

Integriteit in ontwikkeling

**Implicaties van trends en ontwikkelingen
voor de integriteit van het openbaar bestuur**

Datum
26 september 2014

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs
Aris van Veldhuisen
Dominique Snel

Referentie
GB168-1-46

Samenvatting rapport ‘Integriteit in ontwikkeling’

Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur

De samenleving verandert en daarmee veranderen ook de ideeën over wat integriteit is en de eisen die aan de integriteit van het openbaar bestuur worden gesteld. AEF heeft in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties onderzoek gedaan naar de meest urgente integriteitsrisico's in het openbaar bestuur, zoals die naar voren komen uit ontwikkelingen en trends van de afgelopen jaren.

Integriteit is in dit onderzoek gedefinieerd als *gedrag volgens geldende morele normen, waarden en regels*. Deze definitie laat ruimte voor interpretatie. Dit is ook wenselijk: integriteit is (deels) contextafhankelijk en de eisen aan integriteit kunnen verschillen per organisatie en persoon. Daarnaast kent de aard en ernst van integriteitsschendingen vele gradaties. Er bestaat een groot grijs gebied waarbinnen de scheidslijnen tussen integer en niet-integer handelen minder helder zijn.

Maatschappelijke ontwikkelingen en beleidstrends beïnvloeden het openbaar bestuur en de kaders waarbinnen (niet-)integer gedrag plaatsvindt. De door het SCP benoemde vijf maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering) veranderen de samenleving op ingrijpende manieren en beïnvloeden daarmee het (gewenste) functioneren van het openbaar bestuur. Daarnaast onderkent het rapport vijf beleidstrends (participatiesamenleving, opschaling van gemeenten, bezuinigingen, decentralisaties in het sociale domein en verzelfstandiging) die van invloed zijn op de manier waarop het openbaar bestuur functioneert en zich verhoudt tot zichzelf, burgers, maatschappelijke organisaties en de markt.

In onderling samenspel hebben de bovengenoemde maatschappelijke ontwikkelingen en trends een effect op de integriteit van het openbaar bestuur. Dit effect is complex, meerledig en multi-interpretabel; het openbaar bestuur wordt – op vlakken – kwetsbaarder als een gevolg van ontwikkelingen en trends maar deze gevolgen *hoeven* zich niet te manifesteren. Het is daarom beter om te spreken over ‘kwetsbaarheden’ dan ‘risico’s’. Hieronder worden de urgentste kwetsbaarheden benoemd en toegelicht.

Als eerste brengt de flexibilisering van de arbeidsmarkt kwetsbaarheden met zich mee. Werknemers zijn in toenemende mate mobiel. Veel werknemers zijn tijdelijk in dienst, extern ingehuurd of vertrekken binnen een aantal jaar uit eigen beweging. Het is zodoende lastiger voor organisaties om de verankering van normen, waarden en regelgeving te borgen en continuïteit van het integriteitsbeleid en kennisoverdracht mogelijk te maken. Dit stelt eisen aan de implementatie van *soft controls* als leiderschap en organisatiecultuur.

Daarnaast speelt de werkwijze van de moderne ambtenaar een rol. Binnen organisaties opereren ambtenaren in toenemende mate autonoom en flexibel. Zij genieten meer discretionaire bevoegdheden en minder controle. Zij werken thuis en in wisselende teams. Zij onderhouden vele contacten met de buitenwereld. Ambtenaren worden hierdoor vaker geconfronteerd met integriteitsvraagstukken en zijn moeilijker te controleren voor leidinggevend. Dit geeft ruimte die kan worden misbruikt. Deze kwetsbaarheid wordt urgenter in de huidige context van bezuinigingen.

Op het vlak van informatisering schuilt de kwetsbaarheid in de complexiteit van het inrichten van de digitale opslag van persoonsgegevens en de juiste instructie van medewerkers over de omgang met deze gegevens. Ook van belang hierbij is de omgang met de sociale media. De implementatie en actualisatie van de juiste *hard* en *soft controls* is lastig doordat innovaties elkaar in rap tempo opvolgen en overheden in toenemende mate bloot worden gesteld aan cybercrime. Ook bemoeilijken parallelle ontwikkelingen als de decentralisaties in het sociale domein en de bezuinigingen deze stap.

Kwetsbaarheden in de relatie van het openbaar bestuur met haar omgeving vloeien voort uit het ontstaan van een amorfer openbaar bestuur met vage grenzen tussen publiek en semipubliek, publiek en privaat en een publieke instelling en de burger. Er bestaan uitgebreide netwerken van wederkerigheid van maatschappelijke en commerciële organisaties rondom departementen en gemeenten die toegang hebben tot en invloed kunnen uitoefenen op beleid. In de relatie met de burger is het contact dichterbij en intensiever waardoor de ambtenaar in meer situaties met integriteitsdilemma's kan worden geconfronteerd. De principes van de participatiesamenleving kunnen bovendien op gespannen voet staan met integriteit. Ook hier geldt dat de vele relaties van (semi-)publieke organisaties eisen stellen aan de manier waarop organisaties bewust werken aan hun integriteit.

In de politiek-bestuurlijke context schuilen kwetsbaarheden in het feit dat politici en bestuurders door de aard van hun functie een hoge mate van discretionaire bevoegdheid genieten, waarbij soms beperkte tegenmacht is ingericht. Dit betreft hoofdzakelijk de moeilijkheid van het implementeren van manieren om (ambtelijke) tegenspraak te organiseren alsmede om blijvende aandacht voor en de bespreekbaarheid van nevenfuncties te garanderen.

Tot slot vormt 'integritisme' een kwetsbaarheid. Integritisme wijst op een verbreding van de betekenis van het begrip integriteit die, in een tijdperk van medialogica, zwart-witdenken en een angstcultuur in de hand kunnen werken. Integritisme kan leiden tot 'bestuurlijke verlamming' en 'handelingsverlegenheid': bestuurders en politici durven niet meer te handelen uit angst voor integriteitsbeschuldigingen. Ook kunnen risico-regelreflexen ontstaan waarin integriteitsrisico's eerder worden dichtgeregeld dan als dilemma onder ogen worden gezien.

Werken aan integriteit vergt blijvende inspanning. Het denken over en handelen naar de regels, normen en waarden kan slechts worden verankerd in mensen en organisatie-culturen. Het teruggrijpen naar (meer) regels om kwetsbaarheden uit te bannen en de complexiteit in te perken schiet al snel te kort en heeft als risico te verzanden in een exercitie voor de bühne en het trekken van arbitraire scheidslijnen in een diffuus en grijs gebied. Het komt in de huidige tijd noodzakelijkerwijs in toenemende mate aan op bewust menselijk handelen. Het bereiken van bewustzijn en internalisering vraagt niet alleen wat van individuen maar ook van organisaties, en dan met name om het stimuleren van een voldoende veilige en lerende cultuur binnen het bestuur en in overheidsorganisaties.

Inhoud

Samenvatting rapport ‘Integriteit in ontwikkeling’	3
1 Inleiding	6
1.1 Uw vraag	7
1.2 Aanpak	7
1.3 Leeswijzer	8
2 Integriteit in het openbaar bestuur nu	9
2.1 Stand van zaken	9
2.2 Ontwikkelingen in de beleving van integriteit	10
2.3 Integriteitsbeleid	10
3 Maatschappelijke ontwikkelingen en beleidstrends	12
3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	12
3.1.1 Individualisering	13
3.1.2 Informalisering	13
3.1.3 Informatisering	14
3.1.4 Internationalisering	15
3.1.5 Intensivering	15
3.2 Beleidstrends	15
3.2.1 Participatiesamenleving	16
3.2.2 Bezuinigingen	16
3.2.3 Opschaling gemeenten	17
3.2.4 Decentralisatie sociaal domein	17
3.2.5 Verzelfstandiging	18
4 Integriteitsrisico’s	19
4.1 Belangrijkste risico’s	19
4.2 Aanvullende risico’s	23
5 Epiloog	28
5.1 Algemeen beeld	28
5.2 Implicaties voor openbaar bestuur	30
Bijlage 1: Brede inventarisatie van integriteitsrisico’s	31
Bijlage 2: Bronnenlijst	38
Bijlage 3: Interviewlijst	41
Bijlage 4: Managementsamenvatting focusgroep 1	42
Bijlage 5: Managementsamenvatting focusgroep 2	44

1 Inleiding

“Met de integriteit van de overheid valt of staat het bestuur; aantasting van de integriteit van de overheid betekent niet minder dan dat de overheid het vertrouwen van de burgers verliest. Zónder dat vertrouwen van de burger kan de democratie niet.”¹

Integriteit van het openbaar bestuur is voor het functioneren van onze samenleving van cruciaal belang. Niet alleen is integriteit een van de essentiële voorwaarden voor goed openbaar bestuur, het openbaar bestuur heeft als belichaming van het publieke belang tevens een voorbeeldfunctie. Burgers stellen daarom, al dan niet onder invloed van media, hoge eisen aan de integriteit van het openbaar bestuur. Dat is niet gek, gezien het feit dat de overheid normen stelt, vergaande bevoegdheden heeft en als monopolist essentiële diensten levert. Daarenboven kan aandacht voor integriteit ook bijdragen aan beter zicht op het thema en mogelijke schendingen daarvan.

Integriteit is dus van waarde. Daarmee is niet gezegd dat helder is wat integriteit precies inhoudt. Integriteit wordt in het algemeen – en voor het doel van dit onderzoek – gedefinieerd als *gedrag volgens geldende morele normen, waarden en regels*. Deze definitie betreft zowel het handelen volgens wetten en regels als het handelen volgens de geldende morele kaders en laat daarmee ruimte voor interpretatie.

Integriteit is van toepassing op verschillende niveaus.

- Integriteit is het resultaat van het handelen van personen zoals ambtenaren, bestuurders, politici en burgers. Dit wordt persoonlijke integriteit genoemd. Aan de integriteit van ambtenaren en politieke ambtsdragers worden, vanwege de aard en rol van de overheid, over het algemeen hogere eisen gesteld dan aan de integriteit van werknemers uit andere sectoren.
- Integriteit wordt ook geborgd in organisaties, via *hard* en *soft* controls (interne processen, leiderschap, organisatiecultuur et cetera). Dit wordt organisatorische integriteit genoemd.
- Wetten, regels en normen kunnen daarnaast de relatie van overheidsorganisaties onderling en tussen openbaar bestuur en derden borgen (o.a. aanbestedingsregels, gemeentelijke regelingen, samenwerkingsculturen). Dit wordt relationele integriteit genoemd.

Integriteit is daarbij niet te vangen in simpele tweedelingen. Minister Dales sprak in 1992 de fameuze woorden “een beetje integer bestaat niet”. Daar staat tegenover dat zowel academici als ambtenaren benadrukken dat er een groot grijs gebied is tussen integer en niet-integer handelen en dat zwart-wit denken geen recht doet aan de complexiteit van het thema en zelfs onwenselijk is. Integriteit is voor een deel contextafhankelijk. Daarnaast kent de aard en ernst van integriteitsschendingen vele gradaties.

De contextafhankelijkheid van integriteit blijkt uit het feit dat de eisen aan integriteit per organisatie en persoon verschillen. Aan het openbaar bestuur worden andere integriteits-eisen gesteld dan aan een multinational. Een gemeenteambtenaar verantwoordelijk voor de

¹ Minister van Binnenlandse Zaken drs. C.I. Dales (1992), Toespraak op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

subsidieverstrekking is gebonden aan strengere integriteitseisen dan een medewerker in een multinational die in het kader van *corporate social responsibility* initiatieven sponsort.

Ook zijn er gradaties van integer handelen. Specifieke handelingen zijn direct als frauduleus en corrupt aan te merken, en daarmee duidelijk niet-integer. Maar bestaat er ook een groot grijs gebied waarbinnen de scheidslijnen tussen integer en niet-integer handelen minder helder zijn. Dit grijze gebied is extra lastig om te definiëren, aangezien het als gevolg van veranderende normen en waarden en ideeën over goed bestuur kan verschuiven.

Integriteit dient verder in samenhang te worden gezien met andere voorwaarden voor goed bestuur. Integriteit is een belangrijke voorwaarde voor goed bestuur, maar niet de enige. Goed bestuur kenmerkt zich door *behoorlijkheid* (met kernwaarden als integriteit, gelijkheid en rechtmatigheid), *responsiviteit* (legitimiteit, openheid, participatie en verantwoording) en *resultaatgerichtheid* (effectiviteit en efficiency).² Deze voorwaarden kunnen regelmatig op gespannen voet staan met elkaar en vragen een afweging. Er moeten soms verschillende ballen worden hoog gehouden, en dan gaat het om ‘de kunst van het jongleren’. De afweging van de verschillende voorwaarden verandert vervolgens mee met verschuivende politieke ideeën over goed bestuur.

De samenleving verandert en daarmee veranderen de ideeën over wat integriteit is en de eisen die aan integriteit worden gesteld. Dat maakt het lastiger om integriteit te definiëren en te borgen. Het openbaar bestuur wordt zo continu en op nieuwe manieren uitgedaagd om over integriteit na te denken.

1.1 Uw vraag

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: BZK) en het Bureau Integriteitsbevordering Openbaar Bestuur (hierna: BIOS) hebben Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om de meest urgente integriteitsrisico's in het openbaar bestuur die voortkomen uit nieuwe ontwikkelingen en trends, te inventariseren. Onderdeel van de vraagstelling vormde ook aandacht voor integriteitsrisico's die volgen uit een gebrek aan implementatie van integriteitsbeleid in organisaties.

In het kader van dit onderzoek worden onder het openbaar bestuur de volgende sectoren en organisaties verstaan: Rijk (inclusief agentschappen en ZBO's), provincies, waterschappen en gemeenten.

Het op basis van de gevonden risico's ontwikkelen van een toekomstvisie op integriteitsbeleid maakt geen onderdeel uit van deze verkenning.

1.2 Aanpak

Deze rapportage legt de bevindingen vast van het onderzoek naar de vraag hoe veranderingen in de samenleving en het openbaar bestuur het functioneren van het openbaar bestuur beïnvloeden en wat dit voor effect heeft op de integriteit van dat bestuur.

² Kwakkelstein, T., A. van Dam en A. van Ravenzwaaij (red.) (2013)

“Omslag: Perspectieven voor Goed Bestuur in 2020”, Boom Lemma

Uitgevers, Den Haag (p. 6)

Het onderzoek is middels een drietal methoden uitgevoerd:

- 1 *Document- en media-analyse*: AEF is het onderzoek begonnen met de analyse van beleidsmatige en wetenschappelijke publicaties. In *bijlage 2* is de lijst van aangewende publicaties opgenomen.
- 2 *Interviews met experts*: AEF heeft in het kader van het onderzoek 15 academici en praktijkdeskundigen geïnterviewd. In *bijlage 3* is een overzicht van de geïnterviewde experts opgenomen.
- 3 *Focusgroepen*: AEF heeft in samenspraak met BZK en BIOS twee focusgroepen georganiseerd. Onder begeleiding van AEF traden experts in gesprek over de stand van zaken van integriteit in Nederland waarna werd ingezoomd op de meest urgente risico's en de trends en ontwikkelingen die deze risico's veroorzaakten. In de focusgroepen is een eerste inschatting gemaakt hoe groot hun (maatschappelijke) impact en kans zou zijn.

