuurskunde.

De eerste visie gaat ervan uit dat organisaties van bovenaf regels en richtlijnen kunnen instellen om ongewenst gedrag te voorkomen. Gewenst gedrag wordt gestimuleerd door middel van het houden van toezicht en het hebben van een sanctioneringssysteem. De visie gelooft dat mensen niet volledig kunnen worden vertrouwd en dat zij regels en toezicht nodig hebben. Deze visie staat bekend onder de naam "compliance"-benadering.

De tweede visie gaat er vanuit dat ethische waarden en gedrag aangeleerd kunnen worden en dat de organisatie middels structuren, processen en strategieën gedrag kan stimuleren en belonen. De waarde in de organisatie groeien van onderop en bewegen zich door de organisatie heen. Ethisch gedrag wordt gestimuleerd door het versterken van morele vaardigheden van de werknemers en het leren van wat ethisch gedrag en beslissingen zijn. Deze visie gaat uit van de positieve kant van de mens en ondersteunt de medewerkers in het doen van hetgeen wat van hen verwacht wordt (Paine 1994, Hoekstra & Kaptein, 2012, p.7-8).

Een organisatie kan zijn strategie voor zijn integriteitsmanagement dus op twee wijze vormgeven: vanuit de benadering waar toezicht centraal staat of de benadering waar integriteit als waarde meer centraal staat (Maesschalk, 2004; Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013). Op basis van de specifieke situatie kan worden gezegd welke strategie het beste past,

vaak is een combinatie van beide strategieën het meest effectief (Van Blijkswijk et al., 2004; Cooper, 2006). In de hierop volgende twee paragrafen worden de twee benaderingen uiteengezet.

2.3.1 Compliance benadering

De eerste benadering is de 'compliance'-benadering: het toezicht op integriteit staat hier centraal. De basis van deze benadering ligt in de door externen vastgestelde ethische normen en het houden van toezicht hierop. Het doel van de benadering is het voorkomen en bestrijden van onethisch gedrag en integriteitsschendingen. De rol van de organisatie is bij de "compliance"-benadering minimaal. Het individu handelt zelfstandig en wordt gedreven door het economische eigenbelang, hier is geen rol voor de organisatie (Maesschalk, 2004, p.22-23; Roberts, 2009; Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.121).

Deze benadering gebruikt verschillende methoden om hun integriteitsambities waar te kunnen maken. De methoden en instrumenten die zij gebruiken zijn: externe controle, onderwijs over de regels en de gedragscodes, minder bevoegdheden en verantwoordelijkheid van de werknemers, auditing, monitoring en controles en versterking middels sancties. Deze methode gaat als standaard uit van het strafrecht en andere regelgevende mechanismen. Hierbij werkt zij samen met advocaten en andere leden die toezicht houden op de naleving. Een van de belangrijkste taken van deze benadering is dan ook het ontwikkelen van standaarden, het geven van onderwijs of communiceren van de standaarden, het maken van rapporten gericht op wangedrag en het houden van toezicht op de naleving en het komen met heldere sancties (Roberts, 2009; Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.121).

Hierdoor is deze managementstijl met name geschikt voor het voorkomen van de integriteitsschendingen zoals corruptie als in omkoping, bevooroordeling van vrienden, familie en partijen, fraude en diefstal, dubieuze giften en diefstal en onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en contacten. Deze managementstijl past hierbij vanwege de regelgevende en controlerende functie.

2.3.2 Value benadering

De tweede benadering is de 'value-based'-benadering. Deze benadering staat symbool voor eigen verantwoordelijkheid van de werknemers binnen de organisatie en de subjectieve verantwoordelijkheid. Om de eigen verantwoordelijkheid en de subjectieve verantwoordelijkheid te organiseren zijn er standaarden opgesteld in de organisatie. Het doel hierachter is het mogelijk maken van ethisch gedrag en morele redenering. De organisatie

gaat ervan uit dat het individu begeleid wordt door de sociale waarden, principes en motivatie, leiders en collega's die aanwezig zijn in de organisatie (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.121; Lasthuizen, 2008; Paine, 1994).

Om dit te bewerkstelligen worden trainingen, communicatie van de waarden van de organisatie en beloningen gebruikt. De methode gaat als standaard uit van de missie, waarde, ambities en sociale relaties in de organisatie. Hierbij werkt zij samen met de leidinggevende en speciale integriteitsadviseurs. Een van de belangrijkste taken van deze benadering is dan ook het ontwikkelen van onderop, of met behulp van de integriteitsadviseur, van een juiste integratie van ethisch gedrag (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.121; Maesschalk en Bartók, 2009). Hierdoor is deze managementstijl met name geschikt voor het voorkomen van de integriteitsschendingen zoals misbruik van bevoegdheden, informatie, discriminatie, intimidatie, onfatsoenlijke omgangsvormen, verspilling, wanprestatie en wangedrag in de vrije tijd. Deze managementstijl past hierbij vanwege het morele beraad dat invloed heeft op deze integriteitsschendingen.

2.4 Ethisch leiderschap

Naast de vormen van een integriteitssysteem en integriteitsmanagementbenaderingen dat van toepassing is op het integriteitsbeleid zijn de mensen die werken in het integriteitssysteem of de manager zijn even belangrijk. Wat is de rol van de manager op het gedrag van de ambtenaar? Hoe ziet leiderschap eruit in de organisatie?

De manager in de publieke sector is verantwoordelijk voor het institutionaliseren en implementeren van structuren en een cultuur voor ethische waarden, gedrag en integriteit. Er kan hier worden gekozen voor twee verschillende manieren: de informele en formele benadering (Lawton, Van der Wal, Huberts, 2015). De informele benadering gaat om het creëren van de gedeelde waarden in de organisatie en het belonen van goed gedrag. Het beleid is vaak leeg en vooral symbolisch (Sims & Brinkmann, 2003). De benadering zorgt voor betrokkenheid bij de werknemers enerzijds maar ook voor een vaag en gefragmenteerd beleid anderzijds (Van der Wal, 2017, p. 196). De formele benadering is een benadering die direct van aard is en zichtbaar is om ethisch gedrag te stimuleren. De manager werkt vanuit deze benadering aan duurzame oplossingen door middel van bijvoorbeeld structuren en standaarden die ethische waarden en gedrag stimuleren (Heres, 2014). De benadering zorgt voor duidelijkheid en verantwoordelijkheid bij werknemers enerzijds maar ook voor gedrag

waarom wordt gevraagd in plaats van aangeleerd gedrag ten behoeve van het zijn van een goede werknemers anderzijds. In de praktijk gebruiken managers in de publieke sector vaak een combinatie van beiden benaderingen want dit blijkt het meest effectief (Van der Wal, 2017, p.196).

Een manager en zijn leiderschapsstijl heeft invloed op het gedrag van de werknemers. Lasthuizen (2008) schrijft over een morele manager en dat er drie randvoorwaarden zijn voor het zijn van een morele manager. Er wordt geschreven over de drie randvoorwaarden: zichtbare actie van de manager, beloningen en discipline en communicatie over ethiek en waarden door de manager. De woorden en het handelen van een manager heeft invloed op de woorden en het handelen van een werknemer. Zie dit terug in afbeelding 2 (Lawton, Rayner, Lasthuizen, 2013, p. 160-162).

Afbeelding 4: De invloed van ethisch leiderschap op de werknemers (Lawton, Rayner, Lasthuizen, 2013, p. 160).

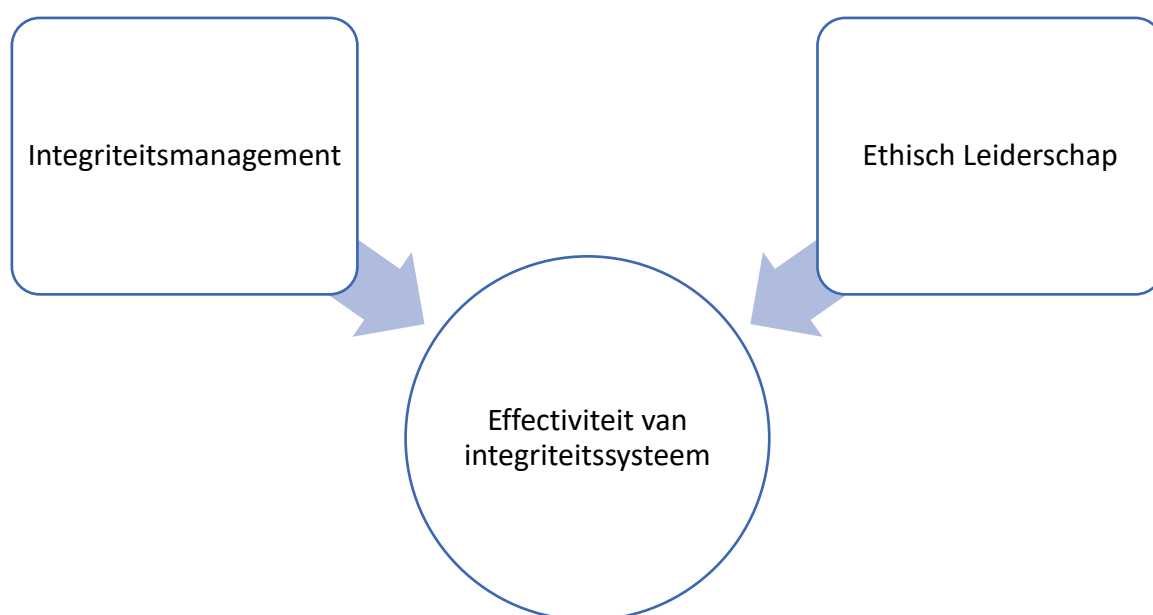
strong MORAL MANAGER weak	Hypocritical leader	Ethical leader
	Unethical leader	Ethically neutral leader
	weak MORAL PERSON strong	

In de afbeelding is de relatie weergegeven tussen het ethisch gedrag van de manager en het gedrag van de werknemer. Hoe hoger de mate van het ethisch gedrag van de manager, hoe hoger het ethisch gedrag van de werknemer. Zij kunnen dan worden bestempeld als een “morele manager” en een “moreel persoon” (Lasthuizen, 2008, p.4; Lawton, Rayner, Lasthuizen, 2013, p. 160).

2.5 Conceptueel model

Dit onderzoek geeft inzicht in hoe effectief het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam is in het voorkomen van integriteitsschendingen en het adequaat afhandelen hiervan. De theorie constateert twee zaken die van invloed zijn op een integriteitssysteem. Ten eerste, iedere integriteitsmanagement benadering heeft invloed op de effectiviteit van het integriteitssysteem. Daarnaast heeft ook de invulling van ethisch leiderschap invloed op de effectiviteit van het integriteitssysteem. Deze relaties worden weergegeven in figuur 1.

Figuur 1: conceptueel model: invloed van ethisch leiderschap en integriteitsmanagement op het integriteitssysteem.



2.6.1. Propositions onderzoek

In het conceptueel model staan twee relaties centraal: tussen integriteitsmanagement en de effectiviteit van het integriteitssysteem en de rol van ethisch leiderschap en de effectiviteit van het integriteitssysteem. Op basis hiervan zijn er twee verklarende verwachtingen geformuleerd.

Integriteitsmanagement is veelal vorm gegeven rond twee benaderingen: "compliance"-benadering en de "value"-benadering. De "compliance"-benadering is vormgegeven rond het hebben van wetten, regels, sancties en procedures. De "value"-benadering gaat om het belonen en motiveren van individuen en ziet een belangrijke rol voor

leiderschap. Het LIS kent vaak een balans van de “compliance”-benadering en de “value”-benadering, een combinatie van beide strategieën is het meest effectief (Van Blijkswijk et al., 2004; Cooper, 2006). De eerste verklarende verwachting gaat in op de synthese van de twee managementstijlen.

P₁ Het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam is effectief omdat het een vorm van synthese van de twee benaderingen van integriteitsmanagement kent

De rol van de leider binnen een organisatie heeft invloed op de rol van de werknemers en integriteitsschendingen (Lasthuizen, 2008, p.4). Hoe hoger de mate van het ethisch gedrag van de manager, hoe hoger het ethisch gedrag van de werknemer (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.160). Dit heeft invloed op het voorkomen van integriteitsschendingen. Dit wordt in relatie gebracht met het integriteitssysteem en de value-benadering. De tweede verklarende verwachting luidt:

P₂ Het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam is effectief omdat het oog heeft voor ethisch leiderschap

2.6 De gemeente Amsterdam

Dit onderzoek schrijft een analyse over de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam. Om deze analyse te schrijven is inzicht vereist in de ontwikkelingen bij de gemeente Amsterdam in het integriteitssysteem. Hieronder volgt een beschrijving van de context van de gemeente Amsterdam met specifieke aandacht voor de gemeentelijke organisatie en het integriteitsbeleid. Voor de beschrijving van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam is ook gesproken met een integriteitsadviseur van de gemeente Amsterdam.

