

.. № 5 ..

BESTUURS WETENSCHAPPEN

.. 2010 ..

Conditioes en werking van systeemtoezicht

- DR. J. K. HELDERMAN & DR. M.E. HONINGH

Effecten van de Wet Dualisering Gemeentebestuur: de toetsing van een gedragsmodel voor raadsleden

- DR. M.S. DE GROOT

Het institutionaliseren van integriteit: de organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend

- DRS. A. HOEKSTRA, PROF. DR. M. KAPTEIN & D. VAN DE BURG MSC

Hybride organisaties in Europeesrechtelijk perspectief

- PROF. MR. E. STEYGER

Het institutionaliseren van integriteit: de organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend

ALAIN HOEKSTRA, MUEL KAPTEIN EN DENIECE VAN DE BURG

Drs. A. Hoekstra is hoofd van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Prof. dr. M. Kaptein is hoogleraar bedrijfsethiek en integriteitmanagement aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit. D. van de Burg MSc studeerde bedrijfskunde aan de Rotterdam School of Management en was als onderzoekster verbonden aan dit project.

• 54 •

1 Inleiding

De aandacht voor integriteit binnen de publieke sector is de afgelopen twintig jaren aanzienlijk toegenomen. Er zijn inmiddels talrijke instrumenten ontwikkeld om integriteit te bevorderen, er worden met regelmaat onderzoeken uitgevoerd naar de stand van zaken van het integriteitsbeleid en zowel universiteiten als ook advies- en overheidsbureaus specialiseren zich in toenemende mate in integriteitsvraagstukken. Daarnaast is een heel stelsel van normen en regelgeving ontwikkeld waaraan publieke organisaties tegenwoordig moeten voldoen.¹ Opmerkelijk en tegelijkertijd problematisch is dat de vraag op welke wijze integriteit dient te worden georganiseerd, tot dusverre grotendeels onderbelicht is gebleven. In dit artikel stellen wij deze vraag centraal omdat het ons verder helpt in het denken over en bevorderen van integriteit binnen de overheid. Inzicht in de organisatorische structuren en processen die integriteit kunnen borgen is een voorwaarde voor overheidsorganisaties om de regelgeving en maatschappelijke verwachtingen te implementeren, de aandacht voor integriteit vast te houden en de beoogde beleidseffecten te realiseren.

Wij richten ons in dit artikel op de interne ambtelijke organisatie. Dat betekent enerzijds dat we niet ingaan op de wijze waarop integriteit is georganiseerd voor politieke ambtsdragers en anderzijds dat we nadrukkelijk kiezen voor een meso perspectief. Vanuit meso perspectief gaat het om de vraag hoe integriteit intern binnen ambtelijke organisaties kan worden georganiseerd en welke actoren van de

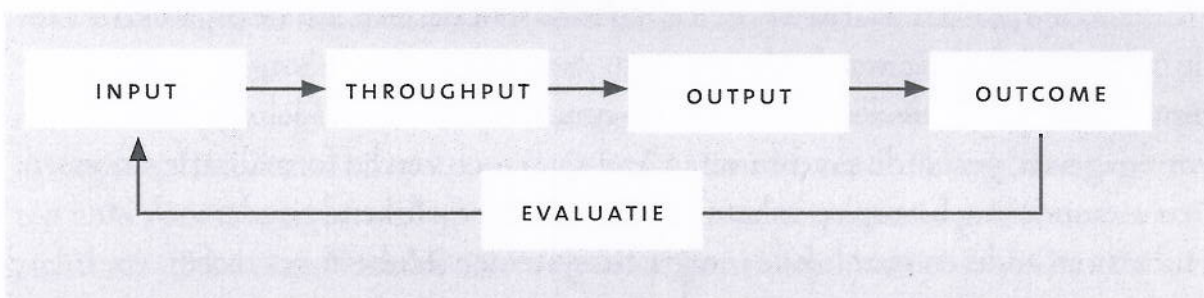
organisatie daarin een rol spelen. Dit meso perspectief onderscheidt zich van het macro perspectief dat zich richt op de organisatie van integriteitssystemen op (inter)nationaal niveau² en van het micro perspectief, waarbij het gaat om het handelen van individuele ambtenaren.

Aan de hand van het concept institutionalisering formuleren wij onderzoeksvragen die zijn voorgelegd aan integriteitsfunctionarissen van vijftien Nederlandse gemeenten. We beginnen met een analyse van de aandacht voor integriteit, waarna we, via een beknopte theoretische en methodologische uiteenzetting, komen tot de onderzoeksresultaten en een daaruit voortvloeiende typologie van het institutionaliseren van integriteit. Tevens wordt een overzicht gegeven van de verschillende actoren die binnen de organisatie een belangrijke rol blijken te spelen op integriteitsgebied en geven wij aan welke voorwaarden van belang worden geacht bij het organiseren van integriteit. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen.

2 Aandacht voor integriteit geanalyseerd

Integriteitsbeleid kan, zoals figuur 1 laat zien, worden weergegeven als een model zoals we dat kennen van de systeemtheorie (Von Bertalanffy, 1968). Kortweg komt het erop neer dat de input voor het integriteitsbeleid, via de throughput en output kan komen tot de maatschappelijke doelrealisering (outcome) op basis waarvan het beleid vervolgens wordt geëvalueerd. Een dergelijk systeemmodel biedt aangrijpingspunten om de bestaande aandacht voor integriteit te kunnen analyseren.

Figuur 1: Integriteitsbeleid als systeembenadering



De verschillende schakels van het systeemmodel kunnen - op metaniveau - als volgt worden beschreven:

- De input wordt gevormd door de wensen en eisen³ op integriteitsgebied geconcretiseerd in bijvoorbeeld wet- en regelgeving, beleid, basisnormen, modellen, instrumenten en voorschriften;

- De *throughput* staat voor het organiseren van integriteit binnen organisaties. Het gaat om de inrichting van de integriteitsfunctie en daarmee om rollen, functies, structuren, formaliseringsprocessen, coördinatie en samenhang;
- De *output* heeft betrekking op de uitvoering van de van toepassing zijnde (beleids)maatregelen. Hierbij staat de vraag centraal in hoeverre de beleidsvoornemens en -maatregelen worden nageleefd;
- De *outcome* staat voor het beleidseffect, oftewel de maatschappelijke doelrealisering. Het gaat om de vraag of het beleid impact heeft en of de output ook daadwerkelijk bijdraagt aan het versterken van de integriteit en daarmee aan de legitimiteit van en het vertrouwen in de overheid; en
- De *evaluatie* duidt tot slot op de noodzaak tot wijziging of bijstelling van het gevoerde integriteitsbeleid, op basis van de maatschappelijke doelrealisering.

