



cutting through complexity

Integriteitcultuur binnen Nederlandse gemeenten

Uitkomsten onderzoek

KPMG Integrity

26 april 2013



KPMG Integrity

KPMG Integrity is al ruim 10 jaar actief op het terrein van integriteitvraagstukken in zowel de profit als de non-profit sector. In onze visie is integriteit geen vanzelfsprekendheid, verdient het onderhoud en kan het worden ontwikkeld. Integriteit gaat vooral over gedrag. Niet alleen over wat je vindt en hoe het behoort, maar vooral over welk gedrag wordt waargemaakt in de praktijk.

Achtergrond

Integriteit is een kernwaarde voor een goed functionerende (lokale) overheid. Integriteit zorgt voor vertrouwen bij burgers en vertrouwen is essentieel voor de legitimiteit en autoriteit van de (lokale) overheid.

In de afgelopen maanden waren enkele Nederlandse gemeenten, waaronder Roermond, Lingewaard, Schiedam en Groningen, negatief in het nieuws vanwege integriteitschendingen van ambtenaren en bestuurders. Het in november 2012 uitgebrachte onderzoek *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur 2012* bevestigde het beeld dat integriteit binnen de Nederlandse gemeenten blijvend aandacht verdient. De belangrijkste constatering uit het onderzoek is dat de integriteitbeleving gelijk is gebleven. Uit deze monitor bleek namelijk dat ruim tien procent van de gemeenteambtenaren de werkhouding van collega's als niet integer beschouwd. Daarmee zijn gemeenteambtenaren negatiever dan hun collega's bij waterschappen en provincies. Hoewel binnen gemeenten de zogenaamde *hard controls*, zoals wetten, regels en procedures inmiddels zijn gerealiseerd, is er veel winst te behalen met de zogenaamde *Soft-controls*, die bepalend zijn voor een integere cultuur, binnen organisaties.

Onderzoek KPMG

In 2003 inventariseerde KPMG bij integriteitcoördinatoren uit twintig grote Nederlandse gemeenten hoe zij destijds het integriteitbeleid hadden vormgegeven en wat de verwachte ontwikkelingen waren. De verwachting was destijds dat het opstellen en uitvoeren van nog meer regels en wetten (*hard controls*) niet zou leiden tot een verbetering van de integriteit binnen gemeenten. De winst zat volgens de coördinatoren vooral in het stimuleren van de cultuur binnen gemeenten. Nu, tien jaar later, onderzochten we de beleving van de integriteitcultuur binnen Nederlandse gemeenten. In totaal hebben tachtig respondenten, waaronder burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, afdelingsdirecteuren en integriteitcoördinatoren meegedaan aan het onderzoek. De deelnemers kregen een digitale vragenlijst voorgelegd met daarin verschillende stellingen over de integriteitcultuur binnen de eigen organisatie.

Opzet rapport

In dit rapport geven wij u een beeld van onze visie op hoe organisaties kunnen sturen op gewenst gedrag door middel van *Soft-controls*. Daarna beschrijven we de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek en doen we een aantal aanbevelingen waarmee de integriteitcultuur binnen Nederlandse gemeenten kan worden versterkt. De uitkomsten van alle vragen en stellingen vindt u terug in de bijlage.

Soft-controls

Kwaliteiten van een integere organisatiecultuur

De inrichting van een organisatie dient zodanig te geschieden dat gewenst gedrag wordt gestimuleerd en ongewenst gedrag zo veel mogelijk wordt voorkomen, ontdekt en adequaat wordt opgepakt. Soft-controls zijn de niet-tastbare gedragsbeïnvloedende factoren in een organisatie die van belang zijn voor het stimuleren van het gewenste gedrag van medewerkers, bestuurders en leidinggevendenden. Aan de hand van onderstaande 8 factoren kan in organisaties worden geanalyseerd wat de oorzaken zijn van gewenst en ongewenst gedrag.