2.6.1 De gemeenteorganisatie

De gemeente Amsterdam kent een organisatie die bestaat uit vier clusters, een bestuurs- en concernstaf en zeven stadsdelen. Het gaat om de volgende vier clusters: dienstverlening en organisatie, interne dienstverlening, het cluster ruimte en economie en het cluster sociaal. De stadsdelen staan in relatie met de gemeenteraad en besturen samen met de burgemeester

en de wethouders Amsterdam. Amsterdam kent de volgende stadsdelen: Centrum, Amsterdam Noord, Amsterdam Oost, Amsterdam Zuid, Amsterdam Zuidoost, Amsterdam Nieuw-West en Amsterdam West. Het is belangrijk dat wat de stadsdelen doen past bij de vraag van het stadsdeel en aansluit bij het beleid voor de hele stad (Gemeente Amsterdam, 2018a).

Afgelopen jaren heeft er een transformatie plaats gevonden onder leiding van gemeentesecretaris van Arjen van Gils. De gemeenteorganisatie is in 2012 gestart met een grote transformatie op vier punten: als gevolg van de financiële crisis moest de stad 120 miljoen gaan bezuinigen, het bestuur van de stad moest gewijzigd worden nadat de Gemeentewet in 2014 bepaalde dat het stelsel in Amsterdam (uit 1981) geen zelfstandige bestuursorganen meer mocht kennen, de bedrijfsvoering van de gemeente Amsterdam in hoge mate was gefragmenteerd en meer centraal moest worden gebracht en als laatste de complexe decentralisatie van jeugdzorg, zorg en de arbeidsparticipatie. De transformatie is bijna volledig voltooid (Noomen-Greve, 2018). Uit een evaluatie van de Universiteit Utrecht blijkt dat de menselijke maat op sommige punten is vergeten in het transformatie-proces (Noordegraaf, Twist, Overmans, Jong, Vulpen, Olphoff, Schulz, 2017).

2.6.2 Integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft voor zijn ambtenaren twee belangrijke richtlijnen waarin de lijnen van het integriteitbeleid zijn uiteengezet voor de ambtenaren: de gedragscode voor Amsterdamse ambtenaren en de Amsterdamse ambtenarenneed. Beide instrumenten zijn geschreven door Bureau Integriteit. Een beschrijving van dit orgaan en de twee instrumenten volgen hieronder.

2.6.2.1 Bureau Integriteit

Het beleid van de gemeente Amsterdam op het gebied van integriteit wordt gekarakteriseerd door Bureau Integriteit. Sinds 2001 heeft de gemeente deze eenheid die zich vanaf centraal niveau inzet voor het integriteitsbeleid van de stad. Er zijn vier redenen bekend voor de oprichting van dit bureau. Ten eerste, de grote mate waarin ondermijning plaats vond in de stad. Dit valt te plaatsen in de context van onder andere de parlementaire enquêtecommissie van Van Traa met de conclusie dat er bij de bestrijding van georganiseerde misdaad veel mis was. Dit rapport kwam uit aan het einde van de 20^e eeuw in 1996. Ten tweede, veel grote incidenten die zich in de tijd rond de jaren van oprichting hebben plaats gevonden in Amsterdam. Ten derde, het bestuur, zowel op landelijk als op gemeenteniveau, had oog voor

het onderwerp integriteit. In 1992 sprak toenmalig minister Ien Dales van Binnenlandse Zaken op een VNG-congres en deed de uitspraak "een beetje integer bestaat niet". Als laatste, werd het hebben van een bureau integriteit ook gezien als een "window of opportunity". Het bureau startte als een programma waarbij het in kaart brengen van risico's centraal stond en ontwikkelde zich als snel in de eenheid die het vandaag de dag is.

Een bureau binnen de gemeente die het onderwerp integriteit belicht zorgde daarnaast ook voor continuïteit. Het bureau bestond in het begin uit een risico-analyst, drie onderzoekers en een meldpunt. Het bureau mag gevraagd en ongevraagd advies geven binnen de organisatie. Het bureau integriteit staat binnen de organisatie onder de gemeentesecretaris, de huidige gemeentesecretaris is Peter Teensink. De eerste focus lag vooral op de regels en handhaving. Hier speelde vooral de normen een rol. Sindsdien is het bureau gegroeid, vandaag heeft het bureau 23 medewerkers. Een van de eerste wijzigingen binnen het bureau is geweest dat het bureau meer aandacht is gaan besteden aan de ethiek en de leren kant: naast normen kregen ook waarden een plek in het beleid. Hier zijn ook de bestuurskundige van den Heuvel en Huberts bij betrokken geweest. De waarden van de organisatie kregen hier meer ruimte.

Een belangrijk moment op het gebied van integriteitsbeleid is de internationale conferentie over lokale integriteitssystemen in 2007. Het beleid van de gemeente Amsterdam werd toen als voorbeeld gezien. Deze conferentie was belangrijk maar heeft niet geleid tot wijzigingen in het beleid van de gemeente Amsterdam. In de periode 2010-2015 zijn er wel een aantal belangrijke wijzigingen geweest. Een wijziging is dat sociale integriteit en ongewenst gedrag ook een thema is geworden waar het bureau actief mee bezig is. In 2014 zijn er op twee punten wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste, de afdeling Juridische Zaken kwam los te staan van het Bureau Integriteit. Dit orgaan legt de sancties op naar aanleiding van een integriteitsschending, vanwege deze taak is dit buiten het bureau geplaatst. Ten tweede, de hoogste sanctie die een ambtenaar kan krijgen, het strafontslag, wordt vanaf dan opgelegd door de gemeentesecretaris. Voorheen werd het voorstel van de sanctie en het opleggen daarvan door Bureau Integriteit gedaan. Eind 2015 heeft er een grote wijziging plaatsgevonden op het gebied van het inkoopbeleid van de gemeente, ook wel bekend als het anti-fraude offensief. Beleid wordt zelden gewijzigd naar aanleiding van een incident, toch zie je dat wel terug in deze wijziging. Dit gebeurde naar aanleiding van een integriteitsschending met een wagenparkbeheerder in Amsterdam West waar voor 4,3 miljoen is gefraudeerd.

Voormalig burgemeester van der Laan spande zich persoonlijk in voor de verbetering in de bedrijfsvoering van de interne diensten, in samenspraak met de voormalig gemeentesecretaris Arjan van Gils. Deze casus wordt later besproken in hoofdstuk vier.

Naast de centrale plek die het bureau altijd al heeft gehad ontstaan er steeds meer dwarsverbanden binnen de organisatie, alsmede interactie. Als laatste wordt verwacht dat het bureau verder zal groeien en meer aandacht zal gaan leggen op de leren en ethiek kant. De integriteitsadviseur wilt meer aandacht voor moreel beraad en morele oordeelsvorming in groepen binnen de gemeentelijke organisatie.

2.6.2.2 Amsterdamse Ambtenareneed

De Amsterdamse Ambtenareneed is een product van Bureau Integriteit en komt uit 2006. De laatste versie komt uit 2017. De ambtenareneed is verplicht voor de decentrale overheden op basis van de ambtenarenwet (Overheid, 2018b). De gemeente Amsterdam ziet de ambtseed als onderdeel van het integriteitsbeleid. Echter, in het totale beleid is het slechts een klein onderdeel. Toch kan het gezien worden als een basis en start van iedere ambtenaar waarmee er wordt stil gestaan bij dit onderwerp. De eed en de artikelen mogen het zelfstandige oordeel van de ambtenaar niet vervangen. De ambtseed heeft tien uitgangspunten. Een overzicht van de tien uitgangspunten is terug te vinden in tabel 4 (Gemeente Amsterdam, 2018b).

Tabel 4: De Amsterdamse ambtseed: tien uitgangspunten (Gemeente Amsterdam, 2018b)

Ik zal de gerechtigheid dienen
Ik zal trouw zijn aan de grondwet en de overige wetten van het rijk
Ik zal mij inzetten voor de rechten en het welzijn van alle burgers van Amsterdam
Ik zal onpartijdig handelen en de democratische beginselen en procedures respecteren
Ik ben loyaal ten opzichte van de bestuursorganen van de stad en het door hen voorgestelde beleid
Ik zal van de overheidsmacht die mij is toevertrouwd geen misbruik maken
Ik zal zorgvuldig omgaan met informatie
Ik zal de geloofwaardigheid van het ambt niet schaden
Ik zal het vertrouwen, dat de burger in mij mag stellen, niet beschamen
Ik zal mij een zelfstandig oordeel vormen over de morele juistheid van mijn handelen

2.6.2.3 Gedragscode Amsterdamse Ambtenaren

De Amsterdamse gedragscode is een product van Bureau Integriteit en komt uit 2017. De gedragscode is verplicht voor de decentrale overheden op basis van de ambtenarenwet (Overheid, 2018b). De gemeente Amsterdam ziet de gedragscode als een instrument dat het

handelen van ambtenaren stuurt. Als ambtenaar moet je je gedragen als “goed ambtenaar” staat vermeld in de ambtenarenwet en in de Nieuwe Rechtspositieregeling Gemeente Amsterdam: het overtreden van de regels is plichtsverzuim. Hieromheen is de gedragscode vormgegeven. De gedragscode staat dus niet op zichzelf maar is vormgegeven rond verschillende wet- en regelgeving, op nationaal en decentraal niveau. De drie basiswaarden van de gemeente Amsterdam zijn verwerkt in de gedragscode net als de vijf principes. De drie basiswaarden van de stad zijn: open, actief en integer. De vijf principes van de gemeentelijke organisatie zijn: alles wat ik doe, doe ik voor Amsterdam, ik geef en neem verantwoordelijkheid voor resultaten, bespreken, afspreken en aanspreken, ik leer en verbeter dagelijks, fouten maken mag en ik vertrouw op andermans vakmanschap. De gedragscode kent zeven onderwerpen met elk eigen regels. De zeven hoofdstukken zijn: omgaan met anderen, tegengaan van belangenverstrengeling, tegengaan van corruptie, omgaan met informatie, gebruik van bedrijfsmiddelen, gedrag in de privésfeer en naleving van de gedragscode. De directeur van een afdeling, stadsdeelsecretaris of gemeentesecretaris bepaald of er regels zijn overtreden. Als er sprake is van een overtreding kan er worden gesproken met elkaar hierover, een persoonsgericht onderzoek worden ingesteld of een risicoanalyse worden ingevoerd. Tevens staat in de gedragscode opgenomen hoe een persoonsgericht onderzoek verloopt, wat wordt gezien als een integriteitsschending en welke straffen kunnen worden opgelegd (Gemeente Amsterdam, 2018c).

2.7 De Ambtenarenwet

In dit onderzoek wordt er onderzoek verricht op het niveau van ambtenaren werkend bij de gemeente Amsterdam. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden: *Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam om integriteitsschendingen te voorkomen of in goede banen te leiden?* is inzicht vereist in de wettelijke regels met betrekking tot de Ambtenarenwet. Hieronder volgt een beschrijving van de Ambtenarenwet.

In de Ambtenarenwet wordt benadrukt dat ambtenaren werkzaamheden moeten verrichten als een goed ambtenaar. Dit vindt je terug in de volgende twee passages:

“ het bevoegd gezegen de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen” (Artikel 125ter Ambtenarenwet)

“de ambtenaar is gehouden zijn betrekking nauwgezet en ijverig te vervullen en zich ook overigens gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt ” (artikel 125 quinquies Ambtenarenwet)

Ook wordt er in de Ambtenarenwet ingegaan op het hebben van nevenfuncties als ambtenaar in artikel 125 van de Ambtenarenwet uinques, lid 1 onder b tot en met d. In de gedragscode van de gemeente Amsterdam wordt hier ook op ingegaan en worden er enkele vragen aan de ambtenaar gesteld. Voorwaarde is dat nevenfuncties worden gemeld, geregistreerd en openbaar gemaakt en dat functies die in verband kunnen worden gebracht met de functie worden verboden.

De Ambtenarenwet gaat ook in op de omgang van informatie en specifiek de geheime informatie. Dit is te vinden in regel 125a, lid 3 van de Ambtenarenwet. De ambtenaar is verplicht de informatie die de ambtenaar met zijn functie ter kennis heeft genomen geheim te houden. Binnen de gedragscode van de gemeente Amsterdam is dit punt benoemd en verder uitgewerkt in de gedragscode van de gemeente Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2018b).

Als laatste gaat de Ambtenarenwet ook over de naleving van de gedragscode en specifiek over het melden van misstanden. Dit is te vinden in artikel 125 quinquies, lid 1 en 3. Er wordt gesproken dat een ambtenaar geen nadelige gevolgen mag ondervinden wanneer de ambtenaar een misstand aankaart binnen de organisatie. Binnen de gedragscode van de gemeente Amsterdam is dit punt aangestipt en verder uitgewerkt (Overheid, 2018b).

3. Methode

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het voorkomen van integriteitsschendingen en het adequaat afhandelen hiervan?* Dit hoofdstuk gaat in op de methode van het onderzoek. Eerst zal er worden uiteengezet welke methoden en strategieën er zijn gebruikt alvorens er wordt beargumenteerd hoe de selectie van casussen heeft plaatsgevonden. Aan het einde van het hoofdstuk zullen de voor- en nadelen van de gekozen aanpak worden beschreven.

