

AARD EN OMVANG VAN INTEGRITEITSSCHENDINGEN BINNEN DE NEDERLANDSE OVERHEID

Dr. Gjalt de Graaf | Tebbine Strüwer BSc.



INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting 3

DEEL I OMVANG EN AARD VAN SCHENDINGEN IN HET NEDERLANDSE OPENBAAR BESTUUR 5

- Introductie 5
- Enkele begrippen 5
- Wat we al weten 6
- Nieuw onderzoek naar aard en omvang 10
- De basis van de analyse 11
- De omvang van schendingen 13
- De aard van de schendingen 14

DEEL II DE AARD VAN DE SCHENDINGEN NADER GESPECIFICEERD EN UITGELEGD 17

- Corruptie (147 keer) 17
- Fraude, diefstal of verduistering (176 keer) 18
- Wanprestatie en verspilling (427 keer) 19
- Misbruik van bevoegdheden (527 keer) 21
- Ongewenste omgangsvormen (568 keer) 23
- Onverenigbare functies en bindingen (128 keer) 25
- Misbruik van informatie (137 keer) 25
- Wangedrag in de vrije tijd (31 keer) 26
- Giften (13 keer) 26

Referenties 27

MANAGEMENTSAMENVATTING

Zoals overal doen integriteitsschendingen zich ook voor in het Nederlands openbaar bestuur. Maar over hoe vaak precies en in welke hoedanigheid, weten we niet veel. De onderzoeksvraag hier luidt:

Wat is de aard en omvang van integriteitsschendingen (misstanden) binnen de Nederlandse overheid?

De onderzoeksvraag is beantwoord middels perceptie-onderzoek: 7315 Nederlandse ambtenaren hebben vragen beantwoord in een enquête over integriteitsschendingen die ze de afgelopen jaren hebben waargenomen. Van deze respondenten hebben er 2042 geantwoord dat zij in de afgelopen twee jaar een integriteitsschending hebben vermoed (bijna 28 procent). Ten behoeve van dit onderzoek zijn op basis van de omschrijvingen die de respondenten van de misstanden hebben gegeven, de integriteitsschendingen verder geanalyseerd. We willen benadrukken dat het hier om *percepties* gaat. Of het in alle gevallen daadwerkelijk om integriteitsschendingen gaat – zo hier al een eenduidig en gedeeld normenkader voor bestaat – konden wij niet vaststellen. Toch is duidelijk dat bijna een kwart (22 procent) van onze ambtenaren het gevoel heeft een misstand te hebben meegemaakt die wij hier ook daadwerkelijk als integriteitsschending kwalificeren. Op basis van eerder onderzoek hadden we een lager aantal verwacht.

Wat betreft de *aard* van de schendingen valt op dat overheidsmedewerkers relatief vaak aangeven last te hebben van ongewenste omgangsvormen en redelijk ‘kleine’ vergrijpen, zoals algemeen profiteren van de organisatie (fraude of wanprestatie en verspilling) door werkuren niet na te leven of middelen van de organisatie te misbruiken. Meestal wordt er bij integriteit aan fraude en corruptie gedacht; nu is het helder dat integriteit veel breder is en de aandacht zich niet tot deze schendingen moet beperken. Fraude en corruptie zijn samen slechts 15 procent van de hier beschreven schendingen.

De categorie waarin de meeste misstanden worden ervaren, is ‘ongewenste omgangsvormen’. Het beeld dat prijst is dat er op sommige plekken binnen de Nederlandse overheid sprake is van een grimmige stemming op de werkvloer. Het gaat hierbij om intimidatie, bedreiging, pesten en vrouwonvriendelijk gedrag.