Helderheid: de accuraatheid, concreetheid en volledigheid van de verwachtingen van de organisatie omtrent het gedrag van leidinggevendenden en medewerkers.

Voorbeeldgedrag: de mate waarin leidinggevendenden een goed voorbeeld vormen voor de medewerkers.

Uitvoerbaarheid: de manier waarop de organisatie de leidinggevendenden en medewerkers de mogelijkheid biedt om gewenst integer gedrag te vertonen.

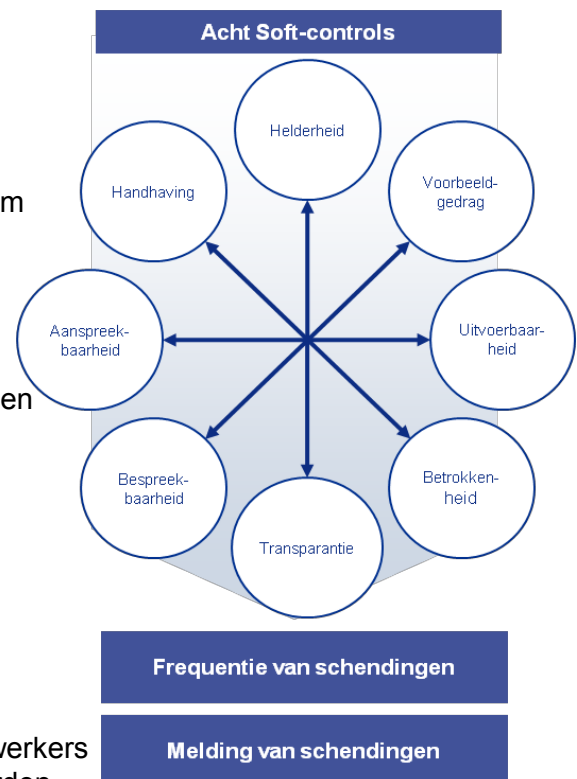
Betrokkenheid: de mate waarin leidinggevendenden en medewerkers zich geroepen voelen om op actieve wijze de belangen van de organisatie hoog te houden.

Transparantie: de mate waarin gedrag van leidinggevendenden en medewerkers bekend is binnen de organisatie.

Bespreekbaarheid: de mate waarin leidinggevendenden en medewerkers dilemma's en ongewenst gedrag bespreekbaar kunnen maken binnen de organisatie.

Aanspreekbaarheid: de mate waarin leidinggevendenden en medewerkers ter verantwoording worden geroepen voor het vertonen van ongewenst gedrag en de mate waarin dit ook feitelijk gebeurt.

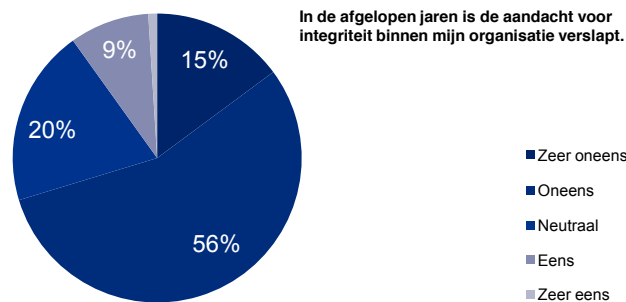
Handhaving: de wijze waarop leidinggevendenden en medewerkers kunnen worden gesanctioneerd voor overtredingen en worden beloond voor gewenst gedrag.



Naarmate deze Soft-controls binnen organisaties goed inzichtelijk zijn, kan het management beter sturen op gewenst gedrag en neemt integriteit binnen gemeenten toe. In het onderzoek zijn de Soft-controls als basis gebruikt voor de stellingen die aan bestuurders, leidinggevendenden en medewerkers binnen Nederlandse gemeenten zijn voorgelegd. De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek worden in de volgende hoofdstukken behandeld.