3.1 Gevalsstudie (Casestudy)

De basis van dit onderzoek is een kwalitatieve onderzoeksmethode en bestaat uit een casestudie. In dit onderzoek is er gewerkt met meerdere gevalstudies (casestudies). In dit onderzoek is er gewerkt met drie integriteitsschendingen van ambtenaren binnen de gemeente Amsterdam. De gevalstudie is een kwalitatieve methode die uitgaat van een interpretatieve benadering en wordt gebruikt om een gebeurtenis middels een systematische aanpak te onderzoeken. "A case study is an in-depth inquiry into a topic or phenomenon within its real-life setting (Yin, 2014). Het doel van een gevalstudie is om de dynamiek van de gebeurtenis in relatie tot de omgeving te begrijpen (Eisenhardt, 1989). In een gevalstudie wordt er vaak gewerkt met een klein aantal gebeurtenissen gecombineerd met een groot aantal indicatoren. In deze gevalstudie is er gewerkt met drie casussen, hierdoor kan er gesproken worden van een multiple case study. Door te werken met meerdere casussen is de kans groter om bewijs te vinden.

Daarnaast wordt er gewerkt met een embedded case: alle casussen zijn afkomstig uit de gemeente Amsterdam maar binnen diverse ambtelijke entiteiten (Yin, 2014). Er zijn meerdere observaties gedaan in de gevalstudie, deze zijn te herleiden tot een fenomeen, in dit onderzoek de effectiviteit van het integriteitssysteem. In dit onderzoek worden meerdere empirische observaties gedaan betreft integriteitsschendingen van ambtenaren die allemaal hetzelfde verschijnsel verklaren. Het onderzoek is deductief van aard omdat de theorie als leidraad wordt genomen om de verkregen data te analyseren op basis van het model (Saunders, Lewis en Thornhill, 2016).

Het werken met een gevalstudie heeft meerdere voor- en nadelen. Een van de grote voordelen van een gevalstudie is bij de verkenning van een gebeurtenis of een probleem. Een gevalstudie geeft de mogelijkheid tot diepgang en hoge mate van details van het materiaal

van de analyses. Het verzamelen van relevant materiaal vindt plaats door middel van een analyse van verschillende primaire en secundaire bronnen zoals onderzoeksrapporten, debatten en mediaberichtgeving. Dit proces zal verder worden beschreven in de volgende paragraaf. Een van de nadelen van een gevalstudie is het gebrek aan mogelijkheden voor een statistische generalisatie. De resultaten zijn niet altijd representatief voor andere gevallen. Analytische generalisatie is wel mogelijk, de keuze gemaakt bij dataverzameling en -analyse zijn hierbij steeds terug te leiden tot de keuzes gemaakt in de analyse. De empirische resultaten zullen inzicht geven in de mate waarin het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam werkt in relatie tot de verschillende integriteit managementstijlen. De bevindingen uit dit onderzoek kunnen leiden tot meer inzicht in de kennisvorming rond de effectiviteit van integriteitssysteem en integriteitsmanagement.

Naast de gevalstudie wordt er ook een literatuurstudie gedaan, deze is reeds beschreven in hoofdstuk twee. De literatuurstudie bevat het theoretisch deel van dit onderzoek en is volledig tot stand gekomen met behulp van bestaande academische literatuur. Het theoretisch kader is gevormd voordat er enige vorm van onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit staat ook bekend als de theory-before-research-model en is veelvuldig gebruikt in de sociale wetenschappen (Berg & Lune, 2012)

3.1.1 Case-selectie

Voor een betrouwbaar onderzoek is een zorgvuldige casusselectie van belang. Het aantal casussen in het onderzoek is beperkt en wordt bepaald door tijd, ruimte en financiële mogelijkheden. Er bestaande verschillende wijze om casussen te selecteren. In dit onderzoek zullen inhoudelijke kenmerken van de casussen centraal staan. Voldoende bronnen over de casussen is van belang voor voldoende empirische resultaten (Swanborn, 1996, 56-61). Bij een gevalstudie is het van belang casussen te selecteren die kunnen voldoen aan een valide test van de theorie (De Vaus, 2001).

In dit onderzoek worden drie casussen geanalyseerd. Iedere casus bevat een integriteitschandaal van een ambtenaar bij de gemeente Amsterdam. Tijdens de projectgroep "Integriteit en Corruptie" is er een selectie gemaakt van meerdere integriteitschendingen. De criteria die hierbij zijn gehanteerd: 1) integriteitsschendingen binnen de gemeente Amsterdam sinds, 2) sinds 2007 in verband met de internationale conferentie over integriteitssystemen in diverse wereldsteden en 3) door ambtenaren. De casussen waar veel over geschreven is zijn hierbij geselecteerd, want hoe rijker de casus hoe beter de toets. De

definitieve selectie heeft geresulteerd in drie casussen die centraal staan in dit onderzoek. Dit heeft geresulteerd in de volgende selectie van casussen: een ambtenaar betrokken bij het programma radicalisering en polarisatie betrokken bij belangenverstrengeling, een ambtenaar in Amsterdam Noord betrokken bij fraude bij de Vastgoed afdeling en een ambtenaar in Amsterdam West betrokken bij fraude met transportmiddelen van de gemeenten.

3.2 Operationalisering van de concepten

Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag is het nodig dat de begrippen integriteit, integriteitsschendingen, integriteitsmanagement en ethisch leiderschap uitgelegd worden en meetbaar zijn.

Het concept integriteit is in het theoretisch kader uitgewerkt. Er is gekomen tot een definitie: integriteit wordt gezien als “overeenkomstigheid met geldende morele waarden, normen en regels” (Huberts, 2005, p.7). In dit onderzoek gaat het hier om integriteitsschendingen in de gemeente Amsterdam. Dit betreft dus het handelen in strijd met de geldende morele waarden, normen en regels. De gemeente heeft een lijst opgesteld met integriteitsschendingen, op basis van deze lijst is een integriteitsschending geoperationaliseerd als: belangenverstrengeling, manipulatie van, of misbruik van (de toegang tot) informatie, onverenigbare functies/bindingen/activiteiten, strafbare feiten binnen werktijd zoals diefstal, verduistering, fraude, corruptie, strafbare misdrijven buiten werktijd, verspillingen en misbruik van gemeentelijke eigendommen en ongewenst gedrag: agressie, geweld, discriminatie, (seksuele) intimidatie, pesten, stalken etc.

(Gemeente Amsterdam, 2018c). De operationalisering van een integriteitsschending in dit onderzoek is terug te vinden in tabel 5.

Tabel 5: Operationalisatie Integriteitsschending Gemeente Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2018c)

<u>Integriteitsschending bij de Gemeente Amsterdam</u>
Belangenverstrengeling
Manipulatie van, of misbruik van (de toegang tot) informatie
Onverenigbare functies/bindingen/activiteiten
Strafbare feiten binnen werktijd zoals diefstal, verduistering, fraude, corruptie
Strafbare misdrijven buiten werktijd
Verspillingen en misbruik van gemeentelijke eigendommen
Ongewenst gedrag: agressie, geweld, discriminatie, (seksuele) intimidatie, pesten, stalken

In de literatuur zijn twee integriteit managementbenaderingen beschreven. Beide benaderingen worden geoperationaliseerd om de eerste verklarende verwachting te kunnen toetsen.

De compliance benadering staat voor het gebruik van externe controles om toezicht te houden op onethisch gedrag en integriteitsschendingen. Voorbeelden zijn een wetgeving en een gedragscode (Paine, 1994; Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.118). De benaderingen wordt geoperationaliseerd vanuit de verschillende vormen die de benadering kan aannemen. De volgende vormen zijn onderdeel van de compliance benadering in dit onderzoek: landelijke wetgeving, lokale wetgeving, regels, sancties en procedures.

De value benadering staat voor het stimuleren en belonen van ethisch gedrag. Voorbeelden zijn het bieden van trainingen of onderwijs (Paine, 1994; Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.118). De benaderingen wordt geoperationaliseerd vanuit de verschillende vormen die de benadering kan aannemen. De volgende vormen zijn onderdeel van de value-benadering in dit onderzoek: trainingen, onderwijs, een integriteitsambtenaar, een vertrouwenspersoon en een integriteitsorgaan.

In het theoretisch kader is er een tweede verklarende verwachting geformuleerd over de invloed van ethisch leiderschap op een integriteitssysteem. Ethisch leiderschap kan worden vorm gegeven rond drie voorwaarden: zichtbare actie van de manager, beloningen en discipline en communicatie over ethiek en waarden door de manager (Lasthuizen, 2008). De volgende vormen van leiderschap zijn onderdeel van ethisch leiderschap in dit onderzoek: de rol van de manager op het gebied van integriteit is vastgelegd, het

communiceren door de manager over ethiek en waarden en een beloning- en sanctiesysteem.

3.3 Voor- en nadelen van de onderzoeksopzet

In dit onderzoek wordt een integriteitssysteem geanalyseerd. Door te kiezen voor een onderzoeksmethode kan er in de analyse worden ingegaan op specifieke elementen van de drie casussen. Echter, de keuze voor een onderzoeksmethode kent ook nadelen. In dit onderzoek is er gewerkt met een kleine N, er zijn slechts drie casussen onderdeel van de studie. Dit zorgt ervoor dat de mate van generaliseerbaarheid laag is. Om een volledig beeld te krijgen van hoe effectief het integriteitssysteem is is er een meer uitgebreide analyse nodig waarin de selectie van het aantal casussen groter is en over een langere periode van tijd. Hierdoor neemt de generaliseerbaarheid van de resultaten toe. Daarnaast is er in het onderzoek ook gebruik gemaakt van een diepte-interview. Dit instrument is een aanvulling op de beschrijving van casuïstiek. In dit onderzoek wordt er middels casuïstiek en een beschrijving van het integriteitsbeleid een gedetailleerde analyse gemaakt hoe effectief het integriteitsbeleid is. Dit onderzoek zal deel uit maken van "Center for Public Values and Ethics" van de Leiden. Dit project heeft als doel om de analyse die Dr. T. Kerkhoff heeft gemaakt in zijn proefschrift uit te breiden naar de hedendaagse tijd. Dit onderzoek heeft bijgedragen aan het onderzoek door middel van het uitwerken van casuïstiek op het niveau van de gemeente Amsterdam.

4. Resultaten

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is inzicht nodig in integriteitsschendingen van ambtenaren binnen de gemeente Amsterdam. De resultaten van deze casussen zullen worden gebruikt om met behulp van een analyse een antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

4.1 Casuïstiek

De volgende drie casussen zullen worden omschreven in dit hoofdstuk:

- Een ambtenaar betrokken bij het programma radicalisering en polarisatie betrokken bij belangenverstrengeling
- Een ambtenaar werkend bij het stadsdeel Amsterdam Noord betrokken bij fraude
- Een ambtenaar werkend bij het stadsdeel Amsterdam West betrokken bij fraude

4.2 Ambtenaar Project Radicalisering en Polarisatie

De eerste casus in dit onderzoek gaat over een integriteitsschending in de gemeente Amsterdam van een ambtenaar. In deze casus staat de volgende integriteitsschendingen centraal: belangenverstrengeling.

In deze casus staat een integriteitsschending centraal die zich af heeft gespeeld in de context van de steeds grotere groep van jongeren die radicaliseert in Amsterdam. De gemeente Amsterdam wilde een actie teweegbrengen tegen deze ontwikkeling. De gemeente Amsterdam zette een project op genaamd de “grijze campagne”. Dit project staat symbool voor tegengeluid tegen de ontwikkeling waarbij veel jongeren radicaliseren. Voormalig burgemeester Eberhard van der Laan had een belangrijke rol in dit project, hij nam het initiatief tot het project en was betrokken bij belangrijke beslissingen. In oktober 2017 overleed burgemeester van der Laan. In de periode van het overlijden van burgemeester van der Laan was de zaak veel in het nieuws (Koops, 2017a).

De centrale persoon in deze casus is Saadia a.T. Saadia werkte sinds 2016 als ambtenaar bij de gemeente Amsterdam. Zij was de belangrijkste contactpersoon op het gebied van het anti-radicalisering dossier voor de voormalig burgermeester, Eberhard van der Laan. Saadia a.T. werkte als projectmanager bij het project radicalisering en polarisatie, dit is onderdeel van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid. Vanuit haar functie was zij betrokken bij een geheim project dat de codenaam “grijze campagne” droeg. Andere personen die een rol spelen in deze casus naast Saadia a.T. en voormalig burgemeester van der Laan is de

tweede projectmanager van het project radicalisering en polarisatie en het bestuur van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid waaronder het project viel (Sterrenburg, 2017).

De afdeling Openbare Orde en Veiligheid heeft in 2016 een één ontvangen voor haar integriteit vertelt de integriteitsadviseur van de gemeente Amsterdam. De afdeling werkt met veel vertrouwelijke informatie, onder maatschappelijke druk en is hierdoor extra gevoelig voor integriteitschendingen. De groep valt onder de wet bibob en maakte haar eigen regels. Het is een groep die zich snel afzondert en tegelijkertijd waakt over de stad (NOS, 2018).

Het project waar Saadia a.T. voor werkte droeg de naam de “grijze campagne”. Het project had als doel het bieden van een sterke tegenboodschap die moest voorkomen dat jongeren radicaliseren en de neiging ontwikkelen geweld te gaan gebruiken. Het idee van de projectgroep was dat het niet sterk is als dit een soort SIRE-campagne is. Met deze reden is er gekozen voor een geheim project waarbij het niet duidelijk is dat de gemeente Amsterdam de afzender is. Het project de “grijze campagne” bevat 25 filmpjes die, met goedkeuring van de burgemeester, online zouden worden geplaatst. In de filmpjes is een Marokkaanse Amsterdammer ingehuurd die opmerkingen maakt over een afwezige vader in zijn leven, meisjes en zijn ervaringen met de politie.