AEF heeft de ontwikkelingen en trends geclusterd aan de hand van input uit de analyse en interviews. Sommige ontwikkelingen en trends sorteren al langere tijd effecten, op andere ontwikkelingen en trends kan enkel speculatief worden geanticipeerd. Per ontwikkeling en trend is bekeken wat deze impliceert voor het functioneren van het openbaar bestuur.

Aan de hand van input uit de documentenanalyse, de interviews en de focusgroepen heeft AEF vervolgens eerste conclusies getrokken over de risico's voor de integriteit van het openbaar bestuur. Deze lijst aan risico's (zie *bijlage 1*) is in overleg met het ministerie van BZK en BIOS geprioriteerd waarna een top 15 is opgesteld.

De kern en urgentie van elk van de 15 risico's is getoetst en aangescherpt in de focusgroepen. Dit is gebeurd op twee manieren. Ten eerste zijn experts gevraagd om de top 15 te beoordelen op een schaal van 1 tot 10 op basis van hun kans en maatschappelijke impact. Ten tweede is geanalyseerd hoe vaak bepaalde risico's in de focusgroepen aan bod kwamen en op welke manier hierover werd gesproken. *Hoofdstuk 4* behandelt deze top 15. De resultaten van de focusgroepen zijn te vinden in *bijlage 5*.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het vertrekpunt ten aanzien van integriteit en het integriteitsbeleid in Nederland. In *hoofdstuk 3* staat een vijftal maatschappelijke trends en beleidsontwikkelingen centraal en is beschreven hoe deze de integriteit van het openbaar bestuur hebben beïnvloed en kunnen gaan beïnvloeden. *Hoofdstuk 4* bestaat uit een opsomming van de top 15 van meest urgente integriteitsrisico's. *Hoofdstuk 5* beschrijft de conclusies die voortvloeien uit het onderzoek en wijzen op mogelijke vervolgstappen naar aanleiding van dit onderzoek.

2 Integriteit in het openbaar bestuur nu

De integriteit van het Nederlands bestuur is op orde, ook in internationaal opzicht. In de afgelopen periode is er op maatschappelijk, bestuurlijk en beleidsmatig niveau veel aandacht voor het onderwerp geweest. Zodoende is er sprake van een groeiende bewustwording. Dat betekent niet dat er geen verbetering mogelijk is. De media confronteren ons bijna wekelijks met een nieuw schandaal. Bovendien zijn burgers veel kritischer op het gedrag van politici en bestuurders.

Dit hoofdstuk staat kort stil bij de stand van zaken rond integriteit in Nederland, de verandering in de beleving van integriteit en het integriteitsbeleid.

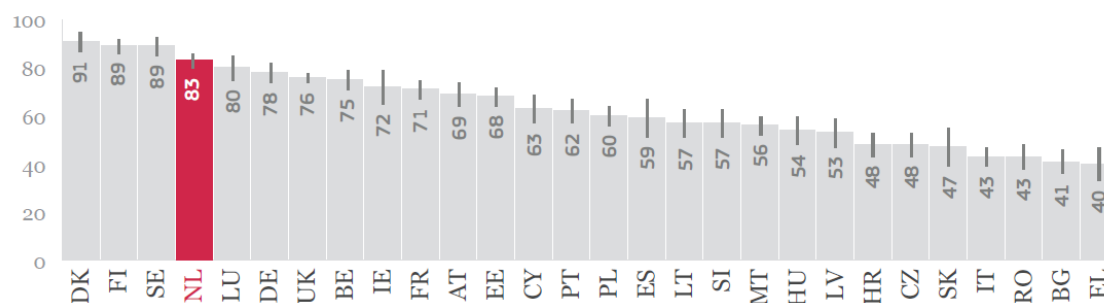
2.1 Stand van zaken

Het openbaar bestuur van Nederland scoort goed op het vlak van integriteit. Uit onderzoeken blijkt dat het openbaar bestuur in Nederland in de perceptie van burgers en ambtenaren relatief integer is. Zo heeft 2 op de 3 ambtenaren volgens collega's een integere werkhouding. Slechts 1 op de 10 ambtenaren heeft volgens collega's een niet-integere werkhouding.³ Ook blijkt uit onderzoek dat burgers aanzienlijk meer in de integriteit van Tweede Kamerleden vertrouwen dan in andere Europese landen.⁴

De experts waarmee AEF in het kader van dit onderzoek heeft gesproken, bevestigen dit beeld. Zij laten zich (soms voorzichtig) positief uit over de stand van zaken en zijn te spreken over de aandacht voor integriteit binnen publieke organisaties, politiek en media. Ook geven zij aan dat bij steeds meer ambtenaren en bestuurders het besef ontstaat dat integriteit van belang is. Er is kortom meer aandacht en bewustwording, wat essentieel is voor het bewaken van de integriteit. Incidenten die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, hebben aan deze groeiende bewustwording bijgedragen.

De integriteit van het Nederlandse openbaar bestuur steekt ook positief af in Europees en internationaal verband. Zo wordt Nederland bijvoorbeeld gezien als één van de minst corrupte landen ter wereld en is de Nederlandse overheid in de Europese Unie bovengemiddeld goed in het aanpakken van corruptie.

Figuur: Transparency International Corruption Perception Index 2013



³ BIOS (2012), Monitor Integriteit Openbaar Bestuur.

⁴ Groupe d'Etats contre la corruption (2013), FOURTH EVALUATION ROUND Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation report Netherlands.

2.2 Ontwikkelingen in de beleving van integriteit

Burgers en ambtenaren kijken anno 2014 anders naar integriteit dan in 1992, toen Minister Dales het onderwerp op de kaart zette.⁵ De eisen van burgers ten opzichte van het openbaar bestuur in het algemeen en politici en bestuurders in het bijzonder zijn veel hoger. Er wordt in algemene zin meer transparantie van het openbaar bestuur verwacht. De verwachting dat inzicht wordt gegeven in de declaraties van bestuurders, de financiering van verkiezingscampagnes en de integriteitsscanning van wethouders illustreren dat.

Deze veranderde houding van burgers volgt uit een aantal maatschappelijke ontwikkelingen waaronder individualisering, informalisering en informatisering. Deze ontwikkelingen zijn in het vervolg van deze rapportage uitgebreid beschreven. Burgers van nu hebben sterkere individuele morele overtuigingen, zijn minder gevoelig voor gezag en beter geïnformeerd. Nederland is ontzuild, organisaties zijn platter geworden en de media treden steviger en sneller op. Burgers staan daardoor kritischer tegenover bestuurders en politici en geven hen niet meer zo gemakkelijk hun stem of vertrouwen. Ook van de overheid in den brede verwachten burgers meer, onder andere transparantie en integer gedrag.

De media, en de sociale media in het bijzonder, hebben een belangrijke rol gespeeld in het agenderen van het onderwerp integriteit en in het stimuleren van deze kritische houding. De media richtten zich hierbij hoofdzakelijk op gevallen van (mogelijke) individuele integriteitsschendingen van bestuurders en politici. Deze spreken het meest tot de verbeelding. Daarnaast krijgen klokkenluiders veel aandacht. De bouwfraude-affaires en bestuurlijke problemen binnen woningcorporaties hebben de laatste jaren het publiek debat rondom fraude en integriteit beheerst. Deze media-aandacht heeft ook een negatieve kant. De media maakt van veel kwesties integriteitskwesties en beoordeelt gedrag en personen al snel als niet-integer. Ook deze ontwikkeling komt in het vervolg van deze rapportage uitgebreider aan bod.

Figuur: Selectie van recente krantenkoppen over integriteitsschendingen



⁵ Minister van Binnenlandse Zaken drs. C.I. Dales (1992), *Toespraak op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*.

Sinds de jaren negentig zijn in het openbaar bestuur belangrijke stappen genomen om te komen tot een integriteitsbeleid. De aandacht ging toen uit naar het opstellen van wetten, regels en normen. De geïnterviewde experts geven aan dat deze wetten, regels en normen nu behoorlijk op orde zijn.

Heden ten dage moeten alle organisaties binnen een algemeen juridisch kader een eigen integriteitsbeleid voeren. Het ministerie van BZK stelt hieraan enkele (wettelijke) eisen voor ambtenaren en/of politieke ambtsdragers:⁶

- algemeen, onder andere via voeren van een integriteitsbeleid
- preventief, onder andere door het afleggen van de eed of belofte, training en scholing
- via normen en regels, gedragscodes, inkoop- en aanbestedingsprocedures, meestemmen bij belangen en declaraties
- handhavend, onder andere via de bescherming van melders van misstanden
- verantwoordend, in bijvoorbeeld de jaarlijkse openbare verantwoording.⁷

Het ministerie van BZK en BIOS ondersteunen organisaties daarnaast bij het opstellen van hun integriteitsbeleid door het aanreiken van instrumenten en advies. Ook monitort het ministerie de implementatie van het integriteitsbeleid in het openbaar bestuur. Daarnaast houdt het ministerie toezicht op het functioneren en de effectiviteit van het systeem en de samenhang van het beleid. Het ministerie van BZK heeft in de afgelopen jaren de eerste stappen gezet naar een meer 'waarde-georiënteerde' benadering die nadruk legt op *soft controls* als leiderschap en cultuur.

De geïnterviewde experts geven aan dat de afgelopen periode belangrijke stappen gezet zijn in het ontwikkelen van integriteitsbeleid. Als gevolg van de inspanningen van onder meer het ministerie van BZK en BIOS, wordt meer kennis uitgewisseld, expertise gedeeld en worden instrumenten ontwikkeld om publieke bestuursorganen te helpen integriteit binnen organisaties te verankeren. Het thema integriteit professionaliseert en wordt breder doorleefd. Zij herkennen de heroriëntatie op een meer waarde-georiënteerde benadering en ondersteunen deze.

Experts benadrukken echter ook, dat integriteit binnen organisaties vaak nog wordt gepercipieerd als een weinig aantrekkelijk onderwerp. Het is een thema dat managers en medewerkers op het eerste gezicht niet sterk aanspreekt. Binnen veel organisaties lijkt integriteit een verplicht onderwerp te zijn, dat moet worden 'afgevinkt' in plaats van doorleefd. Experts blijven in dat kader benadrukken dat het opstellen van regels alleen niet volstaat en dat in de fasegewijze ontwikkeling behoefte is aan een volgende stap.

⁶ Vastgelegd in de Ambtenarenwet resp. de Gemeentewet/Provinciewet/Waterschapswet, de Basisnormen Integriteit, diverse BIOS-instrumenten en -handreikingen en de Modelgedragscode Rijk.

⁷ BZK, Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid) (2014); Hoekstra & Kaptein, Twee decennia integriteitsbeleid in de overheid (2011).

3 Maatschappelijke ontwikkelingen en beleidstrends

De samenleving verandert constant. Dit beïnvloedt het functioneren van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur formuleert en implementeert beleid ter verbetering van het functioneren van het openbaar bestuur en de maatschappij. Deze beleidskeuzes kunnen gevolgen hebben voor de integriteit van dat bestuur. Immers, als de voorwaarden of kaders waarbinnen (niet) integer gedrag plaatsvindt wijzigen, kan dit risico's (en kansen) creëren.

In dit hoofdstuk is in de volle breedte gekeken naar maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en beleidstrends anderzijds die het functioneren van het openbaar bestuur (ingrijpend) hebben beïnvloed of gaan beïnvloeden en wat dit voor implicaties kan hebben voor de integriteit van het openbaar bestuur.

Voorafgaand aan de omschrijving van de maatschappelijke ontwikkelingen en beleidstrends is het belangrijk om te wijzen op de beperkingen om een directe (causale) verbanden te leggen tussen trends en ontwikkelingen enerzijds en integriteit anderzijds. Het is niet zo dat een bepaalde ontwikkeling of trend automatisch leidt tot (een toename van) een bepaalde integriteitsschending, omdat er buiten de geïdentificeerde ontwikkeling of trend vele factoren een rol spelen. Gevolgen van bepaalde ontwikkelingen en trends zijn meerledig en kunnen zowel positieve als negatieve effecten op integriteit hebben. Er kunnen daarom slechts uitspraken worden gedaan over risico's voor de integriteit die als gevolg van ontwikkelingen en trends *kunnen* ontstaan, in de zin dat de voorwaarden of kaders waarbinnen (niet-) integer gedrag plaatsvindt op een zodanige manier wijzigen, dat er meer of minder kans is op niet-integer handelen.

3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Onder maatschappelijke ontwikkelingen verstaan we ontwikkelingen in de samenleving die kenmerken van de maatschappij ingrijpend veranderen. De implicaties van maatschappelijke ontwikkelingen op het functioneren van het openbaar bestuur in den brede en de integriteit in het bijzonder zijn meervoudig en complex.

Dit hoofdstuk neemt de '5I's' van het CPB en SCP als leidraad voor de duiding van de maatschappelijke ontwikkelingen. De 5I's geven een compleet en overzichtelijk beeld en sluiten goed aan bij de input vanuit de documentenanalyse en de experts.

Figuur: Maatschappelijke ontwikkelingen in 5i's⁸

Ontwikkeling	Omschrijving
Individualisering	Verminderde afhankelijkheid van de directe omgeving en toenemende vrijheid om het eigen leven zelf in te richten.
Informalisering	Minder hiërarchische samenleving en een grotere gelijkheid in menselijke verhoudingen.
Informatisering	Opmars van de informatie- en communicatietechnologie in huis, op werk en in het onderwijs.

⁸ Trends, dilemma's en beleid, CPB/SCP (2000)

Ontwikkeling	Omschrijving
Internationalisering	Afname van de betekenis van grenzen en afstanden en een toenemende afhankelijkheid van internationale gebeurtenissen.
Intensivering	Het verlangen naar een intense beleving en ervaring. Een sterke oriëntatie op het eigen gevoel.

3.1.1 Individualisering

Omschrijving: Individualisering is een langdurig proces waarbij mensen meer als individu en niet als groep in de samenleving komen te staan. Dit betekent: een voorkeur voor meer (keuze)vrijheid voor het individu en minder afhankelijkheid van de groep.⁹

Implicaties: Individualisering heeft nu al implicaties voor het functioneren van het openbaar bestuur. Deze implicaties zullen in de toekomst naar verwachting doorzetten. Er kan in ieder geval worden gedacht aan het volgende.

- Van publieke organisaties wordt in toenemende mate gevraagd dat ze een context bieden waarin burgers en medewerkers worden aangesproken op individuele verantwoordelijkheid.¹⁰
- Ambtenaren krijgen meer ruimte om taken naar eigen inzicht uit te voeren
- Het moreel kompas van burgers en medewerkers wordt persoonlijker
- Kiezers zijn minder loyaal aan één partij; het politieke landschap versnipperd.

Integriteit: Deze implicaties kunnen risico's opleveren voor de integriteit van het openbaar bestuur. Gegeven het feit dat de er meer ruimte ontstaat om zelf te beslissen en ethiek steeds persoonlijker wordt, ontstaat meer gelegenheid en aanleiding om in een moreel grijs gebied te opereren.

3.1.2 Informalisering

Omschrijving: Informalisering betekent het losser worden van de maatschappelijke verbanden vanwege de toename van sociale gelijkheid en het verminderde belang van hiërarchie. Dit leidt onder andere tot de opkomst van losse samenwerkingsverbanden.

Implicaties: Informalisering heeft reeds implicaties voor het functioneren van het openbaar bestuur. Deze implicaties zullen in de toekomst naar verwachting doorzetten. Er kan in ieder geval worden gedacht aan de volgende ontwikkelingen.