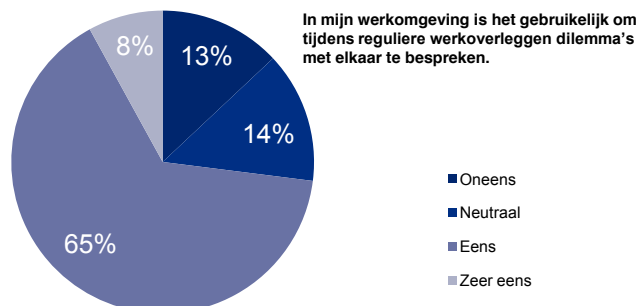
Aandacht voor integriteit

Ruim 70 procent van de respondenten is van mening dat er binnen Nederlandse gemeenten nog steeds aandacht wordt besteed aan integriteit. Integriteit wordt in onze visie te vaak eenzijdig negatief geassocieerd met incidenten en ongewenst gedrag, terwijl het begrip evenzeer betrekking heeft op gewenst gedrag en zaken als professionaliteit en betrouwbaarheid. Integriteit is geen vanzelfsprekendheid, het verdient onderhoud en het kan worden ontwikkeld. Het gaat bij integriteit vooral over de mate waarin je recht weet te doen aan relevante belangen van anderen en aan legitieme verwachtingen.



Bespreekbaarheid

Ruim 70 procent van de respondenten gaf aan dat het in hun werkomgeving gebruikelijk is om tijdens reguliere werkoverleggen dilemma's met elkaar te bespreken. Als het bespreken van dilemma's een gewoonte is binnen een organisatie, vergroot dit de kans op het vroegtijdig ontdekken van eventuele misstanden of bijna misstanden. Het bespreken van dilemma's en bespreekbaarheid in het algemeen is een belangrijk middel dat bijdraagt aan integriteit omdat medewerkers en leidinggevenden dan met elkaar een norm bepalen en vaststellen. Dit vergroot de uniformiteit in handelen, schept duidelijkheid in wat er van medewerkers binnen gemeenten wordt verwacht en verbetert het lerend vermogen van een organisatie.

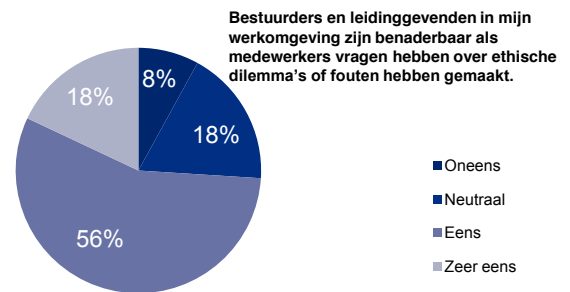
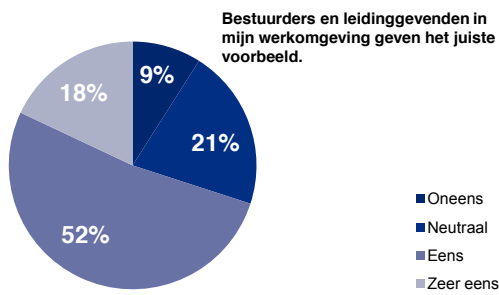


Uitkomsten

Goed voorbeeldgedrag van leidinggevenden en adequate handhaving bij incidenten

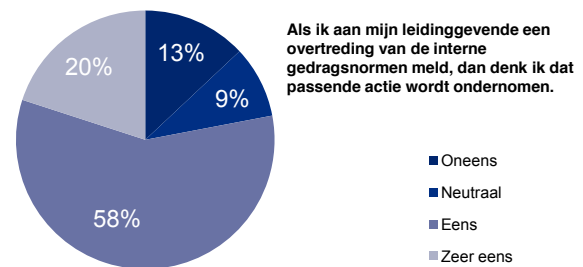
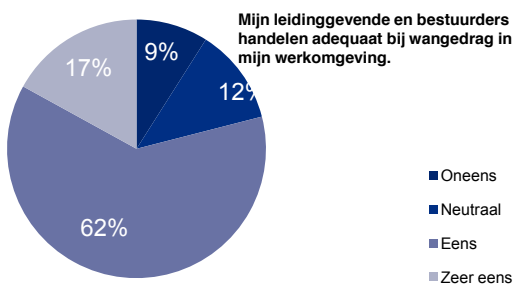
Goed voorbeeldgedrag