De afgelopen jaren hebben sommige schakels uit het systeemmodel meer aandacht gekregen dan andere. Op beleidsmatig niveau heeft de aandacht voor integriteit zich tot nu toe vooral gericht op het formuleren van de input. Dit manifesteert zich in een breed scala van wet- en regelgeving, beleid, modellen en maatregelen gericht op het bevorderen van integriteit binnen de overheid (de 'wat-vraag'). Hoewel deze normen en kaders (centraal) worden voorgeschreven door het ministerie van BZK, wordt de wijze waarop overheden die verder invulling geven, inregelen en organiseren binnen het systeem van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat (de 'hoe-vraag') aan henzelf overgelaten. Dit heeft ertoe geleid dat het inzicht in dit organisatievraagstuk beperkt is gebleven, mede ook door gebrek aan belangstelling van de Nederlandse bestuurswetenschappers hiervoor. Er zijn weliswaar verschillende onderzoeken verricht met betrekking tot het thema integriteit binnen lokale overheden (Niemeijer e.a., 1997; Van den Heuvel e.a., 1999; Van den Heuvel & Huberts, 2003), maar daarin wordt weinig aandacht besteed aan de organisatie van de integriteitsfunctie, waarbij het gaat om de wijze waarop de zorg voor integriteit binnen de organisatie door verschillende functionarissen en afdelingen wordt vormgegeven, gecoördineerd en verankerd via structuren en formalisatieprocessen. Een uitzondering hierop is het internationaal vergelijkende onderzoek van Huberts en anderen naar lokale integriteitssystemen (Huberts e.a., 2008).⁴

Wel controleren de minister van BZK (als systeemverantwoordelijk en coördinerend minister voor het bovensectorale integriteitsbeleid) en de Algemene Rekenkamer met enige regelmaat het bestaan en de naleving van de normen, kaders en maatregelen (output) in overheidsorganisaties door inventarisaties en audits. Over de impact van het integriteitsbeleid (outcome) weten we nog weinig. We weten niet of de geïmplementeerde integriteitsmaatregelen ook daadwerkelijk effect hebben en

leiden tot doelrealisatie (Lambooy, 2005; Karssing, 2006). Debet daaraan is in de eerste plaats dat we onvoldoende zicht hebben op de huidige omvang van de integriteitsproblematiek binnen de overheid (Huberts & Nelen, 2005) en we dus niet goed kunnen inschatten in hoeverre de ingezette maatregelen effect sorteren.⁵ In de tweede plaats weten we nog niet hoe we de effecten van die maatregelen kunnen meten en is het doen van beleidsevaluaties op dit terrein zeer ingewikkeld vanwege de vele contingenties (De Graaf, 2008).⁶ Het ontbreken van inzicht in de outcome heeft het tot op heden nagenoeg onmogelijk gemaakt het gevoerde integriteitsbeleid goed te kunnen evalueren. Volgens Huberts (2008) is deze laatste ommissie overigens niet specifiek voor de Nederlandse situatie, maar is dit ook elders het geval.

3 De organisatie van de integriteitsfunctie als 'black-box'

De manier waarop de organisatie van de integriteitsfunctie binnen de overheid wordt vormgegeven is tot nu toe in belangrijke mate een 'black-box' gebleven. Het ontbreken van inzicht in het organisatieaspect is problematisch omdat een adequate organisatie een noodzakelijke voorwaarde is om effect te kunnen sorteren. Anders gezegd: inzicht in de throughput is een voorwaarde om de beleidsinput tot beleidsrealisering te kunnen brengen. In dit onderzoek zal daarom, voor het eerst en in bredere zin, aandacht worden besteed aan het organisatieaspect.

In de wetenschappelijke literatuur wordt voor het throughput of organisatievraagstuk doorgaans de term 'institutionalisering' gebruikt. Bij institutionalisering gaat het om het verankeren van bepaalde normen en maatregelen via structurering en formalisering. Belangrijke elementen in het proces van structurering zijn het ontwikkelen van duidelijke, duurzame structuren en systemen waarin de specifieke rollen en taken van de belangrijkste functionarissen en organisatieonderdelen zijn benoemd. Het draagt bij aan een richtinggevend, collectief kader en daarmee aan de organisatorische stabiliteit en zekerheid (Zijderveld, 1966). Belangrijke elementen in het proces van formalisering zijn het documenteren, standaardiseren en het zichtbaar maken van beleid en maatregelen voor iedereen binnen en buiten de organisatie (Tenbrunsel, 2003).

Ook ethiek en integriteit kunnen worden geïnstitutionaliseerd: "...institutionalizing ethics may sound ponderous, but its meaning is straightforward. It means getting ethics formally and explicitly into daily business life" (Purcell & Weber, 1979: 6). Institutionalisering draagt ertoe bij dat het ethisch en integer handelen van ambtenaren wordt ondersteund en dit handelen duurzaam en bestendig wordt gemaakt zodat het, als een soort

routine, op blijvende wijze kan worden geïntegreerd in het dagelijkse handelen binnen de organisatie (Cummings & Worley, 2001; Pajo & MCGhee, 2003). Foote en Ruona (2008) voegen hieraan toe dat een doordachte strategie ten grondslag moet liggen aan de integriteitsinitiatieven. Organisaties zouden met andere woorden moeten beschikken over een weldoordachte en richtinggevende ‘integriteits-aanpak’.

Hoewel formalisering en structurering gezien worden als belangrijke elementen van institutionalisering, onderscheidt Brenner (1992) ook een meer informele en waardegerichte (culturele) vorm van institutionalisering. Deze is impliciet en indirect van aard. Het gaat om de minder zichtbare en tastbare processen en gedragingen die weliswaar van invloed zijn op het ethische klimaat van de organisatie maar dit niet als primaire, doelgerichte intentie hebben. *“Implicit components focus on a wider set of goals than just the rightness or wrongness of employee behavior”* (Brenner, 1992: 393). Belangrijke elementen in het proces van informele institutionalisering zijn het gedrag van collega’s en management, het creëren van gedeelde waarden, rechtvaardige belonings- beoordelings- en bevorderingssystemen, het belonen van ‘goed’ gedrag, leiderschap, alsmede het bevorderen van beroepseer en professionele verantwoordelijkheid.

Hoewel de aandacht voor institutionalisering in publicaties weliswaar lijkt toe te nemen,⁷ stellen onderzoekers op dit gebied dat er nog steeds sprake is van een “lack of research in this area” (Jose & Thibodeaux, 1999: 133), dat nader onderzocht moet worden (De Colle & Werhane, 2008) en prioriteit verdient (Singhapaki & Vitell, 2007), hetgeen het belang van onderzoek naar de organisatie van de integriteitsfunctie verder onderstreept.

Op basis van het concept institutionalisering formuleren wij vier hoofdvragen die een eerste inzicht bieden in de wijze waarop integriteit wordt georganiseerd en wat de ervaringen daarmee zijn. We starten met de vraag (1) hoe de functie van de integriteitsmedewerker zelf wordt vormgegeven, omdat dit als een aspect van institutionalisering kan worden opgevat. Daarna (2) gaan we in op wijze waarop integriteit wordt geformaliseerd en gestructureerd en welke verschillende typen integriteitsorganisaties zijn te onderscheiden. Vervolgens richten wij ons op de vraag (3) welke andere actoren binnen de organisatie een belangrijke rol spelen in de integriteitsfunctie. We eindigen (4) met voorwaarden die nodig zijn voor het organiseren van integriteit.

4 Onderzoeksopzet en methode

We hebben empirisch onderzoek verricht onder Nederlandse gemeenten, mede omdat deze sterk qua organisatieomvang verschillen en daarmee geschikt zijn om de mogelijke verschillen in institutionalisering in kaart te brengen.

Het onderzoek is kwalitatief en exploratief van aard, gericht op het ontdekken en leren begrijpen van de aard van een bepaald verschijnsel waar nog weinig kennis over voor handen is. Volgens Maso (1989) moeten we ons daarom richten op personen die direct bij dat verschijnsel betrokken zijn. In ons geval hebben wij diepte interviews afgenomen met de personen die binnen de gemeenten de rol vervullen van integriteitsfunctionaris, dossierhouder integriteit of anderszins gelden als het (centrale) aanspreekpunt voor integriteit. Daarnaast hebben wij documentenanalyse verricht van de beschikbare integriteits(beleids)plannen. In totaal hebben wij vijftien organisaties onderzocht, wat voor dergelijk onderzoek als een gangbaar aantal geldt (Kvale, 1996).