- Het natuurlijk gezag voor autoriteit neemt af
- Er ontstaan (behoefte aan) minder hiërarchische organisatiestructuren
- De burger is beter geïnformeerd en wordt kritischer en mondiger.

Integriteit: Deze implicaties kunnen risico's opleveren voor de integriteit van het openbaar bestuur. Zo krijgen professionals meer ruimte en boet het management aan invloed in.

⁹ Paul de Beer (2004), Individualisering zit tussen de oren. In: J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp (red.), Kiezen voor de kudde, Jaarboek Tijdschrift voor de Sociale Sector, Amsterdam : Uitgeverij Van Genneep, 2004, pp. 18-36.

¹⁰ RMO (2013), Kijk eens wat vaker in de spiegel! Essay van de RMO t.b.v. de Commissie behoorlijk bestuur.

Anderzijds ontstaan ook kansen voor een verdere verbetering van de integriteit doordat burgers meer transparantie en duidelijkheid van publieke organisaties eisen en medewerkers zich eerder kritisch durven opstellen naar leidinggevend en bestuurders.

3.1.3 Informatisering

Omschrijving: Informatisering is een verandering van communicatie en interactie door automatisering en ICT. Het maakt veel andere maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk zoals:

- flexibilisering van werk: plaats- en tijdsongebonden kunnen werken
- medialisering: het proces waarin media alomtegenwoordig worden en met elkaar verknoot raken; de opkomst van sociale media. Het onderscheid tussen het 'echte' en digitale leven vervaagt.¹¹

Implicaties: Informatisering heeft reeds implicaties voor het functioneren van het openbaar bestuur. Deze implicaties zullen naar verwachting in de toekomst doorzetten. Er kan in ieder geval worden gedacht aan de volgende thema's.

- Persoonsgegevens worden massaal online opgeslagen
- Digitale verwevenheid van organisaties in het publieke en private domein neemt toe¹²
- Medewerkers hebben computers waarmee ze overal kunnen werken
- Verhoudingen tussen instituties, overheid en burgers veranderen
- Contacten met en dienstverlening aan burgers geschieden steeds meer online
- Politici en organisaties worden gedwongen tot (meer) transparantie.

Integriteit: Deze implicaties kunnen risico's opleveren voor de integriteit.

- De snelle innovaties op het vlak van informatisering maken het moeilijk om up-to-date IT-veiligheidsbeleid te ontwikkelen voor de massale opslag van persoonsgegevens binnen het openbaar bestuur. Dit creëert onder andere een afhankelijkheid van de expertise van commerciële partijen. Deze massale hoeveelheid gegevens kunnen bovendien interessant zijn voor commerciële partijen en criminelen.
- Het (per ongeluk) lekken of delen van informatie heeft grotere gevolgen dan voorheen, omdat er meer informatie beschikbaar is die sneller en breder wordt gedeeld (medialisering). Hierbij kan worden gedacht aan een aantal casussen van twitterende ambtenaren.
- Plaats en tijdsongebonden werk (HNW, thuiswerken e.d.) vergroten de vrijheid die de professional heeft in het uitvoeren van het werk en maken de professional minder controleerbaar voor leidinggevend.

Anderzijds biedt de digitalisering ook kansen. Via (sociale) media dwingen burgers de overheid transparanter te zijn en verantwoording af te leggen. Ook het (anoniem) melden van integriteitsschendingen is makkelijker wat 'de klok luiden' laagdrempeliger maakt en een betere bescherming van anonieme melders mogelijk maakt.

¹¹ BZK (2013), Rijksbrede trendverkenning. Strategiebeeraad
Rijksbreed

¹² WRR (2011), iOverheid en ook: Onderzoeksraad voor de Veiligheid
(2012), Het DigiNotarincident. Waarom digitale veiligheid de
bestuurstafel te weinig bereikt.

3.1.4 Internationalisering

Omschrijving: Internationalisering omvat een aantal ontwikkelingen die leiden tot een grotere invloed van ‘buiten’ op Nederland, denk aan migratiebewegingen, de mondiale economie, Europese integratie, internationale cultuur.

Implicaties: Internationalisering heeft reeds implicaties voor het functioneren van het openbaar bestuur. Deze implicaties zullen in de toekomst naar verwachting doorzetten. Er kan in ieder geval worden gedacht aan de volgende implicaties.

- Diversiteit van gewoonten en voorkeuren van burgers, ambtenaren en politici neemt toe
- De invloed van machtige, multinationale bedrijven op overheden neemt toe.

Integriteit: Deze implicaties kunnen risico’s opleveren voor de integriteit.

- Er kunnen binnen de (lokale) politiek subculturen ontstaan (als gevolg van de participatie van minderheden) met andere ideeën over integriteit (waaronder cliëntelisme).
- De landelijke en lokale politiek kunnen worden geconfronteerd met een sterkere lobby van internationale bedrijven die (oneigenlijke) invloed proberen uit te oefenen op beleid.

3.1.5 Intensivering

Omschrijving: Intensivering is het proces waarbij er een hoge(re) waardering ontstaat voor beleving en gevoel en er meer en meer behoefte is aan variatie en verandering, denk aan hedonisme en belevismarketing. De burger en ambtenaar willen risico’s nemen maar hebben tegelijkertijd een lage tolerantie voor risico’s.

Implicaties: Intensivering heeft in combinatie met andere maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, informalisering en informatisering gevolgen voor het functioneren van het openbaar bestuur en daarmee voor de integriteit.

Integriteit: Bij de gestapelde risico’s van intensivering en andere ontwikkelingen zal in hoofdstuk 5 worden stilgestaan.

3.2 Beleidstrends

Voor de vijf voornaamste beleidstrends is aangesloten bij wetenschappelijke literatuur evenals bij recente beleidsstukken. Deels worden beleidstrends beschreven die reeds zijn geïmplementeerd. Deels worden beleidstrends beschreven die vermoedelijk nog effect zullen sorteren. In het laatste geval betreft het dus slechts een voorspelling van het effect van een beleidstrend.

Figuur: Vijf voornaamste beleidstrends

Beleidendtrend	Omschrijving
Participatiesamenleving	Een samenleving waarin iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt en de overheid een faciliterende rol speelt.
Bezuinigingen	Noodzaak om te korten op budgetten vanwege de verslechtering van de overheidsfinanciën als gevolg van de economische crisis.
Opschaling gemeenten	Gemeenten zoeken, vanwege een toename aan taken en bevoegdheden, de samenwerking met andere gemeenten op.
Decentralisatie sociaal domein	Gemeenten zijn per 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen
Verzelfstandiging	De uitvoering van publieke taken is verschoven van de overheid naar zelfstandige organisaties op afstand van de overheid.

3.2.1 Participatiesamenleving

Omschrijving: In maatschappij en beleid ontstaan onder de noemer ‘participatie-samenleving’ nieuwe ideeën over de relatie tussen overheid, markt en samenleving. Eén van de hoofdlijnen is dat de overheid meer ruimte geeft aan maatschappelijk initiatief en daarop beter aansluit. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat ambtenaren over voldoende professionele ruimte beschikken om maatwerk te bieden, om letterlijk en figuurlijk ‘verschil te maken’.

Implicaties: Het idee van de participatiesamenleving kan implicaties hebben voor het functioneren van het openbaar bestuur. De overheid dient zich anders tot de burger te verhouden (activerender, gedifferentieerder). Dit stelt eisen aan de dienstverlening en de organisatie die moet inspelen op het nauwere contact met de burger en een breder mandaat voor de professional in de frontlinie. Meer dan vroeger zal daardoor bij ambtenaren de nadruk komen te liggen op een professionele afweging van verschillende waarden, zoals betrokkenheid, autonomie, efficiëntie, effectiviteit en rechtmatigheid.

Integriteit: Deze implicaties kunnen risico’s opleveren voor de integriteit.

- In de participatiesamenleving heeft de professional meer mandaat. Dit kan, in combinatie met het nauwe contact met burgers en de waardering van eigen initiatief door burgers, leiden tot (de indruk van) willekeur.
- Het intensievere contact met burgers maakt professionals kwetsbaarder voor vormen van intimidatie door burgers en maatschappelijke organisaties gericht op een ongewenste beïnvloeding van beslissingen.

3.2.2 Bezuinigingen

Omschrijving: De economische crisis en de Europese begrotingsnormen hebben de overheid gedwongen om de kosten te drukken. In 2013 werd voor € 12,4 miljard aan bezuinigingen overeengekomen; in 2014 bedroeg dat bedrag € 6 miljard.

Implicaties: De bezuinigingen hebben reeds implicaties voor het functioneren van het openbaar bestuur. Deze implicaties zullen in de nabij toekomst nog doorzetten. Er kan in ieder geval worden gedacht aan:

- Er vinden binnen de overheid (zware) bezuinigingen op beleid plaats
- De mate van baanonzekerheid is sterk gestegen. Er is sprake van personele krimp, vacaturestops en minder mogelijkheden voor een vast contract.

Integriteit: de implicaties kunnen risico’s opleveren voor de integriteit.

- Ten eerste kan de aandacht voor integriteitsbeleid onder druk komen te staan. Er is een heroriëntatie op de kerntaak, waarbij de aandacht uitgaat naar het primaire proces. Door herstructureringen kunnen budgetten voor integriteitsbeleid gekort of geschrapt worden.
- Ten tweede kan het integer gedrag van medewerkers onder druk komen te staan. Bezuinigingen kunnen een prestatiedruk en mogelijk angstcultuur creëren en op die manier het functioneren negatief beïnvloeden. Dit kan leiden tot demoralisatie en niet-integer gedrag. Experts suggereren dat het aantal arbeidsconflicten en integriteitsschendingen in tijden van krapte toeneemt.

Er zijn ook signalen vanuit wetenschap en praktijk dat bezuinigingen een positief effect kunnen hebben op integriteit. Uit angst voor baanverlies en loyaliteit kunnen medewerkers integerder handelen terwijl een herbezinning van organisaties op hun kerntaak aan het belang van integriteit kan herinneren. Denk hierbij aan woningcorporaties die zich

tegenwoordig dienen te beperken tot hun kerntaak: het aanbieden van woningen voor burgers met beperkte middelen en mogelijkheden in plaats van op grote prestigeprojecten.

3.2.3 Opschaling gemeenten

Omschrijving: Gemeenten zoeken, vanwege een toename aan taken en bevoegdheden, de samenwerking met andere gemeenten op om op efficiënte wijze de uitvoering van hun takenpakket te kunnen realiseren. Dit geldt in het bijzonder voor kleinere gemeenten. Deze samenwerking geschiedt op vele manieren; via ambtelijke fusies, gemeentelijke regelingen of netwerken.

Implicaties: De opschaling van gemeenten kan implicaties hebben voor het functioneren van het openbaar bestuur. Er kan in ieder geval worden gedacht aan:

- Ontstaan van diverse soorten intergemeentelijke samenwerking(en) die qua inhoud en aard van elkaar verschillen. Deze samenwerkingsverbanden zijn minder transparant en moeilijker democratisch te controleren.
- Intensieve samenwerking op tweedelijns/specialistische zorg.
- Integratie bestuurlijke organisaties door fusie.
- Grotere organisaties kunnen specialistische functies rond integriteit vaak beter invullen.

Integriteit: Deze implicaties kunnen risico's opleveren voor de integriteit. De samenwerking tussen gemeenten betekent een intensief samenkomen van verschillende organisatieculturen, taken en budgetten waardoor de complexiteit en de kwetsbaarheid kunnen toenemen.

3.2.4 Decentralisatie sociaal domein

Omschrijving: Decentralisatie van het sociaal domein betekent dat een groot aantal Rijkstaken en budgetten (met taakstelling) worden overgedragen aan gemeenten. Gemeenten worden per 2015 volledig verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken hebben zij nu al, een deel nemen zij over¹³.

Implicaties: De decentralisaties kunnen implicaties hebben voor het functioneren van het openbaar bestuur. Er kan in ieder geval worden gedacht aan:

- Er circuleert meer geld op gemeenteniveau. De uitkering van het Rijk in het Gemeentefonds neemt toe met 50%.
- De overheveling van taken in combinatie met een taakstelling en strakke deadline zet druk op de organisatorische capaciteiten van gemeenten.
- Gemeenten dienen meer en intensiever samen te werken met marktpartijen en maatschappelijke organisaties.
- Aanbieden van gemeentelijke diensten op de commerciële markt.
- Minder taken en verantwoordelijkheden bij het Rijk (VWS) en de provincie.

¹³ De decentralisatie gaat ook gepaard met een andere relatie tussen ambtenaar en burger. Om herhaling te voorkomen, wordt voor dit effect verwezen naar de paragraaf over de participatiesamenleving.

Integriteit: Deze implicaties kunnen risico's opleveren voor de integriteit.

- Waar binnen de overheid veel geld, informatie of invloed is te behalen (denk aan bouwprojecten, subsidieregelingen), zijn de belangen en daarmee verleidingen (baten) voor niet-integer gedrag groter. Dit maakt de lokale overheid interessanter voor pogingen van burgers, bedrijven, criminelen en andere partijen om op allerlei wegen toegang te krijgen of invloed uit te oefenen.
- Daarbij zorgen de decentralisaties dat lokale overheden intensiever moeten samenwerken met allerlei maatschappelijke en commerciële partijen waarbij (semi)publieke taken op afstand van de overheid worden gezet of worden uitbesteed. Dit kan zorgen voor andere werkwijzen die moeilijker zijn te controleren en minder oog hebben voor het behartigen van het publieke belang en het handelen naar publieke integriteitsstandaarden in de taakuitvoering.

3.2.5 Verzelfstandiging

Omschrijving: Verzelfstandiging is het proces, gestart in de jaren 80, waarbij de uitvoering van een publieke taak op (minder of meer) afstand van een departement werd geplaatst. Het betreft de omvorming van een overheidsorganisatie naar agentschap of zelfstandige publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie. Momenteel lijkt verzelfstandiging alweer op haar retour. De trend is desondanks opgenomen omdat zij de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur ingrijpend heeft beïnvloed en nog doorwerkt. Qua implicaties vertoont de trend gelijkenissen met de decentralisaties in het sociale domein.

Implicaties: De verzelfstandiging heeft implicaties gehad voor het functioneren van het openbaar bestuur. Er kan in ieder geval worden gedacht aan:

- Complexe verdeling van taken en bevoegdheden tussen verzelfstandigde organisaties en departementen waarbij departementen systeemverantwoordelijk worden¹⁴
- Minder grip op (bepaalde) beleidsterreinen
- Op afstand plaatsen van expertise
- Meer projectmatig werken (buiten normale hiërarchie met grote tijdsdruk)
- Commercialisering van uitvoering publieke taken (de overheid als aanbesteder)
- Ondernemende ambtenaren en bedrijfsmatiger werkende overheidsorganisaties.

Integriteit:

- Ambtenaren werden gestimuleerd ondernemender te worden en principes uit het bedrijfsleven toe te passen op de overheid.
- Ook nam het werken via projectorganisaties onder grote tijdsdruk en buiten de 'normale' hiërarchie toe. Hierdoor worden professionals en processen minder controleerbaar en beheersbaar. Dit heeft er – in bepaalde situaties – toe geleid dat er minder oog is voor het publieke belang en daarmee voor publieke eisen aan de integriteit, en uiteindelijk verlies van publieke waarden (waaronder onethische verdienmodellen en zonnekoninggedrag).

