

De norm en het gesprek

Eerste ervaringen met de handleiding
basisscan integriteit in provincies en
waterschappen

Manja Abraham, Ronald Nijboer

Contactgegevens

26 juni, 2020.

Manja Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

-

Ronald Nijboer

rnijboer@dsp-groep.nl

-

-

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

© 2020, DSP, auteursrechten voorbehouden. Copyright.

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Opdracht	11
1.3	Aanpak en verantwoording	12
1.4	Leeswijzer	14
	Intermezzo: integriteitsbeleid en de handleiding basisscan integriteit	15
2	Eerste gebruikerservaringen	21
2.1	Bekendheid handleiding	21
2.2	Gebruik verschillende routes	24
2.3	Gebruik verschillende onderdelen	26
2.4	Gebruik handleiding als onderdeel van integriteitsbeleid	28
2.5	Resumé	29
3	Eerste resultaten en meerwaarde	30
3.1	Beoogde en bereikte doelen	30
3.2	Meerwaarde volgens respondenten	33
3.3	Gevolgen van de handleiding	34
3.4	Resumé	35
4	Knelpunten en suggesties voor verbetering	37
4.1	Knelpunten en verbeteringen	37
4.2	Bruikbaarheid voor gemeenten	40
4.3	Resumé	41
5	Conclusies	44
5.1	Eerste gebruik van de handleiding	44
5.2	Doorontwikkeling van de handleiding	47
5.3	Slotwoord	48

Bijlage	50
Enquête uitkomsten	51

Samenvatting

Aanleiding

Het thema integriteit staat binnen het openbaar bestuur hoog op de agenda. Integriteit is immers een belangrijke voorwaarde voor het functioneren en aanzien van het ambt van bestuurder. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft zich de afgelopen jaren ingespannen om de integriteit van het bestuur in provincies, waterschappen en gemeenten te versterken.

Een van de maatregelen die wordt ingezet om de integriteit binnen het openbaar bestuur te versterken is de handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders. De handleiding, ontwikkeld in opdracht van het ministerie van BZK¹, geeft zicht op de standardelementen die onderdeel uitmaken van de basisscan integriteit. Daarmee biedt de handleiding uitgangspunten, afwegingen en tips voor een gedegen voorbereiding en zorgvuldige uitvoering van risicoanalyses integriteit voor kandidaat-bestuurders.

De eerste versie van de handleiding is – na een uitvoering voortraject – verschenen op 4 maart 2019 in aanloop naar de Provinciale Staten en waterschapsverkiezingen. De minister van BZK heeft toegezegd de handleiding periodiek te laten evalueren, voor de eerste maal na de verkiezingen van 20 maart 2019 en formaties in de provincies en waterschappen. De afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid van BZK heeft DSP² gevraagd onderzoek uit te voeren naar de eerste ervaringen met de handleiding basisscan die zijn opgedaan door provincies en waterschappen. Onderhavige samenvatting doet verslag van de uitkomsten van dit onderzoek.

Onderzoek naar eerste ervaringen

Het doel van de evaluatie is om zicht te krijgen op het eerste gebruik van de handleiding. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie kan worden gezien of nadere aanvulling of wellicht aanscherping van risicoanalyses wenselijk is. Mede afhankelijk van de vorderingen in het voor een groot deel zelfregulerende en zelflerende proces bij medeoverheden inzake integriteit kan worden gezien of nadere instrumenten nodig zijn om de borging van integriteit te bestendigen.

¹ De handleiding basisscan integriteit is opgesteld in opdracht van het ministerie van BZK. De totstandkoming stond onder opdrachtgeverschap van de afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid en is uitgevoerd door bureau Necker van Naem, op basis van een brede verkenning onder stakeholders.

²Zie www.dsp-groep.nl voor meer informatie.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- ③ **Het gebruik van de handleiding door provincies en waterschappen**
Op welke wijze en door wie wordt de handleiding gebruikt? Waarom is ervoor gekozen om de handleiding wel of niet te gebruiken? Welke onderdelen worden op welke manier gebruikt? Hebben provincies/waterschappen screening in hun beleid of verordening opgelegd?
- ③ **Mogelijke gevolgen van de handleiding bij provincies en waterschappen**
Heeft de handleiding de beoogde uitwerking? Wordt de toepassing van de handleiding in de praktijk als effectief/nuttig ervaren? Waarom?
- ③ **Knelpunten en verbeteringen**
Ervaren gebruikers bij het inzetten van de handleiding knelpunten of belemmeringen? Welke suggesties zijn er voor verbetering? Welke suggesties zijn er om de bruikbaarheid van de handleiding te vergroten voor gemeenteraden?

Aanpak en verantwoording

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende bronnen geraadpleegd en methoden ingezet. Er is gekozen voor een onderzoeksopzet waarbij we zowel een breed beeld als een verdiepend inzicht krijgen over het gebruik en de waardering van de handleiding.

- ③ Documentonderzoek om beter zicht te krijgen op de handleiding zelf, het beoogde doel en de wijze waarop de handleiding dient te worden gebruikt.
- ③ Enquête onder dagelijks bestuurders van provincies en waterschappen om een inventarisatie te maken van het gebruik van de handleiding, de mogelijke gevolgen van de handleiding, en eventuele knelpunten. De vragenlijst is beantwoord door 59 respondenten (32% respons).
- ③ Verdiepende interviews onder bestuurders van provincies en waterschappen om hun ervaringen in beeld te krijgen, interviews met bestuurders van gemeenten als toekomstige gebruikers, en interviews met externe bureaus die een rol spelen bij de uitvoering van risicoanalyses en/of een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van de handleiding. In totaal is met 13 personen gesproken.

Uitkomsten: eerste gebruik van de handleiding

We vatten de uitkomsten van het onderzoek samen aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Het gebruik van de handleiding door provincies en waterschappen

De handleiding is breed bekend onder bestuurders van provincies en waterschappen. Uit de enquête blijkt dat 70% van de bevroegde bestuurders (n=56) bekend is met de handleiding basisscan integriteit. De bekendheid is groter onder respondenten die als opdrachtgever of uitvoerder te maken hebben gehad met

risicoanalyses (95%) dan onder kandidaat-bestuurders (60%). De handleiding wordt vooral gebruikt door bestuurders in de rol van opdrachtgever, en in mindere mate door kandidaat-bestuurders. Van de opdrachtgevers/uitvoerders die de handleiding gebruikten zei 82% deze bij alle risicoanalyses te gebruiken.

In de verdiepende interviews met bestuurders zijn verschillende redenen genoemd waarom de handleiding is gebruikt of juist niet is geraadpleegd.

- ⦿ Lang niet alle geïnterviewden hebben de handleiding actief gebruikt, toch geven zij redenen om deze wel te (laten) gebruiken. Redenen voor bestuurders van provincies en waterschappen om de handleiding te gebruiken zijn om bewustwording te creëren en het gesprek over integriteit met kandidaat-bestuurders aan te gaan. De handleiding werkt uniformerend en normstellend. Ook is de handleiding gebruikt als naslagwerk om het hele proces helder te krijgen en ter controle om na te gaan of de eigen methode overeenkwam met de richtlijnen in de handleiding.
- ⦿ Een reden waarom de handleiding door bestuurders van provincies en waterschappen in voorkomende gevallen *niet* is gebruikt, is dat deze vrij laat in het proces voor de verkiezingen verscheen (enkele weken). Ook zijn er volgens bestuurders al afdoende werkwijzen in de organisaties, waardoor het gebruik van de handleiding overbodig wordt bevonden. Belangrijk is ook dat de aanwezige werkwijzen naar zeggen zijn geïnternaliseerd. "Er wordt mee gewerkt, het is geen papieren werkelijkheid." De in die gevallen aanwezige werkwijzen zijn overigens overwegend in lijn met de werkwijze beschreven in de basisscan, aldus de geïnterviewden.

Risicoanalyses zijn doorgaans een onderdeel van een breder integriteitsbeleid. We merken op dat door dagelijks bestuurders in het merendeel van de gevallen wordt samengewerkt met een extern bureau dat de risicoanalyses uitvoert (81%; n=16).

Mogelijke gevolgen van de handleiding bij provincies en waterschappen

De beoogde doelen van de handleiding worden in redelijke mate bereikt zo blijkt uit de enquête onder bestuurders. Bevraagde bestuurders (n=31) krijgen met de handleiding meer inzicht in mogelijke risicogebieden voor benoeming op persoonlijk, relationeel, financieel en functioneel gebied (81%); meer inzicht in welke informatiebronnen voor de risicoanalyses gebruikt kunnen worden (62%); meer duidelijkheid over de te volgen procedures (71%); ervaart ondersteuning bij de (politieke) afweging rond de geschiktheid van de kandidaat-bestuurder (73%); ziet de handleiding als standaard voor risicoanalyses, zonder de ruimte voor lokaal maatwerk weg te nemen (78%); en ervaart de handleiding als waarborg van een transparante en eenduidige procedure voor risicoanalyses (78%).

Uit de enquête onder bestuurders blijkt dat 74% van de respondenten (enige) meerwaarde ziet in de handleiding. Waar de meerwaarde zit verschilt per bestuurder maar deze ligt, zo blijkt uit de verdiepende interviews, in het richtinggevende en (volgens respondenten) normstellende karakter van de handleiding, die kan fungeren als naslagwerk. De handleiding zorgt voor standaardisatie, stroomlijnt en structureert

werkwijzen en processen. Voor de legitimiteit van risicoanalyses is het positief, omdat het nu normaal wordt om een risicoanalyse uit te voeren. Een gestandaardiseerde werkwijze is goed voor het aanzien van en het vertrouwen in de overheid.

Toch hebben bestuurders hun eigen handelingswijze ten aanzien van het gebruik van risicoanalyses weinig aangepast naar aanleiding van de introductie van de handleiding, blijkt uit de enquête en interviews. (Slechts) één respondent van de enquête paste het integriteitsbeleid aan naar aanleiding van de handleiding (om risicoanalyses in te bedden). Er waren afdoende procedures rondom risicoanalyses en de handleiding gaf bestuurders weinig nieuwe kennis. Dus: het is goed dat de handleiding er is, ook voor het aanzien van de (decentrale) overheid, maar op het eigen gebruik van risicoanalyses van bestuurders heeft de handleiding voorsnog beperkte impact gehad.

Over het uiteindelijke effect van de handleiding dusverre, bijvoorbeeld een toegenomen aantal gesprekken over integriteit of een meer integer openbaar bestuur, kunnen we op basis van dit onderzoek geen uitspraak doen. Overigens is ook niet de verwachting dat de handleiding alleen kan leiden tot een meer integer openbaar bestuur, dit zal altijd zijn als onderdeel van een meer omvattend integriteitsbeleid (zoals ook staat vermeld in de handleiding zelf).

Knelpunten en verbeteringen

Uit het onderzoek blijkt dat relatief weinig bestuurders knelpunten ervoeren bij het gebruik van de handleiding. Eventuele knelpunten hebben vooral betrekking op de leesbaarheid van de handleiding: deze kan bondiger en korter. Hoe, daarover zijn de meningen verdeeld. De een wenst een oplegger, de ander wil niet nog een document erbij maar vooral een bondigere handleiding. Er zijn geen grote omissies bemerkt.

Wel zijn diverse suggesties gegeven voor de verbetering (van het gebruik) van de handleiding. Om zo mogelijk bij te dragen aan een groter doelbereik. Genoemde suggesties hebben betrekking op:

- ③ De inhoud en scope van de handleiding
 - Overweeg casuïstiek en *moresprudentie*³ toe te voegen;
 - Betrek ook de bestuursperiode in de handleiding;
 - Geef aandacht aan “wat als er sprake is van een (vermoeden op) integriteitschending”;
 - Werk het onderdeel gegevensbeheer, vertrouwelijkheid en privacy verder uit.
- ③ De doelgroep
 - Neem politieke partijen mee, richt de handleiding ook op en aan politieke partijen.
- ③ De vorm van de handleiding
 - Vergroot de gebruiksvriendelijkheid van de handleiding (o.a. korter en bondiger).

³ Interpretatie van regels zoals die blijkt uit beslissingen van andere gezaghebbende stemmen; of het leren van afwegingen en keuzes bij ethische dilemma's om in nieuwe (vergelijkbare) situaties het goede te doen.

De bredere context

- Benadruk het belang van het gesprek;
- Voorkom de illusie dat integriteit 'te regelen is'.

Overigens dragen de genoemde suggesties niet per se bij aan de beknoptheid van de handleiding.

Doorontwikkeling van de handleiding

Op basis van de uitkomsten stellen de onderzoekers dat een verdere aanvulling of aanscherping van de handleiding op dit moment niet wenselijk is. Een nieuwe versie op korte termijn leidt volgens enkele respondenten eerder tot verwarring in het toch al grote aanbod van handleidingen en handreikingen. Daarnaast is de huidige handleiding (ook) tot stand gekomen omdat er juist onder gemeenten behoefte is aan dergelijke handleiding. Het zou zonde zijn de huidige handleiding niet bij gemeenten uit te zetten, alvorens deze eventueel na de verkiezingen aan te vullen of aan te scherpen. Een uitzondering kan worden gemaakt ten aanzien van het aanvullen van informatie rondom informatiedeling en privacy-waarborgen. Hierover leven bij verschillende respondenten vragen, die met de informatie in de huidige handleiding onvoldoende worden beantwoord. Ook kan worden gedacht aan een verrijking van de handleiding met casuïstiek en *mores prudentie*⁴. Dergelijke informatie, die goed kan helpen bij het frequent en concreet bespreekbaar maken van integriteitsopvattingen, kan echter eerder worden gezien als ondersteunend en aanvullend dan als extra onderdeel in de toch al omvangrijke handleiding.

De bruikbaarheid van de handleiding voor gemeenten, waar de eerstkomende decentrale verkiezingen plaatsvinden, kan worden bevorderd door aandacht te besteden aan communicatie over de handleiding, het moment waarop de handleiding onder de aandacht wordt gebracht (ruim voor verkiezingen, maar ook tijdens de bestuursperiode) en de doelgroep waaraan de handleiding wordt gericht (ook kandidaat-bestuurders en (fractie)voorzitters van politieke partijen). De wijze en momenten waarop een en ander vorm dient te krijgen zijn niet strak omlijnd. Daarnaast dient ook te worden ingezet op het gebruik van de handleiding als onderdeel van het bredere integriteitsbeleid binnen het bestuursorgaan, waarbij het werkproces en gesprek centraal dienen te staan. Met alleen een handleiding wordt de integriteit van het (in dit geval gemeentelijk) openbaar bestuur onvoldoende ondersteund.

Slotwoord onderzoekers

Als systeemverantwoordelijke heeft het ministerie van BZK de rol op zich genomen om, samen met andere stakeholders, de integriteit van het openbaar bestuur te faciliteren en bestuurders van overheidsorganen daarbij te enthousiasmeren. De handleiding basisscan integriteit is een van de vele instrumenten die zij voor dit doel inzet. Deze rol wordt, ook door de provincies en waterschappen, op prijs gesteld en verwacht,

⁴ Interpretatie van regels zoals die blijkt uit beslissingen van andere gezaghebbende stemmen; of het leren van afwegingen en keuzes bij ethische dilemma's om in nieuwe (vergelijkbare) situaties het goede te doen.

zo blijkt uit reacties op de komst van de handleiding (“vanzelfsprekend”). Het uitblijven van een dergelijke handleiding had respondenten eerder bevreemd.