Op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (2008) hebben wij een indeling en selectie gemaakt naar organisatieomvang. We onderscheiden grote (> 100.000 inwoners), middengrote (> 40.000 inwoners en < 100.000) en kleine organisaties (< 40.000 inwoners). Van de onderzochte gemeenten behoorden er drie tot de categorie groot, de overige 12 organisaties waren evenredig verdeeld over de categorieën midden en klein. Daarnaast hebben wij bij de selectie van te onderzoeken organisaties gezorgd voor landelijke spreiding om regionale verschillen te kunnen verdisconteren.

Voor de selectie van de organisaties zijn verschillende methoden gecombineerd. Het betreft een eerste verkennend onderzoek waarin we een indicatie willen krijgen van de verschillende verschijningsvormen van de organisatie van de integriteitsfunctie. Daarom streven we naar een zo gevarieerd mogelijk beeld en hebben aan de geïnterviewde respondenten gevraagd of zij andere organisaties kennen waarvan zij weten dat zij integriteit op een andere wijze hebben georganiseerd dan zichzelf. Deze aanpak staat bekend als de zogenaamde netwerkmethode of 'snowball sampling' (Babbie, 1989; Boeijs, 2008). Deze methode hebben wij moeten combineren met een meer 'at random' selectiemethode aangezien gedurende het onderzoek bleek dat gemeenten doorgaans weinig van elkaar weten en zelden informatie uitwisselen op het gebied van integriteit.

Om de bereidheid tot deelname aan de interviews te bevorderen en om het risico van sociaal wenselijke antwoorden te beperken is de geïnterviewden vertrouwelijkheid gegarandeerd. We hebben de interviews afgenomen aan de hand van een protocol en uitgewerkt tot transcripten die zijn gecodeerd door twee onderzoekers. De interbeoordelaarsbetrouwbaarheid⁸ betrof 0,75 wat geldt als een geaccepteerde mate (Lombard e.a., 2002). Aan de hand van de gecodeerde transcripten hebben wij vervolgens een analyse gemaakt van de uitkomsten die wij in de volgende paragrafen weergeven.

Aangezien ons doel was om een beeld te verkrijgen van de manieren waarop de organisatie van de integriteitsfunctie in de praktijk wordt vormgegeven hebben we gekozen voor een beperkt aantal diepte-interviews, wat impliceert dat de onderzoeksgegevens niet generaliseerbaar zijn en representativiteit niet kan worden geclaimd. De bereidwilligheid tot deelname aan het onderzoek was relatief groot: zes gemeenten hebben medewerking geweigerd.⁹ De vraag die daarbij kan worden gesteld is of organisaties waar integriteit niet leeft en niet of nauwelijks is georganiseerd om die reden niet hebben willen meewerken. Indien dat het geval zou zijn vertekent dat het verkregen beeld en de onderzoeksresultaten. Naar onze mening is dat niet het geval aangezien wij ook die organisaties in ons onderzoek zijn tegengekomen en men daar zeer openhartig over was.

5 De integriteitsfunctionaris: positionering, tijd en taken

Om meer te weten te kunnen komen van de wijze van institutionalisering van integriteit hebben wij interviews afgenomen met die functionarissen die binnen de onderzochte organisaties gelden als het (centrale) aanspreekpunt voor integriteit en wier functie zelf kan worden opgevat als een vorm van institutionalisering. De meeste van deze functionarissen zijn gepositioneerd binnen de Personeelsafdeling, beschikken niet over een eigen vastgesteld budget voor integriteit en vervullen hun taak part-time (naast andere taken). Er blijkt een duidelijk verband te bestaan tussen de grootte van de organisatie en de tijd die ze voor integriteit kunnen vrijmaken. Functionarissen uit de middengrote, maar zeker uit de kleine gemeenten kunnen relatief weinig tijd vrijmaken voor integriteitswerkzaamheden. We hebben de geïnterviewde functionarissen ook gevraagd om aan te geven welke taken zij vervullen op integriteitsgebied op basis waarvan wij zijn gekomen tot een veralgemeende taakomschrijving zoals opgesomd in tabel 1.¹⁰

Tabel 1: Taken van de integriteitsfunctionaris

| Taken integriteitsfunctionaris | Vergeneraliseerde taakomschrijving |
|---|--|
| 1 Beleid en instrumenten | Het (mee) ontwikkelen van integriteitsbeleid en -instrumenten voor de organisatie. |
| 2 Advisering en voorlichting | Het verstrekken van beleidsadvies aan leidinggevenden en de ambtelijke top op integriteitsgebied, alsmede het verzorgen van voorlichting daaromtrent. |
| 3 Coördinatie, monitoring en verantwoording | Het coördineren en monitoren van de naleving van het integriteitsbeleid, alsmede het opstellen van verantwoordingsrapportages daaromtrent en deelname aan projectgroepen integriteit |
| 4 Onderzoek | Het verrichten van of adviseren rondom integriteitsonderzoeken. |

6 Formalisatie en coördinatie van integriteit

In ons onderzoek hebben wij eveneens vragen gesteld die betrekking hebben op de wijze waarop het integriteitsbeleid is geformaliseerd en gedocumenteerd in integriteitsplannen en de wijze waarop dit beleid binnen de organisatie wordt gecoördineerd. Beide onderwerpen zijn aspecten van institutionalisering.

6.1 INTEGRITEITSPANNEN

Het vastleggen van het integriteitsbeleid in integriteitsplannen biedt een overzichtelijk kader voor de visie, de ambities, de doelstellingen en de concreet te ondernemen activiteiten van de organisatie op integriteitsgebied. Het biedt gelegenheid om de rollen van de verschillende actoren die een functionele verantwoordelijkheid hebben voor het integriteitsbeleid, duidelijk te omschrijven. Eenmaal vastgelegd wordt voorkomen dat de aandacht voor integriteit vervliegt of op ad-hoc basis wordt ingevuld. Een integriteitsplan biedt daarnaast handvatten voor het monitoren en het rapporteren over het integriteitsbeleid. Ook in de Ambtenarenwet en in de Basisnormen Integriteit zijn bepalingen omtrent de vastlegging en rapportage opgenomen. Tabel 2 laat zien dat het merendeel van de onderzochte gemeenten nog niet beschikt over adequate integriteitsplannen.