¹⁴ Klaartje Peters (2014), De lokale staat. Mark Bovens e.a. (2004), *Op elkaar aangewezen. Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren.*

4 Integriteitsrisico's

Maatschappelijke ontwikkelingen en beleidstrends veranderen de voorwaarden voor integriteit. Dit kan integriteitsrisico's creëren. De relatie tussen ontwikkelingen en trends en integriteit is meerledig en multi-interpretabel. Er is geen heldere oorzaak-gevolg relatie tussen de ontwikkelingen en trends enerzijds en de integriteitsrisico's anderzijds. Daarbij hebben maatschappelijke ontwikkelingen en beleidstrends ook positieve effecten op de integriteit. Helder is wel dat ontwikkelingen en trends op een ingewikkelde wijze interacteren, waardoor de complexiteit van de samenleving toeneemt. Daarmee neemt ook de complexiteit van het openbaar bestuur sterk toe. Veel (urgente) integriteitsrisico's vloeien voort uit de gestapelde effecten van diverse ontwikkelingen en trends. Deze risico's zijn niet vanuit één ontwikkeling of trend te duiden.

Dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste mogelijke risico's die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

4.1 Belangrijkste risico's

RISICO 1: Moderne ambtenaar	
Ontwikkelingen	individualisering, informalisering, informatisering
Beleidendstrends	verzelfstandiging, decentralisatie
Context	Onder het mom van 'high trust, low control', heeft de moderne ambtenaar meer ruimte om het werk te doen waar en hoe hij ¹⁵ wil en wordt hij gestimuleerd om ondernemender te opereren. Hij werkt eigenstandig aan bepaalde dossiers. Hij werkt flexibel (thuis, op een flexplek op kantoor en in de avonduren). Hij werkt veel projectmatig in teams van wisselende samenstelling en onderhoudt een veelheid aan (externe) contacten met verzelfstandigde onderdelen van het ministerie of de gemeente en andere belanghebbenden. De basishouding is er een van vertrouwen. De manager vertrouwt op de ambtenaar en controleert het dagelijks handelen weinig. Zo wordt ziekteverzuim niet meer gecontroleerd. Deze houding van 'high trust en low control' vindt plaats in een context van bezuinigingen (zie risico 6). Daarnaast verandert de relatie met de burger (zie risico 8)
Risico	De moderne ambtenaar bevindt zich in een situatie waarin de leidinggevende minder zicht heeft op de dagelijkse bezigheden van de ambtenaar en - als gevolg van de toegenomen vrijheid en het nieuwe werken (HNW) - op meer afstand staat. Leiderschap wordt bovendien minder hiërarchisch opgelegd en meer gedeeld binnen organisaties. Zo ontstaan er nieuwe termen voor leiders van het type 'teamcoach'. Dit maakt de ambtenaar moeilijk te controleren terwijl de grotere mate aan vrijheid de ambtenaar vaker in situaties plaatst waarin integriteitsvraagstukken spelen, zo geven experts aan. Hierbij is minder sprake van (directe) steun van en sociale controle door collega's of leidinggevend

¹⁵ of: zij

daar deze op grotere afstand staan.

Bij een gebrek aan de implementatie van organisatorische *hard* en *soft* controls kan de ambtenaar mogelijk uit het oog verliezen wat integer gedrag is en afglijden.

Dit risico neemt in belang toe in relatie met risico 6 en 8.

RISICO 2 : Inbedding van wetten, regels en organisatiecultuur

Ontwikkelingen	individualisering, informalisering, informatisering
Beleidstrends	bezuinigingen, verzelfstandiging (NPM)
Context	De baanmobiliteit, externe inhuur en het aantal tijdelijke contracten nemen sterk toe. Medewerkers blijven hierdoor minder lang in dienst bij één organisatie en wisselen daarnaast vaker van afdeling en functie binnen een organisatie. Dit betekent een grote en snelle wisseling van het personeelsbestand voor organisaties. In combinatie met een meer projectmatige aanpak betekent dit dat medewerkers voortdurend in wisselende samenstelling voor een korte periode (samen)werken.
Risico	Flexibilisering kan de verankering van normen, waarden en regelgeving binnen de organisatie belemmeren en de continuïteit van het integriteitsbeleid en de kennisoverdracht bemoeilijken. Externen en tijdelijke (jonge) medewerkers kunnen minder goed op de hoogte zijn van de geldende normen, waarden en regels en zich hieraan – vanwege een mindere mate aan loyaliteit of hun afstand tot de organisatie – minder gehouden voelen. Ook kan de flexibilisering de dynamiek op de werkvloer compliceren. Oudere medewerkers met vaste contracten dienen samen te werken met jonge medewerkers of externen die andere werkvormen en normen hanteren. Dit kan leiden tot een botsing van culturen die de integriteit ondermijnt. Bij het vertrek naar een volgende organisatie van een medewerker bestaat bovendien het risico van het misbruik van kennis of informatie. Eenstemmigheid is binnen organisaties van belang voor het handhaven van de integriteit maar ontstaat niet langer automatisch, zo geven experts aan. Bij een gebrek aan <i>hard</i> en <i>soft controls</i> die de aandacht voor normen, waarden en regels alsmede het gesprek hierover faciliteren kan de integriteitscultuur minder worden geïnternaliseerd waardoor medewerkers zich hier minder aan gehouden voelen.
Kans	Anderzijds brengt de situatie, waarin mensen lang samenwerken met dezelfde collega's binnen een organisatie, ook integriteitsrisico's met zich mee. Experts geven aan dat integriteitsschendingen dikwijls plaatsvinden in een context waar een aantal medewerkers, bestuurders of politici loyaal is aan elkaar en over een lange periode niet-integere patronen ontwikkelen die tot de norm verworden. Dit werd ook wel 'ingesocialiseerde loyaliteitsproblematiek' genoemd.

RISICO 3: Bandbreedte voor bestuurlijk handelen

Ontwikkelingen	individualisering, informalisering, informatisering
Beleidstrends	verzelfstandiging (NPM)
Context	Bestuurders en politici genieten uit naam van hun functie een grote discretionaire bevoegdheid terwijl de <i>controls</i> die zijn ingericht om deze bevoegdheden te controleren niet altijd voldoende effectief zijn. Dit is niet per definitie schadelijk. In het geval van volksvertegenwoordigers is

	<p>het wenselijk dat politici midden in de maatschappij staan en ruimte krijgen om hun electoraat op gepaste wijze te vertegenwoordigen. Ook bestuurders dienen de ruimte te krijgen.</p> <p>Bestuurders van (verzelfstandigde) organisaties met een (semi)publieke taak werden voorheen dikwijls aangetrokken uit het bedrijfsleven en gestimuleerd om ondernemend en marktgericht te opereren en bedrijfsmatige principes toe te passen. In gevallen werd het nastreven van winst bevorderd.</p>
Risico	<p>Door het stimuleren van respectievelijk goede volksvertegenwoordiging en marktgerichtheid hielden en houden veel politici en bestuurders naast hun functie nevenfuncties aan. Dit genereert bij een gebrek aan bewustwording integriteitsrisico's op het vlak van misbruik van informatie, positie en belangenverstrengeling.</p> <p>Door de aard van de functie van bestuurder en politicus is het bovendien lastig om tegenspraak te organiseren. Ambtenaren laten zich soms oneigenlijk beïnvloeden door een wethouder, ongemerkt of uit loyaliteit. Of bestuurders opereren zo intransparant, overtuigd en voortvarend dat medewerkers er weinig tegenin kunnen of durven te brengen.</p>
Kans	<p>Anderzijds is zichtbaar dat schendingen door politici en bestuurders sneller aan het licht komen (en hard worden veroordeeld) door media en burgers. Veel bestuurders kiezen ervoor (of worden gedwongen) om gedurende hun zittingstermijn op te stappen. Bestuurders van bijvoorbeeld woningcorporaties hebben zich publiek moeten verantwoorden en in bepaalde gevallen moeten aftreden.</p>

RISICO 4: Integritisme en media-aandacht

Ontwikkelingen individualisering, informalisering, informatisering

Beleidsrends -

Context

Het integriteitsdebat is recent ten prooi gevallen aan wat hoogleraar Leo Huberts 'integritisme' noemt. Integritisme is de neiging om de betekenis van het begrip integriteit op te rekken. Dit gebeurt op twee manieren.

- Enerzijds wordt het begrip door media, politici en academici regelmatig gelijk gesteld aan 'goed bestuur' in zijn algemeenheid. Zo worden beslissingen die als 'slechte beslissingen' worden ervaren al snel niet-integer genoemd terwijl de mogelijke 'slechtheid' van de beslissing geen betrekking heeft op integriteit maar op de kwaliteit.
- Ten tweede wordt het begrip door hoofdzakelijk media en in mindere mate door de politiek erg zwart-wit gezien waarbij elke schijn van belangenverstrengeling al als niet-integer geldt en als zodanig (scherp) wordt veroordeeld. Er wordt gesimplificeerd.

Integritisme vindt plaats in een context waarin de burger steeds kritischer wordt, de communicatie sneller en transparanter is dan ooit en de lokale media - door bezuinigingen - fuseren terwijl ook de landelijke media korten op hun redacties en minder onderzoeksbudget hebben. Op politiek niveau wordt het 'scoren in de media' verder steeds belangrijker. Steeds meer burgers zijn zwevende kiezers en moeten worden overtuigd. Politici laten zich hierdoor vaker leiden door de waan van de dag om het goed te doen in de media.

In deze context kan integritisme ertoe leiden dat media, burgers en politici verwijten van niet-integer handelen vaker en sneller maken dan voorheen. Bovendien hebben deze beschuldigingen grotere gevolgen.

	Media zijn gespitst op het ontdekken van schendingen en incidenten, maar hebben minder tijd en capaciteit om goed uit te zoeken hoe het zit. Daarbij laat het publieke debat weinig ruimte voor nuance. Het integriteitsdebat trekt veel kwesties in de integriteits sfeer, zonder de complexiteit van integriteitsdilemma's in ogenschouw te nemen.
Risico	<p>Veel experts kaarten integritisme – en de bijbehorende media-aandacht – aan als groot risico. Integritisme werkt in de huidige context een angstcultuur in de hand met een potentieel schadelijk effect voor de integriteit zelf. Integritisme kan leiden tot wat experts aanduiden als 'bestuurlijke verlamming' en 'handelingsverlegenheid'. Bestuurders en politici durven niet meer te handelen uit angst voor integriteitsbeschuldigingen. De prikkel om integriteitsschendingen, wanneer deze worden ontdekt, te negeren of het onderzoek naar de schending 'klein' aan te pakken in plaats van in breder verband te kijken naar de borging van integriteit in de organisatie wordt groter.</p> <p>De bestuurlijke angst maakt het verleidelijk om risico's dicht te regelen. Er kan dan een veelheid aan regels ontstaan over wat wel en niet is toegestaan. Medewerkers voelen zich daardoor mogelijk minder verantwoordelijk. Bovendien kunnen regels een continu gesprek over de complexiteit van integriteitsdilemma's en goed bestuur in de weg staan.</p>
Kans	Het negatieve effect van integritisme moet worden afgezet tegen de positieve gevolgen. Het is duidelijk dat de waakhondfunctie van de media op het vlak van de integriteit en de neiging van burgers om zeer kritisch te zijn over het gedrag van politici en bestuurders heeft geholpen om in het openbaar bestuur meer aandacht en bewustzijn te creëren voor het onderwerp. Meer aandacht maakt werken aan verbetering van de integriteit beter mogelijk.

RISICO 5: Samenwerking tussen publieke organisaties en marktpartijen

Ontwikkelingen

-

Beleidendstrends

verzelfstandiging, bezuinigingen, decentralisaties, participatiesamenleving

Context

Als gevolg van New Public Management (in het verleden) en als het gevolg van de decentralisaties (per 2015) werken commerciële en maatschappelijke organisaties intensiever samen met publieke organisaties en gemeenten in het bijzonder. Deze partijen nemen publieke taken over of voeren deze uit. Deze partijen hebben niet per se dezelfde belangen als publieke organisaties terwijl de publieke organisaties en de gemeenten in het bijzonder (op gebieden) de expertise missen om taken zelf uit te voeren of goed aan te besteden. Het hoge(re) budget van gemeenten en de grotere hoeveelheid informatie en bevoegdheden die als effect van de decentralisaties zullen overkomen zorgen bovendien voor een toename van het belang om invloed uit te oefenen op de gemeente.

Risico

Er ontstaan uitgebreide netwerken van wederkerigheid van kleine en grote maatschappelijke en commerciële organisaties rondom publieke organisaties (waaronder gemeenten) die toegang hebben tot en invloed kunnen uitoefenen op beleid. Hierdoor kan de integriteit van besluitvorming en beleid in het geding komen. Bovendien zijn de mogelijkheden om de integriteit van op afstand geplaatste publieke taken te borgen beperkter, hoewel de publieke organisatie als

steeuweigenaar wel verantwoordelijk blijft. Daarnaast is er een grotere kans op belangenverstremgeling bij ambtenaren of bestuurders die in een nevenfunctie actief zijn bij een maatschappelijke (of commerciële) organisatie. De samenwerking met de markt kan bij een gebrek aan de implementatie van *hard* en *soft controls* zodoende integriteitsrisico's opleveren.

4.2 Aanvullende risico's

RISICO 6: Personele en beleidsmatige consequenties van bezuinigingen	
Ontwikkelingen	individualisering
Beleidsrends	bezuinigingen, decentralisatie
Context	Er zijn aanzienlijke bezuinigingen gaande in het openbaar bestuur. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de bezuinigingen die zijn overeengekomen voor de Rijksbegroting maar ook aan de verliezen die gemeenten moeten nemen op hun grond- en vastgoedportefeuille en de taakstelling die gepaard gaat met de decentralisaties. In het algemeen is het devies in het openbaar bestuur: er moet meer met minder.
Risico	Ten eerste kan de aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid onder druk komen te staan. Er is een heroriëntatie op de kerntaak waarbij de aandacht uitgaat naar het primaire proces. Door herstructureringen kunnen budgetten voor integriteitsbeleid gekort of geschrapt worden. Ten tweede kan het integere gedrag van medewerkers onder druk komen te staan. Bezuinigingen kunnen een angstcultuur creëren en op die manier het functioneren negatief beïnvloeden, zeker in combinatie met de flexibilisering van de arbeidsmarkt (<i>zie risico 2</i>). Dit kan leiden tot demoralisatie en niet-integer gedrag. Daarnaast dient prestatiegerichter te worden gewerkt, waarbij voorrang uitgaat naar doelgerichtheid over zorgvuldigheid, waardoor het risico ontstaat dat de grote hoeveelheid werk op een minder goede of niet-integere manier wordt uitgevoerd. Deze hogere werkdruk werkt in op de risico's van de moderne ambtenaar (<i>zie risico 1</i>).
Kans	Er zijn signalen dat bezuinigingen een positief effect kunnen hebben op integriteit. Uit angst voor baanverlies en loyaliteit kunnen medewerkers integerder handelen terwijl een herbezinning van organisaties op hun kerntaak aan het belang van integriteit kan herinneren.