De handleiding draagt bij aan normstelling en levert een heldere beschrijving van de processen rondom risicoanalyses zo blijkt uit het onderzoek. Wel zien we dat er tegelijkertijd, voor wat betreft het eigen gebruik door bestuurders van provincies en waterschappen, een zekere ‘moeheid’ lijkt te bestaan aangaande (de veelheid van) handleidingen, handreikingen, instructies et cetera. Daarbij wordt er door de potentiële gebruikers van de handleiding veel waarde gehecht aan de (eigen) praktijk: de daadwerkelijke (werk)processen waarin integriteitsbeleid tot uiting komt en integriteitsnormen (kunnen) worden besproken. Waarbij ten slotte veel gewicht wordt toegekend aan de couleur locale, om aan te kunnen sluiten bij het lokale normenkader, de mores en behoeften van het (lokale en politieke) speelveld. Een te vergaand kader kan ook leiden tot *integritisme*⁵.

In welke mate de handleiding bijdraagt aan een zorgvuldige uitvoering van risicoanalyses integriteit voor kandidaat-bestuurders om zo uiteindelijk bijdragen te dragen aan een meer integer openbaar bestuur, hangt in grote mate af van de feitelijke implementatie van de handleiding. Waarbij naast de handleiding ook gesprekken, regels, richtlijnen en trainingen aan bod moeten komen, als samenhangend onderdeel van het grote arsenaal van diverse instrumenten die met elkaar kunnen bijdragen aan een integer openbaar bestuur. Het belang daarvan staat buiten kijf en verdient, door de constant veranderende maatschappij, blijvende aandacht.

Tot slot is deze evaluatie slechts een eerste evaluatie van enkele tientallen bestuursorganen: provincies en waterschappen. Pas wanneer we de ervaringen van de bestuurders en kandidaat bestuurders van de 355 gemeenten die het land op dit moment kent kunnen meetellen, kan een meer volledig beeld worden gegeven van het gebruik van de handleiding.

⁵ Doorgeslagen opvattingen over integriteit, waarbij integriteit dusdanig wordt opgerekt dat zaken ten onrechte tot integriteitskwesaties worden gerekend.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het thema integriteit staat binnen het openbaar bestuur hoog op de agenda. Een van de maatregelen die wordt ingezet om de integriteit binnen het openbaar bestuur te versterken is de handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders. De handleiding, ontwikkeld in opdracht van het ministerie van BZK⁶, geeft zicht op de standardelementen die onderdeel uitmaken van de basisscan integriteit. Daarnaast biedt de handleiding uitgangspunten, afwegingen en tips voor een gedegen voorbereiding en zorgvuldige uitvoering van risicoanalyses integriteit voor kandidaat-bestuurders. Het gaat daarbij om de afspraken (opdrachtverlening, reikwijdte en uitvoering), de informatiestromen aan kandidaten en besluitvormers (raad), het uitvoeren van de analyse (inhoud en proces) en het borgen van de risicoanalyse (beheersmaatregelen, monitoring en evaluatie).

De handleiding beoogt de integriteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers te versterken en biedt opdrachtgevers en uitvoerders van risicoanalyses een standaard, zonder de ruimte voor lokaal maatwerk weg te nemen. Dit moet leiden tot meer transparantie en eenduidigheid in de voorbereiding, uitvoering en borging van integriteitsanalyses voor bestuurders, zo staat vermeld in de aanbiedingsbrief van de handleiding.

1.2 Opdracht

De minister van BZK heeft toegezegd de handleiding periodiek te laten evalueren, voor de eerste maal na de verkiezingen en formaties in de provincies en waterschappen.^{7,8} De afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid van BZK heeft DSP gevraagd onderzoek uit te voeren naar de eerste ervaringen met de handleiding basisscan. Voorliggend rapport is daarvan de resultante.

Doel van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is om zicht te krijgen op het eerste gebruik van de handleiding. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie kan worden gezien of nadere aanvulling of wellicht aanscherping van integriteitsanalyses wenselijk is. Mede afhankelijk van de vorderingen in het voor een groot deel zelfregulerende en zelflerende proces bij medeoverheden inzake integriteit kan worden gezien of nadere instrumenten nodig zijn om de borging van integriteit te bestendigen.

⁶ De handleiding basisscan integriteit is opgesteld in opdracht van het ministerie van BZK. De totstandkoming stond onder opdrachtgeverschap van de afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid en is uitgevoerd door bureau Necker van Naem, op basis van een brede verkenning onder stakeholders.

⁷ En na de verkiezingen en formaties van de openbare lichamen Bonaire en Saba. Dit is niet gebeurd op St. Eustatius.

⁸ De bruikbaarheid van de handleiding door de openbare lichamen valt buiten de scope van het onderzoek.

Onderzoeksvragen

In de evaluatie staan de volgende onderzoeksvragen centraal.⁹

Het gebruik van de handleiding door provincies en waterschappen

- 1 Op welke wijze en door wie wordt de handleiding gebruikt?
- 2 Waarom is ervoor gekozen om de handleiding wel of niet te gebruiken?
- 3 Welke onderdelen worden op welke manier gebruikt?
- 4 Hebben provincies/waterschappen screening in hun beleid of verordening opgelegd?

Mogelijke gevolgen van de handleiding bij provincies en waterschappen

- 5 Heeft de handleiding de beoogde uitwerking?
- 6 Wordt de toepassing van de handleiding in de praktijk als effectief/nuttig ervaren? Waarom?

Knelpunten en verbeteringen

- 7 Ervaren gebruikers bij het inzetten van de handleiding knelpunten of belemmeringen?
- 8 Welke suggesties zijn er voor verbetering?
- 9 Welke suggesties zijn er om de bruikbaarheid van de handleiding te vergroten voor gemeenteraden?

Afbakening

De evaluatie richt zich in eerste instantie op het gebruik van de handleiding door provincies en waterschappen. Het daadwerkelijk gebruik van de handleiding door (Nederlandse) gemeenteraden komt niet aan bod, er zijn op het moment van onderzoek (voorjaar 2020) door hen nog geen ervaringen opgedaan. Wel gaan we in op de toekomstige bruikbaarheid door gemeenten.

1.3 Aanpak en verantwoording

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende bronnen geraadpleegd en de volgende methoden ingezet. Er is gekozen voor een onderzoeksopzet waarbij we zowel een breed beeld als een verdiepend inzicht krijgen over het gebruik en de waardering van de handleiding.

Documentonderzoek

Om beter zicht te krijgen op de handleiding zelf, het beoogde doel en de wijze waarop de handleiding dient te worden gebruikt, hebben we beknopt documentonderzoek gedaan. We bestudeerden de handleiding inclusief begeleidende beleidsdocumenten van BZK en deden een korte zoektocht via overheid.nl om andere relevante informatie te verzamelen ten behoeve van de context van het onderzoek.

⁹ De onderzoeksvragen zijn geformuleerd door BZK en overgenomen uit de notitie van BZK die ten grondslag lag aan de opzet van dit onderzoek.

🕒 Enquête

We maakten een brede inventarisatie van het gebruik van de handleiding, de mogelijke gevolgen van de handleiding, en eventuele knelpunten die bestuurders daarbij tegenkwamen. Dit deden we met een enquête die we uitzetten onder alle dagelijks bestuurders van provincies en waterschappen (de beoogde gebruikers). De enquête is online uitgezet, ook is de mogelijkheid geboden de enquête 'op papier' te beantwoorden, door de vragen in een word-document te beantwoorden.

De vragenlijst is uitgezet onder 185 personen (92 dagelijkse bestuurders van de waterschappen, 21 dijkgraven, 60 gedeputeerden van Provinciale Staten en 12 commissarissen van de Koning). De vragenlijst heeft 4 weken open gestaan voor beantwoording en er zijn tussentijds reminders verzonden om diegenen die nog niet hadden gereageerd daartoe alsnog te bewegen. Dat resulteerde in een totaal van 59 respondenten (32% respons). Er reageerden 35 dijkgraven en dagelijkse bestuurders (31% respons, deze groepen werden gezamenlijk uitgenodigd), 14 gedeputeerden (23% respons) en 11 commissarissen van de Koning (92% respons).

Bij het generaliseren van de enquête-uitkomsten naar de gehele populatie horen betrouwbaarheidsintervallen. Er is dan immers sprake van een schatting. Een bijbehorend betrouwbaarheidsinterval wordt bepaald door het aantal respondenten dat de vraag beantwoordde, en het percentage dat wordt gegeven. Een voorbeeld: de uitspraak "70% van de dagelijks bestuurders kent de handleiding", geschat op basis van antwoorden gegeven door 59 respondenten, kent een 0,05 betrouwbaarheidsinterval van + en - 10%. Dat betekent dat het geschatte percentage dagelijks bestuurders dat de handleiding kent ligt tussen de 60% en 80% met een zekerheid van 95%.

🕒 Verdiepende interviews

We bevroegden uiteenlopende gebruikers tijdens verdiepende interviews. Deze vonden plaats face-to-face, via beeldbellen of telefonisch. Interviews zijn ter verificatie teruggelegd bij de respondenten.

We bevroegden bestuurders van provincies (gesproken met drie commissarissen van de Koning, een gedeputeerde en een kabinetschef), bestuurders van waterschappen (gesproken met een dijkgraaf en een loco-dijkgraaf & dagelijks bestuurder, plus een beleidsadviseur van de Unie van Waterschappen), bestuurders van gemeenten (gesproken met twee burgemeesters), en drie adviseurs van externe bureaus die betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van de handleiding en/of integriteitsscans uitvoeren. De selectie van respondenten is gemaakt in overleg met BZK, waarbij is gestreefd naar een variatie in type respondent en ervaringen (voor zover bekend). In totaal zijn 13 respondenten gesproken.

Aanvullend heeft een gesprek plaatsgevonden met de projectleider Versterking van de digitale en mentale weerbaarheid van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van gemeente Eindhoven om een illustratie voor verdere uitwerking te kunnen geven.

Bijzonderheden

Het veldwerk is deels uitgevoerd in de periode van de overheidsmaatregelen rondom corona (vanaf medio maart). Hoewel het aanvankelijk lastig leek tot interviewafspraken te komen is het goed gelukt het voorgenomen aantal interviews te realiseren. Er is afgezien van een focussessie met stakeholders, die aanvankelijk gepland was om de uitkomsten van het onderzoek te duiden en te generaliseren. Dat bleek gezien de eenduidigheid van de uitkomsten van de enquête en interviews overigens goed te verantwoorden.

1.4 Leeswijzer

In het nu volgende hoofdstuk gaan we verder in op de handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders en de bredere scope van integriteitsbeleid om de uitkomsten van het onderzoek goed te kunnen duiden. In hoofdstuk 3 bespreken we de eerste gebruikservaringen. De eerste resultaten en meerwaarde van het gebruik van de handleiding komen aan bod in hoofdstuk 4. De knelpunten en suggesties voor verbetering worden behandeld in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 tenslotte trekken we de conclusies van het onderzoek aan de hand van de onderzoeksvragen. Ook gaan we in op de mogelijkheden voor doorontwikkeling en geven we een slotwoord. In de bijlage zijn de uitkomsten van de enquête opgenomen.

Intermezzo: integriteitsbeleid en de handleiding basisscan integriteit

In dit hoofdstuk beschrijven we de handleiding op hoofdlijnen en hoe zich dit verhoudt tot breder integriteitsbeleid, evenals de procedures en betrokken personen bij risicoanalyses. De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op documentstudie en een gesprek met de ontwikkelaar van de handleiding.

Integriteitsbeleid

Het thema integriteit staat binnen het openbaar bestuur al geruime tijd hoog op de agenda. Met de speech van voormalig minister van BZK Ien Dales (1992) kent het Nederlands integriteitsbeleid een helder startpunt. Sindsdien zijn al vele stappen ondernomen tot bevordering van integriteit van het openbaar bestuur. Het thema verdient blijvende aandacht, zo bevestigt ook minister van BZK Kajsa Ollongren (2019) bij de aanbidding van de handleiding basisscan integriteit. Ook anno 2020 is het versterken van de integriteit van het bestuur van provincies, waterschappen en gemeenten, en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen volop in ontwikkeling.

Openbaar bestuur en couleur locale

Het ministerie van BZK is systeemverantwoordelijke en stimuleert en ondersteunt gemeenten, provincies en waterschappen bij hun inspanningen om de bestuurlijke integriteit te versterken. De primaire verantwoordelijkheid voor integriteit ligt bij gemeenten, provincies en waterschappen afzonderlijk (de werkgevers). Dit past bij het systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De individuele organisaties dienen, binnen de formele kaders, zorg te dragen voor integriteitsbeleid dat optimaal past en aansluiting vindt bij de eigen organisatie (couleur locale). Het is de werkgever die ervoor moet zorgen dat mogelijke verleidingen en risico's zoveel mogelijk worden weggenomen. Maar vóór alles is elke individuele ambtsdrager persoonlijk verantwoordelijk voor zijn of haar handelen.

Risicoanalyse als onderdeel van breder integriteitsbeleid

Uit de Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur (2016)¹⁰ blijkt dat bijna alle organisaties in het openbaar bestuur een actueel integriteitsbeleid en een aanspreekpunt voor integriteitsvragen hebben. Over het thema worden bijvoorbeeld bijeenkomsten georganiseerd, protocollen en codes opgesteld en trainingen gegeven ter bevordering van bewustwording van integriteitsrisico's. Integriteitsbeleid omvat

¹⁰ Jaap Bouwmeester, Marion Holzmann, Nora Löb Manja Abraham en Oberon Nauta (2016) Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur. BZK I&O research i.s.m. DSP-groep.

meerdere elementen, zoals ter illustratie is weergegeven in de box hiernaast. Het uitvoeren van risicoanalyses is een van de onderdelen van integriteitsbeleid.

Voorbeelden van onderdelen van integriteitsbeleid voor openbaar bestuur

- Integriteitsbeleid vast onderdeel van het personeelsbeleid, aandacht voor integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg en aanbieden van scholing en vorming
- Verplichte aflegging van de eed of belofte door de ambtenaar bij zijn aanstelling
- Aandacht voor integriteit in werving en selectie
- Veiligheids-, antecedentenonderzoeken en verklaringen omtrent het gedrag
- Vertrouwenspersoon voor integriteit
- Risicoanalyses & Inventarisatie kwetsbare functies en maatregelen ter voorkomen van integriteitsinbreuken
- Periodiek onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen
- Overzicht van gemelde nevenwerkzaamheden, financiële belangen, integriteitsschendingen, vertrouwensfuncties (in een centraal register)
- Het opstellen van een gedragscode
- Voorschriften voor melding, registratie, openbaarmaking en verbod op nevenwerkzaamheden
- Meldingsprocedures bij (vermoeden van) integriteitsschending

Pakket van handleidingen, handreikingen, toolboxes

Zoals gezegd stimuleert en ondersteunt het ministerie integriteit van het openbaar bestuur. Het reikt buiten de scope van het onderzoek alle wijzen te beschrijven waarop dit gebeurt, maar het is relevant te melden dat er een pakket is aan bevorderende en stimulerende producten en diensten. Zo biedt het ministerie diverse handleidingen, handreikingen en toolboxes aan via verschillende websites¹². Een voorbeeld daarvan is de handreiking integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen. Deze handreiking moet de kwaliteit verbeteren van de integriteitstoetsing van kandidaten voor volk vertegenwoordigende en bestuurlijke functies.

Handleiding basisscan integriteit

Aanleiding

Steeds vaker werden in afgelopen jaren - in de periode van verkiezingen en rond het proces van collegevorming - risicoanalyses uitgevoerd om met kandidaat-bestuurders te kijken naar mogelijke kwetsbaarheden om integriteitskwesaties in de toekomst te voorkomen. Om te komen tot een transparante en eenduidige methode van risicoanalyse ontwikkelde bureau Necker van Naem in opdracht van het ministerie van BZK de 'handleiding basisscan integriteit'. Daaraan voorafgaand is een zorgvuldig

¹¹ Genoemde onderdelen zijn eisen die gesteld zijn door BZK aan het openbaar bestuur, op basis van het formeel kader. Zie ook BZK beleidsdoorlichting integriteitsbeleid (2006-2012).