Uit het onderzoek komt naar voren dat 70 procent van de respondenten tevreden is over de manier waarop leidinggevenden laten zien dat integer handelen van belang is. Bijna driekwart (74%) geeft tevens aan dat hun leidinggevenden benaderbaar zijn als medewerkers vragen hebben over ethische dilemma's of fouten hebben gemaakt. De rol van een leidinggevende is cruciaal voor een integere cultuur binnen een afdeling, omdat voorbeeldgedrag een belangrijke bron van normen en waarden vormt binnen een organisatie. Medewerkers zijn immers geneigd om 'omhoog te kijken' als het gaat om (on)gewenst gedrag en de vastgestelde prioriteiten binnen een afdeling en kopiëren het gedrag van leidinggevenden. Als een leidinggevende het zelf niet zo nauw neemt met de regels, dan zullen medewerkers deze regels ook als minder belangrijk beschouwen. Omgekeerd werkt het ook: een leidinggevende die het goede voorbeeld geeft, zal het gewenste gedrag stimuleren.



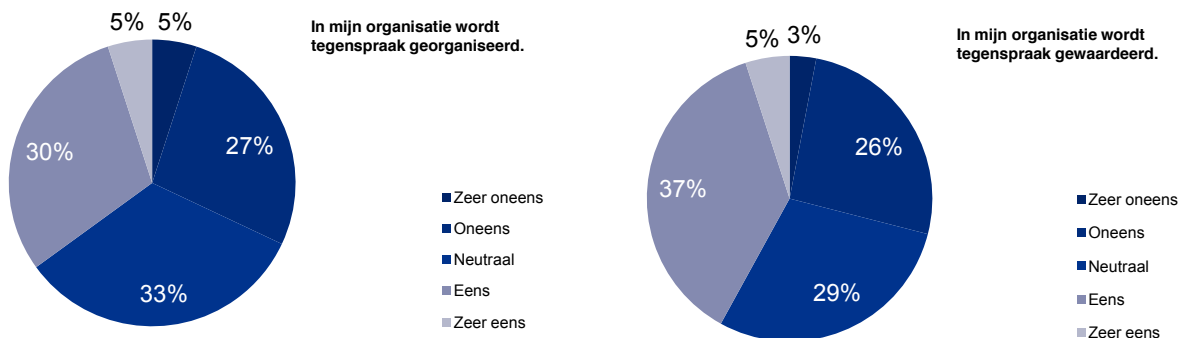
Adequate handhaving

Bijna 80 procent van de respondenten is van mening dat leidinggevenden adequaat zullen handelen bij wangedrag in de werkomgeving. Eenzelfde percentage van de respondenten verwacht dat leidinggevenden passende actie ondernemen wanneer een overtreding wordt geconstateerd. Handhaving, zowel straffen als belonen, is een manier om het belang en de urgentie van het naleven van gedragsnormen, regels en procedures uit te dragen. De organisatie moet bereid zijn om ongewenst gedrag te bestraffen. Sancties beïnvloeden het gedrag en zorgen ook voor de bevestiging van de norm. De rest van de organisatie leert van de consequenties van normoverschrijdend gedrag en dit vermindert de kans op herhaling hiervan.