RISICO 7: Sociale media, digitale gegevensopslag en ICT-beleid	
Ontwikkelingen	individualisering, informatisering
Beleidsrends	decentralisatie, verzelfstandiging
Context	Binnen het openbaar bestuur worden tegenwoordig massaal digitaal persoonsgegevens en andere data opgeslagen en kan ICT- en privacybeleid moeilijk te houden met de snelheid van innovaties. Informatiebeheer, -voorziening en -bescherming wordt steeds complexer, wat een afhankelijkheid van externe, commerciële experts creëert. Er is in algemenere zin ook sprake van een hoge mate van digitale verwevenheid. Informatie wordt als gevolg van digitalisering, sociale media en HNW steeds sneller gedeeld en meer verspreid en daardoor kwetsbaarder voor lekken en misbruik. Veel partijen hebben daarenboven groot belang bij toegang tot de informatie die publieke organisaties bezitten wat het veld kwetsbaarder maakt.

Risico	Digitale gegevensopslag stelt hoge eisen aan het beveiligings- en privacybeleid van publieke organisaties die in een lastige context van reorganisatie (bezuinigingen) en decentralisatie dienen te worden geborgd. Bovendien kunnen partijen grote belangen hebben om deze informatie te willen bemachtigen. Dit risico wordt versterkt door het toenemende gebruik van sociale media en door de relatie met andere risico's (zie <i>risico 1 en 2</i>). De vraag is wat er gebeurt als het beleid in het openbaar bestuur geen gelijke tred kan houden met de snelheid van innovaties waardoor mazen in het beleid ontstaan die onduidelijkheid veroorzaken of te veel ruimte laten aan medewerkers om naar eigen inzicht met (vertrouwelijke) informatie om te gaan of sociale media in te zetten.
Kans	Anderzijds zijn informatielekken in de huidige tijd wel eenvoudiger traceerbaar en te herleiden tot de persoon.

RISICO 8: Interactie tussen ambtenaar en burger

Ontwikkelingen	informalisering, informatisering, internationalisering
Beleidendstrends	Participatiesamenleving
Context	Mede onder invloed van de decentralisaties in het sociaal domein en de opkomst van de sociale media staan gemeenteambtenaren (straks) meer en vaker in contact met burgers, vooral op lokaal niveau. Dit gebeurt op een informelere manier die ruimte laat voor maatwerk en eigen initiatief door burgers.
Risico	Minder dan voorheen is sprake van een standaardaanbod, gebaseerd op wet- en regelgeving. Een groter mandaat van professionals in de uitvoering kan, in combinatie met het nauwe contact met burgers en de waardering van eigen initiatief door burgers, leiden tot (de indruk van) willekeur. De toename van verschillen in bijvoorbeeld de toegekende voorzieningen kunnen professionals kwetsbaarder maken voor vormen van intimidatie of ongewenste beïnvloeding van beslissingen door burgers en maatschappelijke organisaties. Het leveren van maatwerk kan op gespannen voet staan met waarden als rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Professionals zullen hierin een balans moeten vinden. Het intensieve en persoonlijke contact kan daarnaast het aantal situaties vergroten waarin de ambtenaar met integriteitsdilemma's wordt geconfronteerd. De intensivering van het contact is vooral een risico als ambtenaren via organisatorische <i>hard</i> en <i>soft controls</i> niet voldoende kaders meekrijgen om situaties te beoordelen en de manager niet voldoende toezichtinstrumenten heeft.

RISICO 9: Interbestuurlijke samenwerkingsverbanden

Ontwikkelingen	Informatisering
Beleidendstrends	decentralisatie, opschaling gemeenten
Context	Veel publieke organisaties dienen onderling nauw samen te werken om de complexe uitdagingen waar zij voor staan aan te kunnen. Gemeenten in het bijzonder zijn vanwege hun toenemende taken en bevoegdheden ook genoodzaakt om onderling intensiever samen te werken, taken te (ver)delen en/of te fuseren. Dit geldt vooral voor kleine gemeenten (<100.000 inwoners). Deze samenwerking geschiedt op vele manieren.
Risico	Het is moeilijk(er) om goed toezicht te houden op de besluitvorming en het beleid binnen interbestuurlijke samenwerkingen. Ook is de vraag

welke set regels, normen en waarden van toepassing zijn op de besluitvorming. Op die manier kan intergemeentelijke samenwerking tot verwarring over en verwatering van het eigen integriteitsbeleid leiden. Het is lastig om *hard controls* in te stellen door de vaak flexibele en relationele aard van de beslissingen. *Soft controls* als leiderschap en cultuur bieden ook minder houvast; managers werken dynamisch samen en verschillende normenkaders dienen zich in de besluitvorming en uitvoering van taken naast elkaar te verhouden.

RISICO 10: Toezicht op functioneren lokaal bestuur

Ontwikkelingen	informatisering, intensivering
Beleidstrends	decentralisatie, opschaling gemeenten
Context	Communicatie over en toezicht op lokaal beleid neemt af door de uitholling van de lokale pers en de beperkte capaciteit van lokale rekenkamers terwijl onder meer de decentralisaties in het sociaal domein zorgen voor een toename van taken en bevoegdheden op lokaal niveau. De samenwerkingsverbanden tussen bestuursorganen zorgen voor complexere besluitvormingsprocessen waardoor toezicht moeilijker is.
Risico	De lokale pers heeft weinig capaciteit en heeft beperkte ruimte voor politieke verslaggeving waardoor de communicatie over de lokale politiek afneemt en er minder mogelijkheden zijn tot diepgang. Via sociale media wordt direct gereageerd op gebeurtenissen. Deze reacties creëren aandacht maar kennen ook beperkingen: er ontstaat slechts een gefragmenteerd en oppervlakkig beeld van het functioneren van het lokaal bestuur. De gevolgen hiervan worden versterkt door de angstcultuur die volgt uit integritisme (zie risico 4). Ook de capaciteit en focus van lokale rekenkamers op integriteit is volgens experts beperkt, terwijl zij een belangrijkere rol kunnen spelen bij bevorderen van doelmatig en doeltreffend overheidshandelen dat integer is.

RISICO 11: Meldingen van integriteitsschendingen binnen organisaties

Ontwikkelingen	individualisering, informatisering, intensivering
Beleidstrends	-
Context	De manier waarop organisaties binnen het openbaar bestuur omgaan met meldingen is van groot belang voor de succesvolle doorontwikkeling van integriteit. Organisaties moeten streven naar een hoge meldingsbereidheid zodat schendingen en misstanden op het vizier komen en inzicht ontstaat in hoe de integriteit kan worden verbeterd. Dit is niet makkelijk.
Risico	Zowel het sanctioneren als het bagatelliseren van integriteitsschendingen kan risico's opleveren. Het disproportioneel streng sanctioneren van integriteitsschendingen, door het op non-actief zetten of ontslaan van medewerkers, kan hun collega's weerhouden van het melden van mogelijke schendingen. Ook werkt dit mogelijk een angstcultuur in de hand waarin integriteitsdilemma's niet bespreekbaar zijn. Als medewerkers wel besluiten schendingen te melden wordt dit soms niet

goed opgepakt. De bescherming van klokkenluiders is bijvoorbeeld nog een thema. Zo'n 32% van de klokkenluiders ondervindt negatieve gevolgen blijkt uit recent onderzoek.¹⁶ Dit kan medewerkers weerhouden om open te zijn. Er zijn wetenschappers die suggereren dat het aantal arbeidsconflicten en integriteitsschendingen in tijden van krapte toeneemt (*zie risico 6*).

RISICO 12: Diversiteit van culturen in (lokale) politiek

Ontwikkelingen individualisering, internationalisering

Beleidsstrends -

Context Door migratie en internationalisering is de diversiteit van gewoonten en voorkeuren van burgers, ambtenaren en politici sterk toegenomen. Binnen Nederland ontstaan hierdoor diverse subculturen met andere ideeën en gewoonten, ook op het vlak van goed bestuur en integriteit.¹⁷

Risico In hoofdzakelijk een lokale politieke context kunnen minderheidsgroepen zich politiek organiseren en kunnen deze subculturen invloedrijk worden met als gevolg dat politieke gewoonten en besluiten ontstaan die niet stroken of strijdig zijn met heersende ideeën over integriteit. Experts wijzen bijvoorbeeld op de normalisering van ongewenst cliëntelisme.

RISICO 13: Financiering van politieke partijen

Ontwikkelingen individualisering, informatisering, intensivering

Beleidsstrends -

Context Een toenemend aantal burgers zijn zwevende kiezer en verbinden zich niet langer aan één politieke partij. Hierdoor versnipperd het politieke landschap. Lokale partijen krijgen sneller de mogelijkheid om aan de macht te komen en het aantal zetels van politieke partijen in de peilingen daalt en stijgt sneller. Dit maakt verkiezingen van groter belang. Partijen trekken hier meer capaciteit en middelen voor aan.

Risico De private donateurs van politieke verkiezingscampagnes hebben belang bij de beïnvloeding van het beleid. Via hun financiering van de verkiezingscampagnes ontstaan mogelijk onwenselijke afhankelijkheidsrelaties of beïnvloeding tussen politieke partijen en commerciële partijen. Dit risico is al voor een groot deel gedaald door de ontwikkeling van nieuwe wetgeving die eisen stelt aan partijfinanciering.

RISICO 14: Criminele beïnvloeding van de (lokale) politiek

Ontwikkelingen individualisering, informatisering, intensivering

Beleidsstrends -

Context Veel vormen van georganiseerde misdaad, zoals mensen- en drugshandel, hebben een lokale scope. De onderwereld investeert in toenemende mate in de bovenwereld.

Risico De (internationaal) georganiseerde misdaad kan relatief makkelijk direct

¹⁶ Berenschot in opdracht van BZK, ministerie van, VEILIG

MISSTANDEN MELDEN OP HET WERK (2014)

¹⁷ Deze ontwikkeling bestaat naast de algemene diversiteit van de lokale politiek–bestuurlijke culturen.

en indirect invloed uitoefenen in de lokale politiek. Dit kan middels vergunningen en subsidies, middels contacten met gedoogde vormen van criminaliteit (coffeeshops) en infiltratie. Bij infiltratie kan worden gedacht aan de afspraak om in een algemene ledenvergadering *en masse* op een bepaalde vertegenwoordiger te stemmen zodat deze hoog op de kieslijst komt. De infiltratie van georganiseerde misdaad in de lokale politiek brengt risico's van omkoping, belangenverstremgeling en fraude met zich mee. Het imago van het lokaal bestuur kan hierdoor ernstig aangetast worden.

RISICO 15: Gebrek aan functiescheiding binnen gemeenten

Ontwikkelingen	individualisering, informatisering
Beleidstrends	decentralisatie, verzelfstandiging
Context	Vanaf 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Gemeenten moeten het inkoopproces coördineren, contracten sluiten en samenwerken met marktpartijen, toezicht houden op het proces en de toegankelijkheid van de zorg waarborgen.
Risico	Doordat gemeenten als gevolg van de decentralisaties coördinator, opdrachtgever, marktmeester en toezichthouder zijn in het sociaal domein, ontstaat het gevaar van risico's op het gebied van organisatorische integriteit o.a. de inrichting van <i>hard</i> en <i>soft controls</i> (vier ogen-principes, leiderschap et cetera). De diverse rollen die de gemeente vervult in het proces kunnen zorgen voor onduidelijkheid. De rollen lopen door elkaar heen waardoor risico's kunnen ontstaan zoals belangenverstremgeling en misbruik van positie en bevoegdheden.

5 Epiloog

Vanuit een goede uitgangspositie wordt het Nederlandse openbaar bestuur geconfronteerd met nieuwe risico's. Deze risico's volgen uit de gecombineerde effecten van diverse maatschappelijke ontwikkelingen en beleidstrends zoals individualisering, informatisering, bezuinigingen en de participatiesamenleving. Het beperken van de risico's stelt eisen aan de hard en soft controls die geïmplementeerd dienen te zijn binnen (semi-) publieke organisaties. Gezien de toenemende complexiteit van de samenleving is de hypothese dat vooral het implementeren van soft controls die leiden tot een veilige en lerende organisatiecultuur van cruciaal belang is.

Dit hoofdstuk schetst het algemene beeld dat volgt uit de risico's besproken in hoofdstuk 4 en staat stil bij de implicaties van deze risico's in de toekomst. Dit algemene beeld is – evenals de rest van het rapport, gebaseerd op onderbouwde veronderstellingen over de effecten van ontwikkelingen en trends die verkregen zijn via de gevolgde aanpak (paragraaf 1.2).

5.1 Algemeen beeld

Sinds de jaren negentig zijn in het openbaar bestuur belangrijke stappen gezet om de integriteit te bevorderen. Wetgeving, regels en normen zijn behoorlijk op orde. Ook zijn instrumenten ontwikkeld en wordt de integriteit gemonitord.

De samenleving verandert voortdurend en doet dat in een steeds hoger tempo. Deze veranderingen hebben een (verondersteld) effect op het functioneren van het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur anticipeert op deze veranderingen en dit beïnvloedt op haar beurt het functioneren van dit bestuur. Dit heeft gevolgen voor de integriteit. De voorwaarden waaronder integer gedrag kan plaatsvinden en wordt geborgd, alsmede de betekenis van het begrip zelf veranderen.

De effecten van veranderingen voor de integriteit zijn complex, meerledig en multi-interpretabel. Zo illustreert dit onderzoek dat bezuinigingen zowel een positief als negatief effect kunnen hebben op de integriteit. Geïdentificeerde effecten zijn mogelijkheden; ze treden niet per definitie op. Het openbaar bestuur wordt – op onderdelen – kwetsbaarder als gevolg van bepaalde ontwikkelingen maar deze gevolgen hoeven zich niet te manifesteren. Het is naar onze mening accurater om te spreken over kwetsbaarheden in plaats van over risico's. Duidelijk is in ieder geval dat de integriteit van het openbaar bestuur – vanuit een goede uitgangspositie – voor nieuwe uitdagingen staat.

De flexibilisering van de arbeidsmarkt brengt kwetsbaarheden met zich mee. Werknemers zijn in toenemende mate mobiel. Veel werknemers zijn tijdelijk in dienst, extern ingehuurd of vertrekken binnen een aantal jaar uit eigen beweging. Voor de integriteit is eenstemmigheid binnen organisaties van belang maar deze ontstaat, met een snel wisselend personeelsbestand, niet meer vanzelf. Het is lastiger voor organisaties om de verankering van normen, waarden en regelgeving te borgen en de continuïteit van het integriteitsbeleid en de kennisoverdracht mogelijk te maken. Dit stelt eisen aan voornamelijk de implementatie van *soft controls* als leiderschap en organisatiecultuur.

Ook binnen organisaties opereren medewerkers in toenemende mate autonoom en flexibel. Zij genieten meer discretionaire bevoegdheden en minder controle. Onder het mom van 'high trust, low control', heeft de moderne ambtenaar meer ruimte om het werk te doen

waar en hoe hij wil en wordt hij gestimuleerd om ondernemender te opereren. De manager vertrouwt op de ambtenaar en controleert het dagelijks handelen weinig. Medewerkers komen hierdoor vaker in situaties waarin zij worden geconfronteerd met integriteitsvraagstukken en zijn moeilijker te controleren voor leidinggevend. Dit geeft medewerkers veel ruimte die kan worden misbruikt. Aandacht voor cultuur en leiderschap kunnen voorkomen dat medewerkers loszingen van hun organisaties en demoraliseren. Dit is in de huidige context van bezuinigingen van extra belang daar dikwijls meer druk op medewerkers staat om te presteren en de sfeer op de werkvloer kan verzuren als gevolg van reorganisaties.