¹² O.a. via de site <https://www.politiekeambtsdragers.nl> en partners van het Netwerk Weerbaar Bestuur op www.weerbaarbestuur.nl.

voortraject uitgevoerd om inhoudelijke input en een zo groot mogelijk draagvlak voor de basisscan integriteit te verkrijgen, zo licht BZK toe.¹³

Met de komst van de handleiding wordt voorzien in een behoefte, zo stelt de ontwikkelaar van de handleiding. De ontwikkelaar voerde voor het opstellen van de handleiding een brede verkenning uit en sprak met een groot aantal bestuurders en bureaus die risicoanalyses uitvoeren. Met name vanuit gemeenten kwamen signalen over behoefte aan een handleiding voor risicoanalyses. De handleiding beoogt houvast te bieden om het onderzoek zorgvuldig uit te (laten) voeren en het nadenken en gesprek voeren over breder integriteitsbeleid te bevorderen.

Handleiding op hoofdlijnen

De handleiding basisscan integriteit beoogt een basis te leggen voor een zorgvuldige voorbereiding, uitvoering en borging van risicoanalyses, ter ondersteuning van bestuurders bij de (politieke) afweging rond de geschiktheid van de kandidaat voor het ambt en bij de formatie van een stabiel college of dagelijks bestuur. Om zodoende een bijdrage te kunnen leveren aan een (meer) integer openbaar bestuur.

Doelen

In de handleiding wordt een aantal doelen genoemd:

- 🕒 Inzicht verkrijgen in mogelijke risicogebieden zijn voor benoeming op persoonlijk, relationeel, financieel en functioneel gebied;
- 🕒 Inzicht geven over welke informatiebronnen voor de risicoanalyses gebruikt kunnen worden;
- 🕒 Ondersteuning bieden bij de (politieke) afweging rond de geschiktheid van de kandidaat-bestuurder;

¹³ BZK licht toe dat er een gedegen traject aan de handleiding is voorafgegaan.: "In de verkenning van wenselijkheid en haalbaarheid basisscan integriteit zijn drie sporen gevolgd:

1. Eerste peiling (medio 2018)

Om een eerste indruk te verkrijgen van mogelijke elementen van een 'basistoets integriteit' is medio 2018 door het ministerie van BZK een peiling uitgevoerd onder gebruikers (waaronder NVVR, Wethoudersvereniging, NGB, Vereniging van Griffiers, bestuurdersverenigingen van landelijke politieke partijen, VNG, IPO en UvW, cvdK's en Kabinetschefs) en diverse aanbieders van risicoanalyses (marktpartijen). De uitkomsten van deze peiling zijn input geweest voor de volgende sporen.

2. Elementen van een risicoanalyse

Om te bepalen welke risicogebieden en bronnen onderdeel kunnen uitmaken van een risicoanalyse heeft de Wethoudersvereniging in opdracht van BZK een verkenning uitgevoerd. Daarin zijn diepte-interviews gevoerd met een aantal sleutelfunctionarissen in en rondom het openbaar bestuur (3 commissarissen van de Koning, 4 burgemeesters, 4 wethouders, 1 dijkgraaf, 1 gemeentesecretaris, 1 kabinetschef, 1 plaatsvervangend kabinetschef en 1 oud-burgemeester). Vervolgens is een werksessie georganiseerd met vertegenwoordigers van de koepels en beroepsverenigingen (cvdK's, VNG, IPO, Unie van Waterschappen, NGB, VvG, NVVR, VGS, Wethoudersvereniging) en een werksessie met vertegenwoordigers van bestuurdersverenigingen van landelijke politieke partijen.

3. Transparante en zorgvuldige procedure

Over de wijze waarop risicoanalyses integriteit zorgvuldig kunnen worden voorbereid en uitgevoerd, en kunnen worden ingepast in het grotere verband van selectie en benoeming heeft Necker van Naem een enquête uitgezet, die is ingevuld door 411

burgemeesters, raadsgriffiers, wethouders, dijkgraven en gedeputeerden. Vervolgens is een werksessie gehouden met 30 griffiers, burgemeesters en gemeentesecretarissen en individuele gesprekken gevoerd met bestuurders en marktpartijen. De diverse vragen en opmerkingen uit de sporen 1 en 2 zijn daarin betrokken.

Op basis van de informatie uit deze drie sporen heeft Necker van Naem, in afstemming met BZK, de handleiding opgesteld. Een eerste versie van de handleiding is aan een aantal eerder betrokken stakeholders voorgelegd. Deze versie is positief ontvangen. De enkele relevante opmerkingen die zijn gemaakt, zijn meegenomen in de voorliggende versie.

In voortraject is uitgebreid afgestemd met andere overheden. Conceptbrief en concepthandleiding is voor ambtelijke afstemming aan VNG, IPO en UVW gestuurd."

- ⦿ Een standaard bieden voor risicoanalyses, zonder de ruimte voor lokaal maatwerk weg te nemen;
- ⦿ Waarborgen van een transparante en eenduidige procedure voor risicoanalyses.

Doelgroep

De handleiding is bedoeld voor risicoanalyses bij kandidaat-bestuurders, voor waterschappen, provincies, gemeenten en de eilanden van het Caribisch deel van het Koninkrijk. De verantwoordelijkheid voor de risicoanalyse ligt primair bij het bestuursorgaan dat over benoeming gaat (de Provinciale Staten, het algemeen bestuur, de gemeenteraad, de eilandraad). In veruit de meeste gevallen wordt de voorzitter van het bestuursorgaan gemandateerd als opdrachtgever, maar ook de griffier, de formateur of een aparte commissie kan gemandateerd worden.

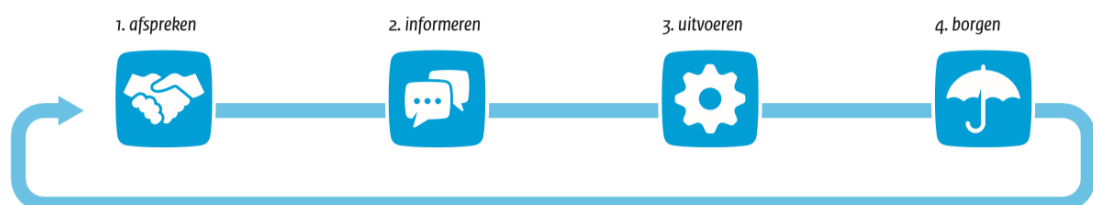
In onderstaand schema maken we inzichtelijk wie er betrokken zijn bij risicoanalyses.

Provincie	Waterschap	Gemeente
Kandidaat-bestuurder	Kandidaat-bestuurder	Kandidaat-bestuurder
Commissaris van de Koning	Dijkgraaf	Burgemeester
Politieke partij van de kandidaat-bestuurder	Politieke partij van de kandidaat-bestuurder	Politieke partij van de kandidaat-bestuurder
Provinciale staten	Algemeen bestuur	Gemeenteraad
Statengriffier	Secretaris-directeur	Raadsgriffier
Provinciesecretaris		Gemeentesecretaris

De handleiding maakt een onderscheid tussen twee typen 'gebruikers': de opdrachtgever en opdrachtnemer (uitvoerder) van de risicoanalyse.

Proces van een risicoanalyse

De handleiding deelt het proces rondom een risicoanalyse op in vier fasen:



- 1 Voor de verkiezingen – afspreken
- 2 Voor bekendmaking kandidaat-bestuurder – informeren
- 3 Voor benoeming kandidaat-bestuurder – uitvoeren
- 4 Na benoeming bestuurder – borgen

De uitvoering van een risicoanalyse staat nooit op zichzelf, zo stelt de handleiding. Opgedane ervaringen bieden weer input voor het voorbereiden van nieuwe risicoanalyses voor een volgende bestuursperiode. De fases hangen met elkaar samen.

Uitvoering van de risicoanalyse

In de handleiding zijn drie hoofdroutes opgenomen hoe een risicoanalyse kan worden uitgevoerd:

- ③ Route 1. Een extern bureau voert de risicoanalyse uit;
- ③ Route 2. De voorzitter van het primair verantwoordelijke bestuursorgaan voert zelf de risicoanalyse uit (met ambtelijke ondersteuning);
- ③ Route 3. Een commissie voert de risicoanalyse uit.

Voorafgaand aan de uitvoering van de risicoanalyse wordt de reikwijdte van de risicoanalyse voor bestuurders bepaald. Wat wordt meegenomen van de risicoanalyse is afhankelijk van de wettelijke bepalingen (o.a. benoembaarheidsvereisten, verboden handelingen, onverenigbare betrekkingen en nevenfuncties), de gedragscode van het bestuursorgaan (waarin meestal bepalingen zijn opgenomen over omgangsvormen, vertrouwelijke informatie en geschenken en uitnodigingen), en welke risicogebieden aan bod komen (deze komen onder meer terug in de in te vullen vragenlijst door de kandidaat-bestuurder en het gesprek).

Risicogebieden zijn:	
Financiële/functionele aspecten, zoals:	Persoonlijke aspecten, zoals:
③ Financiële belangen en aandelenportefeuille	③ Juistheid en volledigheid CV
③ Juridische belangen, zoals subsidie- of opdrachtrelaties met het openbaar bestuur	③ Strafrechtelijke en relevante juridische uitspraken uit het verleden, lopende juridische procedures
③ Eigendom van vastgoed of gronden	③ Lidmaatschappen, bijvoorbeeld van verenigingen binnen de gemeente
③ Schulden en betalingsrisico's (hier toe wordt o.a. een BKR-uittreksel opgevraagd)	③ Nevenfuncties en -activiteiten
③ Omgaan met vertrouwelijke informatie	③ Het netwerk van de kandidaat, inclusief directe familieleden
③ Bevoegdheden als bestuurder op basis van portefeuille en impact daarvan	③ Opleiding
	③ Arbeidsverleden, en eventuele onregelmatigheden die hierin plaatsvonden
	③ Verlofregeling of terugkeergarantie bij de huidige of een vorige werkgever
	③ Gedrag op sociale media, ook in het benaderen van inwoners en andere bestuurders
	③ Bestuurlijke ervaring

De uitvoering van het onderzoek bestaat vervolgens uit drie onderdelen:

- ③ Informatie die de kandidaat zelf aanlevert
 - Curriculum Vitae
 - Verklaring Omtrent het Gedrag
 - BKR-verklaring
 - Ingevulde vragenlijst
- ③ Externe informatiebronnen
 - Openbare bronnen
 - Referenties
- ③ Gesprek
 - Analyse bronnen
 - Gesprek met de kandidaat

Het (conclusie)gesprek met de kandidaat-bestuurder vormt, aldus de handleiding, de kern van de risicoanalyse. Dit is een gesprek over integriteit in het openbaar bestuur, de dilemma's die je tegen kunt komen en hoe de kandidaat daarin handelt. Ook komen de analyse-uitkomsten aan de orde over mogelijke kwetsbaarheden die zijn geconstateerd op basis van de verzamelde informatie. Voorts wordt met de kandidaat gesproken over mogelijke beheersmaatregelen die kunnen worden genomen om risico's te mitigeren. Een en ander wordt doorgaans vastgelegd in een verslag dat de kandidaat met zijn partij bespreekt en dat via de opdrachtgever meegaat in de verdere procedure van kandidaatstelling en benoeming.

Bewust is er in de handleiding voor gekozen om voldoende ruimte te bieden aan maatwerk, zodat rekening gehouden kan worden met de lokale context en de specifieke kenmerken van het ambt waarvoor de kandidaat zich heeft aangeboden.

Klaar voor gebruik

Door de minister van BZK is de handleiding op 4 maart 2019 tijdens een publieksmoment overhandigd aan dijkgraaf Rogier van der Sande (voorzitter van de Unie van Waterschappen). Ook is de handleiding aangeboden aan de Provinciale Staten en de commissarissen van de Koning, de algemene besturen van de waterschappen en de dijkgraven, en eilandraden en gezaghebbers van de openbare lichamen van Bonaire en Saba.¹⁴ De handleiding is sindsdien ook beschikbaar op de websites van het ministerie¹⁵.

¹⁴ Brief bij handleiding basisscan integriteit kandidaat-bestuurders. 4 maart 2019. Minister van BZK K. Ollongren.

¹⁵ Zie o.a. www.politiekeamtsdragers.nl, www.kennisopenbaarbestuur.nl en www.weerbaarbestuur.nl.

2 Eerste gebruikerservaringen

Op 20 maart 2019 vonden de verkiezingen plaats voor de Provinciale Staten en waterschappen.¹⁶ Dit waren de eerste verkiezingen waar provincies en waterschappen bij de inzet van risicoanalyses de handleiding basisscan integriteit konden gebruiken. In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste gebruikerservaringen met de handleiding door provincies en waterschappen, waarbij we de eerste vier deelvragen van dit onderzoek beantwoorden:

- 1 Op welke wijze en door wie wordt de handleiding gebruikt?*
- 2 Waarom is ervoor gekozen om de handleiding wel of niet te gebruiken?*
- 3 Welke onderdelen worden op welke manier gebruikt?*
- 4 Hebben provincies/waterschappen screening in hun beleid of verordening opgelegd?*

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de enquête uitgezet onder dagelijks bestuurders van provincies en waterschappen (n=59; N=185¹⁷), in de tekst aangegeven met; en interviews met een selectie van bestuurders van provincies, waterschappen, gemeenten en externe bureaus (13 respondenten). De enquête- en interviewuitkomsten zijn aangegeven met de volgende respectievelijke icoontjes:



2.1 Bekendheid handleiding

In het voorwoord van de handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders stelt de minister van BZK dat er steeds meer risicoanalyses op het thema integriteit worden gedaan. Om zicht te krijgen op hoe dit rond de verkiezingen in 2019 heeft uitgepakt en in hoeverre bestuurders gebruik hebben gemaakt van de handleiding, hebben we bestuurders van provincies, waterschappen en gemeenten en externe bureaus hiernaar gevraagd.

Risicoanalyses



Voordat we ingaan op de bekendheid van de handleiding onder bestuurders, is het nodig een beeld te krijgen van de mate waarin risicoanalyses worden uitgevoerd in de betreffende organisaties. Immers, de handleiding beoogt het proces van risicoanalyses te faciliteren. Uit de enquête uitgezet onder bestuurders

¹⁶ Ook de eilandsraad en het kiescollege werden die dag verkozen.

¹⁷ Dat betekent dat circa een derde van de bestuurders van provincies en waterschappen de enquête heeft beantwoord.

van provincies en waterschappen blijkt dat vrijwel alle respondenten (96%; n=54) op enige manier te maken hebben gehad met risicoanalyses voor kandidaat-bestuurders.



In interviews met bestuurders wordt dit beeld bevestigd. Bestuurders vanuit alle bestuursorganen geven ook aan dat het thema integriteit afgelopen jaren met elke verkiezing hoger op de agenda is komen te staan.

Komst van de handleiding



Uit de enquête onder bestuurders van provincies en waterschappen blijkt dat 70% van de 56 bevraagde bestuurders bekend is met de handleiding basisscan integriteit. Op één na alle respondenten die als opdrachtgever of uitvoerder te maken hebben gehad met risicoanalyses kenden de handleiding (95%). Onder kandidaat-bestuurders was dit 60%.



Overigens is in onderhavig onderzoek niet nagegaan hoe de implementatie precies te werk ging, maar enkele geïnterviewden hebben wel opmerkingen gemaakt over de wijze en het moment waarop de basisscan onder de aandacht is gebracht. Het moment van aanbieden had voor hen meer prominent en ruimer voor de verkiezingen gekozen kunnen worden. Ook had de handleiding onder de aandacht kunnen worden gebracht bij een bredere groep. Het is belangrijk dat niet alleen voorzitters van bestuursorganen maar ook fractievoorzitters tijdig, op het moment dat ze bezig zijn met kandidaatstelling, goed zijn toegerust, aldus enkele respondenten. De onderzoekers merken op dat hiervoor een andere handreiking van toepassing is.