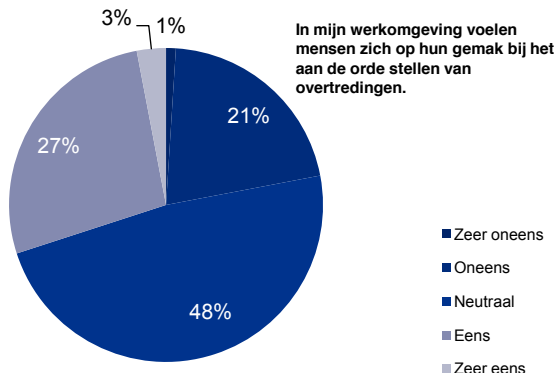


Beperkte aanspreekbaarheid

Misschien wel het grootste gevaar vandaag de dag binnen organisaties is het gebrek aan interne kritiek, creatieve alternatieven en het uitdagen van de besluiten van de leiding. Dilemma's bespreken is positief door de respondenten beoordeeld, elkaar aanspreken is minder positief. Minder dan 40 procent van de respondenten is van mening dat er tegenspraak wordt georganiseerd in de eigen werkomgeving en ongeveer dertig procent denkt ook dat tegenspraak niet wordt gewaardeerd. Op het moment dat mensen elkaar gaan aanspreken op gedrag, vindt een mondelinge afstemming plaats over de gewenste normen en waarden. Aanspreken vergroot daarmee ook de alertheid en het bewustzijn binnen een organisaties om de afgesproken normen na te leven, waardoor een doofpotcultuur kan worden voorkomen.



Ruim een op vijf respondenten geeft aan dat mensen in hun werkomgeving zich op hun gemak voelen bij het aan de orde stellen van overtredingen die zij constateren. Medewerkers zijn een van de belangrijkste bronnen waardoor overtredingen binnen organisaties aan het licht komen. Indien medewerkers zich niet veilig voelen om overtredingen te melden, kunnen misstanden vaak ongestraft gebeuren zonder dat deze via andere kanalen worden ontdekt.

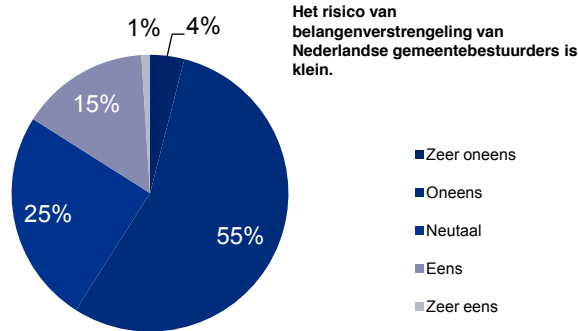


Uitkomsten

Gevaar voor belangenverstremgeling en toename druk door het kabinetsbeleid

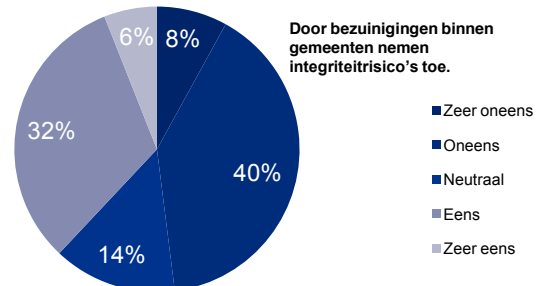
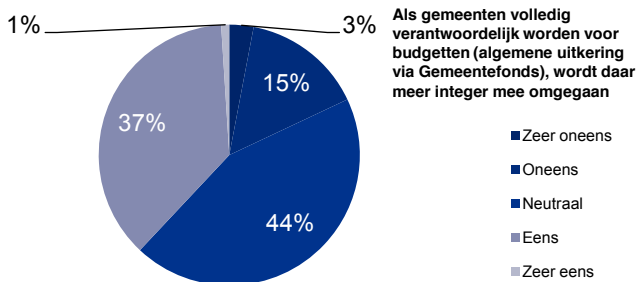
Gevaar voor belangenverstremgeling

Uit het onderzoek komen ook enkele uitdagingen voor het lokale bestuur naar voren. Zo geeft 60 procent van de respondenten aan dat het risico voor belangenverstremgeling onverminderd aanwezig blijft. Bij de recente integriteitincidenten binnen gemeenten, zoals in de inleiding al aangegeven, speelde belangenverstremgeling (tussen het werk van de politicus of ambtenaar en het privébelang van de persoon) een belangrijke rol.