Op het vlak van de informatisering is de uitdaging om de digitale opslag van grote hoeveelheden persoonsgegevens goed in te richten en medewerkers te instrueren over de omgang met deze gegevens en ICT-systemen. Ook van belang hierbij is de omgang met de sociale media. Implementatie en actualisatie van beleid zijn lastig doordat innovaties elkaar in rap tempo opvolgen en overheden in toenemende mate worden blootgesteld aan cybercrime. Ook bemoeilijken andere ontwikkelingen als de decentralisaties in het sociale domein en de reorganisaties als gevolg van bezuinigingen deze stap.

Ook het goed omgaan met meldingen van integriteitsschendingen vormt een blijvende uitdaging voor organisaties, zeker gegeven de angst voor media-aandacht. Er zijn binnen organisaties veel prikkels die de meldingsbereidheid van medewerkers en de handelingsbereidheid van leidinggevend negatief kunnen beïnvloeden. Bezuinigingen en angst voor de gevolgen kunnen blokkerend werken. Bij meldingen van klokkenluiders staat voor organisaties vaak zoveel op het spel dat de wens om de incidenten te bedekken met de mantel der onwetendheid groot is. De uitdaging is om de juiste combinatie aan *hard* en *soft controls* te implementeren die de meldingsbereidheid vergroot in een omgeving die immer verandert en integriteitsschendingen snel veroorzaakt.

Wanneer wordt ingezoomd op de relatie van het openbaar bestuur met haar omgeving is te zien dat er een steeds amorfer openbaar bestuur ontstaat waarbij de grenzen tussen publiek en semipubliek, publiek en privaat en een publieke instelling en de burger verder vervagen. Er ontstaan uitgebreide netwerken van wederkerigheid van kleine en grote maatschappelijke en commerciële organisaties rondom departementen en gemeenten die toegang hebben tot en invloed kunnen uitoefenen op beleid. In de relatie met de burger is het contact dichterbij en intensiever waardoor de ambtenaar in meer situaties met integriteitsdilemma's kan worden geconfronteerd. De principes van de participatie-samenleving kunnen bovendien op gespannen voet staan met integriteit. Zo vraagt het principe van maatwerk soms om een flexibele toepassing van regels terwijl het beginsel van gelijke behandeling het tegenovergestelde voorstaat. Ook hier geldt dat de vele relaties van (semi-)publieke organisaties bepaalde eisen stellen aan de implementatie van *controls*.

In de politiek-bestuurlijke context is te zien dat politici en bestuurders – zeker de bestuurders van semipublieke organisaties op grotere afstand van de overheid – door de aard van hun functie een hoge mate van discretionaire bevoegdheid genieten, waarbij beperkte *controls* zijn ingericht. Dit is eigen aan en nodig voor die functies. Het leidt echter tot bepaalde kwetsbaarheden waarvan het openbaar bestuur zich moet blijven vergewissen. Dit betreft hoofdzakelijk de moeilijkheid van het implementeren van goede *soft controls* in organisaties om (ambtelijke) tegenspraak te organiseren alsmede om blijvende aandacht voor en de bespreekbaarheid van nevenfuncties te garanderen.

Tot slot vormt integritisme een kwetsbaarheid, vooral omdat het complicaties opwerpt voor de doorontwikkeling van het thema. Integritisme zorgt voor verbreding van de betekenis van het begrip en werkt, in combinatie met de houding van de media, een angstcultuur in de hand met een potentieel schadelijk effect. Integritisme kan dan leiden tot ‘bestuurlijke verlamming’ en ‘handelingsverlegenheid’: bestuurders en politici durven niet meer te handelen uit angst voor integriteitsbeschuldigingen. Ook kan een risico-regelreflex ontstaan waarin men integriteitsrisico’s dichtregelt en een open gesprek over integriteitsdilemma’s moeilijker is.

5.2 Implicaties voor openbaar bestuur

In een dynamische en steeds complexere wereld zijn lang niet alle integriteitsdilemma’s in regels te vangen. Het teruggrijpen naar (meer) regels, wetten, procedures om risico’s uit te bannen en de complexiteit in te perken – ook wel de risico-regelreflex genoemd – schiet al snel te kort en heeft als risico te verzanden in een exercitie voor de bühne en het trekken van arbitraire scheidslijnen in een diffuus en grijs gebied. Dit is naast ineffectief ook contraproductief.

Het komt in de huidige tijd noodzakelijkerwijs in toenemende mate aan op bewust menselijk handelen. Bewustzijn over en het doorleven van de morele standaarden bepalen de integriteit van het menselijk handelen. Het bereiken van bewustzijn en internalisering vraagt niet alleen inspanning van individuen maar ook van organisaties. Het vraagt continue agendering, binnen overheidsorganisaties en ook maatschappij-breed. Het vraagt hoofdzakelijk ook een veilige en lerende cultuur binnen organisaties. Medewerkers moeten met elkaar en met hun leidinggevenden een open gesprek kunnen voeren over de integriteitsdilemma’s waarmee ze worden geconfronteerd. De nadruk zou hierbij niet moeten liggen op het komen tot het juiste antwoord, maar op het besef dát en hoe de integriteit in het geding is. Hetzelfde geldt in sterkere mate voor de politiek-bestuurlijke context. Daarin moet sprake zijn van een cultuur waarin mensen hun fouten durven toe te geven en elkaar durven aan te spreken. Dit zal ook de meldingsbereidheid ten goede komen.

Problematiseren en *shaming*, zoals de media geneigd zijn te doen, bemoeilijken het bewerkstelligen van een veilig en lerend klimaat. Organisaties in het openbaar bestuur dienen zich bewust te zijn van de tweekoppige aard van de media, die aandacht en bewustzijn creëren voor integriteit maar ook kunnen bijdragen aan zwart-witdenken, angstcultuur en het teruggrijpen op de risico-regelreflex. De uitdaging voor het openbaar bestuur is om een veilige, lerende omgeving te creëren gegeven de media-aandacht.

Integriteit vergt naar de toekomst dus blijvende inspanning, daar het denken over en handelen naar de regels, normen en waarden slechts kan worden verankerd in mensen en organisatieculturen. Het besef dat integriteit geen *quick fix* kent, is in het openbaar bestuur reeds doorgedrongen. Er zijn echter nog slagen te maken als het gaat om de inbedding van integriteit in de harten en hoofden van medewerkers en in de cultuur van organisaties. Sommige experts pleiten in dat kader voor de integrale inbedding van integriteit in de bedrijfsvoering. Andere pleiten voor aandacht voor integriteit in de werving en selectie van bestuurders en de samenstelling van het management team. Welke insteek ook wordt gekozen, de maatschappij en de integriteit daarbinnen blijven zich ontwikkelen en zullen daarbij nieuwe kwetsbaarheden maar zeker ook kansen creëren.

Bijlage 1: Brede inventarisatie van integriteitsrisico's

Deze bijlage is een inventarisatie ('groslijst') van de maatschappelijke ontwikkelingen (extern) en beleidstrends (intern) die de integriteit van het openbaar bestuur in Nederland beïnvloeden of gaan beïnvloeden. Voor elke ontwikkeling en beleidstrend is in kolom 2 en 3 in beeld gebracht wat de implicaties van de ontwikkeling of trend zijn voor het functioneren van het openbaar bestuur en de integriteit.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Ontwikkeling	Implicaties voor openbaar bestuur	Factoren van invloed op integriteit
Individualisering	(Top)ambtenaren en bestuurders willen meer ruimte om taken naar eigen inzicht uit te voeren.	(+) Toename eigen verantwoordelijkheid en intrinsieke motivatie (-) Meer beslissingsbevoegdheid brengt ambtenaren en bestuurders vaker in situaties waarin integriteitskwesties spelen en kan, bij gebrek aan toezicht, leiden tot misbruik van die vrijheid. (-) Het ambtelijk apparaat voelt een sterke loyaliteit aan de bestuurder. Dit kan zorgen dat ambtenaren zich politiek laten beïnvloeden of dat zij een bestuurder toestaan dat hij/zij integriteitsschendingen begaat.
	Het moreel kompas van burgers en medewerkers wordt persoonlijker.	(-) Meer uiteenlopende opvattingen over integriteit. Dit geeft meer ruimte voor een moreel 'grijs gebied'. (-) Medewerkers wijzen collega's in hun werkomgeving minder snel terecht.
	Het politieke landschap op nationaal, provinciaal en lokaal niveau versnipperd. Er is een groter aantal kleine en lokale partijen. Er zijn grote colleges B&W met kleine fracties en kleine portefeuilles.	(-) Door een vermindering van de expertise binnen het ambtelijk apparaat kan de kwaliteit van de besluitvorming ondergraven worden, ook waar het gaat om integriteit. (-) Ingewikkelde coalities kunnen leiden tot onrust, machtsstrijd en destabilisering.
	Toenemende diversiteit van burgers vraagt andere communicatiestijl en maatwerk. ¹⁸ Er zijn meer alleenstaanden en kleinere huishoudens. Er zijn grote	(-) Maatwerk door ambtenaren laat ruimte voor willekeur.

¹⁸ BZK, *Trends en ontwikkelingen voor de gemeenten van de toekomst*, 28 mei 2014, p.39.

Ontwikkeling	Implicaties voor openbaar bestuur	Factoren van invloed op integriteit
	verschillen in leefstijl en gezondheid gerelateerd aan sociaaleconomische status. Verstedelijking	
Informalisering	Het natuurlijk gezag voor autoriteit neemt af.	(+) Een meer open en ontspannen sfeer op de werkvloer. (-) Afname van de invloed van en controle door het management (<i>high trust, low control</i>). (-) Minder respect voor formele autoriteiten, leidinggevend en collega's
	Roep om minder hiërarchische organisatiestructuren	(+) Toename eigen verantwoordelijkheid en intrinsieke motivatie (-) Meer vrijheid en minder hiërarchie brengt medewerkers vaker in situaties waarin integriteitskwesaties spelen en kan, bij gebrekkig toezicht, leiden tot misbruik van die vrijheid.
	Burger is beter geïnformeerd en wordt kritischer en mondiger	(+) Hogere transparantie en communicatie-eisen, waardoor zorgvuldiger om wordt gegaan met integriteitsbeleid en waardoor schendingen eerder aan het licht komen. (-) Hogere druk op medewerkers/organisatie kan problemen opleveren voor interne organisatie (spanningen, dreigingen etc.) (-) Integriteitsschendingen binnen een organisatie hebben een negatief effect op het imago van het openbaar bestuur
Informatisering	Massale online gegevensopslag	(-) De inrichting van een goed systeem van IT-veiligheid wordt veel belangrijker maar steeds complexer. Een kleine fout heeft grote gevolgen. (-) Het ontbreken van een adequate uitwerking van privacybeleid en -waarborgen levert risico's op voor de bescherming van persoonsgegevens.
	Digitale verwevenheid van het systeem	(-) Grote onderlinge afhankelijkheid. De zwakste schakel bepaalt de sterkte van de keten.
	Er wordt plaats- en tijdsongebonden gewerkt binnen organisaties (HNW)	(+) Ambtenaren kunnen flexibeler en effectiever werken (-) Minder zicht op kwetsbare functies (-) Minder (sociale) controle door collega's en managers
	Complexere en interactieve verhoudingen tussen instituties, overheid en burgers door de rol van de (sociale) media (toename connectiviteit)	(+) Verkleining van de afstand tussen burger en overheid (+) Meer externe controle op het openbaar bestuur (+) Toenemend belang van voorbeeldig gedrag (-) Grotere noodzaak om snel te reageren op burgermails en gebrek aan

Ontwikkeling	Implicaties voor openbaar bestuur	Factoren van invloed op integriteit
		afspraken over archivering kunnen leiden tot onzorgvuldigheid. (-) Integritisme: media en burgers vellen integriteitsoordelen zonder dat daar grond voor is. Integriteit wordt te breed getrokken en de schijn van schendingen wordt al veroordeeld. Dit kan leiden tot een risico-regelreflex en een angstcultuur.
	Intensief gebruik van sociale media door ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers (in reactie op burgers en incidenten).	(+) Verkleining van de afstand tussen burger en overheid (-) Grotere noodzaak om snel te reageren op burgermails en gebrek aan afspraken over archivering kunnen leiden tot onzorgvuldigheid. (-) Integritisme (zie boven)
	Flexibilisering van de arbeidsmarkt	(-) Snelle wisselingen in het personeelsbestand maken inbedding van geldende regels, normen en waarden lastiger. (-) Stijging van het aantal ZZP'ers, uitzendkrachten, flexibele of tijdelijke contracten en parttime werkers maakt medewerkers mogelijk minder loyaal
Internationalisering	Toenemende invloed van Europees en internationaal beleid.	(-) Beleid kan verkeerd/divers geïnterpreteerd worden.
	Toenemende diversiteit van burgers door arbeidsmigratie vraagt een andere communicatiestijl en meer maatwerk (<i>zie ook individualisering</i>)	(-) Maatwerk door ambtenaren laat ruimte voor willekeur.
	Migranten brengen hun eigen politieke cultuur mee	(-) Minderheidsgroeperingen worden (vooral op lokaal niveau) politiek actiever en introduceren hun eigen politieke cultuur waarin zich botsende ideeën over integriteit kunnen voordoen, zoals bijvoorbeeld opvattingen over cliëntisme.
	Vanuit andere landen wordt geïnvesteerd in organisaties die verbonden zijn met het openbaar bestuur, zoals professionele voetbalclubs (Ado Den Haag, Vitesse)	(-) De financiering is vaak onoverzichtelijk en kan buiten de Nederlandse regels omgaan. Dit levert frauderisico's op.
Intensivering	Toename van incident-gedreven, emotioneel beleid, door de druk die vanuit de media en de politiek ontstaan	(-) Integritisme: media en burgers vellen integriteitsoordelen zonder dat daar grond voor is. Integriteit wordt te breed getrokken en de schijn van schendingen wordt al veroordeeld. Dit kan leiden tot een risico-regelreflex en een angstcultuur.
	De moderne burger als "bungee-jumper": hij wil vrij en	(-) Felle reactie van media en burgers op incidenten staat de creatie van

Ontwikkeling	Implicaties voor openbaar bestuur	Factoren van invloed op integriteit
	gevaarlijk kunnen springen, maar het touw van de overheid moet alle risico's opvangen. ¹⁹ De burger vindt dat de overheid onfeilbaar moet zijn.	een veilige cultuur, waarin dilemma's bespreekbaar zijn, in de weg en creëren perverse prikkel om incidenten niet aan te pakken of onderzoeken naar incidenten smal aan te pakken (-) Doordat de overheid niet alle risico's kan opvangen, kan de burger teleurgesteld raken in de overheid. Dit leidt tot minder vertrouwen in het openbaar bestuur en afstand tussen burger en overheid

Beleidsstrends

Beleidsstrend	Implicatie voor openbaar bestuur	Factoren van invloed op integriteit
Bezuinigingen	Bezuinigingen veranderen de strategische prioriteiten binnen organisaties en verleggen de focus op doelmatigheid	(+) Organisaties moeten efficiënter met de schaarse middelen omgaan. Er is minder ruimte voor ondoelmatig gebruik van financiële middelen. (-) Integriteit heeft als onderwerp minder prioriteit
	Krimp in het personeelsbestand	(+) Krimp in het personeel kan ook leiden tot persoonlijke bewustwording, effectiever werken en een sterker solidariteitsgevoel (-) Bezuinigingen kunnen 'workplace behaviour' negatief beïnvloeden, doordat krimp in het personeelsbestand een angstcultuur kan creëren (-) Medewerkers moeten meer doen met minder. Dit creëert een hoge druk om te presteren die ten koste kan gaan van bijvoorbeeld de zorgvuldigheid.
	Meer tijdelijke contracten en minder vaste contracten	(-) Snelle wisselingen in het personeelsbestand houden de verankering van regels, normen en waarden tegen. (-) Het gebrek aan vooruitzicht kan leiden tot demoralisatie. (-) Onveilig werkklimaat met hoge prestatiedruk kan leiden tot demoralisatie.
	Hogere particuliere bijdragen en solidariteit onder druk	(-) Burger raakt mogelijk gedemoraliseerd.
Decentralisaties	Door de nieuwe zorg- en welzijnstaken die gemeenten	(-) De combinatie van nieuwe taken, strakke deadlines en financiële