Raadplegen van de handleiding, waarom (niet)



De handleiding is bedoeld voor het uitvoeren van risicoanalyses bij kandidaat-bestuurders, dus niet (alleen) per se voor de kandidaat-bestuurders zelf, maar (ook) voor degene die de verantwoordelijkheid voor de risicoanalyses dragen (de opdrachtgevers/uitvoerders). In de enquête zien we dat het beide partijen, maar vooral opdrachtgevers/uitvoerders zijn die de handleiding gebruiken. Van alle kandidaat-bestuurders die bekend zijn met de handleiding heeft 71% deze ook daadwerkelijk geraadpleegd. Bij de opdrachtgevers/uitvoerders was dit 85%. Van de opdrachtgevers/uitvoerders die de handleiding gebruikten zei 82% deze bij alle risicoanalyses te gebruiken.

Tabel 2.1 Gebruik handleiding naar type gebruiker (n=38)

	Handleiding geraadpleegd/gebruikt	Handleiding niet geraadpleegd/gebruikt	Totaal
Kandidaat-bestuurders van provincie	4	1	5
Opdrachtgevers/uitvoerders van provincie	10	1	10
Kandidaat-bestuurders van waterschap	10	4	14
Opdrachtgevers/uitvoerders van waterschap	6	2	8
Totaal	30 (79%)	8 (21%)	38 (100%)

Merk op: omdat het aantal respondenten dat de vraag heeft beantwoord beperkt is, en daardoor antwoorden in beperkter mate zijn te generaliseren, zijn de uitkomsten in de tabel niet weergegeven in percentages maar absolute aantallen.

Dit beeld wordt niet bevestigd in de interviews. Daaruit blijkt dat de meerderheid van de bevroegde bestuurders de handleiding er niet of niet standaard op na slaat. De onderzoekers merken op dat het aantal interviews klein is en niet zomaar kan worden gegeneraliseerd. De interviews geven verdere verdieping en duiding aan de hand van de ervaringen van enkele bestuurders.

Redenen



Er zijn verschillende redenen waarom bestuurders de handleiding wel of niet hebben gebruikt. Redenen om de handleiding te raadplegen waren om bewustwording te creëren, het gesprek over integriteit met kandidaat-bestuurders aan te gaan. Ook werd het gebruikt als naslagwerk, ter controle of de eigen methode overeenkwam met de richtlijnen in de handleiding. Het biedt houvast, aldus de respondenten van de enquête.

In de enquête is vervolgens gevraagd waarom respondenten in voorkomende gevallen de handleiding niet hebben gebruikt. Uit de antwoorden blijken hiervoor praktische redenen zijn. Enkele kandidaat-bestuurders gaven aan dat er geen tijd voor was, of dat de handleiding pas na de verkiezingen is rondgemaild. Een opdrachtgever geeft aan dat de late oplevering van het document reden was om het niet te gebruiken, omdat al in een eerder stadium afspraken waren gemaakt.¹⁸



In interviews is dit beeld bevestigd, hoewel we eerder constateerden dat de geïnterviewden de handleiding er niet standaard op naslaan, zien de meesten wel redenen om de handleiding te gebruiken (of anderen de handleiding te laten gebruiken). Respondenten geven aan dat de handleiding helpend is het hele proces helder te krijgen, als geheugensteun en naslag. De handleiding is een vorm van normstelling: "zo doen wij dat". Daarbij objectiveert de handleiding, het maakt integriteit minder politiek ("integriteit

¹⁸ In de enquête is niet gevraagd of respondenten voornemens zijn de handleiding bij een volgende verkiezing wel zouden gebruiken. Op basis van de verdiepende interviews kan worden verwacht dat dit niet voor iedereen het geval zal zijn. Immers, er is beperkte meerwaarde, zoals volgt uit de hoofdstukken 3 en 4.

moet dépolitiek zijn”). Dit is voor respondenten een reden om de handleiding te gebruiken. Wel merken respondenten hierbij op dat de handleiding blijvend moet worden gezien als onderdeel van het gehele integriteitsbeleid, en dat het gesprek met de kandidaat-bestuurder daarin een wezenlijk onderdeel is. Deze opmerking is overigens geheel in lijn met wat hierover wordt gezegd in de handleiding, constateren de onderzoekers.

Gevraagd naar redenen om de handleiding niet te gebruiken, geven bijna alle in de interviews bevroegde bestuurders aan dat er voorafgaand aan komst van de handleiding al een afdoende eigen werkwijze in de organisatie rondom risicoanalyses. Deze werkwijze is naar tevredenheid van de bevroegde bestuurder. Belangrijk is ook dat deze werkwijze naar eigen zeggen is geïnternaliseerd. “Er wordt mee gewerkt, het is geen papieren werkelijkheid.” In de praktijk wordt door enkele bestuurders de handleiding alleen geraadpleegd als daarvoor aanleiding is ontstaan: waar sprake is van mogelijke belangenverstremgeling. Het is dus niet het geval dat op voorhand het gebruik van de handleiding wordt afgewezen, maar wel dat het gebruik op dit moment weinig meerwaarde lijkt te bieden voor actief gebruik van de handleiding (in hoofdstuk 4 gaan we verder in op de meerwaarde).

Het gegeven dat meerdere bevroegde bestuurders de handleiding niet of niet actief gebruiken betekent echter niet dat zij hun processen rondom risicoanalyses heel anders inrichten. De handleiding sluit naar hun zeggen doorgaans goed aan bij de werkwijzen van de decentrale overheden, enkele uitzonderingen daargelaten. Verschillende provincies en waterschappen hebben bij de verkiezingen in 2015 een eerste eigen handleiding ontwikkeld voor de uitvoering van een risicoanalyse, zo blijkt uit interviews met commissarissen van de Koning, een dijkgraaf en een dagelijks bestuurder. In samenwerking met een extern bureau is onder meer een vragenlijst ontwikkeld en een procedure opgesteld. De bestuurders herkenden veel van hun eigen werkwijze in de handleidingen, omdat de te nemen stappen en methodiek van de analyse op hoofdlijnen overeenkomt.

2.2 Gebruik verschillende routes

Routes



De handleiding biedt ruimte voor drie routes waarop risicoanalyses kunnen plaatsvinden, zoals geschetst in het intermezzo-hoofdstuk en de tabel hieronder. Aan opdrachtgevers/uitvoerders is gevraagd welke routes er in uitvoering zijn genomen, waarbij sommige te maken hadden met meerdere risicoanalyses en soms dus ook met meerdere routes. Uit onderstaande tabel blijkt dat 81% van de respondenten aangeeft dat een risicoanalyse door een extern bureau werd uitgevoerd (n=16).

Tabel 2.2. 'Welke route(s) zijn er in de uitvoering van de risicoanalyse(s) genomen? Meerdere antwoorden mogelijk' (n=16, opdrachtgevers/uitvoerders)

	Aantal	%
Route 1: extern bureau voerde risicoanalyse uit	13	81%
Route 2: voorzitter van een primair verantwoordelijk bestuursorgaan voerde risicoanalyses zelf uit	4	25%
Route 3: commissie (vanuit het primair verantwoordelijk bestuursorgaan) voerde risicoanalyse uit.	3	19%

Merk op: omdat het aantal respondenten dat de vraag heeft beantwoord beperkt is, zijn de in de tabel weergegeven percentages in beperkte mate te generaliseren.



Uit de interviews blijkt dat er bij respondenten vooral ervaring is met risicoanalyses die worden uitgevoerd door externe bureaus. Daar gaan we hieronder verder op in. In een enkel geval voert een geïnterviewde bestuurder de risicoanalyses inmiddels zelf uit in samenwerking met medewerkers (maar voorheen werden risicoanalyses door een extern bureau uitgevoerd).

Externe bureaus



Het belang van de uitvoering door een extern bureau wordt door enkele bestuurders in de interviews onderstreept – maar niet door allen. Enerzijds wordt aangegeven dat wanneer een voorzitter van een bestuursorgaan zelf risicoanalyses integriteit uitvoert, dit een eventuele samenwerking in de toekomst met de kandidaat-bestuurder mogelijk in de weg zit.¹⁹ Anderzijds wordt benadrukt dat juist het zelf in gesprek gaan met de (kandidaat-)bestuurder kan bijdragen aan het gezag en de geloofwaardigheid van de bestuurder. Hiermee wordt ook een drempel verlaagd om gedurende de rit onderling contact te hebben om te spiegelen, vragen hoe de ander tegen een kwestie aankijkt. Er is immers al contact geweest.

Keuze externe bureaus



Uit enkele interviews blijkt dat in de handleiding weliswaar de route met externe bureaus is geschetst, maar dat er informatie ontbreekt over hoe te komen tot een keuze van een bureau. Geconstateerd is dat in de aanloop naar verkiezingen legio bureaus diensten aanbieden, en dat bureaus wisselende kwaliteit bieden. Er is een markt ontstaan. Nog te ontwikkelen richtlijnen kunnen helpen bij de keuze voor een in te schakelen extern bureau.

Wel is in de handleiding de vergunningsplicht opgenomen als vereiste voor externe bureaus (Wpbr). Daarover wordt in een interview met een bureau opgemerkt dat deze vergunningplicht geen gelukkige is. Er wordt ingezet op recherchebureaus en vergelijkbare organisaties. Veel dingen die echter bij een risicoanalyse besproken worden vallen in het gebied *legal but harmful*, wat wil zeggen: niet verboden, maar

¹⁹ De handleiding benoemt als voordeel van het inzetten van een extern bureau: 'Betrokkenen in de gemeente (die tijdens de bestuursperiode in een andere relatie staan tot de wethouder) hoeven niet in de rol van onderzoeker te treden'

moreel verkeerd. Dat vraagt specifieke kennis die niet per definitie behoort bij dergelijke organisaties. Door het opnemen van deze vereiste wordt een aantal betere partijen uitgesloten aldus een respondent.

Werkwijzen externe bureaus



Twee van de drie geïnterviewde externe bureaus zeggen te werken volgens de werkwijze van de handleiding. Een van de bureaus wijkt, waar dat nodig is en gevraagd door de klant, af van de handleiding: zij voert een uitgebreid gesprek en splitst de scan in tweeën (risicoanalyse (door bureau ook geduid als 'toets') en gesprek apart), iets dat door betreffend bureau van groot belang wordt geacht. De handleiding kent een minder uitgebreid gesprek en erkent niet de mogelijkheid om de scan in tweeën te delen.

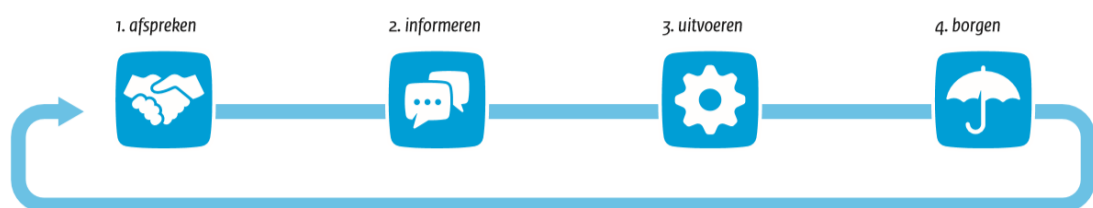
Voorts wordt door bestuurders én externe bureaus opgemerkt dat de bureaus verschillende werkwijzen hebben. Externe bureaus leggen hier en daar zoals ze zelf aangeven 'verschillende accenten' bijvoorbeeld meer of minder politiek-bestuurlijke aandacht. Het ene bureau is volgens bestuurders "meer risicomijdend" dan de ander, waardoor soms (te) vergaande verbanden worden gelegd en (te) vergaande beheersmaatregelen worden genomen om zo elk mogelijk risico op belangenverstrengeling uit te sluiten. Ook als dat door respondenten niet nodig wordt geacht. De een werkt oppervlakkiger dan de ander, wat door respondenten wordt gezien als 'het afwerken van checklists'. Ook de plek van het gesprek binnen de risicoanalyse en het belang dat daaraan wordt gehecht, verschilt per bureau. Hetzelfde geldt voor het opstellen van rapportages. Bekend is een bureau dat in principe geen rapportages maakt waardoor altijd vertrouwelijkheid blijft behouden.

Dergelijke verschillen kunnen er voor zorgen dat bestuurders overstappen van het ene bureau naar het andere, dat meer passend is. Naast de bekende externe bureaus gespecialiseerd in advies op gebied van integriteitsbeleid en het doen van risicoanalyses voor openbaar bestuur zijn er ook 'andersoortige' bureaus die risicoanalyses uitvoeren. Zo is er een voorbeeld bekend van een lokaal advocatenbureau dat wordt ingezet voor het doen van risicoanalyses.

2.3 Gebruik verschillende onderdelen

Vier fasen

Zoals aangegeven in het intermezzo-hoofdstuk deelt de handleiding het proces rondom een risicoanalyse op in vier fasen:



- 1 Voor de verkiezingen – afspreken
- 2 Voor bekendmaking kandidaat-bestuurder – informeren
- 3 Voor benoeming kandidaat-bestuurder – uitvoeren
- 4 Na benoeming bestuurder – borgen



Op basis van de enquête onder bestuurders krijgen we inzicht in welke onderdelen van de handleiding zijn gebruikt. De handleiding is gebruikt om informatie te krijgen over verschillende fasen. Zeventien van de 30 bestuurders (57%) geven aan de handleiding specifiek voor één of meerdere fasen te hebben geraadpleegd. Anderen (47%) gebruiken de handleiding meer algemeen. Daarbij zijn overigens alle fasen genoemd in de enquête. Wel valt te bespeuren dat de handleiding vaker wordt geraadpleegd aan het begin van het traject dan aan het einde van het traject. Van diegenen die de handleiding specifiek voor één of meerdere fasen te hebben geraadpleegd (17 respondenten) deed 65% dat voor fase 1, 53% voor fase 2, 53% voor fase 3, en 41% voor fase 4. De respondenten geven daarbij de volgende toelichting:

- 🕒 Fase 1: 'afspraken' wordt het meest geraadpleegd (65%). Het helpt bij het vormgeven van de procedure, zo stelt een respondent. Afspraken worden gemaakt over het te doorlopen proces.
- 🕒 Fase 2: 'informeren' is bruikbaar, omdat het helpt om alle betrokken partijen vooraf in te lichten over de procedure (53%).
- 🕒 Fase 3: 'uitvoeren' hielp onder meer bij het in kaart brengen van potentiële integriteitsrisico's (53%)
- 🕒 Fase 4: 'borgen' (41%) helpt bij het maken van afspraken. Hier gaf één respondent aan dat deze niet werd gebruikt, omdat het dan al geschied was.

Bovenstaand beeld over het inzetten van de handleiding voor het 'borgen', gebaseerd op een klein aantal respondenten dat de handleiding voor één of meerdere specifieke fasen gebruikt, wordt echter niet breed gedeeld merken de onderzoekers op. Andere respondenten geven juist aan dat integriteit een continu proces is en niet ophoudt na een eenmalige uitvoering van de risicoanalyse.

Specifieke onderdelen



Uit de gesprekken blijkt dat met name de uiteenzetting van de verschillende fasen en stappen van het proces en de praktische lijsten met vragen en gespreksonderwerpen worden gebruikt. Ter illustratie, zo zijn zowel een burgemeester, een gedeputeerde, als een dijkgraaf positief over de verschillende fasen die zijn opgenomen in de handleiding. Een burgemeester en een dijkgraaf vinden dat de handleiding goede handvatten geeft voor het gesprek en mogelijke interviewvragen.

Ook blijkt dat dat geïnterviewden de handleiding niet specifiek gebruiken voor fase 1, 2, 3 of 4. Met betrekking tot het onderdeel borging merken respondenten op dat integriteit juist iets is wat ook juist

gedurende een bestuursperiode levend gehouden moet worden, daar wordt de handleiding alleen niet toereikend voor geacht. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op dit thema.