Saadia a.T. vond samen met haar collega een geschikte acteur, de acteur wordt gevraagd facturen te versturen vanaf een apart opgericht bv in verband met de geheime status van het project. Religie heeft tot dusver geen rol gespeeld in de filmpjes. Door ontwikkelingen in december 2016 in de Ummah-moskee wilde voormalig burgemeester toch het onderwerp religie betrekken in de filmpjes. Door interne omstandigheden komt het project stil te liggen. Voormalig burgemeester van der Laan stopt het project niet, hij zoekt ruzie met zijn ambtenaren en is bang af te moeten treden wanneer de filmpjes naar buiten komen. De manager van Saadia en haar collega stapt begin 2017 op, in juni dient Saadia haar ontslag in, twee weken later wordt ze geschorst.

De eerste signalen van een integriteitschendingen komen al in april 2017 naar voren. De manager is dan reeds opgestapt, Saadia nog niet. Bureau Integriteit merkt de facturen van de ingehuurde acteur op. Met deze signalen wordt op dat moment niks gedaan. Wanneer Saadia a.T. haar ontslag in juni 2017 indient worden de eerdere gesignaleerde signalen van Bureau Integriteit opnieuw bekeken. Saadia wordt geschorst en de gemeente doet aangifte bij de politie wegens belangenverstrengeling en fraude. Het dossier dat bij de politie wordt aangeleverd bevat de facturen maar geen informatie over de “grijze campagne”. In augustus

2017 krijgt Saadia strafontslag van haar voormalige werkgever.

Vanaf de zomer van 2017 informeert de burgemeester de gemeenteraad over de ontstane situatie met betrekking tot een integriteitsschending binnen de gemeenten. Het onderzoek van Bureau Integriteit wordt tegen het einde van de zomer in 2017 gepubliceerd. Uit het onderzoek blijkt dat het om een vrouwelijke ambtenaar ging die betrokken was bij een project over radicalisering en polarisatie. Het onderzoek concludeert dat Saadia a.T. schuldig is aan belangenverstrengeling. De acteur die een centrale rol heeft gespeeld in de filmpjes stond in relatie met Saadia a.T. Ook heeft het onderzoek aandacht besteed aan de facturen die werden verstuurd door de acteur, de vriend van Saadia a.T. (Sterrenburg, 2017; Koops, 2017b). De integriteitsadviseur van de gemeente vertelt dat Saadia veelal solistisch werkt.

Een van de belangrijkste debatten vond 14 september 2017 plaats in de gemeenteraad. Onderwerp van gesprek was het project op het gebied van polarisatie en radicalisering. De burgemeester probeerde de zorgen weg te nemen van de gemeenteraadsleden. In dezelfde maand vond nog een debat plaats waar werd toegezegd dat een taskforce het beleid gaat evalueren en dit nog wordt gedeeld met de raad. Naar aanleiding van het bericht van de burgemeester en het onderzoek van bureau integriteit zijn er nog meerdere debatten in de gemeenteraad geweest over de integriteitsschending en het beleid van de gemeente op het gebied van radicalisering en polarisatie (AT5, 2017).

In december 2017 vindt de eerste rechtszaak plaats, geïnitieerd door Saadia a.T. Zij gaat in tegen haar strafontslag en vindt dat de verhalen in de media zijn opgeblazen en haar in een slecht daglicht hebben geplaatst. Een belangrijke vraag tijdens de zitting is of het gevoerde bewijs, belangenverstrengeling, geldig is. De rechter concludeert dat de reden van de straf, belangenverstrengeling, geldig is. Er wordt geen uitspraak gedaan over de vorm van de straf, het strafontslag (Koops, 2017b).

In februari 2018 komen de eerste definitieve rapporten uit van Bureau Integriteit over de integriteitsschending, die van een taskforce, een externe adviescommissie en een quick-scan op het gebied van het radicalisering beleid van experts. Bureau integriteit komt met drie belangrijke conclusies in hun rapport. Ten eerste, er is sprake geweest van belangenverstrengeling gezien de relatie tussen Saadia a.T. en de acteur die het projectteam had ingehuurd. Ten tweede, de gemeente is financieel benadeeld door de acties van Saadia a.T. Ten derde, de reden dat de gemeente haar ambtenaar heeft gestraft is een geldige reden concludeert ook de voorzieningsrechter. De taskforce heeft ook onderzoek gedaan naar de

afdeling en komt met enkele conclusies om integriteit beter te waarborgen binnen de afdeling. Integriteit heeft niet de aandacht gekregen binnen de afdeling die nodig is. De taskforce doet aanbeveling die gaan over het integriteitsbewustzijn en een betere balans tussen de bedrijfsvoering en de inhoud. Ook is er inhoudelijk door een groep experts gekeken naar het Amsterdamse antiradicaliseringsbeleid. De voornaamste bevinding van de groep experts is dat het beleid op de inhoudelijke kant dient te worden versterkt, op dit punt doen zij ook aanbevelingen. De reactie van het College op het rapport luidt dat de aanbevelingen van Bureau Integriteit en de taskforce worden overgenomen en de aanbevelingen van de externe experts zullen nog worden gereflecteerd voor de zomer van 2018 (Gemeente Amsterdam, 2018d)

Voor de zomer van 2018 kwam het College met een reflectie op de eerder gepresenteerde aanbevelingen op het gebied van het beleid tegen radicalisering. Een aanbeveling was dat er een breder netwerk moest gaan ontstaan van sleutelpersonen in de stad. Het College heeft de eerste stappen gezet, in samenwerking met de decentrale niveaus in de stad. In 2019 zal er opnieuw worden gekeken naar de vooruitgang en de mogelijke stappen die kunnen worden gezet (Gemeente Amsterdam, 2018e).

In juli 2018 vindt er opnieuw een zitting in de rechtbank plaats, Saadia a.T. ontbreekt in de rechtbank. Haar advocaat meldt dat Saadia a.T. zich in het buitenland bevindt, de locatie wordt niet gedeeld. De reden van het vertrek naar de buitenland is dat zij geen mogelijkheden tot werk meer heeft gezien sinds de beschuldigingen (Telegraaf, 2018).

De dan net aangetreden burgemeester, Femke Halsema, informeert de gemeenteraad over haar visie op het radicaliseringsbeleid in de zomer van 2018. In vergelijking met Van der Laan slaat zij een nieuw pad in waar er niet wordt samengewerkt met Salafistische organisaties. Burgemeester Halsema wil op zoek gaan naar nieuwe relaties en netwerken ze denkt hierbij aan het werken met vrijdenkende jonge mensen en vrouwen (Koops, 2018).

Nadat zij drie maanden burgemeester is geeft Halsema een statement over hoe belangrijk het is dat het gemeentelijk apparaat open en eerlijk is. Zowel Halsema als het College van Burgermeester en de Wethouders willen dit onderwerp meer aandacht gaan geven. Tegelijk met deze uitspraak verteld zij over nieuwe maatregelen die de gemeente Amsterdam heeft om ambtenaren met een vertrouwelijke positie beter te kunnen screenen. Dit is mogelijk in samenwerking met de AIVD, dit is onderdeel van recente afspraken met de

minister van Binnenlandse Zaken (Algemeen Dagblad, 2018).

In het laatste halfjaar van zijn aanstelling als gemeentesecretaris was Arjen van Gils hoofd van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid. Arjan van Gils wilde de afdeling weer op orde krijgen na het incident dat veel impact heeft gehad op de afdeling. Samen met Bureau Integriteit wordt er gewerkt aan het vertrouwen op de afdeling en het moreel beraad vertelt de integriteitsadviseur. Het incident heeft veel impact gehad binnen de afdeling hierdoor is de afdeling wantrouwend tegenover Bureau Integriteit. Er heerst het gevoel dat het bureau een van hen hebben gepakt. Er wordt gebruik gemaakt van maatwerk binnen de afdeling en er wordt stap voor stap gewerkt naar een betere situatie binnen de afdeling. Dit traject is naar verwachting eind 2018 afgesloten heeft de integriteitsadviseur van de gemeente Amsterdam verteld.

4.3 Een groep ambtenaren in Amsterdam Noord betrokken bij vastgoedfraude
De tweede casus in dit onderzoek gaat over een integriteitsschending binnen de gemeente Amsterdam. In deze casus staat de volgende integriteitsschending centraal: fraude.

In deze casus staat een integriteitsschending centraal die zich afspeelt in de context van een van de stadsdelen die de gemeente kent, Amsterdam Noord. De stadsdelen zijn bezig met het uitvoeren van het beleid van de centrale gemeente. Het is belangrijk dat wat de stadsdelen doen past bij de vraag van het stadsdeel en aansluit bij het beleid voor de hele stad. De integriteitsschending vindt plaats binnen de afdeling vastgoed, van het stadsdeel Amsterdam Noord.

De centrale personen in deze casus zijn vier ambtenaren van de afdeling Vastgoed in Amsterdam Noord. Zij hebben voor een langere periode misbruik gemaakt van hun positie en worden ervan verdacht miljoenen te hebben verduisterd. Andere belangrijke personen die betrokken waren bij deze casus zijn de anderen ambtenaren van het stadsdeel Amsterdam Noord en specifiek de afdeling Vastgoed, de stadsdeelsecretaris, de gemeentesecretaris Arjen van Gils en de burgemeester Eberhard van der Laan.

De ambtenaren zaten in de positie om de opdrachten van het stadsdeel Amsterdam Noord terecht te laten komen bij bekenden. Deze bekenden hebben te hoge bedragen gefactureerd voor de opdrachten. Daarnaast waren deze bedrijven vaak niet primair werkzaam in de sector die gewenst was bij de opdracht. Hierdoor wisten de vier ambtenaren zich voor ongeveer drie miljoen euro te verrijken. Dit vond plaats in de periode van 2010 tot

en met 2015.

De eerste signalen van een integriteitschending kwamen aan het licht in mei 2015, aldus de integriteitsadviseur. Volgens de integriteitsadviseur was het een bijzondere melding. Een ambtenaar van een afdeling binnen de gemeente Amsterdam maakte melding van het vermoeden van fraude op de afdeling vastgoed binnen het stadsdeel Amsterdam Noord. De ambtenaar was zelf vastgoedbeheerder binnen de stad. De ambtenaar had zelf signalen opgevangen de afgelopen jaren. De ambtenaar was bekeerd in de jaren die volgde en voelde zich schuldig: hij moest de waarheid vertellen. Bureau Integriteit startte een onderzoek naar aanleiding van de melding, de integriteitsschending werd gevalideerd door Bureau Integriteit. Hetzelfde Bureau Integriteit deed op aanvraag van de stadsdeelsecretaris een vervolgonderzoek. Aan het einde van het onderzoek werden de ambtenaren geconfronteerd met de resultaten van het onderzoek en vond er wederhoor plaats.

De straf werd voorgedragen door de afdeling Juridische Zaken aan de stadsdeelsecretaris. De stadsdeelsecretaris kan dit advies overnemen of niet, wanneer dit niet gebeurd moet dit beargumenteert gebeuren. De stadsdeelsecretaris nam de aanbeveling over voor de maatregelen van strafontslag (Kossen, 2016).

De gemeenteraad werd voor de zomer van 2016 geïnformeerd over een groep van vier ambtenaren binnen het stadsdeel Amsterdam Noord die verdacht zijn van fraude. Een intern onderzoek van de gemeente heeft hier bewijs voor gevonden. Uit het onderzoek van Bureau Integriteit is naar voren gekomen dat minimaal vier ambtenaren betrokken zijn geweest bij fraude op de afdeling vastgoed in Amsterdam Noord. De gemeente heeft een procedure gebruikt tot strafontslag van de ambtenaren.

In twee zaken heeft de gemeente Amsterdam aangifte gedaan bij de politie. De gemeente Amsterdam wilt graag het geld terug dat zij hebben verloren met de zaak. Een woordvoerder vertelt dat de zaak over vele miljoenen gaat. Het onderzoek van deze casus is in de zomer van 2016 afgerond (Borren, 2016; Zwaga, 2016).

4.4 Ambtenaar Amsterdam West Transportmiddelen

De derde casus in dit onderzoek gaat over een integriteitsschending in de gemeente Amsterdam. In deze casus staat de volgende integriteitsschending centraal: fraude.

In deze casus staat een integriteitsschending centraal die zich afspeelt in de context van een van de stadsdelen die de gemeente kent, Amsterdam West. De stadsdelen zijn bezig

met het uitvoeren van het beleid van de centrale gemeente. Het is belangrijk dat wat de stadsdelen doen past bij de vraag van het stadsdeel en aansluit bij het beleid voor de hele stad. De integriteitschending vindt plaats binnen de afdeling van transportmiddelen van de gemeente Amsterdam, specifiek in het stadsdeel Amsterdam West. Dit gebied valt binnen het cluster interne dienstverlening van de gemeente Amsterdam. Andere belangrijke personen in deze casus zijn de echtgenoot van ambtenaar Chany R, de manager en de assistent van dezelfde afdeling als waar Chany R werkzaam was, de gemeentesecretaris Arjen van Gils en de voormalig burgemeester Eberhard van der Laan

De centrale persoon in deze casus is Chany R. Chany R was ambtenaar bij de gemeente Amsterdam sinds 2007, in de functie van wagenparkbeheerder. In deze functie was hij verantwoordelijk voor alle transportmiddelen van de gemeente. Hier vallen auto's onder maar ook tractors en trailers (Dun, 2018). De integriteitsadviseur van de gemeente Amsterdam heeft verteld dat collega's Chany R omschreven als een opvallend figuur binnen de afdeling. Hij droeg vaak een hoed, bracht een wandelstok met zich mee met een gouden knop en reed in een luxeauto, een Porsche.