Van de onderzochte organisaties beschikt drievijfde deel over een plan waarin het integriteitsbeleid formeel is vastgelegd in een integriteitsplan (kolom 3 in tabel 2). Dat is het geval bij elk van de grote gemeenten, alsmede bij de helft van de midden-grote en kleine gemeenten. De overige organisaties beschikken niet over een integriteitsplan (kolom 2). De meeste beleidsplannen bevatten een overzicht van de

Tabel 2: Integriteitsplannen

| Omvang | Geen beleidsplan | Wel beleidsplan | Geen samenhangend beleidsplan | Wel samenhangend beleidsplan | Voldragen beleidsplan |
|--------|------------------|-----------------|-------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Groot | 0 | 3 | 0 | 3 | 3 |
| Midden | 3 | 3 | 1 | 2 | 2 |
| Klein | 3 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Totaal | 6 van 15 | 9 van 15 | 3 van 15 | 6 van 15 | 5 van 15 |

bestaande wet- en regelgeving. Bij drie organisaties bestond het 'integriteitsplan' louter uit een opsomming van allerlei losse regelingen en initiatieven waarin de samenhang ontbreekt, er geen sprake is van een centrale visie op integriteit en waarbij een duidelijke strategie en planning ontbreken (kolom 4). Van een wel-doordachte, richtinggevende, consistente integriteitsaanpak blijkt in drievijfde van de onderzochte organisaties geen sprake te zijn. Bij zes organisaties was er wel sprake van een geïntegreerde aanpak, waarvan het beleid bij één (kleine) organisatie ernstig gedateerd bleek te zijn (kolom 5). Geconcludeerd kan worden dat in totaal bij een op de drie onderzochte organisaties sprake is van een voldragen (samenhangend en actueel) beleidsplan. Deze behoorden allemaal tot de categorie grote of middengrote gemeenten (kolom 6). Het ontbreken van adequate integriteitsplannen kan enerzijds worden verklaard uit het feit dat de verplichting tot het opstellen van een integriteitsplan nog relatief nieuw is en anderzijds omdat het een open norm betreft die de exacte invulling van een dergelijk plan niet nader omschrijft. Eerder onderzoek (Niemeijer e.a., 1997) toont aan dat een op de vijf gemeentelijke organisaties beschikt over schriftelijk vastgelegde integriteitsplannen en dat dit verhoudingsgewijs veel vaker voor komt bij grote organisaties omdat kleinere organisaties sterker zouden vertrouwen op sociale controle. Van den Heuvel en Huberts (2003: 12) stellen het scherper: "...er zijn nog veel gemeenten -vooral de kleinere- voor wie het adagium 'geen beleid is ook beleid' geldt en die gekenmerkt worden door een passieve houding vanuit een mentaliteit 'hier op het gemeente huis gebeurt zoiets niet, de sociale controle is bij ons groot'. De regels en gedragingen in een dergelijke organisatie zijn vaak informeel, de gezagsverhoudingen horizontaal... Men duidt deze cultuur intern aan met 'informeel' en wederzijds vertrouwen".

6.2 INTEGRITEITSOVERLEG

Integriteitsbeleid is een interdisciplinair thema dat binnen organisaties wordt vormgegeven door verschillende functionarissen en (staf)afdelingen die vanuit hun eigen vakdiscipline invulling geven aan het integriteitsbeleid. Het integriteitsbeleid krijgt daardoor al gauw een onsamenhangend en gefragmenteerd karakter (NIVRA, 2003; Karssing & Hoekstra, 2006)¹¹, zoals ook onlangs te lezen was in het

blad Binnenlands Bestuur (2010). Het organiseren van een themaoverleg over het onderwerp integriteit is een vorm van institutionalisering en van belang om voldoende afstemming te realiseren tussen de verschillende actoren die daar binnen de organisatie een rol in vervullen: “Elke actor heeft zijn eigen verantwoordelijkheid in het geheel. Alleen wanneer al de genoemde actoren samenwerken, ontstaat een effectief en efficiënt integriteitsbeleid” (Vos & Beentjes, 2004: 123). Dit bevordert tevens de samenhang tussen integriteitsmaatregelen en voorkomt dat deze zich opstapelen zonder dat voldoende wordt gekeken naar de onderlinge relaties. Daarnaast stelt het in staat om de voortgang te bewaken, biedt het aangrijpingspunten voor coördinatie en bijsturing en bewaakt het de centrale organisatievisie op integriteitsgebied zoals vastgelegd in het integriteitsplan. Uit ons onderzoek blijkt dat bij het merendeel van de onderzochte organisaties integriteit hooguit incidenteel aan de orde wordt gesteld en dat slechts bij een op de drie organisaties periodiek integriteitsoverleg plaatsvindt.

7 De organisatie van de integriteitsfunctie: typologie en sleutelactoren

De door ons onderzochte organisaties blijken op hun eigen manier vorm en inhoud te geven aan de integriteitsfunctie. De wijze waarop integriteit wordt georganiseerd verschilt per gemeente. Op basis van de onderzoeksresultaten komen we, zoals weergegeven in tabel drie, tot een typologisering van verschillende vormen van institutionalisering. Op basis van de gebruikte literatuur (paragraaf 3) brengen we een onderscheid aan tussen expliciete (formele) en impliciete (informele) vormen van institutionalisering en komen we tot drie hoofd- en zes subtypen. Elk van de onderzochte gemeenten past binnen een van deze (sub)typen. We vonden een duidelijk verband tussen de omvang van de organisatie en de wijze waarop integriteit wordt georganiseerd. In tabel 3 hebben we tevens de mogelijke voor- en nadelen van elk van deze varianten benoemd.

‘Bureauorganisaties’ hebben we alleen aangetroffen bij grote gemeenten. Zij beschikken over de middelen en ambitie om integriteit formeel te institutionaliseren. Binnen deze organisaties is een centraal uitvoerend en coördinerend integriteitsbureau aanwezig, evenals een (aparte) centraal beleidsvormende en toetsende integriteitscommissie op hoog ambtelijk en (in twee van de drie gevallen ook) bestuurlijk niveau. Vanuit de centrale bureaus worden visie en kaders ontwikkeld voor integriteitsbeleid en instrumenten aangeboden voor integriteitsbevordering. We hebben twee typen bureauorganisaties aangetroffen: een louter centraal georganiseerd en een centraal-decentraal organisatiemodel. Twee van de drie grote gemeenten vol-