2.4 Gebruik handleiding als onderdeel van integriteitsbeleid

Borging handleiding



In de enquête is aan de bestuurders gevraagd of risicoanalyses zijn opgenomen in regels en/of beleid binnen de provincie of het waterschap. Een aantal respondenten kon hier vanuit zijn of haar rol geen antwoord op geven. Van alle respondenten die dit wel konden, gaf iedereen aan dat het uitvoeren van risicoanalyses inderdaad is opgenomen in de regels en/of beleid. Dat betekent dat in alle gevallen de risicoanalyses zijn ingebed in het integriteitsbeleid (100%; n=15).



Meerdere geïnterviewden benadrukken het belang om de handleiding in te bedden in een breder geheel, en geven aan hiernaar zelf ook te handelen. Een risicoanalyse en het eventuele gebruik van de handleiding daarbij is onderdeel van een breder integriteitsbeleid, waarbij de handleiding een van de instrumenten is, naast trainingen, opleidingen. Integriteit is daarnaast gedurende een bestuursperiode een terugkerend gespreksonderwerp, binnen bestuursorganen, maar ook tussen verschillende bestuursorganen. Zo praten commissarissen van provincies op regelmatige basis met burgemeesters over integriteit. Een dijkgraaf benadrukt het belang van casuïstiek naast het gebruik van de handleiding. Integriteit moet volgens meerdere geïnterviewden nadrukkelijk niet bestaan uit een eenmalige screening, maar moet constant levendig gehouden worden.

Breder integriteitsbeleid



Een risicoanalyse is slechts een onderdeel van het integriteitsbeleid binnen een provincie of waterschap, zo geven respondenten aan in de enquête en interviews. Naast risicoanalyses maken integriteitstrainingen/ dilemmatrainingen, intervisie en vertrouwenspersonen regelmatig onderdeel uit van het gevoerde integriteitsbeleid. Ook gedragscodes en het opstellen van protocollen worden genoemd door respondenten. Tot slot zijn er enkele voorbeelden waarbij integriteitsgesprekken en onderzoek bij nieuwe bestuurders wordt gecombineerd met Bibob-beleid, als onderdeel van het team versterking weerbaarheid en de aanpak van ondermijning.

2.5 Resumé

- ③ De handleiding is breed bekend onder bestuurders van provincies en waterschappen.
- ③ De handleiding wordt vooral gebruikt door bestuurders in de rol van opdrachtgever, en in mindere mate door kandidaat-bestuurders.
- ③ Redenen om de handleiding te gebruiken zijn: levert overzicht, geheugensteun en naslag en normstelling.
- ③ Redenen om de handleiding niet te gebruiken zijn: handleiding verscheen krap voor de verkiezingen; en er is reeds een afdoende werkwijze.
- ③ Risicoanalyses zijn doorgaans een onderdeel van een breder integriteitsbeleid.

3 Eerste resultaten en meerwaarde

In dit hoofdstuk zoomen we in op de resultaten en meerwaarde van de handleiding. Hierbij staan de volgende deelvragen centraal:

5 Heeft de handleiding de beoogde uitwerking?

6 Wordt de toepassing van de handleiding in de praktijk als effectief/nuttig ervaren? Waarom?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de enquête uitgezet onder dagelijks bestuurders van provincies en waterschappen (n=59; N=185²⁰) en interviews met een selectie van bestuurders van provincies, waterschappen, gemeenten en externe bureaus (13 respondenten).

3.1 Beoogde en bereikte doelen

In de handleiding is een aantal doelen opgenomen die de handleiding beoogt te bewerkstelligen:

- 🕒 Inzicht verkrijgen in mogelijke risicogebieden zijn voor benoeming op persoonlijk, relationeel, financieel en functioneel gebied.
- 🕒 Inzicht geven over welke informatiebronnen voor de risicoanalyses gebruikt kunnen worden.
- 🕒 Ondersteuning bieden bij de (politieke) afweging rond de geschiktheid van de kandidaat-bestuurder.
- 🕒 Een standaard bieden voor risicoanalyses, zonder de ruimte voor lokaal maatwerk weg te nemen.
- 🕒 Waarborgen van een transparante en eenduidige procedure voor risicoanalyses.

Dit betekent concreet, zo geeft de ontwikkelaar van de handleiding aan in een interview: het doel van de handleiding is een navolgbaar proces te schetsen en daarbij een minimum aan vereiste inhoud weer te geven.



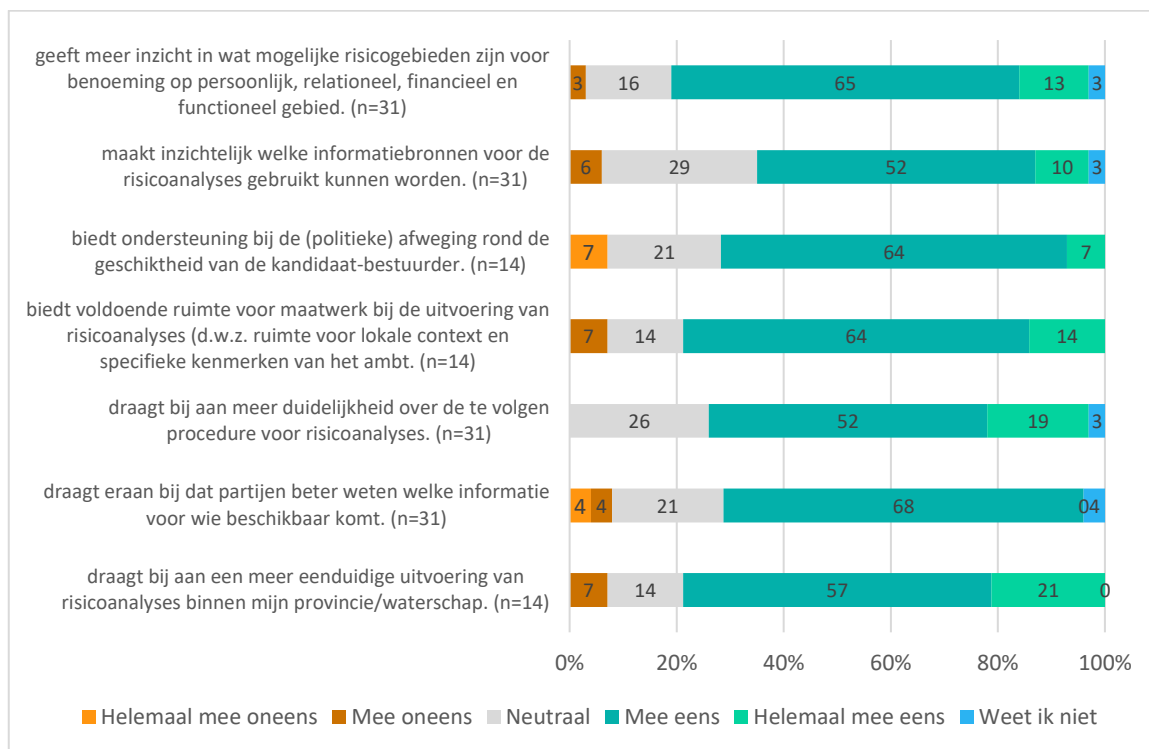
Om te achterhalen of de handleiding de beoogde uitwerking heeft hebben we de doelen in de enquête in de vorm van stellingen aan bestuurders van provincies en waterschappen voorgelegd. In onderstaande grafiek zijn de resultaten van deze stellingen te zien.^{21 22}

²⁰ Dat betekent dat circa een derde van de bestuurders van provincies en waterschappen de enquête heeft beantwoord.

²¹ De originele formulering "Een standaard bieden voor risicoanalyses, zonder de ruimte voor lokaal maatwerk weg te nemen." is in twee stellingen opgesplitst, er wordt gevraagd naar het bieden van voldoende ruimte voor maatwerk en het bijdragen aan duidelijkheid over te volgen procedures.

²² De originele formulering "Waarborgen van een transparante en eenduidige procedure voor risicoanalyses." is in twee stellingen opgesplitst, er wordt gevraagd naar het beter weten welke informatie voor wie beschikbaar komt, en het bijdragen aan een meer eenduidige uitvoering van risicoanalyses.

Grafiek 3.1. 'We leggen u nu een aantal algemene stellingen voor over de handleiding basisscan integriteit. Wilt u per stelling aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent vanuit uw rol als kandidaat-bestuurder/opdrachtgevers/voerder?'






Merk op: omdat het aantal respondenten dat de vraag heeft beantwoord beperkt is, zijn de in de tabel weergegeven percentages in beperkte mate te generaliseren. Kandidaat-bestuurders kregen minder stellingen voorgelegd, vandaar een verschil in aantal respondenten per stelling.



Overall valt uit de grafiek af te lezen dat de meerderheid van de respondenten positief oordeelt en een bijdrage ziet ten aanzien van een of meerdere doelen van de handleiding. Drie kwart van de kandidaat-bestuurders was het met één of meerdere stellingen eens of helemaal eens (76%, n=17). Bij de opdrachtgevers/uitvoerders was dit bijna iedereen (93%, n=14). We lichten de uitkomsten hieronder toe per stelling:



📄 81% van de respondenten van de enquête is het (helemaal) eens met de stelling dat de handleiding meer inzicht geeft in wat mogelijke risicogebieden zijn voor benoeming (n=31).


💬 In de interviews zeggen twee commissarissen van de Koning dat de handleiding zorgt voor een groter bewustzijn onder bestuurders om integer te handelen. Een gedeputeerde bevestigt dit, hij geeft aan dat het gesprek tijdens een risicoanalyse je weer bewust maakt van een nieuwe functie met nieuwe verantwoordelijkheden, en je na laat denken over mogelijke risico's.



-  62% van de respondenten van de enquête is het (helemaal) eens met de stelling dat *de handleiding inzichtelijk maakt welke informatiebronnen voor de risicoanalyses gebruikt kunnen worden* (n=31).

 Dit wordt niet expliciet genoemd door de geïnterviewden.
-  71% is het er (helemaal) mee eens dat *de handleiding voor meer duidelijkheid zorgt over de te volgen procedure voor risicoanalyses* (71%, n=31).


 Dat bevestigen meerdere geïnterviewden. Door de handleiding weten collega-bestuurders (vaker) “dat een risicoanalyse nu een standaard onderdeel is van de procedure en dat het duidelijk is waarop men elkaar bevraagt”.
-  73% van de respondenten van de enquête stelt dat *de handleiding ondersteuning biedt bij de (politieke) afweging rond de geschiktheid van de kandidaat-bestuurder* (n=14).

 Vanuit de interviews komt dit niet direct naar boven. Het is niet de handleiding zelf, maar veeleer het gesprek waarin de afweging gemaakt wordt en waar gesproken wordt over mogelijke beheersmaatregelen. De handleiding biedt weliswaar handvatten voor het gesprek, zo stelt een dijkgraaf, maar pas in het gesprek wordt de afweging gemaakt.
-  78% van de respondenten zegt dat *de handleiding bijdraagt aan een meer eenduidige uitvoering van risicoanalyses* (n=14).

 Meerdere geïnterviewden zijn het erover eens dat de handleiding zorgt voor meer eenduidigheid. Het zorgt voor meer structuur, en “je hoeft zelf niet iedere keer het wiel opnieuw uit te vinden”, zo vinden bijvoorbeeld een dijkgraaf en meerdere commissarissen van de Koning. Tegelijkertijd ligt volgens meerdere geïnterviewden het gevaar op de loer dat het uitvoeren van risicoanalyses op deze manier teveel wordt gestandaardiseerd. Meerdere geïnterviewden waarschuwen dat een risicoanalyse geen afvinklijst moet worden, maar onderdeel van een geïntegreerde aanpak en werkwijze. Zowel binnen provincies als binnen waterschappen is er ervaring met bureaus die ‘afvinkgedrag’ vertonen, terwijl het gesprek centraal moet staan, zo bevestigen vrijwel alle geïnterviewden. Een extern bureau is het hiermee eens. Volgens hen is de risicoanalyse bij sommige slechts “een benoembaarheidstoets met een check op de wettelijke vereisten, terwijl een risicoanalyse nadrukkelijk veel meer is dan dat”. In de handleiding zelf wordt hier niet expliciet bij stilgestaan.

- 
 78% van de respondenten van de enquête is het eens dat *de handleiding voldoende maatwerk biedt bij de uitvoering van de risicoanalyses* (n=14). In de handleiding zelf wordt hier nadrukkelijk bij stil gestaan.
- 
 Verschillende geïnterviewden waardeerden de ruimte voor maatwerk. Een commissaris van de Koning vond dit positief, omdat zijn provincie risicoanalyses altijd laat uitvoeren door een extern bureau en nooit eindrapportages ontvangt, terwijl dat in andere provincies of waterschappen weer anders gebeurt. Het is afhankelijk van de cultuur van een organisatie of de situatie ter plekke, zo stelt de commissaris, en het is goed dat daar ruimte voor is. Een gedeputeerde vindt juist dat de handleiding te veel ruimte laat in de manier van uitvoering van een risicoanalyse. Hij vindt het belangrijk dat er een extern, onafhankelijk bureau betrokken is en vindt dat de handleiding daar wel meer op mag sturen.

3.2 Meerwaarde volgens respondenten


 In de enquête is (in een open vraag) gevraagd welke meerwaarde het gebruik van de handleiding voor hen had. Verschillende respondenten geven aan dat de handleiding hen een kader biedt waarbinnen gewerkt kan worden, en dat helpt ervoor te zorgen dat de werkwijzen compleet zijn. Ook wordt het fijn gevonden dat er een document is dat kan worden geraadpleegd, dat houvast biedt. Het zorgt tevens voor duidelijkheid naar alle partijen toe. Tegelijkertijd geven zeven (van de 27; 26%) respondenten aan dat er geen of beperkte meerwaarde is.

In het verlengde vroegen we respondenten in hoeverre de handleiding nuttig was - voor het bereiken van het door hen beoogde doel. De meerderheid, 91% van de respondenten (n=11), ervoer de handleiding als daarvoor (enigszins) nuttig. Doelen die werden genoemd waren onder meer het creëren van bewustwording bij kandidaat-bestuurders, het informeren over de procedure, een goede voorbereiding, of als naslagwerk.²³

²³ Ter illustratie, het gaat om de volgende uitsplitsing. Let op, gezien de kleine aantallen zijn percentages beperkt te generaliseren.

Tabel 3.2 'In hoeverre was de handleiding nuttig voor het bereiken van dat beoogde doel?' (n=11)

	Beoogde doel	Aantal	%
Niet nuttig	-	0	0%
Bijna niet nuttig	Controleren of de voorbereidingen voor de vierjaarlijkse integriteitstoetsing van de kandidaat-gedeputeerden overeen kwam met de basisscan.	1	9%
Enigszins nuttig	Algemene interesse, voorbereiding, informatie, preventie, benoemen van eventuele risico's, naslagwerk, als startgesprek met kandidaat-bestuurders	7	64%
Nuttig	Bewustwording, beeld verkrijgen van onderdelen rond integriteit, informatievergaring	3	27%
Zeer nuttig	-	0	0%



Dit beeld wordt verder ingekleurd in de interviews. Zowel geïnterviewden van provincies, waterschappen, gemeenten als externe bureaus zijn blij met de komst van een landelijke handleiding. Het feit dat de handleiding er is, wordt al gezien als een belangrijke meerwaarde. De volgende punten worden als meerwaarde genoemd:

- ③ De handleiding heeft een uniformerende werking, die ook wordt ervaren als normerende werking.
- ③ De handleiding zorgt voor standaardisatie, stroomlijnt en structureert werkwijzen en processen. Niet iedereen hoeft iedere keer opnieuw het wiel uit te vinden.
- ③ Een gestandaardiseerde werkwijze is goed voor het aanzien van de overheid. Als je wilt uitstralen dat je één overheid bent, dan is het goed om zaken zoveel mogelijk gelijk te houden. Dat is goed voor de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in instituties. Het laat aan de buitenwereld zien dat benoemde kandidaten onderzocht zijn, en dat je dus transparantie uitstraalt.
- ③ Tot slot helpt het bij het vergroten van het bewustzijn van bestuurders om integer te handelen. Kandidaat-bestuurders nemen een risicoanalyse serieuzer dan vroeger. Het gesprek met de voorzitter van het bestuursorgaan is meer dan een moetje geworden.