De integriteitsadviseur van de gemeente Amsterdam vertelt dat de eerste signalen van een integriteitsschending in 2015 aan het licht kwamen. Een politieambtenaar vond in privetijd een boot die op marktplaats te koop stond die gelinkt kon worden aan de ambtenaar. Ook startte de recherche een onderzoek naar Chany R en zijn vrouw vanwege de hoge prive uitgaven van het koppel. Tijdens een inval bij hen thuis waren er meerdere items gevonden die gelinkt werden aan een integriteitsschending. De volgende items werden gevonden en in beslag genomen: meerdere iPads, laptops en zonnebrillen en horloges van luxe merken (Dun, 2018)

Chany R heeft in een periode van meerdere jaren meer dan 114 auto's en andere producten – op papier ingekocht – voor de gemeente. Het bedrijf waar de gemeente de diverse producten af nam stond op naam van de vrouw van R. De ambtenaar maakte gebruik van de bestaande contracten met het bedrijf Leaseplean. Alle facturen werden zonder problemen betaald door de gemeente. In werkelijkheid kwam het geld terecht bij een inactieve bv op naam van de vrouw van Chany R. Dit alles gebeurde tussen 2010 en 2015 in het stadsdeel Amsterdam West. Het bedrag dat betrokken is bij de integriteitsschending is ongeveer twee miljoen (Wolthuizen, 2016).

De integriteitsadviseur van de gemeente vertelt dat de eerste incidenten van fraude

van kleine aard waren, de incidenten die daarop volgde werden groter en met meer risico genomen. Facturen werden vaak tegelijk en rond lunchtijd verstuurd en goedgekeurd. Er zijn ongeveer twintig punten van controle in het inkoopproces bij de gemeente, bij geen enkele van deze controlepunten ging een rode vlag omhoog. Het ging uiteindelijk om een totaalbedrag van 4,3 miljoen euro.

In oktober 2018 is de casus besproken in de rechtbank van Zwolle. De advocaat van R claimde dat de gemeente Amsterdam ook verantwoordelijk is voor het ontstaan van de ontstane situatie. Door een gebrek aan regels, procedures, toezicht en leiderschap hebben de problemen zich kunnen voordoen (Algemeen Dagblad, 2017). De integriteitsadviseur van de gemeente Amsterdam vertelt dat zij tot nu toe in alle rechtszaken gelijk hebben gekregen. Daarnaast loopt er ook een rechtszaak tegen bedrijven die betrokken waren bij de fraude. De gemeente Amsterdam wil de uitzondering hebben nooit meer zaken te hoeven doen met deze bedrijven, de overheid mag eigenlijk geen bedrijven uitsluiten om zaken mee te doen.

De burgemeester heeft richting de gemeenteraad al mogelijke oorzaken benoemd hoe de recente integriteitschending heeft kunnen plaats vinden. Het gaat hier om het ontbreken of het hebben van te weinig regels en procedures, controle en leiderschap. De gemeente Amsterdam heeft door alle ontwikkelingen op het gebied van integriteit in dit jaar het beleid aangescherpt op het gebied van inkopen en aanbestedingen, dit is onderdeel van een "antifraude offensief" (Dun, 2016). De integriteitsadviseur van de gemeente adviseur laat weten dat in de periode rond het kerstreces de burgermeester het gesprek met de afdelingsdirecteuren gelijk is aangegaan, sommige moesten terugkomen van het kerstreces. De burgermeester gaf zelf veel aandacht aan deze integriteitschending, de gemeente moest weer de controle terugkrijgen over de eigen bedrijfsvoering. De burgermeester maakte één op één afspraken met directeuren, zo kreeg het anti-fraudeoffensief vorm. Bureau Integriteit hielp bij het beoordelen van de plannen die werden aangeleverd door de directeuren van de afdelingen. Vanaf 2019 zal het anti-fraude offensief 2.0 gaan plaats vinden en verder vorm krijgen. Dat de burgermeester een rol had hier is uitzonderlijk, dit valt normaliter onder de hoed van de gemeentesecretaris.

De integriteitsadviseur van de gemeente Amsterdam heeft verteld dat veel collega's in het begin verbaast waren toen de integriteitsschending aan het licht kwam, maar vervolgens het wel konden voorstellen. Toen erover in gesprek werd gegaan kwam naar voren dat er

altijd wel signalen waren maar geen vragen werden gesteld aan elkaar of melding werd gemaakt door meerdere mensen binnen de afdeling.

5. Analyse

In deze scriptie staat het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam centraal. *Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het voorkomen van integriteitsschendingen en het adequaat afhandelen hiervan?* In hoofdstuk twee is de theorie en het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam beschreven. In hoofdstuk drie is de onderzoeksopzet beschreven. In hoofdstuk vier zijn er drie casussen beschreven waar sprake was van een integriteitsschending bij de gemeente Amsterdam. In dit hoofdstuk wordt het integriteitssysteem geanalyseerd. De eerste stap is het maken van een overzicht van de overeenkomsten en verschillen tussen de casussen. De tweede stap is de analyse van de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam bij de casussen.

Het doel van de analyse is het beantwoorden van drie empirische deelvragen:

- i. Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het voorkomen van integriteitsschendingen in de drie casussen?
- ii. Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het adequaat afhandelen van integriteitsschendingen in de drie casussen?
- iii. Welke factoren verklaren de effectiviteit van het integriteitsysteem van de gemeente Amsterdam in het voorkomen en afhandelen van integriteitsschendingen?

De volgende twee verklarende verwachtingen worden getoetst in de analyse:

P₁ Het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam is effectief omdat het een vorm van synthese van de twee benaderingen van integriteitsmanagement kent

P₂ Het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam is effectief omdat het oog heeft voor ethisch leiderschap

5.1 Overeenkomsten en verschillen in de casussen

In dit onderzoek staan drie casussen centraal met een integriteitsschending binnen de gemeente Amsterdam.

Als eerste stap is het belangrijk te definiëren welke soort integriteitschendingen worden onderzocht. De eerste casus gaat over Saadia a.T. en betreft belangenverstrengeling, zij was werkzaam op de afdeling Openbare Orde en Veiligheid. Deze leidinggevende ambtenaar had een liefdesrelatie met de persoon die werd ingehuurd voor het project waaraan werd gewerkt door haar. De tweede en derde casus betreffen fraude. De eerste casus vond het meest recent plaats, in de periode van 2016 tot en met 2017. In 2017 werd er een melding gemaakt van een schending. Er werd onderzoek gedaan, de resultaten van dit onderzoek werden pas verder bekeken toen de ambtenaar, Saadia a.T., ontslag nam. De tweede en derde casussen vonden in dezelfde periode plaats: van 2010 tot en met 2015. De melding van de integriteitschendingen zijn ontvangen in het jaar 2015.

Alle drie de casussen vonden plaats binnen een andere eenheid van de gemeente Amsterdam. De eerste casus vond plaats binnen de afdeling Openbare Orde en Veiligheid. Deze casus kan worden toegerekend aan een individu, tegelijkertijd had de afdeling waar werd gewerkt ook invloed op de casus. De afdeling scoorde slecht op integriteit blijkt uit een intern rapport (NOS, 2018). Hierdoor vond deze casus plaats op individueel niveau in de context van institutioneel falen. De tweede en derde casussen vonden beiden plaats op het niveau van een van de stadsdelen van Amsterdam. De tweede casus vond plaats in het stadsdeel Amsterdam Noord, de derde casus vond plaats in het stadsdeel Amsterdam West. De tweede casus vond plaats op individueel niveau door een groep van vier ambtenaren, de derde casus vond plaats op institutioneel niveau vanwege de achterliggende oorzaken en het verbeterproces dat volgde. Bij de derde casus werden producten ingekocht door de gemeente die nooit werden geleverd. Kortom, casus twee en drie vertonen veel overeenkomsten in de type schending, tijdsperiode, het niveau binnen de organisatie en het strafontslag. De eerste casus toont vooral verschillen met casus twee en drie bijvoorbeeld als het gaat om de type schending, de tijdsperiode. Bij alle casussen is er sprake van strafontslag voor de betreffende ambtenaar of ambtenaren.

Een overzicht van de overeenkomsten en verschillen in de casussen is terug te vinden in tabel 6.

Tabel 6: Overeenkomsten en verschillen in casussen

	Casus 1	Casus 2	Casus 3
Type Schending	Belangenverstrengeling	Fraude	Fraude
Jaartal schending	2016-2017	2010-2015	2010-2015
Jaartal melding schending	2017	2015	2015
Niveau binnen organisatie	Afdeling Openbare Orde en Veiligheid	Stadsdeel Amsterdam Noord	Stadsdeel Amsterdam West
Individueel/ institutioneel	Individueel en institutioneel (niveau: afdeling openbare orde en veiligheid)	Individueel	Institutioneel
Individueel/ groepsverband	Individueel en groepsverband (niveau: afdeling openbare orde en veiligheid)	Groepsverband (een groep van vier ambtenaren)	Individueel (werkte samen met zijn vrouw buiten de organisatie)
Strafontslag	Ja	Ja	Ja

5.2 Het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam

De analyse onderzoekt de volgende onderzoeksvraag: *Hoe effectief is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in het voorkomen van integriteitsschendingen en het adequaat afhandelen hiervan?* Om te kunnen reflecteren op het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam dienen er een aantal vragen beantwoord te worden. De onderzoeksvraag richt zich op twee momenten in het integriteitssysteem. Enerzijds wordt de effectiviteit van het integriteitssysteem om integriteitschending te voorkomen binnen de gemeente Amsterdam onderzocht. Anderzijds wordt de effectiviteit van het integriteitssysteem in het kader van of een integriteitsschending adequaat afgehandeld is onderzocht. De analyse richt zich op beide momenten in het integriteitssysteem.

5.2.1 Effectiviteit LIS: Het voorkomen van integriteitsschendingen

Om de eerste deelvraag te beantwoorden is er gekeken naar in welke mate het integriteitssysteem effectief is om integriteitschendingen te voorkomen.

De eerste casus vond plaats in de periode 2016-2017 op de afdeling Openbare Orde en Veiligheid, binnen het project radicalisering en polarisatie. Bij deze casus is bekend dat de afdeling waar de integriteitsschending plaats vond geen zicht had op waar fraude op de loer lag binnen de organisatie (NOS, 2018). Alle afdelingen in Amsterdam werden in 2016 gevraagd

informatie over de integriteitsrisico's aan te leveren bij de toenmalige burgemeester van der Laan en gemeentesecretaris Van Gils: beiden keurden de aangeleverde documenten van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid af. Medewerkers werden vaak niet gescreend voordat zij werkzaam waren op de afdeling, bij nieuwe medewerkers werd geen ambtenareneed afgenomen, oude medewerkers hadden nog steeds toegang tot de afdeling en het is niet duidelijk welke ambtenaren toegang hadden tot de vertrouwelijke informatie waar de afdeling mee werkt (NOS, 2018). Deze informatie karakteriseert de afdeling waar in 2017 een integriteitsschending werd aangekaart. Uit het interview met de integriteitsadviseur van de gemeente Amsterdam blijkt dat de schuldig bevonden ambtenaar solistisch werkte. Ook bleek dat de sfeer niet open genoeg was om vragen te stellen of in gesprek te gaan met elkaar. Uit de casus blijkt dat de ambtenaar een liefdesrelatie had met de persoon die werd ingehuurd door het team dat door haar werd aangestuurd. Dit laat zien dat de cultuur op deze afdeling invloed had op de kans dat integriteitsschendingen konden ontstaan. Er valt hier te concluderen dat het om een individueel incident gaat in de context van institutioneel falen vanwege de cultuur op de afdeling. Het integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam was niet effectief in deze casus. Er was geen controle en toezicht op integriteitssysteem.

De tweede casus vond plaats in de periode tussen 2010 en 2015 in het stadsdeel Amsterdam Noord. Een groep van vier ambtenaren hebben daar meerdere jaren gefraudeerd door opdracht door te spelen naar derden. Nadat de melding werd gemaakt is deze gevalideerd door Bureau Integriteit. Uit vervolgonderzoek bleek dat de ambtenaren schuldig waren en hebben zij strafontslag gekregen. Uit het interview met de integriteitsadviseur van de gemeente Amsterdam blijkt dat er bij het geven van de straf niet alleen is gekeken naar de ambtenaar maar ook naar de situatie om de ambtenaren heen. Welke zaken hebben hier nog meer een rol gespeeld? En welke personen? Naar aanleiding van deze casus is het beleid van de gemeente op het gebied van integriteit niet gewijzigd omdat hier geen reden toe is gevonden in het onderzoek van Bureau Integriteit. Dit wijst op een individueel incident. De conclusie in deze casus is dat met de achtergrond van de melding, gemaakt door iemand die was bekeerd, dit incident anders niet was opgemerkt. Er was geen controle en toezicht op het integriteitssysteem.