Tabel 3: Een typologie van institutionalisering van integriteit

| Vorm | Hoofd-type | Sub-type | Omschrijving | Voor- en nadelen | Institutionalisering & organisatietype |
|-----------|--------------------|----------------------|---|---|--|
| Expliciet | Bureauorganisatie | centraal | De organisatie beschikt over een centraal integriteitsbureau, zonder een specifieke invulling van de integriteitsfunctie op decentraal niveau. | <ul style="list-style-type: none"> - Voordeel: de invulling en aansturing van de integriteitsfunctie vanuit één centraal punt zorgt voor eenduidigheid en belegt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op decentraal niveau rechtstreeks bij het (integraal) management. - Nadeel: decentrale onderdelen zijn vaak erg verschillend, de vraag is of het centrale bureau voldoende tegemoet kan komen aan de wensen en problemen van de diverse dienstonderdelen. | Komt voor bij grote maar 'platte' organisaties, waarbij de afstand van het centrale bureau tot de decentrale eenheden klein genoeg is om voeling te kunnen blijven houden met de specifieke omstandigheden op de werkvloer. |
| | | centraal-decentraal | De organisatie beschikt over een centraal integriteitsbureau, aangevuld met een specifieke decentrale invulling van de integriteitsfunctie. | <ul style="list-style-type: none"> - Voordeel: de inzet van decentrale integriteitsfunctionarissen sluit aan bij de specifieke omstandigheden van de diverse dienstonderdelen. Het management kan directer ondersteund worden door integriteitsmedewerkers die bekend zijn met het betreffende dienstonderdeel. - Nadeel: de informatie-uitwisseling tussen beide niveaus kan problematisch zijn, net zoals de vraag of de uitvoering van de decentrale integriteitsfunctionarissen voldoende overeenkomt met de centrale kaders. | Komt voor bij grote hiërarchische organisaties, waarbij de afstand tussen het centrale en decentrale niveau te groot is om voldoende voeling te kunnen blijven houden met de specifieke omstandigheden. |
| | | intern | De organisatie beschikt over een brede interne projectgroep integriteit, aangestuurd door de integriteitsfunctionaris. | <ul style="list-style-type: none"> - Voordeel: een organisatiebrede projectgroep bestaande uit verschillende disciplines bevordert een samenhangend integriteitsperspectief en draagvlak binnen de organisatie. - Nadeel: deelname aan de projectgroep vergt tijd van meerdere actoren die het belang van hun inzet zullen afwegen tegenover eigen prioriteiten en doelstellingen. | Komt voor bij middengrote organisaties die integriteit hoog in het vaandel hebben en belang hechten aan draagvlak voor een samenhangend integriteitsbeleid. |
| | Projectorganisatie | extern | De integriteitsfunctionaris participeert namens de organisatie in een externe projectgroep integriteit en vervult ook interne taken. | <ul style="list-style-type: none"> - Voordeel: deelname aan een externe projectgroep integriteit kan voor organisaties een stimulans zijn om integriteitsbeleid te ontwikkelen en te onderhouden, het vergroot de uitwisseling van kennis en expertise. - Nadeel: deelname aan een externe projectgroep draagt niet per definitie bij aan de interne organisatie van de integriteitsfunctie. | Komt voor bij (middengrote) organisaties, die behoefte hebben om aan te sluiten bij regionale samenwerkingsverbanden waar tevens prikkels van uitgaan om het onderwerp intern op de agenda te houden. |
| | | reactief | De organisatie laat zich leiden door concrete voorvallen en belegt de verantwoordelijkheid in sterke mate bij het lijnmanagement met een marginale rol voor een staffunctionaris integriteit. | <ul style="list-style-type: none"> - Voordeel: de organisatie voorkomt dat het onderwerp integriteit over wordt geaccentueerd en doet een sterk beroep op het verantwoordelijke management. - Nadeel: de integriteitsfunctionaris heeft een relatief geïsoleerde positie en ontdekt problemen om het onderwerp integriteit te ontwikkelen en te agenderen vanwege gebrekkig draagvlak en andere prioriteiten. | Komt voor bij kleine organisaties waar het onderwerp integriteit niet overmatig leeft en die het geleidelijk, laagdrempelig en pragmatisch oppakken naar aanleiding van een concreet voorval. |
| | Impliciet | Lijn-staforganisatie | passief | De organisatie onderneemt weinig actie en initiatief om integriteit te organiseren en belegt de verantwoordelijkheid in sterke mate bij het lijnmanagement met een marginale rol voor een staffunctionaris integriteit. | <ul style="list-style-type: none"> - Voordeel: als bij reactief. - Nadeel: als bij reactief, met als bijkomend nadeel dat de weerstand in de organisatie verhindert dat de zorg voor integriteit adequaat wordt geborgd. |

gen het *centraal-decentrale* model, dat erop neer komt dat naast de centrale integriteitsorganisatie ook op het decentrale niveau integriteit is georganiseerd door middel van onder andere aparte integriteitsfunctionarissen. Als reden daarvoor wordt genoemd dat de dienstonderdelen erg verschillend zijn en maatwerk dus nodig is. In een van de onderzochte gemeenten is ervoor gekozen om de integriteitsfunctie juist alleen *centraal* vorm te geven om grote verschillen in de uitvoering tegen te gaan. Ondanks het feit dat deze grote organisaties (in tegenstelling tot de middengrote en kleine) overeenkomstig hebben dat zij beschikken over een specifiek integriteitsbureau, hebben wij wezenlijke verschillen daartussen geconstateerd. Bij twee van de drie onderzochte grote gemeenten is de integriteitsorganisatie nog redelijk nieuw en in ontwikkeling, worden op bescheiden schaal diensten en ondersteuning aangeboden aan de decentrale eenheden en bestaat het integriteitsbureau uit circa twee medewerkers. De andere grote gemeente kan bogen op een wezenlijk langere ervaring, grotere bezetting en vervult een actievere ondersteunende rol.

'Projectorganisaties' hebben we in twee varianten aangetroffen bij (twee) middengrote gemeenten. In het ene geval gaat het om een *interne projectgroep* integriteit, bestaand uit diverse voor het onderwerp relevante interne actoren. De interne projectgroep zorgt voor structuur, aandacht en voorkomt dat de verantwoordelijkheid voor integriteit in de organisatie wordt afgewenteld op de integriteitscoördinator. De vertegenwoordiging van het management daarin vergroot de betrokkenheid en de implementatie van het integriteitsbeleid. In het andere geval is aansluiting gezocht bij een regionale inter-gemeentelijke *externe projectgroep* integriteit. Het belangrijkste voordeel van deelname aan de externe projectgroep is dat het gezamenlijke ontwikkeling en kennisdeling mogelijk maakt. Bovendien helpt het externe verband om integriteit binnen de organisatie geagendeerd te houden. Verder is de overeenkomst tussen deze organisaties dat het thema integriteit leeft, er ambitie bestaat om het verder te brengen en dat zij beschikken over gedetailleerde integriteitsplannen. Het bestaan van projectorganisaties bij middengrote organisaties kan wellicht worden verklaard uit het feit dat ze te klein zijn om een apart integriteitsbureau te creëren, maar te groot zijn om te kunnen vertrouwen op een louter informele integriteitbenadering, zoals kleine gemeenten dat vaker doen. De (interne of externe) projectorganisatie biedt een tussenweg die relatief weinig capaciteit kost en als effectief kan worden beschouwd.

De '*Lijn-staforganisatie*' van integriteit komt relatief vaak voor. In alle kleine en in de meeste middengrote gemeenten wordt de zorg voor integriteit primair belegd bij het lijnmanagement en zijn er verder nog een aantal staffunctionarissen, dat een

(zeer) beperkt deel van hun tijd aan aspecten van het onderwerp integriteit besteden. Op basis van ons onderzoek onderscheiden we twee subtypen. Het eerste subtype noemen we *reactief* (komt voor bij kleine organisaties), wat inhoudt dat de ambities met betrekking tot integriteit binnen deze organisaties minimaal zijn en dat het onderwerp sporadisch en impliciet aan de orde wordt gesteld danwel naar aanleiding van een concreet voorval. Er is geen sprake van een expliciete integriteitsaanpak en een heldere visie op integriteitsmanagement ontbreekt meestal. Integriteit wordt in deze organisaties niet gezien als een onderwerp dat apart geformaliseerd hoeft te worden in integriteitsbeleidsplannen. Dit komt overeen met onderzoek dat aantoont dat kleinere organisaties doorgaans kiezen voor een informelere integriteitsaanpak (Longenecker e.a., 1989; Robertson, 1991). Het tweede subtype noemen we *passief*, dat voorkomt bij het merendeel, te weten tweederde, van de onderzochte middengrote gemeenten. Het lijkt sterk op het reactieve organisatietype, maar de affiniteit met het thema integriteit is minder sterk en lijkt er zelfs sprake van weerstand te zijn. Integriteit wordt bijvoorbeeld gezien als overbodig (omdat er geen problemen op integriteitsgebied zouden zijn) of als abstract (vaag en ongrijpbaar) zodat er binnen de organisatie weinig draagvlak bestaat. Er lijkt sprake van een barrière om het onderwerp te bespreken, ook wel 'moral muteness' (Waters & Bird, 1987) genoemd.