Toename druk voor gemeenten

In het huidige regeerakkoord is afgesproken dat veel uitvoerende overheidstaken, zoals Jeugdzorg, naar de lokale overheden zijn overgeheveld. Tegelijkertijd zijn er vanwege de bezuinigingen minder financiële middelen beschikbaar om deze taken uit te voeren. Dit kan leiden tot meer werkdruk binnen gemeenten en vergt vindingrijkheid van de betrokken personen. Drie op de vier respondenten geeft dan ook aan dat deze extra verantwoordelijkheden en bijkomende geldstromen kunnen leiden tot vergrote risico's op het gebied van integriteit. Bijna 40 procent geeft aan dat door de bezuinigingen binnen gemeenten de integriteitrisico's toenemen. In de komende jaren zal er daarom veel aandacht moeten blijven voor integriteit binnen gemeenten.



Conclusie

Uitdagingen om integriteit te versterken

Integriteit blijft een belangrijk onderwerp voor Nederlandse gemeenten. Het is dan ook goed om te constateren dat er volgens de geraadpleegde bestuurders, leidinggevenden en medewerkers van Nederlandse gemeenten veel aandacht is voor integriteit binnen hun werkomgeving. Ook blijkt dat leidinggevenden over het algemeen het goede voorbeeld geven als het gaat om integriteit en dat zij het belang van het onderwerp onderstrepen door handhaving van incidenten die hebben plaatsgevonden.

Ook in de komende jaren zal integriteit hoog op de agenda moeten blijven staan van Nederlandse gemeenten. Met minder financiële middelen moeten immers meer taken worden verricht. Dat stelt gemeenten voor een grote uitdaging. Op basis van dit onderzoek zit deze uitdaging met name in het versterken van een cultuur waarin medewerkers dilemma's bespreekbaar maken en elkaar aanspreken op (on)gewenst gedrag.



Jantje de Bie

debie.jantje@kpmg.nl
+ 31 (0)6 2139 3499



Paul Hulshof

hulshof.paul@kpmg.nl
+31 (0)6 5364 2979



cutting through complexity

Bijlagen

Bijlage I

Over de respondenten

Voor het onderzoek zijn 386 personen aangeschreven. Alle personen zijn bestaande contacten van KPMG. Van deze groep hebben 80 respondenten deelgenomen aan het onderzoek (een respons van 21 procent).

De respondenten hebben zichzelf in de volgende functiegroepen gedeeld:

- 14 afdelingsdirecteuren (17%)
- 15 burgemeesters/wethouders (19%)
- 3 gemeenteraadsleden (4%)
- 8 secretarissen (10%)
- 5 integriteitcoördinatoren (6%)
- 35 overige functies (44%)

De respondenten zijn allen werkzaam bij Nederlandse gemeenten:

- 14 zeer kleine gemeenten (0-25.000): 18%
- 17 klein/middelgrote gemeenten (25.000-50.000): 21%
- 16 grote gemeenten (50.000-100.000): 20%
- 31 zeer grote gemeenten (meer dan 100.000): 39%
- 2 onbekend (2%)

De respondenten kregen allemaal 23 stellingen voorgelegd. Deze stellingen hadden betrekking op de inbedding van Soft-controls binnen de eigen organisatie of de context waarin de Nederlandse gemeenten zich op dit moment bevinden en de consequenties die dit kan hebben op integriteit binnen die gemeenten.