3.3 Gevolgen van de handleiding



Wat heeft de komst en het gebruik van de handleiding voor gevolgen gehad binnen de provincies en waterschappen, oftewel wat is de uitwerking van de handleiding geweest? Eerder zagen we dat risicoanalyses zijn opgenomen in regels en/of beleid (2.4). In één geval (van de vijf respondenten die deze specifieke vraag beantwoordden) was dit naar aanleiding van de komst van de handleiding. Hier heeft de handleiding ervoor gezorgd heeft dat risicoanalyses werden opgenomen in regels en/of beleid. In de andere gevallen was dit al zo voor de komst van de handleiding in 2019.



Bij de interviews komt eveneens het beeld naar boven dat de handleiding het integriteitsbeleid niet veel heeft veranderd in de organisaties van de respondenten. De gevolgen van de handleiding zijn klein voor wat betreft de eigen organisaties van respondenten.

Wel heeft volgens enkele geïnterviewden de handleiding gezorgd voor een groter integriteitsbewustzijn in het algemeen. Een risicoanalyse, inclusief het gesprek, wordt meer serieus genomen. De Unie van Waterschappen bevestigt dat deze ontwikkeling voor alle waterschappen geldt. Ook zegt een commissaris dat de handleiding normerend werkt. De provincie werkte weliswaar al volgens de praktijk van de handleiding, en de eigen handelingswijze werd dus niet aangepast met de komst van de handleiding, maar nu geldt dat ook voor de rest van Nederland. Dat betekent dat op basis van de handleiding andere bestuurders in eventuele gevallen ook worden aangesproken op hun (afwijkende) werkwijzen. Voor de

legitimiteit van risicoanalyses is het positief, omdat het nu normaal wordt om een risicoanalyse uit te voeren. Als je daar als decentrale overheid van afwijkt moet je nu uitleggen waarom je dat doet. Een extern bureau stelt dat het zorgt voor een goede standaard, dat sommige gemeenten het voorheen nog wilden oplossen met een 'eenpittertje', maar dat de handleiding ervoor zorgt dat risicoanalyses nu overal professioneel worden uitgevoerd.

Maar vaker nog heeft de komst van de handleiding *niet* gezorgd voor een veranderde handelswijze zo maken we op uit de interviews. Respondenten geven aan dat er weinig noodzaak was voor verandering van de werkwijze, omdat men al zeer tevreden was over de lopende werkwijze en de handleiding daar grotendeels mee in lijn was.

Binnen de scope van dit onderzoek is het niet mogelijk om zicht te krijgen op het grotere effect van de handleiding (bijv. 'meer integere bestuurders' of 'meer integer openbaar bestuur'). Er zijn immers nog vele andere maatregelen en maatschappelijke ontwikkelingen die kunnen bijdragen aan en samenhangen met een dergelijk effect, die in dit onderzoek niet worden meegenomen. Overigens is ook niet de verwachting – en bedoeling - dat de handleiding alleen leidt tot een meer integer openbaar bestuur, dit zal altijd zijn als onderdeel van een meer omvattend integriteitsbeleid (en nog veel meer²⁴).

3.4 Resumé

🕒 De meerderheid van de respondenten ziet een bijdrage ten aanzien van een of meerdere doelen van de handleiding. Van de 17 kandidaat-bestuurders ervoer 76% één of meerdere bijdragen, bij de 14 opdrachtgevers/uitvoerders was dit 93%.

Bevraagde bestuurders krijgen met de handleiding meer inzicht in mogelijke risicogebieden voor benoeming op persoonlijk, relationeel, financieel en functioneel gebied (81%); meer inzicht in welke informatiebronnen voor de risicoanalyses gebruikt kunnen worden (62%); meer duidelijkheid over de te volgen procedures (71%); ervaart ondersteuning bij de (politieke) afweging rond de geschiktheid van de kandidaat-bestuurder (73%); ziet de handleiding als standaard voor risicoanalyses, zonder de ruimte voor lokaal maatwerk weg te nemen (78%); en ervaart de handleiding als waarborg van een transparante en eenduidige procedure voor risicoanalyses (78%).

🕒 Het feit dat de handleiding er is, wordt gezien als een belangrijke meerwaarde. De volgende punten worden genoemd als meerwaarde van de handleiding

- De handleiding heeft een uniformerende en normerende werking.
- De handleiding zorgt voor standaardisatie, stroomlijnt en structureert werkwijzen en processen.
- Een gestandaardiseerde werkwijze is goed voor het aanzien en het vertrouwen van de overheid.

²⁴ Dit kan niet worden losgezien van de ontwikkeling van normen en waarden die samen hangen met democratische rechtsorde in de meest brede zin van het woord.

- Ondanks het positieve oordeel hebben bestuurders hun eigen handelingswijze weinig aangepast naar aanleiding van de handleiding. Er waren veelal reeds afdoende procedures rondom risicoanalyses in de eigen organisaties en de handleiding gaf weinig nieuwe kennis.

4 Knelpunten en suggesties voor verbetering

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaren knelpunten en suggesties voor verbetering. De uitkomsten zijn wederom gebaseerd op uitkomsten van de enquête uitgezet onder dagelijks bestuurders van provincies en waterschappen (n=59; N=185²⁵) en interviews met een selectie van bestuurders van provincies, waterschappen, gemeenten en externe bureaus (13 respondenten). De volgende deelvragen staan centraal:

- 7 *Ervaren gebruikers bij het inzetten van de handleiding knelpunten of belemmeringen?*
- 8 *Welke suggesties zijn er voor verbetering?*
- 9 *Welke suggesties zijn er om de bruikbaarheid van de handleiding te vergroten voor gemeenteraden?*

4.1 Knelpunten en verbeteringen

Knelpunten



In de enquête is aan bestuurders gevraagd welke knelpunten zij hebben ervaren bij het gebruik van de handleiding. Geen van de bevroegde respondenten geeft vanuit de rol van kandidaat-bestuurder in de enquête aan dat zij zaken misten in de handleiding. Vanuit de rol van opdrachtgevers wordt door de meeste respondenten ook weinig gemist. Een respondent geeft aan dat er weinig nieuws in staat, veel van de kennis was al bekend. Het zou met wat voorbeelden uit de praktijk aansprekender gemaakt kunnen worden, zo vindt een respondent.



In de interviews worden meer knelpunten en aandachtspunten genoemd:

- ② Een onderwerp dat volgens meerdere respondenten (ook van externe bureaus) verdere aandacht behoeft is *gegevensbeheer, vertrouwelijkheid en privacy*. Ongeacht dat alle respondenten vinden dat de omgang met persoonsgegevens momenteel goed is geborgd door de in de organisatie gehanteerde AVG richtlijnen en gebruikersovereenkomsten/ verwerkersovereenkomst met bureaus, die ook voldoen aan verplichtingen, is het voor enkele respondenten onduidelijk wie wat aan gegevens mag bewaren en hoe lang. Zo gelden hierover voor externe bureaus strikte regels

²⁵ Dat betekent dat circa een derde van de bestuurders van provincies en waterschappen de enquête heeft beantwoord.

(risicoanalyses worden na een jaar verwijderd), dat is niet zo bij de overheden (die dossiers soms veel langer bewaren, naar mening van een enkele respondent te lang). Bij het ene bestuursorgaan liggen er geen complete dossiers van kandidaat-bestuurders, terwijl het andere wel een (vertrouwelijk) dossier bewaard.

- ③ Door meerdere bestuurders wordt in interviews als knelpunt genoemd dat *casuïstiek ontbreekt*, waardoor de handleiding abstract blijft. Een respondent gaf het voorbeeld van een casus die hem is bijgebleven: een wethouder die vanwege de kosten niet naar een evenement ging, maar omdat al zijn collega-wethouders in de regio wel gingen miste hij een relatiemoment. Die casus was voor hem heel inzicht gevend, en volgens deze respondent noodzakelijk om bij de hand te hebben in het proces van risicoanalyses. Een andere respondent stelt dat casuïstiek kan helpen bij excessen. Die kunnen zich voordoen, ondanks een goede beoordeling van de betreffende bestuurder en de respondent kent ook dergelijke casussen. Tegelijkertijd vraagt een respondent zich af of het onderdeel moet zijn van de handleiding, omdat deze al vrij uitgebreid is.
- ③ Een aantal respondenten noemt als knelpunt de *verschillende routes* in de handleiding, zoals al eerder aangestipt in het vorige hoofdstuk. Daarbij wordt opgemerkt dat dit knelpunt niet door alle respondenten wordt gedeeld en de meningen hierover verschillen. Een gedeputeerde vindt dat er te veel ruimte wordt gelaten aan verschillende routes, omdat hij van mening is dat er altijd een extern, onafhankelijk bureau betrokken moet zijn. Een extern bureau stelt dat het een slecht idee is dat er ruimte is voor het zelf uitvoeren van een risicoanalyse door een commissaris, dijkgraaf of burgemeester. Allereerst omdat ze niet getraind zijn voor het voeren van dit soort gesprekken, maar ook omdat het een enorme belasting is voor een burgemeester wanneer hij van alles weet over het privéleven van de bestuurders. Een ander extern bureau vindt dan weer dat het goed is dat er verschillende routes mogelijk zijn en dat er ruimte is om op verschillende manieren te rapporteren.
- ③ Er zijn verschillende meningen over wat de juiste *wijze is van rapporteren* is. Een extern bureau geeft aan standaard geen rapportages te maken van risicoanalyses, waarmee de privacy volgens hen is geborgd. Bij sommige bestuursorganen wordt het rapport alleen gedeeld met de kandidaat-bestuurder en krijgt de voorzitter alleen een brief met de belangrijkste conclusies, terwijl ergens anders de voorzitter van het bestuursorgaan een integrale rapportage ontvangt met alle informatie. In sommige gevallen koppelt de voorzitter de uitkomsten terug aan de Provinciale Staten of het algemeen bestuur, of soms ook naar de geloofsbrievencommissie. Die uitkomsten worden veelal op hoofdlijnen gedeeld, bijvoorbeeld welke afspraken gemaakt zijn, maar sommige voorzitters geven ook alleen aan of iemand wel of niet benoembaar is.

- ⦿ Tot slot geeft een burgemeester aan dat deze bezorgd is dat de handleiding kan bijdragen aan een toenemend *integritisme*²⁶, omdat de handleiding waarschuwt voor niet-integere handelingen. Het moet vooral het gesprek over omgangsvormen op gang helpen, maar niet zorgen voor beschuldigingen, elkaar de maat nemen. Daarom is het gesprek binnen de risicoanalyse ook zo belangrijk, zo stellen de meeste geïnterviewden. Een dijkgraaf is bezorgd dat de handleiding evalueert tot een afvinklijst, en dat is juist niet de bedoeling.

Suggesties voor verbetering



In de enquête is bestuurders gevraagd naar verbeterpunten. Overall worden weinig verbeterpunten gegeven. Geopperd worden enkele punten die te maken hebben met 'implementatie', zoals die door respondenten is ervaren: breng de handleiding beter onder de aandacht van kandidaat-bestuurders, zoom meer in op de toepassing voor politieke partijen, en betrek alle partijen in een eerder stadium bij voorgenomen wijzigingen van de scan om zo het draagvlak en de praktische toepasbaarheid te vergroten.^{27,28} Ten aanzien van de vorm, het taalgebruik en de handzaamheid van de handleiding werd door enkele personen opgemerkt dat de handleiding beknopter mag.



In de interviews is doorgepraat over suggesties voor verbetering van de handleiding. Daaruit volgen de volgende suggesties van respondenten:

- ⦿ Vergroot de gebruiksvriendelijkheid van de handleiding, bijvoorbeeld door een oplegger of een bestuurlijke versie van de handleiding op hoofdlijnen. Een oplegger zou de gebruiksvriendelijkheid ook vergroten richting politieke partijen.
- ⦿ Overweeg casuïstiek en *moresprudentie* aan de handleiding toe te voegen. De meerderheid van de respondenten ziet het belang van casuïstiek benadrukt in de omgang met integriteit. Casuïstiek en ook moresprudentie kunnen bijdragen aan het inzichtelijk krijgen van en de afwegingen die kunnen worden gemaakt bij een (vermoeden op) integriteitsschendingen. Dit zijn voorbeelden die helpen om de regels te concretiseren en beter laten beleven. Dergelijke aanpak kan inspireren, ook andere bestuurders en kandidaat-bestuurders. Dit hoeft niet per se in de handleiding zelf, maar kan ook via andere platformen worden aangereikt.
- ⦿ Geef (in de handleiding) een beschrijving van hoe het kan gaan bij die zaken waarin het lastig wordt, waarin sprake is van een vermoeden op een integriteitstekst. Hoe ga je daarmee om? Hoe betrek je andere partijen? Welke stappen worden doorlopen?

²⁶ Doorgeslagen opvattingen over integriteit, waarbij integriteit dusdanig wordt opgerekt dat zaken ten onrechte tot integriteitsteksten worden gerekend.

²⁷ Wat de wenselijke termijn precies is, is door respondenten niet gegeven, maar ruimschoots voor de kandidaatstelling ligt in de orde van verwachting.

²⁸ Overigens is de presentatie van de huidige handleiding voorafgegaan door een uitvoerig traject waarbij vele stakeholders zijn betrokken. Zie ook noot 14. Dat neemt niet weg dat de huidige respondenten mogelijk niet bij het voortraject betrokken waren en/of hierover een mogelijke zorg voor de toekomst uiten.

- 🕒 Geef (in de handleiding) uitwerking aan de periode na de verkiezingen, tijdens de bestuursperiode. Ook hier: hoe ga je om met zaken waarin sprake is van een vermoeden op een integriteitstekst?
- 🕒 Neem politieke partijen mee bij de handleiding, richt deze ook op politieke partijen.²⁹
- 🕒 Zorg dat de doelgroep wordt bereikt en er voor openstaat. Denk aan meer aandacht voor communicatie, een campagne, of overweeg het gebruik van de handleiding te verplichten of meer af te dwingen.³⁰
- 🕒 Benadruk het belang van het gesprek, voorkom de illusie dat integriteit 'te regelen is'. Dit is misschien geen nieuwe boodschap, maar vraagt wel constante aandacht.

Overigens dragen bovenstaande suggesties niet per se bij aan een beknopter handleiding.

4.2 Bruikbaarheid voor gemeenten



In de verdiepende gesprekken is besproken of de handleiding zoals die nu is gebruikt bij verkiezingen voor provincies en waterschappen ook bruikbaar is voor gemeenten. Op hoofdlijnen gelden hier dezelfde aandachtspunten en suggesties voor verbetering als bij de provincies en waterschappen. Door meerdere respondenten wordt opgemerkt dat het volgens hen niet verstandig is nu al wijzigingen te gaan aanbrengen aan de huidige handleiding. Door nu een nieuwe versie te lanceren kan verwarring worden opgeroepen. Er is al een enorme hoeveelheid van instrumenten en het overzicht raakt zoek.

Waar mogelijk winst kan worden behaald, volgt uit de interviews, is de wijze waarop de handleiding onder de aandacht wordt gebracht bij de doelgroep: zorg dat dat ruimschoots voor de verkiezingen gebeurt, en richt de handleiding naast aan zittende bestuurders en griffiers ook aan kandidaat-bestuurders, voorzitters en fractievoorzitters van politieke partijen. Ten aanzien van gemeenten kan de commissaris van de Koning als 'coach' van burgemeesters hier mogelijk een faciliterende en kwaliteit bevorderende rol vervullen bij de professionalisering en borging van het integriteitsbeleid bij gemeenten. Immers, deze heeft nauw contact met de burgemeesters in zijn of haar provincie.