Hoewel de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de organisatie van de integriteitsfunctie verschillend is, blijken doorgaans wel dezelfde organisatieonderdelen of functionarissen (actoren) hierin een rol te vervullen. In tabel 4 onderscheiden we, op basis van een indeling van Rossouw en Van Vuuren (2004), de 'sleutelactoren' die binnen de door ons onderzochte gemeenten op strategisch, staf en op operationeel niveau een functie vervullen op integriteitsgebied. De tabel laat zowel zien welke actoren veelvuldig betrokken zijn en welke taken zij vervullen.

8 Voorwaarden met betrekking tot de organisatie van de integriteitsfunctie

Via het expliciet (formeel) of impliciet (informeel) institutionaliseren van integriteit kan de aandacht en zorg voor integriteit op een duurzame wijze binnen de organisatie worden geborgd. Zoals in de vorige paragraaf naar voren is gekomen blijken organisaties daar op verschillende wijze invulling aan te geven. We hebben in kaart gebracht welke omstandigheden de respondenten als behulpzaam, dan wel als belemmerend ervaren in het proces om integriteit te organiseren. Deze ervaringen hebben wij in tabel 5 omgevormd tot 'voorwaarden' die we kort toelichten.

Tabel 4: Sleutelactoren

| Niveau | Actoren | Beschrijving |
|--------------|-----------------------------|--|
| Strategisch | Top management | De ambtelijke leiding is eindverantwoordelijk voor het integriteitsbeleid, vervult een belangrijke rol bij zowel de vormgeving als bij het uitdragen van het integriteitsbeleid, bewaakt de voortgang met betrekking tot integriteit(sbeleid) en heeft een voorbeeldfunctie, zowel intern als naar buiten de organisatie toe |
| | Integriteitsfunctionaris | De integriteitsfunctionaris ontwikkelt integriteitsbeleid en –instrumenten. Hij informeert, assisteert en adviseert zowel de ambtelijke leiding als de direct leidinggevenden met betrekking tot dit beleid en bij onderzoeken. Hij heeft een coördinerende en rapporterende rol met betrekking tot de naleving van het beleid. |
| Staf | Personeelszaken | Personeelsfunctionarissen hebben een adviserende rol richting de (mid-den)managers, zijn vaak betrokken bij de beleidsvorming en regelgeving op integriteitsgebied, verrichten in sommige gevallen een rol bij onderzoeken naar (vermoedelijke) integriteitsschendingen en geven arbeidsrechtelijk advies in deze. |
| | Financiële & audit afdeling | Functionarissen werkzaam binnen de Financiële en auditafdelingen beschrijven en controleren de administratieve processen, organiseren (en controleren op) functiescheiding, controleren de uitgave van gelden en budgetten en toetsen de rechtmatigheid daarvan. |
| | Vertrouwenspersoon | Vertrouwenspersonen integriteit bieden een luisterend oor voor medewerkers met betrekking tot integriteitskwesties, opvangen van signalen binnen de organisatie en het adviseren van melders. |
| Operationeel | Lijn management | Direct leidinggevenden vervullen de integriteitsfunctie vanuit hun integrale managementtaak. Zij vertalen het integriteitsbeleid naar de werkvloer, dragen het belang van integriteit uit, vervullen een signalerende en controlerende taak en dienen zelf het goede voorbeeld te geven. Zij zitten het dichtst op de medewerkers, hebben een goed beeld van hun functioneren en beschikken over de bevoegdheden om medewerkers direct op hun functioneren aan te spreken. |

Om de zorg voor integriteit goed te kunnen organiseren en inrichten zijn (1) middelen als tijd en geld, alsmede de bereidheid om deze voor integriteit in te zetten, belangrijk. Bij grote organisaties blijkt aan deze voorwaarde makelijker voldaan te kunnen worden dan bij minder grote organisaties. Ook goed gekwalificeerde en enthousiaste integriteitsmedewerkers (2) die beschikken over de noodzakelijke expertise en kennis zij hierin van belang. Kritische, ervaren en gemotiveerde medewerkers, die bekend zijn met de organisatie en affiniteit hebben met het onderwerp, zijn nodig om de integriteitsorganisatie te equiperen en verder te brengen. Het draagvlak (3) en het belang dat de top, het bestuur en de direct leidinggevende van de organisatie aan integriteit hechten is eveneens een belangrijke voorwaarde, die bovendien wordt gestimuleerd door centrale wet- en regelgeving op het gebied van integriteit. Aan dit draagvlak blijkt het nog wel eens te schorten. Integriteit wordt door de organisatie en de leidinggevenden nog regelmatig gezien als een bij-

Tabel 5: Zeven voorwaarden voor het institutionaliseren van integriteit

| Voorwaarden | Omschrijving |
|---------------|--|
| 1 Middelen | <ul style="list-style-type: none"> De beschikbaarheid van voldoende middelen (tijd en geld) en de bereidheid van de organisatie om deze voor integriteit in te zetten. |
| 2 Expertise | <ul style="list-style-type: none"> Kritische, enthousiaste integriteitsfunctionarissen die de organisatie goed kennen, beschikken over een intern netwerk en een goede reputatie genieten. Het vergaren en uitwisselen van integriteitsgerelateerde kennis en expertise. |
| 3 Draagvlak | <ul style="list-style-type: none"> Draagvlak voor het thema integriteit, steun voor de integriteitsfunctionaris en het blijven agenderen van het onderwerp integriteit, als belangrijke taken van het management. Het bestaan of verschijnen van centrale wet- en regelgeving. |
| 4 Cultuur | <ul style="list-style-type: none"> Een organisatiecultuur die ontvankelijk is voor integriteitsvraagstukken, waarbinnen voldoende openheid, veiligheid en bereidheid bestaat om ethische vraagstukken aan te kaarten en te bediscussiëren. |
| 5 Stabiliteit | <ul style="list-style-type: none"> Organisatorische stabiliteit (intern en extern) hetgeen bijdraagt aan de ruimte, aandacht en het draagvlak voor het onderwerp integriteit. |
| 6 Pragmatisme | <ul style="list-style-type: none"> Een stapsgewijze aanpak, waarbij aansluiting wordt gezocht bij concrete aanleidingen en andere (aanverwante) thema's binnen de organisatie. |
| 7 Structuur | <ul style="list-style-type: none"> Duidelijke positionering van het integriteitsbureau of de -functionaris binnen de organisatie, met duidelijke verantwoordingsstructuren en korte lijnen met de top van de organisatie. |

komend onderwerp waar ze vanwege de drukke agenda weinig tijd voor hebben. Integriteit krijgt vaak onvoldoende prioriteit (vooral in de kleine en middengrote organisaties) omdat andere zaken voorrang wordt gegeven. De organisatiecultuur (4) is een aspect van informele institutionalisering dat samenhangt met het draagvlak. Een positieve en open houding ten aanzien van het thema integriteit, alsmede een cultuur van bespreekbaarheid en veiligheid draagt bij aan de initiatieven om integriteit binnen de organisatie vorm te geven en te borgen. Vooral voor kleinere organisaties, die minder werk maken van formele institutionaliseringsvormen is dit aspect extra belangrijk. Stabiliteit (5) in de organisatie draagt eraan bij dat integriteit de aandacht krijgt die nodig is. Frequente bestuurs- en personeelwisselingen, incidenten, maar ook interne reorganisaties en fusies met andere gemeenten kunnen hiervoor een belemmering vormen, maar kunnen ook een aanleiding vormen om de integriteitsorganisatie verder vorm te geven. Verder blijkt een praktische (tastbaar en concreet), stapsgewijze en pragmatische insteek (6), waarbij aansluiting wordt gezocht bij concrete aanleidingen, ontwikkelingen en (aanverwante) thema's binnen de organisatie het institutionaliseringsproces hanteerbaar te maken. Het biedt de ruimte om al lerend en experimenterend geleidelijk aan de vorm te vinden die het beste bij de organisatie past en vermindert tevens ook het risico van 'integriteitsmoetheid'. Een duidelijke positionering van de integriteitsfunctionaris of het -bureau binnen de organisatie, met duidelijke verantwoor-

dingsstructuren (7) en korte lijnen met de top van de organisatie zijn belangrijke voorwaarden voor de effectieve inrichting van de integriteitsfunctie.