¹⁹ Zie: <http://www.groene.nl/artikel/wordt-nederland-onregeerbaar>

Beleidsstrend	Implicatie voor openbaar bestuur	Factoren van invloed op integriteit
 sociaal domein	per 2015 krijgen, circuleert er meer geld op gemeenteniveau	verantwoordelijkheden creëren druk op het systeem en op medewerkers, wat kan leiden tot niet-overwogen of onethische keuzes/beslissingen (-) Meer geld, informatie en bevoegdheden op gemeenteniveau maken de gemeenten aantrekkelijker voor partijen om invloed te vergaren.
	Intensievere (keten)samenwerking gemeenten en maatschappelijke en marktpartijen	(-) Gemeenten zijn afhankelijk van en worden beïnvloed door maatschappelijke en marktpartijen. (-) Gemeenten komen in contact met de markt: financiële gedrevenheid, andere moraal et cetera.
	Gemeenten moeten omgaan met meer privacygevoelige informatie	<i>Zie informatisering</i>
	Minder taken en verantwoordelijkheden bij het Rijk en de provincie (systeemverantwoordelijkheid)	(-) Er kan sprake zijn van teruglopende loyaliteit en expertise binnen het ambtelijk apparaat.
 Participatie samenleving	Flexibilisering van dienstverlening van overheid aan burgers. Overheid laat de burger steeds meer uitvoeren en ondernemen naar eigen inzicht. De overheid zet in op maatwerk en preventie. Dit noodzaakt tot een dienstverleningsconcept waarbij meer wordt geïntervenieerd in het dagelijks leven van burgers.	(+) De relatie burger-overheid kan versterkt worden. (+) Burger draagt bij aan realisatie lokaal beleid. Dit zorgt voor een efficiëntere inzet van middelen (-) Breder mandaat en ruimte voor professional kunnen demoraliseren bij een gebrek aan toezicht. (-) Maatwerk en achter-de-voordeurbenadering kunnen leiden tot willekeur en (emotionele) chantage/intimide (-) Grotere kans op belangenverstrengeling
	Intensievere samenwerking tussen gemeenten, andere publieke organisaties en maatschappelijke organisaties	(-) Doordat meerdere partijen (ook burgers) samenwerken met publieke organisaties of taken van de overheid overnemen, kan de waarborging van publieke en normen en waarden in het geding komen. (-) Partijen binnen de netwerken die rondom het gemeentehuis ontstaan, hebben meer invloed op het beleid.
 Opschaling gemeenten	Meer vormen van intergemeentelijke samenwerkingen	(+) Efficiëntere inzet van fte en financiële middelen. (-) Er komen meerdere organisatieculturen en regels, normen en waarden samen die kunnen botsen. (-) Bij intergemeentelijke samenwerking is het onduidelijker wanneer wiens regels, normen en waarden gelden. (-) Doordat besluiten door overkoepelende organen genomen worden,

Beleidsrend	Implicatie voor openbaar bestuur	Factoren van invloed op integriteit
		neemt het inzicht in en toezicht door democratische instituties af
	Verschuiving van de macht van de politiek naar het ambtelijk apparaat	(-) (Top)ambtenaren krijgen meer verantwoordelijkheid en vrijheid
	Gebrek aan een platform/publieke sfeer op lokaal niveau door o.a. uitholling van lokale pers, beperkte capaciteit rekenkamers etc.	(-) Weinig actoren, kennis van en capaciteit om controlerende/kritische rol te spelen op lokaal niveau leidt tot een gebrek aan transparantie. Risico neemt toe in combinatie met trend <i>decentralisatie</i> .
Verzelfstandiging	Departementen krijgen systeemverantwoordelijkheid	(+) Departementen kunnen effectiever en concreter beleid voeren (-) Terugloop van de loyaliteit en de expertise binnen het ambtelijk apparaat.
	Commercialisering van uitvoering publieke taken: bedrijfsmatig werkende overheidsorganisaties (NPM)	(+) Efficiëntere inzet van fte en financiële middelen. (-) Doordat meerdere partijen (ook burgers) samenwerken met publieke organisaties of taken van de overheid overnemen, kan de waarborging van publieke en normen en waarden in het geding komen. (-) Meer werk via projectorganisatie onder grote tijdsdruk en buiten 'normale' hiërarchie
	Opkomst van ondernemende en marktgerichte bestuurders in de publieke sector	(+) Bestuurders bouwen netwerken op en brengen innovatie en dynamiek in de publieke sector (-) Gevaar van 'zonnekoninggedrag' (bestuurders die veel macht in handen hebben en hun eigen gang gaan). (-) Veel van deze bestuurders zijn naast hun bestuurlijke functie, actief in andere sectoren/functies
	Private financiering van politieke partijen. Politieke partijen hebben steeds meer geld nodig voor hun campagnes. Dit gebeurt vaak door marktpartijen	(-) Marktpartijen kunnen via de door hen gefinancierde politieke partij invloed uitoefenen op beleid.

Beleidstrend	Implicatie voor openbaar bestuur	Factoren van invloed op integriteit
	Wet Normering Topinkomens (WNT): Topfunctionarissen in de (semi)publieke sector mogen niet meer verdienen dan 130% van het salaris van een minister.	(+) Meer bewustzijn dat functie de uitvoering van publieke taak betreft (-) Het is mogelijk dat de (semi)publieke sector hierdoor niet de gewenste kwaliteit van personeel kan aantrekken

Bijlage 2: Bronnenlijst

- ALGEMENE REKENKAMER, *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009* (2010)
- BEER, Paul de, 'Individualisering zit tussen de oren' in: Duyvendak, J. & Hurenkamp, M. (red.), *Kiezen voor de kudde. Jaarboek Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 18-36. (2004)
- BEKKER, R. (red.), *Staat van de ambtelijke dienst* (2013)
- BIOS & CAOP, *Invloed van de bezuinigingen op integriteit(sbeleid). Een verkennend onderzoek binnen de (semi-)publieke sector* (2012)
- BIOS, *Aard en omvang van integriteitsschendingen in de Nederlandse overheid* (2014)
- BIOS, *Integriteit verankeren! Kwaliteit van het integriteitsbeleid in de publieke sector* (2013)
- BIOS, *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur* (2012)
- BOVENS M., PIKKER, G. & HARREMAN, A., *Op elkaar aangewezen. Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren* (2004)
- BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES, MINISTERIE VAN, *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)* (2014)
- BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES, MINISTERIE VAN, *Handboek integriteitsonderzoek* (2003)
- BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES, MINISTERIE VAN, *Registratie integriteitsschendingen openbaar bestuur en politie* (2008)
- BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES, MINISTERIE VAN, *Rijksbrede trendverkenning. Strategieberaad Rijksbreed* (2013)
- BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES, MINISTERIE VAN, *Trends en ontwikkelingen voor de gemeenten van de toekomst* (2014)
- CENTRAAL PLANBUREAU (CPB) en SOCIAAL CULTUREEL PLANBUREAU (SCP), *Trends, dilemma's en beleid, Essays over ontwikkelingen op langere termijn* (2000)
- CENTRAAL PLANBUREAU (CPB), *Decentralisaties in het sociaal domein* (2013)
- DALES, I., *Toespraak op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten* (1992)
- DEMMKE, C. & MOILANEN T., *Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis* (2011),
- GLOBAL FORUM ON PUBLIC GOVERNANCE, *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government* (2009)
- GRECO, *Evaluation report Netherlands. Fourth round* (2013)

- HOEKSTRA, A. & KAPTEIN, M., *Twee decennia integriteitsbeleid in de overheid* (2011)
- HOEKSTRA, A. & KAPTEIN, M., *Vertrouwen is goed, organiseren is beter* (2011)
- HUBERTS, L., GRAAF, G. de & TAK, P., *Klokkenluiders, het zoveelste integriteitsclubje* (2013)
- HUBERTS, L., *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* [oratie Vrije universiteit Amsterdam] (2005)
- KARSTEN, N. e.a., *Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt* (2014)
- KLITGAARD, R., *Controlling Corruption* (1988)
- KOLTHOFF, E., *Ethics and New Public Management: Empirical Research into the effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity* (2007)
- ONDERZOEKRAAD VOOR DE VEILIGHEID, *Het DigiNotarincident. Waarom digitale veiligheid de bestuurstaafel te weinig bereikt* (2012)
- OPENBAAR MINISTERIE, *Risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld. Vanuit het perspectief van het Openbaar Ministerie* (2013)
- PETERS, Klaartje, *De lokale staat* [oratie Universiteit Maastricht] (2014)
- RAAD VOOR MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING, *Kijk eens wat vaker in de spiegel! Essay van de RMO t.b.v. de Commissie behoorlijk bestuur* (2013)
- SCHÄFER, M., OVERHEUL, N. & BOERSCHOTEN, T., *Politieke communicatie in 140 tekens* (2012)
- SCHILLEMANS, T., *Message control. De defensieve mediatisering van publieke organisaties in Australië en Nederland* (2010)
- SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU, *Achter de schermen* (2004)
- SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU, *Trendwatching Les 4 Theorie* (2011)
- TREVINO, L. & NELSON, K., *Managing business ethics. Straight talk about how to do it right* (2004)
- VEILIGHEID & JUSTITIE, MINISTERIE VAN, *Beleidsdoorlichting Preventiemaatregelen* (2013)
- VNG & KING, *Handreiking informatieveiligheid 3D* [concept] (2014)
- WELLER, K. e.a., *Twitter and Society* (2012)

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR REGERINGSBELEID, *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid* (2011)

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR REGERINGSBELEID, *iOverheid* (2011)

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR REGERINGSBELEID, *Publieke zaken in de marktsamenleving* (2012)

ZILVERWERK, *Grijs. Onderzoek naar achtergronden en risicofactoren bestuurlijke integriteit* (2012)

Bijlage 3: Interviewlijst

Figuur: lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie
Prof. Mark Bovens	Hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Utrecht
Dr. Pieterjan van Delden	Adviseur bij Andersson Elffers Felix
Drs. Rick Duiveman	Beleidsmedewerker, Provincie Limburg
Drs. Paul Hofstra	Directeur Rekenkamer Rotterdam
Prof. Leo Huberts	Hoogleraar Bestuurskunde, Vrije Universiteit
Prof. Emile Kolthoff	Bijz. hoogleraar Criminologie, Open Universiteit
Dr. Karin Lasthuizen	Docent Bestuurskunde, Vrije Universiteit
Dr. Kim Loyens	Docent Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht
Prof. Klaartje Peters	Hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur, Universiteit Maastricht
Prof. Marcel Pheijffer	Hoogleraar Accountancy, Universiteit Nyenrode
Drs. Esther Riethoven	Juridisch adviseur, Hoogheemraadschap van Rijnland
Prof. Kees Schuyt	Bijz. hoogleraar Sociologie, Erasmus Universiteit
Prof. Berry Tholen	Docent Bestuurskunde en filosofie, Radboud Universiteit
Dr. Benny van der Vorm	Docent Strafrecht, Tilburg University
Prof. Michel de Vries	Hoogleraar Openbaar bestuur, Radboud Universiteit

Figuur: lijst van deelnemers aan de focusgroepen

Naam	Functie
Marcel Becker	Radboud Universiteit, docent Wijsgerige ethiek
Hans Groot	Provincie Noord Holland, coördinator integriteit
Arjan Guijt	UvW, beleidsmedewerker Arbeidsvoorwaarden en Personeelsbeleid
Ina de Haan	Algemene Rekenkamer, senior auditor
Richard Hagedoorn	Ministerie van BZK, afdeling Arbeidsrecht, Integriteit en Kennismanagement
Paul Heijnis	Belastingdienst, voorzitter COR
Melanie Hermus	Ministerie van BZK, afdeling Politieke Ambt dragers/Kabinet
Erik Hoenderkamp	Rijksrecherche, beleidsmedewerker CBA
Johan Hoffman	Kring van Integriteitscoördinatoren, voorzitter
Hannah de Jong	Adviespunt Klokkenluiders, directeur
Karianne Kalshoven	ACIL, oprichter
Hakima Lamchachti	VNG, beleidsmedewerker Arbeidszaken
Jan Renshof	Ministeries van OCW & SZW, hoofd veiligheid, integriteit en crisismanagement
Heleen Smit	Openbaar Ministerie, integriteitscoördinator
Claire Zalm	COID, directeur
Marijn Zweegers	BIOS, directeur

Bijlage 4: Managementsamenvatting focusgroep 1

Vrijdag 25 juli 2014

De integriteit van het openbaar bestuur ontwikkelt zich in de goede richting. Het thema staat op de agenda, beleid is geformuleerd en geïmplementeerd. Het bewustzijn van het belang van integriteit is gegroeid. Tegelijkertijd is nog volop verdere ontwikkeling mogelijk. De belangrijkste uitdaging lijkt het realiseren van een integriteitscultuur, waarbij integriteit geen afzonderlijk thema is, maar ingebed is in het dagelijks werk en iedereen - niet enkel experts - erover nadenkt. Deze uitdaging ligt voor in een tijd waarin het openbaar bestuur steeds meer onder een vergrootglas ligt. Het risico bestaat dat dit een averechts effect heeft en een angstcultuur voedt. Een positieve benadering van integriteit is daarom cruciaal. Van bijzonder belang is ook organiseren van tegenspraak van leidinggevenden en bestuurders.

Dit zijn de belangrijkste resultaten van een focusgroep waarbij experts uit het openbaar bestuur met elkaar in gesprek zijn gegaan over ontwikkelingen en kwetsbaarheden rond de integriteit van het openbaar bestuur. Hieronder volgt een nadere uitwerking van de resultaten uit deze focusgroep. De focusgroep maakt deel uit van een onderzoek dat Andersson Elffers Felix in opdracht van het ministerie van BZK en BIOS uitvoert naar ontwikkelingen en kwetsbaarheden rond integriteit van het openbaar bestuur.

Algemeen beeld

Integriteit staat op de agenda. Over de ontwikkeling van integriteit in het openbaar bestuur bestaan verschillende beelden. Incidenten die in de afgelopen jaren plaats hebben gevonden hebben tot veel meer bewustwording geleid. Er wordt meer kennis uitgewisseld, expertise gedeeld en er worden instrumenten ontwikkeld om publieke bestuursorganen te helpen integriteit binnen organisaties te verankeren. Dit geldt niet alleen voor de harde kant van integriteit (regelgeving en codificering), maar ook voor de zachte kant. Integriteit is al meer doorleefd, al kan dit nog beter. Een logische volgende stap in de ontwikkeling van het integriteitsbeleid is het laten landen van integriteit in de cultuur van organisaties en te bereiken dat integriteit geen afzonderlijk onderwerp is, maar integraal deel uit maakt van de bedrijfsvoering van organisaties. Integriteitsrisico's - van welke aard dan ook - worden kleiner als integriteit werkelijk onderdeel is van de bedrijfsvoering van de organisatie en als ambtenaren de normen, waarden en regelgeving van de organisatie helder hebben en eigen weten te maken.