Een bureau merkt ten slotte op dat sommige gemeenten die voor de komst van de handleiding om één route vroegen, nog niet bediend zijn en nog steeds worstelen met meerdere routes. De route waarbij de burgemeester zelf het onderzoek gaat uitvoeren, wordt door hen gezien als mogelijk kwetsbaar. Mogelijk zijn niet alle burgemeesters hiervoor ontvankelijk.

²⁹ De onderzoekers merken op dat er een separate handreiking is gericht op politieke partijen: de handreiking integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen.

³⁰ Er is een wetsvoorstel in procedure waarin het gebruik van risicoanalyses wordt verplicht.

4.3 Resumé

- ③ Knelpunten zijn er met name ten aanzien van de leesbaarheid van de handleiding (deze mag beknopter). Verder vraagt het onderdeel gegevensbeheer, vertrouwelijkheid en privacy een verdere uitwerking.
- ③ Suggesties voor verbetering zijn:
 - Vergroot de gebruiksvriendelijkheid van de handleiding.
 - Overweeg casuïstiek aan de handleiding toe te voegen.
 - Betrek ook de bestuursperiode in de handleiding.³¹
 - Geef aandacht aan “wat als er sprake is van een (vermoeden op) integriteitschending”.
 - Neem politieke partijen mee bij de handleiding, richt deze ook op politieke partijen.
 - Benadruk (nog meer) het belang van het gesprek.
 - Voorkom de illusie dat integriteit ‘te regelen is’.
- ③ Vergroot de bruikbaarheid van de handleiding voor gemeenten door deze tijdig onder de aandacht brengen bij een bredere groep: naast de voorzitters van bestuursorganisaties ook kandidaat-bestuurders en fractievoorzitters van politieke partijen.

³¹ Bijvoorbeeld zoals ook in de Handreiking Integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen.

Ter illustratie: casus gemeente Eindhoven, ideeën voor uitbreiding

De gemeente Eindhoven is een voorbeeld van een bestuursorgaan dat zelf producten ontwikkelt als aanvulling op de handleiding basisscan integriteit. Vanuit een projectstructuur wordt op dit moment gewerkt aan een aanpak bestaande uit verschillende instrumenten. Met dit brede instrumentarium bovenop de handleiding basisscan integriteit kiest Eindhoven ervoor om de politieke ambtsdragers breed te ondersteunen op het gebied van integriteit en veiligheid. We spraken hierover met de projectcoördinator van de gemeente Eindhoven.

Doel

Onder de titel: *Versterking van de digitale en mentale weerbaarheid van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie* geeft Eindhoven invulling aan het lokale lokaal programma Weerbare overheid met als doel de ambtelijke en bestuurlijke organisatie digitaal en mentaal weerbaarder te maken. Zodat zij de kerntaak goed en veilig kan blijven uitvoeren en "zoveel mogelijk voorkomt dat aan de poten van de lokale democratie kan worden gezaagd".

Reikwijdte

Het gaat onder meer om:

- 🕒 de omgang tegen agressie, geweld en intimidatie. Zowel fysiek, verbaal als digitaal;
- 🕒 wegnemen van gelegenheden tegen misbruik van overheidsprocessen;
- 🕒 voorkomen van integriteitsschendingen en actualiseren van regels;
- 🕒 digitalisering. Omgaan met informatieveiligheid. "digitaal veiligheidsbeleid".

Daarnaast is er aandacht voor het verhogen van het netwerkbewustzijn van de politieke ambtsdragers. Wat betekent het werken in netwerken? Waar is het risico van mogelijke netwerkcorruptie? Hoe voorkom je dat je wordt beïnvloed door mensen of organisaties met minder democratische bedoelingen?

Aanpak: ontwikkeling instrumentaria

Op dit moment, voorjaar 2020, is de gemeente volop bezig met de ontwikkeling van instrumentaria. Er komt o.a. een analyse naar kwetsbare functies, netwerken en processen en een afwegingskader voor het werken in netwerken. Ook is er aandacht voor digitale weerbaarheid (gebruik social media) en monitoring. Instrumentaria richten zich niet alleen op de startfase, maar juist ook op de beheersfase.

Dit mondt straks, zo is de bedoeling, uit in diverse producten, zoals een screening op het gebied van integriteit en veiligheid, waarbij ook het netwerk van een bestuurder gevisualiseerd wordt. Dit

instrument wordt vervolgens getoetst bij het zittende college, zodat het nieuwe integriteits- en veiligheidsinstrument geïmplementeerd kan worden bij de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen.

Elders

Ook in andere bestuursorganen worden aanvullende instrumenten ingezet naast de handleiding basisscan integriteit. Binnen waterschappen en gemeenten wordt bijvoorbeeld casuïstiek en *moresprudentie* uitgewisseld. Dit zorgt voor een betere beleving van de regels en kan inspireren. Binnen meerdere provincies fungeert de commissaris van de Koning als sparringpartner voor burgemeesters op het gebied van integriteit. De provincie heeft hier een ondersteunende rol richting gemeenten. Ook commissarissen van de Koning onderling wisselen informatie uit met betrekking tot integriteit, zo is er onder meer gesproken over de omgang met risicoanalyses.

5 Conclusies

In dit hoofdstuk trekken we de conclusies van het onderzoek aan de hand van de onderzoeksvragen. Dit doen we op basis van de uitkomsten van het veldwerk en vervolgens onze analyse en reflectie als onderzoekers. Ook trekken we op basis van voorgaande hoofdstukken onze conclusies ten aanzien van doorontwikkeling. We sluiten af met een slotbeschouwing.

5.1 Eerste gebruik van de handleiding

Het gebruik van de handleiding door provincies en waterschappen

De handleiding is breed bekend onder bestuurders van provincies en waterschappen. Uit de enquête blijkt dat 70% van de bevroegde bestuurders (n=56) bekend is met de handleiding basisscan integriteit. De bekendheid is groter onder respondenten die als opdrachtgever of uitvoerder te maken hebben gehad met risicoanalyses (95%) dan onder kandidaat-bestuurders (60%). De handleiding wordt vooral gebruikt door bestuurders in de rol van opdrachtgever, en in mindere mate door kandidaat-bestuurders. Van de opdrachtgevers/uitvoerders die de handleiding gebruikten zei 82% deze bij alle risicoanalyses te gebruiken.

In de verdiepende interviews met bestuurders zijn verschillende redenen genoemd waarom de handleiding is gebruikt of juist niet is geraadpleegd.

- ⦿ Lang niet alle geïnterviewden hebben de handleiding actief gebruikt, toch geven zij redenen om deze wel te (laten) gebruiken. Redenen voor bestuurders van provincies en waterschappen om de handleiding te gebruiken zijn om bewustwording te creëren en het gesprek over integriteit met kandidaat-bestuurders aan te gaan. De handleiding werkt uniformerend en normstellend. Ook is de handleiding gebruikt als naslagwerk om het hele proces helder te krijgen en ter controle om na te gaan of de eigen methode overeenkwam met de richtlijnen in de handleiding.
- ⦿ Een reden waarom de handleiding door bestuurders van provincies en waterschappen in voorkomende gevallen *niet* is gebruikt, is dat deze vrij laat in het proces voor de verkiezingen verscheen (enkele weken). Ook zijn er volgens bestuurders al afdoende werkwijzen in de organisaties, waardoor het gebruik van de handleiding overbodig wordt bevonden. Belangrijk is ook dat de aanwezige werkwijzen naar zeggen zijn geïnternaliseerd. "Er wordt mee gewerkt, het is geen papieren werkelijkheid." De in die gevallen aanwezige werkwijzen zijn overigens overwegend in lijn met de werkwijze beschreven in de basisscan.

Risicoanalyses zijn doorgaans een onderdeel van een breder integriteitsbeleid. We merken op dat door dagelijks bestuurders in het merendeel van de gevallen wordt samengewerkt met een extern bureau dat de risicoanalyses uitvoert (81%; n=16).

Reflectie onderzoekers

De handleiding is bedoeld voor iedereen die een rol heeft in het inrichten en uitvoeren van risicoanalyses. We constateren dat de beoogde doelgroep mogelijk nog niet volledig wordt bereikt en er, (op basis van dit onderzoek) met name maar niet alleen, onder kandidaat-bestuurders winst valt te behalen. Zij gebruiken de handleiding in mindere mate dan de opdrachtgevers. Anderzijds is dat logisch omdat zij niet verantwoordelijk zijn voor de procedures rondom risicoanalyses, in tegenstelling tot bestuurders, die vaak ook fungeren als opdrachtgevers van risicoanalyses. Het is ook de vraag of iedereen die een rol heeft de handleiding 'moet' kennen en gebruiken. Het staat (kandidaat)bestuurders immers vrij de handleiding wel of niet te gebruiken. Feit is wel dat de handleiding bijtijds bekend en toegankelijk dient te zijn bij potentiële gebruikers willen zij ervan kunnen gebruikmaken. Dit is een aandachtspunt voor een volgende verkiezing.

Respondenten geven uiteenlopende redenen om de handleiding wel of niet te gebruiken, die niet altijd met elkaar lijken te stroken. Zo worden er (gematigd) positieve redenen genoemd om de handleiding te gebruiken, maar tegelijkertijd lijkt het gebruik van de handleiding voor het doen van risicoanalyses door respondenten zelf (heel) beperkt. Hiervoor zijn praktische redenen (handleiding niet (tijdig) bekend, niet gebruiksvriendelijk genoeg), maar redenen lijken vooral te liggen in het feit dat er weinig echte meerwaarde wordt gezien. We gaan hier in de volgende alinea verder op in.

Mogelijke gevolgen van de handleiding bij provincies en waterschappen

De beoogde doelen van de handleiding worden in redelijke mate bereikt zo blijkt uit de enquête onder bestuurders. Bevraagde bestuurders (n=31) krijgen met de handleiding meer inzicht in mogelijke risicogebieden voor benoeming op persoonlijk, relationeel, financieel en functioneel gebied (81%); meer inzicht in welke informatiebronnen voor de risicoanalyses gebruikt kunnen worden (62%); meer duidelijkheid over de te volgen procedures (71%); ervaart ondersteuning bij de (politieke) afweging rond de geschiktheid van de kandidaat-bestuurder (73%); ziet de handleiding als standaard voor risicoanalyses, zonder de ruimte voor lokaal maatwerk weg te nemen (78%); en ervaart de handleiding als waarborg van een transparante en eenduidige procedure voor risicoanalyses (78%).

Uit de enquête onder bestuurders blijkt dat 74% van de respondenten (enige) meerwaarde ziet in de handleiding. Waar de meerwaarde zit verschilt per bestuurder maar deze ligt, zo blijkt uit de verdiepende interviews, in het richtinggevend en (volgens respondenten) normstellende karakter van de handleiding, die kan fungeren als naslagwerk. De handleiding zorgt voor standaardisatie, stroomlijnt en structureert werkwijzen en processen. Voor de legitimiteit van risicoanalyses is het positief, omdat het nu normaal wordt om een risicoanalyse uit te voeren. Een gestandaardiseerde werkwijze is goed voor het aanzien van en het vertrouwen in de overheid.

Toch hebben bestuurders hun eigen handelingswijze ten aanzien van het gebruik van risicoanalyses weinig aangepast naar aanleiding van de introductie van de handleiding, blijkt uit de enquête en interviews. (Slechts) één respondent van de enquête paste het integriteitsbeleid aan naar aanleiding van de handleiding (om risicoanalyses in te bedden). Er waren afdoende procedures rondom risicoanalyses en de handleiding gaf bestuurders weinig nieuwe kennis. Dus: het is goed dat de handleiding er is, ook voor het aanzien van de (decentrale) overheid, maar op het eigen gebruik van risicoanalyses van bestuurders heeft de handleiding voorsnog beperkte impact gehad.

Over het uiteindelijke effect van de handleiding dusverre, bijvoorbeeld een toegenomen aantal gesprekken over integriteit of een meer integer openbaar bestuur, kunnen we op basis van dit onderzoek geen uitspraak doen. Overigens is ook niet de verwachting dat de handleiding alleen kan leiden tot een meer integer openbaar bestuur, dit zal altijd zijn als onderdeel van een meer omvattend integriteitsbeleid (zoals ook staat vermeld in de handleiding zelf).

Reflectie onderzoekers

In de enquête wordt door bestuurders aangegeven dat de handleiding bijdraagt aan inzicht ten aanzien van risicogebieden, informatiebronnen en de procedure. De meerwaarde van de handleiding lijkt vooral te liggen in het feit dat processen 'op schrift staan'. Dat geeft houvast op meerdere vlakken. Respondenten spreken zich er positief over uit dat de handleiding er is.

We zien tegelijkertijd dat de behoefte aan dergelijke handleiding niet bij alle respondenten van provincies en waterschappen leeft. Wat betekent dat voor deze partijen de meerwaarde beperkt is. De geïnterviewde bestuurders geven aan het 'al goed te hebben geregeld'. Dit is in lijn met het voortraject van de handleiding waaruit blijkt dat er met name bij kleinere bestuursorganisaties een behoefte lag om het proces rondom risicoanalyses integriteit uniform en duidelijk omschreven te hebben. De meerwaarde van de handleiding zal zich dan ook nog verder kunnen laten zien rondom de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen.

Knelpunten en verbeteringen

Uit het onderzoek blijkt dat relatief weinig bestuurders knelpunten ervoeren bij het gebruik van de handleiding. Eventuele knelpunten hebben vooral betrekking op de leesbaarheid van de handleiding: deze kan bondiger en korter. Hoe, daarover zijn de meningen verdeeld. De een wenst een oplegger, de ander wil niet nog een document erbij maar vooral een bondigere handleiding. Er zijn geen grote omissies bemerkt.

Wel zijn diverse suggesties gegeven voor de verbetering (van het gebruik) van de handleiding. Om zo mogelijk bij te dragen aan een groter doelbereik. Genoemde suggesties hebben betrekking op:

- ③ De inhoud en scope van de handleiding
 - Overweeg casuïstiek en *moresprudentie*³² toe te voegen;
 - Betrek ook de bestuursperiode in de handleiding;
 - Geef aandacht aan “wat als er sprake is van een (vermoeden op) integriteitschending”;
 - Werk het onderdeel gegevensbeheer, vertrouwelijkheid en privacy verder uit.
- ③ De doelgroep
 - Neem politieke partijen mee, richt de handleiding ook op en aan politieke partijen.
- ③ De vorm van de handleiding
 - Vergroot de gebruiksvriendelijkheid van de handleiding (o.a. korter en bondiger).
- ③ De bredere context
 - Benadruk het belang van het gesprek;
 - Voorkom de illusie dat integriteit ‘te regelen is’.

Overigens dragen de genoemde suggesties niet per se bij aan de beknoptheid van de handleiding.

Reflectie onderzoekers

We zien dat er uiteenlopende suggesties zijn gegeven om de handleiding verder te ontwikkelen. We zien ook dat deze suggesties niet allemaal met elkaar rijmen. We adviseren BZK om een kleine afvaardiging van provincies, waterschappen en met name gemeenten de opdracht te geven hiermee aan de slag te gaan nadat ook gemeenten ervaringen met de handleiding hebben opgedaan. De gebruiksvriendelijkheid van de handleiding dient daarbij leidend te zijn, maar dat kan op verschillende manieren. Als onderzoekers juichen we het verzamelen en delen van ervaringen toe (casuïstiek, moresprudentie).

Wel adviseren we om op korte termijn een jurist te laten kijken naar de handleiding ten aanzien van informatiedeling en privacy. Dit is een redelijk eenvoudige handeling die mogelijke toekomstige vragen kan wegnemen.