De derde casus vond plaats in de periode 2010 en 2015 in het stadsdeel Amsterdam West. Een ambtenaar heeft daar met behulp van zijn echtgenoot gefraudeerd ter waarde van meer dan vier miljoen euro. Nadat de melding werd gemaakt is deze gevalideerd door Bureau

Integriteit. Uit vervolgonderzoek bleek dat de ambtenaar schuldig was en heeft hij strafontslag gekregen. Uit deze casus blijkt dat er geen controle was op verscheidene stappen in het proces van inkoop waar de ambtenaar bij was betrokken vanuit zijn functie op het wagenpark. De integriteitsadviseur van de gemeente vertelt dat de eerste incidenten van fraude van kleine aard waren, de incidenten die daarop volgde werden groter en met meer risico genomen. Facturen werden vaak tegelijk en rond lunchtijd verstuurd en goedgekeurd. Er zijn ongeveer twintig punten van controle in het inkoopproces bij de gemeente, bij geen enkele van deze controlepunten ging een rode vlag omhoog.

Voormalig burgemeester Van der Laan nam de situatie hoog op en startte gelijk met een anti-fraude-offensief op het gebied van bedrijfsvoering in de gemeentelijke organisatie. Alle directeurs werden gevraagd aan te geven waar er binnen hun afdeling risico's lagen op het gebied van integriteit. Naar aanleiding van deze casus is het beleid van de gemeente op het gebied van integriteit gewijzigd. Het incident kon ontstaan door een gat in het systeem in het inkoopproces, dit wijst op een institutioneel incident. Het beleid van de gemeente Amsterdam was niet effectief. Er was geen controle en toezicht op integriteitssysteem.

De conclusie is dat het integriteitssysteem niet effectief was in het voorkomen van integriteitsschendingen in de drie onderzochte casussen. Het integriteitssysteem had onvoldoende toezicht en controle waardoor de incidenten niet konden worden voorkomen. Bij de casus van Saadia, de eerste casus, was er daarnaast sprake van een gesloten cultuur op de afdeling waardoor er weinig aandacht was voor integriteit en moreel beraad.

5.2.2 Effectiviteit LIS: Het onderzoeken van integriteitsschendingen

Als vervolgstap is er gekeken naar hoe effectief het integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam was in het adequaat afhandelen van integriteitsschendingen.

Bij alle drie de casussen is er melding gemaakt van een integriteitsschending. Bureau Integriteit heeft bij alle drie de schendingen de melding opgepakt en de zaak gevalideerd. Vervolgens heeft het bureau ook vervolgonderzoek gedaan waaruit in alle drie de zaken bleek dat een integriteitsschending aannemelijk is. Als resultaat van alle drie de onderzoeken heeft de gemeentesecretaris bij alle drie de casussen het strafontslag opgelegd aan de ambtenaren. Naast de sanctie, opgelegd door de afdeling Juridische Zaken op advies van Bureau Integriteit, hebben er nog twee vervolgacties plaats gevonden. In de eerste casus kan worden geconcludeerd op basis van de informatie van de integriteitsadviseur van de gemeente Amsterdam dat het Bureau Integriteit samen met de afdeling Openbare Orde en Veiligheid

heeft gewerkt aan meer morele oordeelsvorming en moreel beraad binnen de afdeling. In de derde casus heeft de burgemeester samen met de gemeentesecretaris het beleid van de gemeente samen met de directeurs van de afdelingen binnen de organisatie geanalyseerd en verbeterd. Dit staat ook wel bekend als het anti-fraudeoffensief.

Er kan worden geconcludeerd dat er adequaat onderzoek is gedaan naar de drie integriteitsschendingen. De afhandeling van de verschillende integriteitsschendingen verliep adequaat want er zijn sancties uitgedeeld en concrete stappen gezet voor verbetering van het moreel functioneren van de afdelingen.

5.2.3 Integriteitsmanagement

In het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam zijn twee benaderingen van integriteitsmanagement te herkennen: de compliance- en de value-benadering. De compliance benadering in dit onderzoek staat voor het hebben van nationale en decentrale wetgeving, richtlijnen en gedragscodes. Deze benadering is gefocust op de normen in de organisatie: het stellen en het controleren van deze normen. Het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam kent verschillen vormen die onderdeel zijn van de compliance-benadering. De landelijke wetgeving, zoals de ambtenarenwet (Overheid, 2018b), is verwerkt in verschillende vormen, zoals de gedragscode voor Amsterdamse ambtenaren en de Amsterdamse ambtenarenwet, op het niveau van de gemeente Amsterdam. Daarnaast zijn er verschillende procedures in het leven geroepen wanneer er melding wordt gemaakt van een integriteitsschending. Dit is onderdeel van de gedragscode voor ambtenaren. Uit de drie verschillende casussen blijkt dat de verschillende vormen van de "compliance"-benadering aanwezig zijn: wetgeving, regels, sancties en procedures. In de casus van Saadia kwam naar voren dat de ambtseed niet altijd werd afgenomen op de afdeling. Hier waren de verschillende wetgeving, richtlijnen en procedures wel aanwezig maar werden die niet gebruikt en niet gecontroleerd. Ook uit de andere twee casussen in Amsterdam Noord en Amsterdam West blijkt dat de regels en procedures er wel waren maar er niet voldoende op werd toegezien.

De value-benadering is gericht op het belonen en stimuleren van individuen en heeft aandacht voor leiderschap. Deze benadering is gefocust op de waarden in de organisatie: namelijk het communiceren en het waarborgen van de waarden. De benadering staat voor het hebben van trainingen en onderwijs over integriteit en het hebben van een integriteitsambtenaar en een integriteitsbureau. Het integriteitssysteem van de gemeente

Amsterdam kent verschillen vormen die onderdeel zijn van de value-benadering zoals een bijeenkomst over integriteit die is gekoppeld aan het afleggen van de ambtseed, er is onderwijsbudget voor ambtenaren, er zijn verschillende vertrouwenspersonen en de gemeente Amsterdam heeft een centraal orgaan Bureau Integriteit. In de casus van Saadia kwam naar voren dat de ambtseed niet altijd werd afgenomen op de afdeling en de daarbij horende training dus ook niet. Hierdoor neemt de kans toe dat er een integriteitsschending kan ontstaan: de werknemers zijn zich niet bewust van de regels en de waarden in de organisatie. In alle drie de casussen is er niet tijdig contact gezocht met bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon door de werknemers. Hierdoor was het mogelijk dat een integriteitsschending kan ontstaan. Dit laat zien dat het belangrijk is om onderwijs- of trainingsmomenten te hebben en vertrouwenspersonen om integriteitsschendingen te voorkomen. Daarnaast is het nodig dat er controle en toezicht is op het systeem en vertrouwenspersonen te hebben die voldoende zichtbaar zijn in de organisatie. De value-benadering pleit voor het belonen en stimuleren van het gedrag van individuen, dit kan worden verbeterd. Door het belonen en stimuleren van het gedrag van individuen wordt het gedrag van de medewerker meer ethisch en kunnen integriteitsschendingen worden voorkomen.

5.2.4 Ethisch Leiderschap

Iedere organisatie kent een relatie tussen de manager en de werknemer. Het ethisch gedrag van een manager is van invloed op het ethisch gedrag van de werknemers en heeft daardoor invloed op het ontstaan van integriteitsschendingen. Dit sluit aan bij het de value-benadering: het belonen en stimuleren van het gedrag van individuen en het werken met waarden. In twee casussen, de casus van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid en in Amsterdam West, is te erkennen dat leiderschap een rol heeft gespeeld. In de casus van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid was er veel mis zoals bleek uit documenten afkomstig uit een WOB-verzoek (NOS, 2018). De voormalig gemeentesecretaris Van Gils heeft hier ook een tijd de leiding overgenomen voordat hij af trad om de afdeling weer op orde te brengen. Ook in de casus in Amsterdam West kwam de gemeente zelf met de conclusie dat het ontbrak aan toezicht, procedures en leiderschap. Op basis van de informatie uit de onderzochte casussen kan worden geconcludeerd dat het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam op dit moment nog niet voldoende aandacht heeft voor ethisch leiderschap. Door het ontbreken van ethisch leiderschap kunnen werknemers hun gedrag

niet spiegelen aan het ethische gedrag van de managers. Door het ontbreken van ethisch leiderschap kunnen integriteitsschendingen ontstaan.

5.3 Conclusie

Op basis van de overeenkomsten en verschillen van de verschillende casussen, het functioneren van het integriteitssysteem op het niveau van het voorkomen en het adequaat afhandelen van integriteitsschendingen en de rol van integriteitsmanagement en ethisch leiderschap zijn de casussen geanalyseerd. Een overzicht tussen de casussen en het integriteitssysteem is terug te vinden in tabel 7.

Tabel 7: Het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam in relatie tot integriteitsmanagement en ethisch leiderschap

<i>Integriteitsmanagement</i>	<i>Casus 1</i>	<i>Casus 2</i>	<i>Casus 3</i>
<u>Compliance Benadering</u>			
Wetgeving (landelijk en lokaal)	Ja, ambtenarenwet.	Ja, ambtenarenwet.	Ja, ambtenarenwet.
Regels	Ja, aanwezig: ambtseed en gedragscode.	Ja, aanwezig: ambtseed en gedragscode.	Ja, aanwezig: ambtseed en gedragscode.
Sancties	Ja	Ja	Ja
Procedures	Ja, maar de kans aanwezig dat deze niet werden nageleefd in verband met de cultuur op de afdeling.	Ja, aanwezig.	Ja, aanwezig. De procedures op het gebied van inkoop bleken niet voldoende te zijn en onvoldoende te werden gecontroleerd.
<u>Value benadering</u>			
Training	Ja, nee. Het is aanwezig in het integriteitssysteem maar wordt niet altijd gebruikt, zie het voorbeeld van de ambtenareneed.	Ja, o.a. onderdeel van ambtenareneed.	Ja, o.a. onderdeel van ambtenareneed.
Onderwijs	Ja. Onderwijsbudget voor ambtenaren.	Ja. Onderwijsbudget voor ambtenaren.	Ja. Onderwijsbudget voor ambtenaren.
Integriteitsambtenaar	Ja	Ja	Ja

Vertrouwenspersoon	Ja, aanwezig. De functie is niet gebruikt in de casus. De functie kan binnen het integriteitssysteem meer zichtbaar zijn.	Ja, aanwezig. De functie is niet gebruikt in de casus. De functie kan binnen het integriteitssysteem meer zichtbaar zijn.	Ja, aanwezig. De functie is niet gebruikt in de casus. De functie kan binnen het integriteitssysteem meer zichtbaar zijn.
Integriteits-orgaan	Ja, bureau integriteit.	Ja, bureau integriteit.	Ja, bureau integriteit.

Ethisch Leiderschap

Rol manager vastgelegd	Ja/nee. In de gedragscode van ambtenaren staat een passage over de rol van de manager/leidinggevende m.b.t. integriteitsschendingen.	Ja/nee. In de gedragscode van ambtenaren staat een passage over de rol van de manager/leidinggevende m.b.t. integriteitsschendingen.	Ja/nee. In de gedragscode van ambtenaren staat een passage over de rol van de manager/leidinggevende m.b.t. integriteitsschendingen.
Communiceren van normen en waarden door manager	Niet bekend.	Niet bekend.	Niet bekend.
Belonings- en sanctie-systeem	Niet bekend.	Niet bekend.	Niet bekend.

Naar aanleiding van de analyse in dit hoofdstuk en het overzicht in tabel 7 kan er ook een uitspraak worden gedaan over de twee verklarende verwachtingen. Het overzicht heeft laten zien dat het integriteitssysteem volledig is en de compliance- en value-benadering zijn onderdeel van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam. Echter, ondanks de volledigheid van het systeem hebben toch de drie integriteitsschendingen kunnen ontstaan. Het integriteitssysteem is niet effectief omdat het in het systeem ontbreekt aan toezicht en controle. Het toezicht en de controle op de verschillende normen en waarden op het niveau van de eenheden kan worden aangescherpt. Dit is belangrijk voor de eerste hypothese:

P₁ Het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam is effectief omdat het een vorm van synthese van de twee benaderingen van integriteitsmanagement kent

Dit betekent dat de eerste verklarende verwachting niet kan worden aangenomen. Het integriteitssysteem kent een synthese van zowel de compliance- als de value-integriteitsmanagementbenadering op papier maar kent diverse onvolkomenheden in de uitvoering (zie tabel 7). Hierdoor is het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam niet effectief gebleken. Een noodzakelijke condities voor de verwachting is dat het

integriteitssysteem ook moet worden gecontroleerd en dat er ruimte moet zijn voor ethisch leiderschap. Er kan niet worden gezegd of deze conditie ook voldoende is.