Integritisme en integriteitsmoeheid als aandachtspunt. Tegelijkertijd staat het integriteitsbeleid ook onder druk. Het gevaar van integritisme dreigt. Het integriteitsbegrip wordt steeds breder geïnterpreteerd, waardoor het steeds meer begint te lijken op het begrip van 'goed bestuur'. Zaken worden als integriteitsschending beschouwd, terwijl deze eigenlijk niet met integriteit te maken hebben. Als verwijten van integriteitsschendingen te snel worden gemaakt, dreigt simplificatie. Media, maar ook politici noemen gedrag al niet integer als een handeling de schijn van belangenverstremgeling wekt. In het integriteitsdebat gaat het zicht op de dilemma's rond integriteit al snel verloren. Dit creëert onzekerheid binnen het openbaar bestuur en staat de ontwikkeling van een veilige meldcultuur in de weg. Binnen veel organisaties lijkt integriteit daarnaast een verplicht nummer te worden. Het staat op de agenda en wordt, plichtmatig, besproken. Integriteit is een thema dat op het eerste gezicht mensen niet heel interessant of aantrekkelijk vinden. De stap om integriteit tot onlosmakelijk onderdeel van de processen in een organisatie te

maken moet op veel plekken nog worden gezet. In de politiek heeft het concept integriteit een sterk negatieve connotatie en een afschrikkende effect. Dit verklaart wellicht mede dat het thema niet populair is.

Integriteitsrisico's

Flexibilisering van arbeid. De flexibilisering van arbeid brengt potentiële risico's voor de integriteit van het openbaar bestuur met zich mee. ICT maakt het mogelijk onafhankelijk van tijd en plaats werk te verrichten. Steeds meer mensen werken daardoor op meerdere locaties, ook thuis. Dit leidt ertoe dat medewerkers minder zichtbaar zijn voor hun leidinggevende. Er is minder sociale controle. Medewerkers kunnen makkelijker 'hun eigen beloning' creëren. Dit in het kader van *low control, high trust*: de manager vertrouwt veel op de ambtenaar en controleert weinig op het dagelijks handelen. De groei van het aantal contracten voor bepaalde tijd wordt ook beschouwd als mogelijk integriteitsrisico. Mensen die maar kort voor een organisatie werken en weten dat hun contract wellicht niet verlengd wordt zullen minder loyaal zijn. Andersom geldt niet per se dat mensen die lang aan een organisatie verbonden zijn daardoor als vanzelf integer handelen. Hier schuilt juist een andere kwetsbaarheid, dat mensen minder kritisch worden en dat grenzen van wat integer gedrag is en wat niet vervagen.

Toenemende maatschappelijke complexiteit. De belangrijkste risico's ontstaan doordat de maatschappij, en daarmee het openbaar bestuur, complexer en minder overzichtelijk wordt. Deze complexiteit uit zich op diverse terreinen. Van toenemend complexe wet- en regelgeving tot technologie en informatisering. Ook sociaal-culturele ontwikkelingen spelen een belangrijke rol: toegenomen individualisering, een gemiddeld hoger opleidingsniveau en een mondiger bevolking maken dat het openbaar bestuur in moet spelen op een diverse maatschappij, waar meerdere opvattingen en perspectieven gelijktijdig naar voren worden gebracht. Individualisering zorgt ervoor dat mensen meer en meer hun eigen deugdenethiek ontwikkelen. De toenemende culturele en religieuze verschillen binnen de maatschappij kunnen ook tot andere interpretaties van de moraliteit van het openbaar bestuur leiden (of zelfs tot botsingen tussen bijvoorbeeld geloofsgroeperingen). Dit kan ook binnen organisaties spelen. Het bespreekbaar maken van integriteitsvragen kan dan lastig zijn en leiden tot handelingsverlegenheid.

Participatiesamenleving. Maatschappelijk initiatief vergroot de diversiteit aan verschijningsvormen van dienstverlening aan burgers. Dit kan geïnterpreteerd worden als willekeur. De roep om duidelijke kaders en heldere normen wordt groter, al staat dit juist weer haaks op de diversiteit aan oplossingen die de participatiesamenleving impliceert. Het is moeilijk de balans te vinden tussen eigen verantwoordelijkheid en vrijheid van de burger en goed overzicht en toezicht door het openbaar bestuur. De positie van ambtenaren die als frontlijnwerkers contextueel maatwerk moeten bieden is hierbij een lastige, die zeker integriteitsrisico's in zich draagt. Een ambtenaar kan er soms bewust voor kiezen om de regels te overtreden om een hoger doel te bereiken.

Integriteitsrisico's rond de decentralisaties in het sociale domein. De decentralisaties in het sociale domein brengen mogelijk ook integriteitsrisico's met zich mee. Er circuleert meer geld op lokaal niveau, gemeenten moeten aanbieders contracteren en veel privacygevoelige informatie beheren. Vanwege de omvang van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden van gemeenten zal het voor lokale volksvertegenwoordigers nog een hele opgave zijn hier goed zicht op te krijgen. Minder toezicht en een overgangsfase waarin alle betrokken partijen opnieuw hun relaties tot elkaar moeten verkennen kunnen leiden tot integriteitsrisico's.

Bijlage 5: Managementsamenvatting focusgroep 2

Maandag 28 juli 2014

De integriteit van het openbaar bestuur ontwikkelt zich in de goede richting en staat er ook in internationaal opzicht goed voor. Het thema staat op de agenda, beleid is geformuleerd en geïmplementeerd. Het bewustzijn van het belang van integriteit is gegroeid en de meldingsbereidheid is hoger. Tegelijkertijd is nog volop verdere ontwikkeling mogelijk. Belangrijkste uitdaging lijkt het realiseren van een integriteitscultuur, waarbij integriteit geen afzonderlijk thema is, maar ingebed is in het dagelijks werk én in de harten en hoofden van de mensen. Deze uitdaging ligt voor in een tijd waar het openbaar bestuur steeds meer onder een vergrootglas komt te liggen. Het risico bestaat dat dit een averechts effect heeft en een angstcultuur voedt, waar mensen integriteitsdilemma's eerder niet dan wel zullen melden.

Dit zijn de belangrijkste resultaten van een focusgroep waarbij experts uit het openbaar bestuur met elkaar in gesprek zijn gegaan over ontwikkelingen en kwetsbaarheden rond de integriteit van het openbaar bestuur. Hieronder volgt een nadere uitwerking van de resultaten uit deze focusgroep. De focusgroep maakt deel uit van een onderzoek dat Andersson Elffers Felix in opdracht van het ministerie van BZK en BIOS uitvoert naar ontwikkelingen en kwetsbaarheden rond integriteit van het openbaar bestuur.

Algemeen beeld

Integriteit staat op de agenda. De bewustwording en aandacht voor de integriteit van het openbaar bestuur groeit. Zowel binnen het openbaar bestuur zelf als in de media. Het onderwerp mag zich verheugen in een groeiende aandacht – die soms ook voorbij lijkt te gaan aan de nuances van integriteitsdilemma's. In de achterliggende jaren is het integriteitsbeleid binnen het openbaar bestuur steeds verder geprofessionaliseerd. De ontwikkeling en uitwisseling van kennis over integriteit neemt nog steeds toe. Organisaties in het openbaar bestuur kunnen beschikken over een volwaardig palet van instrumenten om integriteitsbeleid in hun organisatie te verankeren.

Van protocol naar dagelijkse praktijk. De groeiende aandacht voor integriteit en de professionalisering van de integriteitsfunctie laat onverlet dat er nog volop verdere ontwikkeling mogelijk is. Een logische volgende stap is, nu het formele beleid is geïmplementeerd, het ontwikkelen van een levende integriteitscultuur. Integriteit resoneert nog onvoldoende in de harten en hoofden van de mensen die dagelijks werkzaam zijn in het openbaar bestuur. Het thema wordt bovendien teveel als afzonderlijk issue gezien, terwijl het juist onlosmakelijk onderdeel zou moeten zijn van de normale bedrijfsvoering.

Veilige meldcultuur niet vanzelfsprekend. De aandacht voor de integriteit in de media neemt toe. Alhoewel dit bijdraagt aan het bewustzijn rond integriteit, heeft de media-aandacht ook een keerzijde. De aandacht voor integriteit in de media is niet altijd genuanceerd. Snel ontstaat een beeld van verdachtmaking, ook om kleinere zaken. Het kan een cultuur in de weg staan waar ambtenaren en bestuurders in het openbaar bestuur integriteitsdilemma's veilig kunnen melden en bespreken. Dit belemmert een open debat en zorgt ervoor dat organisaties de luiken eerder sluiten dan openen. Tevens kan de angst voor de media ervoor zorgen dat (mogelijke) schendingen bedekt of verduisterd worden.

Integritisme en integriteitsmoeheid rem op doorontwikkeling. Aandacht voor integriteit kan doorslaan en een goede verankering van integriteit binnen de organisatie tegenwerken. Van integritisme is sprake als het integriteitsbegrip steeds breder wordt geïnterpreteerd, meer als synoniem voor goed bestuur. Ook zaken waar feitelijk geen sprake is van integriteitsschendingen, worden dan toch onder de noemer integriteit geschaard. Ook worden verwijten van integriteitsschendingen te snel gemaakt. Simplificatie dreigt: wie de schijn van belangenverstrengeling oproept, wordt al niet integer gedrag verweten. Naast integritisme speelt binnen organisaties in het openbaar bestuur ook een zekere integriteitsmoeheid. Als integriteit binnen organisaties teveel aandacht krijgt, kan het zorgen dat ambtenaren en politieke ambtsdragers moe worden van het onderwerp en er onverschillig naar gaan kijken.

Kwetsbaarheden

Toenemende maatschappelijke complexiteit. De belangrijkste risico's ontstaan doordat de maatschappij, en daarmee het openbaar bestuur, complexer en minder overzichtelijk wordt. Deze complexiteit uit zich op diverse terreinen. Van toenemend complexe wet- en regelgeving tot technologie en informatisering. Ook sociaal-culturele ontwikkelingen spelen een belangrijke rol: toegenomen individualisering, een gemiddeld hoger opleidingsniveau en een mondiger bevolking maken dat het openbaar bestuur in moet spelen op een diverse maatschappij, waar meerdere opvattingen en perspectieven gelijktijdig naar voren worden gebracht. Individualisering zorgt ervoor dat mensen meer en meer hun eigen deugdenethiek ontwikkelen. De toenemende culturele en religieuze verschillen binnen de maatschappij kunnen ook tot andere interpretaties van de moraliteit van het openbaar bestuur leiden (of zelfs tot botsingen tussen bijvoorbeeld normen en waarden).

Flexibilisering van arbeid. De flexibilisering van arbeid brengt potentiële risico's voor de integriteit van het openbaar bestuur met zich mee. ICT maakt het mogelijk onafhankelijk van tijd en plaats werk te verrichten. Steeds meer mensen werken daardoor op meerdere locaties, ook thuis. Dit leidt ertoe dat medewerkers minder zichtbaar zijn voor hun leidinggevende. Er is minder sociale controle. De groei van het aantal contracten voor bepaalde tijd wordt ook beschouwd als mogelijk integriteitsrisico. Mensen die maar kort voor een organisatie werken en weten dat hun contract wellicht niet verlengd wordt zullen minder loyaal zijn. Andersom geldt niet per se dat mensen die lang aan een organisatie verbonden zijn daardoor als vanzelf integer handelen. Hier schuilt juist een andere kwetsbaarheid, dat mensen minder kritisch worden en dat grenzen van wat integer gedrag is en wat niet vervagen.

Leiderschap: te dominant of juist te impliciet. Leiderschap in het openbaar bestuur kan een belangrijke hefboom zijn voor het realiseren van een gezonde integriteitscultuur. Het omgekeerde geldt ook. Een sterke leiderschapsstijl kan ontaarden in zonnekoninggedrag. Misbruik van bevoegdheden en onjuiste omgangsvormen zijn dan mogelijke uitkomsten. Maar ook een te impliciete leiderschapsstijl is ongewenst: het thema behoeft aandacht, anders loopt het weg. De opmars van nieuwe vormen van leidinggeven, zoals die van teamcoaches, kan ertoe bijdragen dat grenzen en afspraken minder scherp in beeld zijn bij medewerkers die juist behoefte hebben aan duidelijke regels en aan een heldere verdeling van verantwoordelijkheden.

Doorwerking economische crisis. Bezuinigingen hebben er mede voor gezorgd dat meer mensen met tijdelijke contracten werken of dat opdrachten aan ZZP'ers worden uitbesteed. Dit kan de verankering van normen, waarden en regelgeving binnen de organisatie belemmeren. Daaraan gekoppeld kan de crisis ook een angstcultuur creëren, doordat (vooral jonge) ambtenaren onzekerder zijn van hun baan in tijden van bezuinigingen. Integriteit krijgt bovendien in tijden van bezuinigingen minder prioriteit, omdat organisaties focussen op hun kerntaak.

Digitale gegevensopslag kwetsbaar. De grote vlucht die digitalisering van werkprocessen heeft genomen en de grote omvang van digitale gegevensopslag brengt kwetsbaarheden met zich mee. Soms onbedoeld, doordat informatie veel makkelijker gedeeld kan worden. Informatie kan echter ook bewust gelekt of gemanipuleerd worden. Ook de opmars van tijd- en plaats onafhankelijk werken en het gebruik van sociale media kunnen risico's met zich meebrengen. Een goede beveiliging van IT-systemen is ook uit het oogpunt van integriteit van groot belang.

Politiek en media. Politici hebben de media nodig om hun verhaal te doen. En media zoeken nieuws. Met de opmars van digitale media neemt de omloopsnelheid van nieuws steeds verder toe. Ruimte voor verdieping en onderzoek is in de journalistiek kostbaar en daardoor schaars. Mogelijke integriteitsschendingen komen daardoor sneller in het nieuws. Met alle consequenties voor de beeldvorming van de mensen of organisaties in kwestie. En met de kans op integritisme, als steeds meer gedragingen in het frame van ongewenst gedrag worden getrokken.

Participatiesamenleving impliceert het mengen van belangen. Voor de houdbaarheid van sociale voorzieningen wordt veel verwacht van de participatiesamenleving. Kern is daarbij dat niet de overheid alleen het aanbod van sociale voorzieningen levert, maar dat burgers zelf ook initiatieven ontplooiën en elkaar ondersteunen. Als de rol van het openbaar bestuur verschuift van aanbieder naar facilitator, leidt dit onvermijdelijk tot nieuwe verhoudingen, waarbij de belangen van meerdere partijen bij elkaar komen. Vermenging van belangen - gewenst of ongewenst - is dan een reële uitkomst.

Integriteitsrisico's rond de decentralisaties in het sociale domein. De decentralisaties in het sociale domein brengen mogelijk ook integriteitsrisico's met zich mee. Er circuleert meer geld op lokaal niveau, gemeenten moeten aanbieders contracteren en veel privacygevoelige informatie beheren. Vanwege de omvang van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden van gemeenten zal het voor lokale volksvertegenwoordigers nog een hele opgave zijn hier goed zicht op te krijgen. Minder toezicht en een overgangsfase waarin alle betrokken partijen opnieuw hun relaties tot elkaar moeten verkennen kunnen leiden tot integriteitsrisico's.