Bijlage II

Resultaten stellingen I

Stelling	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens
De recente gebeurtenissen met integriteit binnen een aantal Nederlandse gemeenten (o.a. Roermond, Lingewaard, Schiedam, Groningen) vormen een uitzondering.	0%	28%	27%	42%	3%
Door bezuinigingen binnen gemeenten nemen integriteitrisico's toe.	8%	40%	14%	32%	6%
Als gemeenten volledig verantwoordelijk worden voor budgetten (algemene uitkering via Gemeentefonds), wordt daar meer integer mee omgegaan.	3%	15%	44%	37%	1%
Gemeenten hebben voldoende tijd en middelen beschikbaar voor de uitbreiding van het takenpakket (Jeugdzorg, AWBZ en Wajong).	26%	49%	18%	7%	0%
Bestuurders en leidinggevendenden in mijn werkomgeving laten zien dat integer handelen belangrijk is.	0%	9%	21%	52%	18%
Bestuurders en leidinggevendenden in mijn werkomgeving geven het juiste voorbeeld.	0%	13%	22%	51%	14%
Bestuurders en leidinggevendenden in mijn werkomgeving weten welk gedrag zich echt binnen de organisatie voordoet.	4%	22%	30%	41%	3%
De mogelijkheid om overtredingen te begaan is in mijn werkomgeving minimaal.	1%	37%	29%	29%	0%
Mijn leidinggevende en bestuurders handelen adequaat bij wangedrag in mijn werkomgeving.	0%	9%	12%	62%	17%
Als ik aan mijn leidinggevende een overtreding van de interne gedragsnormen meld, dan denk ik dat passende actie wordt ondernomen.	0%	13%	9%	58%	20%
In mijn werkomgeving worden mensen voldoende gestimuleerd en beloofd voor het naleven van de gedragsnormen.	1%	12%	36%	45%	6%
In mijn werkomgeving is het gebruikelijk om tijdens reguliere werkoverleggen dilemma's met elkaar te bespreken.	0%	13%	14%	65%	8%

Bijlage II

Resultaten stellingen II

Stelling	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens
Bestuurders en leidinggevendenden in mijn werkomgeving zijn benaderbaar als medewerkers vragen hebben over ethische dilemma's of fouten hebben gemaakt.	0%	8%	18%	56%	18%
In mijn werkomgeving voelen mensen zich op hun gemak bij het aan de orde stellen van overtredingen.	1%	21%	48%	27%	3%
In mijn organisatie wordt tegenspraak georganiseerd.	5%	27%	33%	30%	5%
In mijn organisatie wordt tegenspraak gewaardeerd.	3%	26%	29%	37%	5%
Hoe hoger de functie van mensen in mijn organisatie, hoe minder zij zich houden aan de regels en procedures.	22%	50%	22%	5%	1%
Het risico van belangenverstremgeling van Nederlandse gemeentebestuurders is klein.	4%	55%	25%	15%	1%
Het niet op een juiste manier omgaan met vertrouwelijke informatie vormt voor bestuurders en ambtenaren een groter risico dan het ontvangen van ongeoorloofde tegenprestaties.	3%	20%	33%	41%	4%
In de afgelopen jaren is de aandacht voor integriteit binnen mijn organisatie verslapt.	15%	56%	20%	9%	1%
Mijn bestuurders zijn het vertrouwen van de burgers waard.	0%	3%	20%	63%	14%
De media is streng als het gaat om integriteit binnen gemeenten.	5%	50%	26%	18%	1%
Het aantal integriteitrisico's is de laatste jaren toegenomen.	0%	32%	40%	27%	1%



cutting through complexity

© 2013 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is een dochtermaatschappij van KPMG Europe LLP en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ('KPMG International'), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden. Gedrukt in Nederland.

De naam KPMG, het logo en 'cutting through complexity' zijn geregistreerde merken van KPMG International.