9 Conclusies en aanbevelingen

We sluiten af met de belangrijkste conclusies van ons onderzoek en komen tot vijf aanbevelingen.

Uit ons onderzoek blijkt dat de mate en wijze van institutionalisering samenhangt met de organisatieomvang.¹² Bij de kleinere en middengrote onderzochte gemeentelijke organisaties kunnen de integriteitsfunctionarissen relatief weinig tijd aan integriteit besteden, is er nauwelijks sprake van een geformaliseerde en gestructureerde integriteitsaanpak en ontbreekt een heldere visie op integriteitsmanagement. Integriteit wordt in deze organisaties sporadisch expliciet aan de orde gesteld, veeleer wordt gebruik gemaakt van meer informele, culturele mechanismen zoals vertrouwen en sociale controle. Bestuurders zouden in moeten zien dat het louter vertrouwen op dergelijke informele mechanismen niet afdoende, of zelfs risicovol is en kan leiden tot laksheid (Pajo & Mcghee, 2003). De formele benadering is minder subjectief en maakt de organisatie minder afhankelijk van de vaardigheden en toewijding van individuele bestuurders en leidinggevenden en draagt daarmee zowel bij aan een duurzame en inhoudelijk consistente aanpak. Onderzoek van het Ethics Resource Center (2005) wijst uit dat een sterke organisatiecultuur juist wordt ondersteund en onderhouden door een formele, geïnstitutionaliseerde, integriteitsaanpak.

Verder blijken integriteitsfunctionarissen last te hebben van het 'verantwoordelijkheidsdilemma'. Dit komt erop neer dat als een integriteitsfunctionaris is aangesteld, vanuit de organisatie de neiging ontstaat om deze als de enige probleemeigenaar van het onderwerp integriteit te zien en anderen die verantwoordelijkheid van zich af denken te kunnen schuiven. Het tegenovergestelde is echter ook waar: als iedereen verantwoordelijk is, dan is in feite niemand verantwoordelijk. Wij zijn daarom van mening dat bestuurders (in ieder geval van kleine en middengrote organisaties) een dergelijke functionaris aan zouden moeten aanstellen als de centrale spil in de integriteitsorganisatie. Een centrale integriteitsfunctionaris bevordert de continuïteit, de implementatie, de eenduidigheid en samenhang van het integriteitsbeleid, de accumulatie van specifieke integriteitsgerelateerde expertise en onderstreept tevens het belang dat de organisatie hecht aan het onderwerp (vgl. Maesschalck, 2005). Belangrijk is dat deze functionaris beschikt over voldoende

middelen, bevoegdheden en toegang tot het (top) management. De integriteitsfunctionaris dient volgens ons vooral een coördinerende en initiërende rol in te nemen en het management te ondersteunen bij het (uniform) invulling geven van het integriteitsbeleid binnen hun onderdeel en dient ervoor te waken om de verantwoordelijkheden van het management over te nemen.

Binnen het bestek van dit artikel hebben wij de voorkomende vormen van institutionalisering van integriteit in kaart gebracht en de actoren die daarbinnen een rol spelen. Tevens hebben wij geconstateerd dat in de meeste organisaties geen structureel en gecoördineerd integriteitsoverleg plaatsvindt en dat integriteitsplannen ontbreken dan wel onsamenhangend zijn. Beide onderwerpen verdienen meer aandacht omdat ze bijdragen aan de verdere ontwikkeling van een overzichtelijke, duurzame en gecoördineerde integriteitsaanpak vanuit een heldere centrale organisatievisie op integriteit.

.. 70 ..

De goede ervaringen die binnen sommige organisaties zijn opgedaan met het werken in projectgroep verband (zowel intern als extern) zijn een belangrijke succesfactor en strekken tot voorbeeld. Een interne projectgroep zorgt voor structuur, aandacht, draagvlak, bevordert de samenhang, vergroot de implementatiekansen, voorkomt dat de verantwoordelijkheid voor integriteit wordt afgewenteld op de integriteitsfunctionaris en komt tegemoet aan het verlangen van integriteitsfunctionarissen om meer intern te kunnen sparren. Ook kan het voorkomen dat integriteit vanuit een enkele staf- of vakdiscipline (zoals de Personeelsafdeling) invulling wordt gegeven die altijd een beperkte blik - aangeduid als 'silo-mentality' (Treviño & Nelson, 2004: 279) - met zich meebrengt. Het belangrijkste voordeel van deelname aan een externe (intergemeentelijke) projectgroep is dat het gezamenlijke ontwikkeling en kennisdeling mogelijk maakt. Dit geldt zeker gezien de gebleken gebrekkige uitwisseling tussen gemeenten op integriteitsgebied. Bestuurders (zeker van kleinere organisaties) zouden met dergelijke projectvormen meer moeten gaan experimenteren.

Naast de aanbevelingen voor bestuurders zijn wij van mening dat ook op centraal beleidsmatig niveau meer aandacht voor het organisatieaspect nodig is en pleiten wij ervoor om dit thema te adresseren in een volgende bovensectorale beleidsnota integriteit. Tevens is nader bestuurswetenschappelijk onderzoek naar het institutionaliseren van integriteit binnen overheidsorganisaties wenselijk om het geconstateerde kennishiaat te kunnen beslechten.

Literatuur

- .. Babbie, E., *The practice of social research*, 5e druk, Wadsworth, 1989.
- .. Bertalanffy, L. von, *General system theory. Foundations, development applications*, New York, 1968.
- .. Binnenlands Bestuur, *Integriteitsbeleid gemeenten onsamenhangend*, 11 juni 2010, p.17.
- .. Boeije, H., *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*, Den Haag, 2008.
- .. Brenner, S.N., *Ethics programs and their dimensions*, in: *Journal of Business Ethics*, 1992 (11), p. 391-399
- .. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Demografische kerncijfers per gemeente 2008*, Den Haag/Heerlen, 2008.
- .. Cummings, T.G. & C.G. Worley, *Organizational development & change*, 7e druk, Cincinnati, 2001.
- .. De Colle, S. & P.H. Werhane, *Moral motivation according ethical theories. What can we learn for designing corporate ethics programs*, in: *Journal of Business Ethics*, 2008 (81), p. 751-764.
- .. Ethics Resource Center, *National business ethics survey. How employees view ethics in their organizations, 1994-2005*, 2005.
- .. Foote, M. F. & W.E.A. Ruona, *Institutionalizing ethics. A synthesis of frameworks and the implications for HRD*, in: *Human Resource Development Review*, 2008, vol. 7, no.3, p. 292-308.
- .. Graaf, G. de, *Hoe gaat het balletje rollen. Over wie welke integriteitschendingen meldt in het Nederlands openbaar bestuur*, in: *Bestuurskunde*, 2008 (17), nr.2, p. 78-87.
- .. Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts. & S. Verberk, *Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*, Utrecht, 1999.
- .. Heuvel, J.H.J. van den & L.W.J.C. Huberts, *Integriteitsbeleid van gemeenten*, Utrecht, 2003.
- .. Huberts, L.W.J.C. & J.M. Nelen, *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en Afdoening*, Utrecht, 2005.
- .. Huberts, L.W.J.C., F. Anechiarico & F.E. Six (eds.), *Local integrity systems. World cities fighting corruption and safeguarding integrity*, Den Haag, 2008.
- .. Jose, A. & Thibodeaux, J.A., *Institutionalization of ethics. The perspective of managers*, in: *Journal of Business Ethics*, 1999, p. 133-143.
- .. Karssing, E.D., *Integriteit in de beroepspraktijk*, Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006.
- .. Karssing, E.D. & A. Hoekstra, *Het gelijk van Ien Dales*, in: Kok, F., Maas, T, van der, *Zuiver op de Graat. Hoe integer is Nederland*, Assen, 2006.