In dezelfde twee casussen is ook het punt van leiderschap naar voren gekomen. De twee hypothesen luidt:

P₂ Het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam is effectief omdat het oog heeft voor ethisch leiderschap

Over de tweede hypothesen kan geen uitspraak worden gedaan en vereist verder onderzoek. Uit de eerste en derde casus blijkt dat het ontbrak aan leiderschap. Er is geen informatie gevonden over de rol van ethisch leiderschap in het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam. Er is nog meer onderzoek nodig naar de rol van ethisch leiderschap binnen de gemeente Amsterdam om hierover een uitspraak te kunnen doen.

6. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk volgt de conclusie en discussie over de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam. Daarnaast volgt een toelichting op de bijdrage voor de wetenschap en de praktijk. Ook volgen enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

6.1 Beantwoording onderzoeksvraag

Dit onderzoek is een analyse op de effectiviteit van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam. In deze paragraaf wordt er antwoord gegeven op de onderzoeksvraag aan de hand van de bevindingen in het theoretisch hoofdstuk en de analyse.

In het theoretische hoofdstuk zijn er vier belangrijke resultaten gevonden. Ten eerste, er zijn twee belangrijke benaderingen op het gebied van integriteitsmanagement. Er zijn twee benaderingen: de “compliance”-benadering en de “value”-benadering. De “compliance”-benadering staat voor het werken met wetten, regels, sancties en procedures. Normen spelen een belangrijke rol in deze managementbenadering. De “value”-benadering staat voor het belonen en stimuleren van individuen met specifieke aandacht voor leiderschap. Waarden spelen een belangrijke rol in deze managementbenadering (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.118). Ten tweede, “het local integrity system” is een bekend integriteitssysteem in de bestuurskunde op lokaal niveau. Het systeem is gericht op de structuren binnen de gemeentelijke organisatie voor het integriteitsbeleid (Huberts, Anechiarico & Six, 2008). Het systeem functioneert het beste wanneer er wordt gewerkt met een combinatie van beide integriteitssystemen (Van Blijkswijk et al., 2004; Cooper, 2006). Ten derde, ethisch leiderschap heeft invloed op het gedrag van werknemers en het integriteitssysteem. Hoe hoger de mate van het ethisch gedrag van de manager, hoe hoger het ethisch gedrag van de werknemer (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.160). Ten vierde, de context van de gemeente Amsterdam op het gebied van integriteitsbeleid is uniek. Dit komt door de wijze waarop integriteit is geïstitutionaliseerd binnen de gemeentelijke organisatie. De gemeente Amsterdam was de eerste gemeente met een centraal orgaan “bureau integriteit” dat gaat over integriteit.

In het hoofdstuk met de analyse zijn er drie belangrijke reflecties gevonden voor het integriteitssysteem. Ten eerste, een toezichts- of controlefunctie ontbrak bij het ontstaan van alle drie de casussen. Alle drie de casussen zijn ontstaan middels het ontvangen van een melding aan het adres van Bureau Integriteit. De schendingen zijn niet eerder binnen de eigen

eenheid ontvangen. Dit betekent dat de normen en de waarden zijn gesteld in de organisatie, voortkomend uit beide integriteitsmanagement benadering, maar die niet voldoende werden gecontroleerd binnen de organisatie. Het is onduidelijkheid wie verantwoordelijk is op het controleren van de normen en de waarden binnen het systeem. Ten tweede, specifiek op het niveau van de eerste casus bij de afdeling Openbare Orde en Veiligheid geldt dat het daar ontbrak aan moreel beraad binnen de afdeling. Dit blijkt ook uit de interne documenten die de NOS (2018) in handen heeft. Hier is nog verder onderzoek voor nodig om hier uitspraken over te doen. Als laatste heeft de situatie binnen de gemeentelijke organisatie, die wordt gekarakteriseerd door een transformatie, invloed op de effectiviteit van het integriteitssysteem. In de transformatie is de menselijke maat vergeten blijkt uit documenten over de transformatie (Noordegraaf, Twist, Overmans, Jong, Vulpen, Olphoff, Schulz, 2017). De transformatie kan worden gelinkt aan het ontbreken van toezicht en controle en ethisch leiderschap doordat de werknemers zich minder betrokken voelde bij de organisatie. De transformatie kan hierdoor invloed hebben op de effectiviteit van het integriteitssysteem. Hier is nog verder onderzoek voor nodig om hier uitspraken over te doen.

De onderzoeksvraag focust zich op twee momenten: het voorkomen van integriteitsschendingen en het adequaat afhandelen hiervan. Het antwoord op hoe effectief het integriteitssysteem is in het voorkomen van integriteitsschendingen is dat het systeem in de drie onderzochte casussen niet zijn ontmanteld door het systeem en hier niet in voldoende mate effectief was. Het integriteitssysteem op basis van de twee integriteitsmanagement benaderingen volledig was, beide integriteitsmanagement benaderingen kwamen voor in het systeem. Het ontbrak aan de controle en toezicht in het systeem. Het tweede moment is dat er wordt gekeken naar de adequate afhandeling van een integriteitsschending. Het antwoord op hoe effectief het integriteitssysteem is in het adequaat afhandelen van integriteitsschendingen is dat het systeem in de drie onderzochte casussen adequaat zijn afgehandeld. In het adequaat afhandelen was een rol weggelegd voor Bureau Integriteit die de drie casussen heeft opgepakt en onderzocht.

6.2 Theoretische implicaties

Aan de start van dit onderzoek is de definitie van integriteit in dit onderzoek is gegeven. De definitie van integriteit in dit onderzoek is: het handelen in overeenstemming met de in een bepaalde context geldende morele waarden en normen en de daaraan gerelateerde wet- en

regelgeving. De type integriteitsschendingen op basis van de literatuur (Lasthuizen, Huberts, Heres, 2011) en de integriteitsschendingen zoals beschreven door de gemeente Amsterdam verschillen slechts op enkele punten. De gemeente Amsterdam heeft ongewenst gedrag, agressie, geweld, discriminatie, (seksuele) intimidatie, pesten en stalken toegevoegd. Dit soort integriteitsschendingen zijn vormen van sociale integriteit. In dit onderzoek hebben wij stil gestaan bij drie casussen en hier ging het om belangenverstrengeling en fraude in diverse entiteiten van de gemeentelijke organisatie (Gemeente Amsterdam, 2018b).

In dit onderzoek zijn twee integriteitsmanagementstijlen beschreven die invloed hebben op de effectiviteit van een integriteitssysteem. Het gaat hier om de “compliance”-benadering en de “value”-benadering. Daarnaast is er een integriteitssysteem op lokaal niveau waarover veel wordt geschreven in de bestuurskunde dat bekend staat als “local integrity system”. De twee integriteitsmanagement benaderingen hebben beiden hun eigen karakteristieken die terug te zien zijn in het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam. Denk hierbij aan verschillende elementen die de normen en waarden in de organisatie vertegenwoordigen: richtlijnen die gemeente heeft geschreven zoals de Amsterdamse ambtenareneed en de gedragscode maar ook aan trainingen gekoppeld aan de ambtenareneed en een centraal orgaan die gaat over integriteit binnen de organisatie.

De twee integriteitsmanagement benaderingen zijn beide te herkennen in het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam. Uit de eerste casus blijkt dat er zowel gesproken kan worden van een individueel als een institutioneel incident. In de eerste casus kan worden geconcludeerd dat het toezicht onvoldoende was en dat de compliance-benadering niet voldoende was binnen de organisatie. De toezichtsfunctie die de benadering bepleit kan worden aangescherpt (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.121). Het integriteitssysteem voldeed op papier aan verschillende vereisten uit de compliance-benadering managementbenadering: procedures en richtlijnen. Echter, het toezicht op de naleving van het systeem was niet aanwezig, hierdoor konden integriteitsschendingen ontstaan. Ook kan de eerste casus worden gezien als een institutioneel incident binnen de afdeling waar het plaats vond. De afdeling stond bekend als een afdeling met onvoldoende oog voor integriteit: men zag geen risico's in het werk dat zij deden en het onderwerp integriteit werd nauwelijks besproken blijkt uit een interview en berichten van de media (NOS, 2018). Dit laat zien dat moraal beraad onvoldoende aanwezig was. De value-benadering pleit voor moreel beraad en ethisch leiderschap (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.118;

Maesschalk en Bartók, 2009). Bij casus twee en drie kan dezelfde oorzaak worden benoemd: het ontbreken van voldoende controle en toezicht binnen het eigen systeem. Het werken met toezicht- en controlemechanisme is typerend voor de compliance-benadering (Lawton, Rayner & Lasthuizen, 2013, p.121).

Het onderzoek laat zien dat er twee oorzaken zijn voor het ontstaan van de integriteitsschendingen. Ten eerste, op basis van de drie casussen blijkt dat controle- en toezichtsfunctie mist binnen het eigen systeem. Ten tweede, op basis van de eerste casus blijkt dat moreel beraad en ethisch leiderschap meer kan worden gestimuleerd binnen het integriteitssysteem.

6.3 Vervolgonderzoek

In dit onderzoek stonden drie casestudies centraal binnen de gemeente Amsterdam. De kleinschalige en kwalitatieve opzet van dit onderzoek heeft voor- en nadelen. Er is gewerkt met drie casestudies hierdoor is het mogelijk om op een gedetailleerd niveau te kijken naar het probleem en een analyse te schrijven. Echter, deze onderzoeksmethode brengt ook enkele nadelen met zich mee. In dit onderzoek is er gewerkt met een kleine N, er is gebruik gemaakt van slechts drie casestudies. Naast de kleine N was de periode afgebakend vanaf 2007 en is er onderzoek gedaan in slechts één stad. Naast de methode waren er ook inhoudelijk enkele beperkingen. In het onderzoek is er geen aandacht geweest voor de politieke en bestuurlijke context en de context van de organisatie. Er kan worden verwacht dat de politieke en bestuurlijke context invloed heeft op het integriteitssysteem. Hier kan gedacht worden aan de gemeenteraadsverkiezingen waardoor er een nieuwe politieke kleur kan gaan waaien of het overlijden van burgemeester Eberhard van der Laan. Ook de context van de organisatie is van invloed op het integriteitssysteem en de effectiviteit. In Amsterdam is er in 2012 een transformatie gestart die van invloed was op de gehele gemeentelijke organisatie. De centralisering van de organisatie was een van de vier belangrijkste elementen in de transformatie. Verder was de transformatie gericht op een bezuiniging van 120 miljoen, complexe decentralisatie van jeugdzorg, zorg en de arbeidsparticipatie en een nieuw bestuurlijk stelsel. In de theorie is naar voren gekomen dat leiderschap en dan specifiek het ethisch gedrag en handelen van een leider van invloed is op het ethisch gedrag en handelen van werknemers (Lawton, Rayner, Lasthuizen, 2013, p. 160-162; Lasthuizen, 2008). In het onderzoek is er niet voldoende informatie gevonden over de rol van ethisch leiderschap

binnen het integriteitssysteem.

Vervolgonderzoek naar de effectiviteit van integriteitssystemen van Nederlandse gemeenten kunnen de eerder beschreven voor- en nadelen van deze onderzoeksopzet meenemen. Dit onderzoek laat zien dat er veel onderzoek is verricht op het niveau van integriteitssystemen, integriteitsmanagement en ethisch leiderschap. Hierdoor liggen er kansen om onderzoek te doen naar de relatie tussen deze theorie en de empirie. Dit onderzoek had als onderzoekseenheid de gemeente Amsterdam, was gefocust op een tijdsperiode vanaf 2007 en werkte met drie casestudies. Voor vervolgonderzoek is het belangrijk de tijd en de scope te verbreden. Door de tijd en de scope te verbreden kunnen er conclusies worden gemaakt die gelden voor Nederlandse gemeenten. Een voorstel is om onderzoek te doen bij een grote en representatieve groep gemeenten, 40, met een diverse achtergrond in grootte van de gemeenten en politieke context. In dit onderzoek is het belangrijk dat de inhoudelijke focus breder ligt dan alleen integriteitsschendingen. Het is belangrijk om te onderzoeken wie verantwoordelijk is in het systeem, voor wat, wie dat bepaald en hoe dit kan worden vastgelegd in het systeem. In de drie casussen uit dit onderzoek bleek dat een reden te zijn waardoor integriteitsschendingen niet werden voorkomen. Om meer informatie te halen ook uit de organisatie zelf is het nodig om naast casestudies ook een andere methode te gebruiken. Er kan hier gewerkt worden met een kwalitatieve methode zoals focusgroepen maar ook met een kwantitatieve methode zoals een survey. Een rijke bron, zoals focusgroepen, in combinatie met de casestudies geeft hier kans op een grote hoeveelheid aan nieuwe informatie.

6.4 Implicaties voor de praktijk

Dit onderzoek bevat een reflectie van het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam. Voor het integriteitssysteem zijn er drie reflecties die van invloed zijn op het integriteitssysteem van de gemeente Amsterdam en die mee kunnen worden genomen in het integriteitssysteem.