5.2 Doorontwikkeling van de handleiding

Op basis van de uitkomsten stellen de onderzoekers dat een verdere aanvulling of aanscherping van de handleiding op dit moment niet wenselijk is, met uitzondering van een aanscherping ten aanzien van informatiedeling en privacy. Een nieuwe versie op korte termijn leidt volgens enkele respondenten eerder tot verwarring in het toch al grote aanbod van handleidingen en handreikingen. Daarnaast is de huidige handleiding (ook) tot stand gekomen omdat er juist onder gemeenten behoefte is aan dergelijke handleiding. Hier is een deel van het voortraject van de handleiding ook op gericht geweest. Het zou zonde

³² Interpretatie van regels zoals die blijkt uit beslissingen van andere gezaghebbende stemmen; of het leren van afwegingen en keuzes bij ethische dilemma's om in nieuwe (vergelijkbare) situaties het goede te doen.

zijn de huidige handleiding niet bij gemeenten uit te zetten, alvorens deze eventueel na de verkiezingen aan te vullen of aan te scherpen.

De bruikbaarheid van de handleiding voor gemeenten, waar de eerstkomende decentrale verkiezingen plaatsvinden, kan worden bevorderd door aandacht te besteden aan communicatie over de handleiding, het moment waarop de handleiding onder de aandacht wordt gebracht (ruim voor verkiezingen, maar ook tijdens de bestuursperiode) en de doelgroep waaraan de handleiding wordt gericht (ook kandidaat-bestuurders en (fractie)voorzitters van politieke partijen). De wijze en momenten waarop een en ander vorm dient te krijgen zijn niet strak omljnd. Daarnaast dient ook te worden ingezet op het gebruik van de handleiding als onderdeel van het bredere integriteitsbeleid binnen het bestuursorgaan, waarbij het werkproces en gesprek centraal dienen te staan. Met alleen een handleiding wordt de integriteit van het (in dit geval gemeentelijk) openbaar bestuur onvoldoende ondersteund.

5.3 Slotwoord

Als systeemverantwoordelijke heeft het ministerie van BZK de rol op zich genomen om, samen met andere stakeholders, de integriteit van het openbaar bestuur te faciliteren en bestuurders van overheidsorganen daarbij te enthousiasmeren. De handleiding basisscan integriteit is een van de vele instrumenten die zij voor dit doel inzet. Deze rol wordt, ook door het openbaar bestuur, op prijs gesteld en verwacht, zo blijkt uit reacties op de komst van de handleiding ("vanzelfsprekend"). Het uitblijven van een dergelijke handleiding had respondenten eerder bevreemd.

De handleiding draagt bij aan normstelling en levert een heldere beschrijving van de processen rondom risicoanalyses zo blijkt uit het onderzoek. Wel zien we dat er tegelijkertijd, voor wat betreft het eigen gebruik door bestuurders van provincies en waterschappen, een zekere 'moehed' lijkt te bestaan aangaande (de veelheid van) handleidingen, handreikingen, instructies et cetera. Daarbij wordt er door de potentiële gebruikers van de handleiding veel waarde gehecht aan de (eigen) praktijk: de daadwerkelijke (werk)processen waarin integriteitsbeleid tot uiting komt en integriteitsnormen (kunnen) worden besproken. Waarbij ten slotte veel gewicht wordt toegekend aan de couleur locale, om aan te kunnen sluiten bij het lokale normenkader, de mores en behoeften van het (lokale en politieke) speelveld. Een te vergaand kader kan ook leiden tot *integritisme*³³.

In welke mate de handleiding bijdraagt aan een zorgvuldige uitvoering van risicoanalyses integriteit voor kandidaat-bestuurders om zo uiteindelijk bijdragen te dragen aan een meer integer openbaar bestuur, hangt in grote mate af van de feitelijke implementatie van de handleiding. Waarbij naast de handleiding ook gesprekken, regels, richtlijnen en trainingen aan bod moeten komen, als samenhangend onderdeel

³³ Doorgeslagen opvattingen over integriteit, waarbij integriteit dusdanig wordt opgerekt dat zaken ten onrechte tot integriteitskwesities worden gerekend.

van het grote arsenaal van diverse instrumenten die met elkaar kunnen bijdragen aan een integer openbaar bestuur. Het belang daarvan staat buiten kijf en verdient, door de constant veranderende maatschappij, blijvende aandacht.

Tot slot is deze evaluatie slechts een eerste evaluatie van enkele tientallen bestuursorganen. Pas wanneer we de ervaringen van de bestuurders en kandidaat bestuurders van de 355 gemeenten die het land op dit moment kent kunnen meetellen, kan een meer volledig beeld worden gegeven van het gebruik van de handleiding.

Bijlage

Enquête uitkomsten

De vragenlijst is uitgezet op 30 januari onder 185 personen (92 dagelijkse bestuurders van de waterschappen, 21 dijkgraven, 60 gedeputeerden van Provinciale Staten en 12 commissarissen van de Koning). Tot 27 februari was het mogelijk om de vragenlijst in te vullen. Dat resulteerde in een totaal van 59 respondenten (32% respons). Er reageerden 35 dijkgraven en dagelijkse bestuurders (31% respons, deze groepen werden gezamenlijk uitgenodigd), 14 gedeputeerden (23% respons) en 11 commissarissen van de Koning (92% respons).

Onderstaand zijn de uitkomsten van de enquête weergegeven. De antwoorden op de open vragen zijn niet opgenomen omdat deze in bepaalde gevallen herleidbaar en heel specifiek zijn.

Algemeen

Tabel 1. 'Vanuit welke hoedanigheid heeft u binnen uw provincie/waterschap met risicoanalyse voor kandidaat-bestuurder te maken gehad rondom de verkiezingen en formaties in 2019? Meerdere antwoorden mogelijk' (n=54)

Hoedanigheid	Aantal provincies	Aantal waterschappen	Aantal totaal	%
Kandidaat-bestuurder	9	22	31	57%
Opdrachtgever	12	7	19	35%
Uitvoerder (opdrachtnemer)	4	3	7	13%
Ik heb hiermee niet te maken gehad	1	1	2	4%
Totaal	25	33	54	100%

Tabel 2. 'Bent u bekend met de handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders?' (n=56)

Hoedanigheid	Ja	%	Nee	%
Kandidaat-bestuurder	21	60%	14	40%
Opdrachtgever/uitvoerder	19	95%	1	5%
Overig	0	0%	2	100%
Totaal	40	70%	17	30%

Ervaringen van de kandidaat-bestuurders

Tabel 3. 'Heeft u de handleiding basisscan integriteit voor uw risicoanalyse in 2019 geraadpleegd?' (n=21)

	Aantal	%
Ja	15	71%
Nee	6	29%

Het proces van een risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders is opgedeeld in 4 fases. Aan de respondenten is gevraagd of de handleiding specifiek voor één of meerdere fases is geraadpleegd.

Tabel 4. 'Heeft u de handleiding basisscan integriteit specifiek voor één of meerdere van bovenstaande fase(s) geraadpleegd?' (n=15)

	Aantal	%
Ja	7	47%
Nee	4	27%
Weet ik niet	4	27%

Tabel 5. 'Geef per fase aan met welk doel u de handleiding voor die specifieke fase geraadpleegd heeft. Indien u in een fase geen gebruik heeft gemaakt van de handleiding hoeft u daar niets over in te vullen.' (n=4)

	Aantal	%
Fase 1: afspreken	4	100%
Fase 2: informeren	3	75%
Fase 3: uitvoeren	3	75%
Fase 4: borgen	3	75%

Tabel 6. 'Geef per fase aan in hoeverre de handleiding nuttig was voor het bereiken van doel waarmee u in die fase de handleiding heeft geraadpleegd. Indien u in een fase geen gebruik heeft gemaakt van de handleiding hoeft u daar niets over in te vullen.' (n=5)

	Niet nuttig	Bijna niet nuttig	Enigszins nuttig	Nuttig	Zeer nuttig
Fase 1: afspreken	0 (0%)	0 (0%)	1 (20%)	3 (60%)	1 (20%)
Fase 2: informeren	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (60%)	1 (20%)
Fase 3: uitvoeren	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (80%)	0 (0%)
Fase 4: borgen	0 (0%)	0 (0%)	2 (40%)	2 (40%)	0 (0%)

Tabel 7. 'In hoeverre was de handleiding nuttig voor het bereiken van dat beoogde doel?' (n=7)

	Aantal	%
Niet nuttig	0	0%
Bijna niet nuttig	0	0%
Enigszins nuttig	4	57%
Nuttig	3	43%
Zeer nuttig	0	0%

Tabel 8. 'We leggen u nu een aantal algemene stellingen voor over de handleiding basisscan integriteit. Wilt u per stelling aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent vanuit uw rol als kandidaat- bestuurder?' (n=17)

Voor mij als kandidaat- bestuurder geldt; de handleiding basisscan integriteit...	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Weet ik niet
geeft meer inzicht in wat mogelijke risicogebieden zijn voor mijn benoeming op persoonlijk, relationeel, financieel en functioneel gebied.	0 (0%)	1 (6%)	4 (24%)	9 (53%)	2 (12%)	1 (6%)

maakt inzichtelijk welke informatiebronnen voor de risicoanalyses gebruikt kunnen worden.	0 (0%)	2 (12%)	5 (29%)	8 (47%)	1 (6%)	1 (6%)
draagt bij aan meer duidelijkheid over de te volgen procedure voor risicoanalyses.	0 (0%)	0 (0%)	6 (35%)	8 (47%)	2 (12%)	1 (6%)
draagt eraan bij dat ik als kandidaat-bestuurder beter weet welke informatie voor wie beschikbaar komt.	1 (6%)	1 (6%)	4 (24%)	10 (59%)	0 (0%)	1 (6%)

Ervaringen van de opdrachtgever en/of uitvoerder

Tabel 9. 'Heeft u ten behoeve van de risicoanalyses voor kandidaat-bestuurder in 2019 gebruik gemaakt van de handleiding basisscan integriteit?' (n=20)

	Aantal	%
Ja	17	85%
Nee	3	15%

Tabel 10. 'Welke route(s) zijn er in de uitvoering van de risicoanalyse(s) genomen? Meerdere antwoorden mogelijk' (n=16)

	Aantal	%
Route 1: een extern bureau voerde de risicoanalyse uit	13	81%
Route 2: een voorzitter van een primair verantwoordelijk bestuursorgaan voerde de risicoanalyses zelf uit	4	25%
Route 3: een commissie (vanuit het primair verantwoordelijk bestuursorgaan) voerde de risicoanalyse uit.	3	19%

Het proces van een risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders is opgedeeld in 4 fases. Aan de respondenten is gevraagd of de handleiding specifiek voor één of meerdere fases is geraadpleegd.

Tabel 11. 'Heeft u de handleiding basisscan integriteit specifiek voor één of meerdere van bovenstaande fase(s) geraadpleegd?' (n=15)

	Aantal	%
Ja	10	67%
Nee	5	33%
Weet ik niet	0	0%

Tabel 12. 'Geef per fase aan met welk doel u de handleiding voor die specifieke fase geraadpleegd heeft. Indien u in een fase geen gebruik heeft gemaakt van de handleiding hoeft u daar niets over in te vullen.' (n=7)

	Aantal	%
Fase 1: afspreken	7	100%
Fase 2: informeren	6	86%
Fase 3: uitvoeren	6	86%

Fase 4: borgen	4	57%
----------------	---	-----

Tabel 13. 'Geef per fase aan in hoeverre de handleiding nuttig was voor het bereiken van doel waarmee u in die fase de handleiding heeft geraadpleegd. Indien u in een fase geen gebruik heeft gemaakt van de handleiding hoeft u daar niets over in te vullen.' (n=7)

	Niet nuttig	Bijna niet nuttig	Enigszins nuttig	Nuttig	Zeer nuttig
Fase 1: afspreken	0 (0%)	0 (0%)	1 (14%)	5 (71%)	1 (14%)
Fase 2: informeren	0 (0%)	0 (0%)	1 (14%)	5 (71%)	1 (14%)
Fase 3: uitvoeren	0 (0%)	0 (0%)	1 (14%)	5 (71%)	1 (14%)
Fase 4: borgen	0 (0%)	0 (0%)	1 (14%)	5 (71%)	0 (0%)

Tabel 14. 'In hoeverre was de handleiding nuttig voor het bereiken van dat beoogde doel?' (n=4)

	Aantal	%
Niet nuttig	0	0%
Bijna niet nuttig	1	25%
Enigszins nuttig	3	75%
Nuttig	0	0%
Zeer nuttig	0	0%

Tabel 15. 'We leggen u nu een aantal algemene stellingen voor over de handleiding basisscan integriteit. Wilt u per stelling aangeven in hoeverre u het met de stelling eens bent vanuit uw rol als kandidaat- bestuurder?' (n=14)

Voor mij als opdrachtgever/uitvoerder geldt; de handleiding basisscan integriteit...	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens	Weet ik niet
geeft meer inzicht in wat mogelijke risicogebieden zijn voor mijn benoeming op persoonlijk, relationeel, financieel en functioneel gebied.	0 (0%)	0 (0%)	1 (7%)	11 (79%)	2 (14%)	0 (0%)
maakt inzichtelijk welke informatiebronnen voor de risicoanalyses gebruikt kunnen worden.	0 (0%)	0 (0%)	4 (29%)	8 (57%)	2 (14%)	0 (0%)
biedt ondersteuning bij de (politieke) afweging rond de geschiktheid van de kandidaat- bestuurder.	1 (7%)	0 (0%)	3 (21%)	9 (64%)	1 (7%)	0 (0%)
biedt voldoende ruimte voor maatwerk bij de uitvoering van risicoanalyses (d.w.z. ruimte voor lokale context en specifieke kenmerken van het ambt.	0 (0%)	1 (7%)	2 (14%)	9 (64%)	2 (14%)	0 (0%)

draagt bij aan meer duidelijkheid over de te volgen procedure voor risicoanalyses.	0 (0%)	0 (0%)	2 (14%)	8 (57%)	4 (29%)	0 (0%)
draagt eraan bij dat partijen beter weten welke informatie voor wie beschikbaar komt.	0 (0%)	0 (0%)	2 (14%)	9 (64%)	3 (21%)	0 (0%)
draagt bij aan een meer eenduidige uitvoering van risicoanalyses binnen mijn provincie/waterschap.	0 (0%)	1 (7%)	2 (14%)	8 (57%)	3 (21%)	0 (0%)

Tabel 16. 'Is het uitvoeren van risicoanalyses opgenomen in regels en/of beleid binnen uw provincie/waterschap?' (n=15)

	Aantal	%
Ja, in beleid en regels	7	47%
Ja, alleen in regels	1	7%
Ja, alleen in beleid	2	13%
Nee	0	0%
Weet ik niet	5	33%

Tabel 17. 'Zijn risicoanalyses opgenomen in regels en/of beleid naar aanleiding van de komst van de handleiding basisscan integriteit?' (n=10)

	Aantal	%
Ja	1	10%
Nee, risicoanalyses waren vóór 2019 al onderdeel van het integriteitsbeleid	5	50%
Weet ik niet	4	40%

Tabel 18. 'Een risicoanalyse is slechts een onderdeel van het integriteitsbeleid binnen een provincie of waterschap. Welke van onderstaande onderdelen maakt/maken verder deel uit van het integriteitsbeleid binnen uw provincie/waterschap. Meerdere antwoorden mogelijk' (n=14)

	Aantal	%
Integriteitstrainingen/dilemmatrainingen	8	57%
Intervisie	3	21%
Gedragcodes	8	57%
Protocollen	4	29%
Vertrouwenspersonen	7	50%
Weet ik niet	3	21%
Anders	2	14%

www.dsp-groep.nl