- Kvale, S., *Interviews. An introduction to qualitative research interviewing*, California, 1996.
- Lombard, M., J. Snyder-Duch, & C. Campanella Bracken., Content analysis in mass communication assessment and reporting of intercoder reliability, in: *Human Communication Research*, 2002, vol. 28, nr 4, p. 587-604.
- Lamboo, M.E.D., *Integriteitsbeleid van de Nederlandse Politie*, Delft, 2005.
- Longenecker, J.G., J.A McKinney & C.W.Moore, Ethics in small business, in: *Journal of Small Business Management*, 1989, vol. 27, nr.1, p 27-31.
- Maesschalck, J., *Een ambtelijk integriteitsbeleid in de Vlaamse overheid*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie, Leuven, 2005.
- Maso, I., *Kwalitatief onderzoek*, Amsterdam, 1989.
- Niemeijer, E., W. Huisman & W.M.E.H., Beijers, *Gemeentelijk integriteitsbeleid. Een blik in de praktijk*, Publicatierreeks van de vakgroep Criminologie, nr.4, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, VU, Amsterdam, 1997.
- Nivra, *Integriteit in het openbaar bestuur. Aandachtspunten bij de beoordeling van integriteit*, Studierapport 51, Amsterdam, 2003.
- Pajo, K. & P. Mcghee, The institutionalization of business ethics. Are New Zealand organizations doing enough?, in: *Journal of the Australian and New Zealand academy of management*, 2003, vol. 9, nr.1, p. 52-65.
- Purcell, T.V. & J. Weber, *Institutionalizing corporate ethics. A case history*, Special study No. 71, The Presidents of the American Management Association, New York, 1979.
- Robertson, D.C., Corporate ethics programs. The impact of firm size, in: Harvey, B., H.J.L. van Luijk, & G. Corbetta (eds.), *Market, morality and company size*, Dordrecht, 1991.
- Rossouw, G.J. & L.J. van Vuuren, L.J., *Business ethics*, 3e druk, Cape Town, 2004
- Singhapkdi, A. & S.J.Vitell, Institutionalization of ethics and its consequences. A survey of marketing professionals, in: *Journal of the Academy of Marketing Science*, 2007 (35), p. 284-294.
- Tenbrunsel, A.E., K. Smith-Crowe & E.E. Umphress, Building houses on rocks. The role of the ethical infrastructure in organizations, in: *Social Justice Research*, 2003, vol. 16 (3), p. 285-307.
- Trevino, L. & K.A. Nelson, *Managing business ethics. Straight talk about how to do it right*, Wiley, USA, 3^e druk, 2004.
- Vos, R. & H. Beentjes, *Integriteitbeleid bij het Rijk. Een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*, Den Haag, 2004.
- Waters, J.A. & F. Bird, The moral dimension of organizational culture, in: *Journal of Business Ethics*, 1987, 12, p. 15-22.
- Zijderveld, A.C., *Institutionalisering. Een studie over het methodologische dilemma der sociale wetenschappen*, Hilversum/Antwerpen, 1966.

Noten

- 1 Daarbij gaat het vooral om de integriteitsbepalingen zoals geformuleerd in de Ambtenarenwet en in de Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie.
- 2 Het zijn met name internationale (non gouvernementele) organisaties, zoals Transparency International, de Raad van Europa, de Verenigde Naties en de OECD, die zich richten op dit macro-perspectief. Centraal daarin staan de taken en bevoegdheden van verschillende instituten (zoals het openbaar ministerie, de ombudsman, de media, burgers, politie en justitie) die op nationaal onderdeel uitmaken van dit systeem en die daarbinnen een rol vervullen met betrekking tot de formulering, uitvoering of handhaving van de centraal vastgestelde wet- en regelgeving op het gebied van integriteitsbevordering en corruptiebestrijding. Ook de samenwerking tussen deze instituten op het gebied is daarbij van belang.
- 3 Deze eisen worden in sterke mate geformuleerd op bovensectoraal niveau (zie voetnoot 2).
- 4 Dit onderzoek onderscheidt zich echter van ons onderzoek in die zin, dat het gericht is op de organisatie van integriteit van wereldsteden. Het gaat dus alleen om grote organisaties, die allen kapitaalkrchtig zijn, en die bovendien geselecteerd zijn vanwege hun actieve inzet op integriteitsgebied en waarbij de focus sterk op macroniveau is gericht.
- 5 Bovendien kan een toename van integriteitsschendingen enerzijds worden uitgelegd als het uitblijven van de doelrealisatie en anderzijds worden geïnterpreteerd als meer aandacht en bewustzijn voor integriteit waardoor schendingen eerder worden opgemerkt en gemeld waardoor het beoogde beleidsdoel wel (deels) zou zijn gerealiseerd (de zogenaamde 'integriteitsparadox').
- 6 Hierbij kan gedacht worden aan externe (buiten het beleid om) factoren die van invloed kunnen zijn op de integriteit van de overheid, zoals ontwikkelingen binnen de samenleving.
- 7 Opvallend is dat dit vooral het geval lijkt te zijn binnen de Anglo-Amerikaanse 'Business Ethics' en nog niet zozeer binnen de bestuurskunde ('Public Administration').
- 8 De interbeoordelaarsbetrouwbaarheid ('inter-rater reliability') is een maatstaf om te bezien in welke mate er sprake is van overeenstemming tussen de onderzoekers in het coderingsproces. Het geeft de mate aan waarin de interviewfragmenten die over een bepaald onderwerp gaan door de onderzoekers worden gelabeld met dezelfde code (Boeije, 2008).
- 9 Het ging in alle gevallen om kleine organisaties, waarbij het ontbreken van tijd als reden werd aangevoerd.
- 10 Het gaat hier nadrukkelijk om een veralgemeniseerde taakomschrijving hetgeen betekent dat niet alle genoemde taken noodzakelijkerwijs binnen elke gemeente worden uitgevoerd.
- 11 Doordat het integriteitsbeleid binnen overheden doorgaans 'verkaveld' is over verschillende disciplines en afdelingen en door de gebrekkige coördinatie en communicatie tussen deze actoren kunnen het beleid en de uitvoering versnipperd, verkokerd en onsamenvattend worden en zelfs een ad hoc en incidentgericht karakter krijgen.
- 12 Bijzonder is dat we geen andere factoren binnen ons onderzoek hebben aangetroffen die net zo sterk van invloed zouden kunnen zijn op de wijze van institutionalisering (zoals incidenten, geschiedenis en samenstelling van het personeel).