Ten eerste, op basis van de drie casussen blijkt dat er een controle- of toezichtsfunctie ontbrak in het signaleren van de drie schendingen. Het hebben van een controle- of toezichtsfunctie is in de theorie ook onderschreven in de “compliance”-benadering van integriteitsmanagement. Voor de gemeente Amsterdam zal het een beslispunt zijn om dit in te voeren en om dit op centraal of decentraal niveau in te passen. Gezien de centrale locatie

van bureau integratie enerzijds en het belang van organisatie brede aandacht voor het onderwerp zijn beide opties mogelijk. Ten tweede, uit de eerste casus blijkt dat daar nog geen plek was voor moreel beraad en ethisch leiderschap op de afdeling. Het hebben van moreel beraad en het leren hierover is in de theorie ook onderschreven in de “value”-benadering van integriteitsmanagement. Voor de gemeente Amsterdam zal het een beslispunt zijn om dit in te voeren en hoe: dit kan middels een vorm zoals bij een ambtseed waarbij het eenmalig een plaats krijgt in de structuur van de organisatie maar dit kan ook op een meer continue wijze worden waargborgd in de structuur van de organisatie. Ten derde, in dit onderzoek is er niet veel zicht geweest over de rol van ethisch leiderschap op het integriteitssysteem. Ethisch leiderschap binnen gemeente Amsterdam kan nog verder worden onderzocht op de volgende punten: de verantwoordelijkheden van een leidinggevende en de rol van leiderschap binnen het integriteitssysteem evalueren, verder uitwerken en bespreekbaar maken in de organisatie.

Voor het LIS model betekent dit dan ook dat het een model is dat werkt. Echter, het model is het meest effectief wanneer het haar verantwoordelijkheden en leiderschap volledig heeft uitgewerkt binnen het systeem.

7. Literatuur

Algemeen Dagblad. (2017). *Fraude kostte gemeente 1,8 miljoen meer dan gedacht*. Laatst geraadpleegd: December, 12, 2018. Verkregen via: <https://www.ad.nl/amsterdam/fraude-kostte-gemeente-1-8-miljoen-meer-dan-gedacht~a94146ca/>

Algemeen Dagblad (2018). *AIVD kan Amsterdamse ambtenaar met vertrouwensfunctie scannen*. Laatst Geraadpleegd: December, 1, 2018. Verkregen via: <https://www.ad.nl/politiek/aivd-kan-amsterdamse-ambtenaar-met-vertrouwensfunctie-screenen~a85f67de/>

AT5. (2017). *Felle strijd tussen Saadia A.T. en gemeente gaat door*. Laatst Geraadpleegd: November 16, 2018. Verkregen via: <https://www.at5.nl/artikelen/176021/strijd-tussen-gemeente-en-saadia-at-gaat-verder-in-rechtszaal>

Blijswijk, J.A.M. van et al. (2004). Beyond ethical codes: The management of integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration. *Public Administration Review*, Vol. 64 , No.6.

Berg, B. L., & Lune, H. (2012). *Qualitative research methods for the social sciences* (internat. ed. ed.). Boston [ua]: Pearson Education.

Borren, B. (2016). *Nog meer gemeenteambtenaren verdacht van corruptie*. Laatst geraadpleegd: December, 1, 2018. Verkregen via: <https://www.parool.nl/amsterdam/nog-meer-gemeenteambtenaren-verdacht-van-corruptie~a4338544/>

Bovens, M.A.P. (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie: beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Zwolle: Tjeenk Willink.

Cooper, T. (2006), *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*, 5th edition. San Francisco: Jossey-Bass.

Dobel, J. P. (1999). Public integrity.

Doig, A., & McIvor, S. (2003). The national integrity system: assessing corruption and reform. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 23(4), 317-332.

Dun, van M. (2016). *Gemeente doet grondige fraudescan op alle afdelingen*. Laatst Geraadpleegd: December, 1, 2018. Verkregen via: <https://www.parool.nl/amsterdam/gemeente-doet-grondige-fraudescan-op-alle-afdelingen~a4220925/>

Dun, Van M. (2018). *Zo liet fraudeur de gemeente voor miljoenen auto's kopen*. Laatst geraadpleegd: November, 18, 2018. Verkregen via: <https://www.parool.nl/amsterdam/zo-liet-fraudeur-r-de-gemeente-voor-miljoenen-auto-s-kopen~a4601485/>

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550.

Gemeente Amsterdam. (2018a). *Organisatie*. Laatst geraadpleegd: 9 december 2018. Verkregen via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/>

Gemeente Amsterdam. (2018b). *De Amsterdamse Ambtseed*. Laatst geraadpleegd: 9 december. Verkregen via: <https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/866195/ambtseedboekje.pdf>

Gemeente Amsterdam (2018c). *Gedragcode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam*. Laatst geraadpleegd: 9 december 2018. Verkregen via:

https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/866195/gedragscode_voor_ambtenaren_van_de_gemeente_amsterdam.pdf.

Gemeente Amsterdam. (2018d). Raad *geinformeerd over bevindingen onderzoeken integriteitsschendingen*. Laatst geraadpleegd: December, 10, 2018. Verkregen via: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/burgemeester/artikelen/integriteit/>

Gemeente Amsterdam (2018e). *Raadsvergadering 27 juni 2018*. Laatst geraadpleegd: November, 16, 2018. Verkregen via https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/459020#ai_4107865

Graaf, G. D., & Huberts, L. W. J. C. (2011). Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur.

Heres, L. (2014). *One style fits all? The content, origins, and effect of follower expectations of ethical leadership*. Nijmegen: Ipskamp Printpartners.

Hoekstra, A., & Kaptein, M. (2012). The institutionalization of integrity in local government. *Public integrity*, 15(1), 5-28.

Hoekstra, A. (2015). INSTITUTIONALIZING INTEGRITY MANAGEMENT. *Ethics in Public Policy and Management: A global research companion*

Huberts, L. W. J. C. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: wie de schoen past....

Huberts, L. W., Anechiarico, F., & Six, F. (Eds.). (2008). *Local integrity systems: World cities fighting corruption and safeguarding integrity*. The Hague: BJu Legal Publishers.

Huberts, L. W., & Six, F. E. (2012). Local integrity systems: Toward a framework for comparative analysis and assessment. *Public Integrity*, 14(2), 151-172.

Huberts, L. (2015). Integriteit anno 2015: pijnpunten op de agenda.

Klitgaard, R. E., Abaroa, R. M., & Parris, H. L. (2000). *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. World Bank Publications.

Koops, R. (2017a). *Raad blijft bezorgd over aanpak radicalisering*. Laatst geraadpleegd: December, 3, 2018. Verkregen via: <https://www.parool.nl/amsterdam/raad-blijft-zorgen-houden-rond-aanpak-radicalisering~a4516528/>

Koops, R. (2017b). Wat is er loos op de Amsterdamse afdeling Radicalisering? Laatst geraadpleegd: December, 3, 2018. Verkregen via: <https://www.parool.nl/amsterdam/wat-is-er-loos-op-de-amsterdamse-afdeling-radicalisering~a4516514/>

Koops, R. (2018). *Halsema stopt toenadering tot Salafistische organisaties*. Laatst geraadpleegd: December, 2, 2018. Verkregen via: <https://www.parool.nl/amsterdam/halsema-stopt-toenadering-tot-salafistische-organisaties~a4603292/>

Kossen, E. (2016). *Hoe ambtenaren miljoenen euro's achteroverdrukten*. Laatst geraadpleegd: December, 10, 2018. Verkregen via: <https://www.elsevierweekblad.nl/economie/achtergrond/2016/07/hoe-ambtenaren-amsterdam-miljoenen-euros-achterover-drukten-327141/>

Langseth, P., Stapenhurst, R., & Pope, J. (1997). The role of a national integrity system in fighting corruption. *Commonwealth Law Bulletin*, 23(1-2), 499-528.

Lasthuizen, K. M. (2008). Leading to integrity: Empirical research into the effects of leadership on ethics and integrity.

- Lasthuizen, K., Huberts, L., & Heres, L. (2011). How to measure integrity violations: towards a validated typology of unethical behavior. *Public Management Review*, 13(3), 383-408.
- Lawton, A., Rayner, J., & Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and management in the public sector*. Routledge.
- Lawton, A., van der Wal, Z., & Huberts, L. (Eds.). (2015). *Ethics in public policy and management: A global research companion*. Routledge.
- Maesschalck, J. (2004). Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum. *Public Integrity*, 7(1), 20-4
- Maesschalck, J., & Bertók, J. (2009). Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation.
- Montefiore, A. (1999). Identity and integrity'. *Multiculturalism, liberalism and democracy*, 58-79.
- Muller, M. (2019). *Amsterdam zet klokkenluider op straat*. Laatst geraadpleegd: 9 januari 2019. Verkregen via: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/3000959/amsterdam-zet-klokkenluider-op-sstraat>
- Niemeijer, E., Huisman, W., & Beijers, W. M. E. H. (1997). Gemeentelijk integriteitsbeleid: een blik op de praktijk. *Publicatiereeks vakgroep Criminologie*, (4).

Noomen-Greven, M. (2018). *“Nu al het hakken, breken en saneren staat de ruwbouw er.”* Laatst geraadpleegd: 2 december 2018.

Verkregen via:

<https://managementscope.nl/magazine/artikel/1133-arjan-van-gils-transformatie-gemeente-amsterdam>

Noordegraaf, M., Twist, van M., Overmans, T., Jong, de I., Vulpen, van B., Ophoff, P., Schulz, M.,. (2017). *Met vereende kracht vooruit.*

Laatst geraadpleegd: 9 december 2018. Verkregen via:

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2017/2/1.-USBO-NSOB-Eindrapport-Organisatieontwikkeling---Eindversie.pdf>

NOS. (2018). *Veel mis bij afdeling gemeente Amsterdam die openbare orde regelt.* Laatst geraadpleegd: 1 december, 2018.

Verkregen via: <https://nos.nl/artikel/2256162-veel-mis-bij-afdeling-gemeente-amsterdam-die-openbare-orde-regelt.html>

Overheid.nl. (2018a) *Gemeentenwet.* Laatst geraadpleegd: 1 december 2018 Verkregen via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2018-07-01>

Overheid. (2018b). *Ambtenarenwet.* Laatst geraadpleegd: 9 december 2018. Verkregen via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2018-07-28>

Paine, L. S. (1994). Managing for organizational integrity. *Harvard business review*, 72(2), 106-117

Parool. (2019). *Gemeente Amsterdam breekt met klokkenluider.* Laatst Geraadpleegd: 9 januari 2019. Verkregen via: <https://www.parool.nl/amsterdam/gemeente-amsterdam-breekt-met-klokkenluider~a4619506/>

- Pope, J. (Ed.). (1996). *National integrity systems: The TI source book*. Transparency International (TI).
- Roberts, R. (2009). The rise of compliance-based ethics management: Implications for organizational ethics. *Public Integrity*, 11(3), 261-278.
- Saunders, M. N., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). *Methoden en technieken van onderzoek*.
- Sims, R. R., & Brinkmann, J. (2003). Enron ethics (or: culture matters more than codes). *Journal of Business ethics*, 45(3), 243-256.
- Sterrenburg, N. (2017). Saadia A.t. draaige op voor geheim project Van der Laan. Laatst geraadpleegd: 30 november 2018. Verkregen via:

<https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2017/10/saadia-a-t-draaide-op-voor-geheim-project-van-der-laan-554514/>
- Swanborn, P. G. (1996). Case study's: wat wanneer; hoe?.
- Transparency International Jordanië. *National Integrity System Project*. Laatst geraadpleegd: 10 januari 2019. Verkregen via: <https://rasheedti.org/portfolio/national-integrity-system-project/?lang=en>
- Transparency International. (2016). *Meer fraudegevallen dan bekend bij Gemeente Amsterdam*. Laatst geraadpleegd: 2 november 2018. Verkregen via:

<https://www.transparency.nl/nieuws/2016/12/meer-fraudegevallen-dan-bekend-gemeente-Amsterdam/> TI 2016
- Transparency International. (2018). *1089 integriteitsschendingen bij vijf grootste gemeenten in laatste vijf jaar*. Laatst geraadpleegd: 18 oktober. Verkregen via:

<https://www.transparency.nl/nieuws/2018/03/integriteitsschendingen-gemeenten/>

Telegraaf. (2018). *Verdachte topambtenaar Ait-Taleb in buitenland*. Laatst geraadpleegd: November, 16, 2018. Verkregen via: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/2325209/verdachte-topambtenaar-ait-taleb-in-buitenland>

Vrij Nederland. (2018). *De zesde integriteitsindex: de VVD heeft weer de meeste en grootste integriteitschandalen*. Laatst geraadpleegd: 1 september 2018. Verkregen via: <https://www.vn.nl/integriteits-index-6/>

Van den Heuvel, J. H. J., & Huberts, L. W. J. C. (2003). Integriteitsbeleid van gemeenten.

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

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

van der Wal, Z. (2017). *The 21st century public manager*. Macmillan International Higher Education

Vaus, D., De. (2001). *Research design in social research*. Londen: SAGE Publications.

Wolthuisen, J. (2016). *Ambtenaren Stadsdeel West verdacht van corruptie*. Laatst geraadpleegd: 8 januari 2019. Verkregen via: <https://www.parool.nl/amsterdam/ambtenaren-stadsdeel-west-verdacht-van-corruptie~a4259273/>

Yin, R. K. (2014). Case study research: Design and methods (Fifth).

Zwaga, J. (2016). *Fraude bij afdeling Vastgoed Amsterdam*. Laatst Geraadpleegd: November, 18, 2018. Verkregen via:
<https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2016/07/fraude-bij-afdeling-vastgoed-amsterdam-101100626>