De op een na grootste categorie misstanden is ‘misbruik van bevoegdheden’. Ook hier gaat het dus vaak om sociale integriteit, en wel misstanden die betrekking hebben op overtreding van de norm van de individuele bevoegdheid. Bijvoorbeeld misbruik van de positie om ondergeschikten of collega’s te laten doen wat de ‘pleger’ wil of om processen of beslissingen door te voeren tegen beleid of adviezen in. Vaak lijkt het misbruik van de individuele bevoegdheden ook samen te gaan met intimidatie. Het verkeerd behandelen van criticasters, melders en klokkenluiders komt in deze categorie ook redelijk vaak voor. Ten slotte is de op een na grootste subcategorie binnen misbruik van bevoegdheden ‘het niet naleven van wetten, regels en procedures’.

De derde ‘grote’ categorie is ‘wanprestatie en verspilling’. Verspilling is nalatig, onoplettend of onverschillig gebruik van overheidsmateriaal, -tijd en -financiën. Verspilling door werkuren niet na te leven of andere dingen dan werk te doen onder werktijd, spant de kroon. Het gaat dan om medewerkers die hun werkuren niet naleven door bijvoorbeeld te vroeg naar huis te gaan of die privé-zaken regelen onder werktijd, zoals e-mails schrijven voor het eigen bedrijf of boodschappen doen tijdens werktijd. Daarnaast is een aantal subcategorieën binnen wanprestatie aan te maken: ‘het marginaliseren of bewust minder invloedrijk proberen te maken van mensen’, ‘alcoholmisbruik tijdens werktijd’, ‘geen verantwoordelijkheid dragen voor leed op de werkvloer’, ‘niet-representatief gedrag vertonen in functie’ en ‘pornowebsites bezoeken tijdens het werk’. Het is opvallend dat respondenten relatief vaak benoemen dat zij ‘kleine’ vergrijpen, zoals de werkuren niet naleven of privé-zaken doen onder werktijd, aanmerken als misstand.

De drie ‘grote’ categorieën van schendingen betreffen schendingen die in alle organisaties – ook private – aangetroffen (kunnen) worden. Het gaat om omgangsvormen en verspilling. Er zijn vier ‘middenmoot’-categorieën – ‘corruptie’, ‘fraude’, ‘onverenigbare functies’ en ‘misbruik van informatie’ – die veelal samenhangen met de specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheid. In deze categorieën wordt dus onterecht privaat voordeel gehaald uit publieke functies/mogelijkheden.

Van de percepties binnen de categorie ‘corruptie’ valt verreweg het grootste deel onder de noemer vriendjespolitiek. Het gaat hier dan vaak over het toespelen van banen en opdrachten aan bekenden. Dit viel ook al op bij het misbruik van bevoegdheden. Het Nederlands openbaar bestuur is dus kwetsbaar waar het gaat om vrienden en familie die belangen hebben bij besluiten en bevoegdheden van ambtenaren.

Binnen de categorie 'fraude' wordt het meest melding gemaakt van algemeen profiteren van de organisatie. Dit uit zich bijvoorbeeld in de vorm van het misbruiken van laptops, dienstauto's of regelingen of in het ongeoorloofd geven van feesten.

Bij onverenigbare functies en bindingen gaat het om situaties waarin sprake is van belangenverstrengeling.

Ten slotte zijn er nog twee 'kleine' categorieën misstanden: 'wangedrag in de vrije tijd' en 'giften'. Hierbij gaat het respectievelijk om schadelijk gedrag of het begaan van strafbare feiten buiten de officiële functie-oefening om, en om het aannemen van giften, diensten, middelen, voordelen of beloften die meer in het eigen belang zijn dan in het belang van de organisatie. Wangedrag in de vrije tijd loopt uiteen van verkeersovertredingen tot dealen en van prostituees inhuren tot rijden onder invloed.

Bovenstaande opsomming geeft geen rooskleurig beeld van de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur; er gaat nog wel eens iets mis. Door dit onderzoek hebben we een beter beeld van de omvang van integriteitsschendingen binnen de overheid – hoe vaak welke type schendingen gepercipieerd worden – maar de kwalificatie 'veel' of 'weinig' hangt af van het perspectief. Net als bij eerder onderzoek blijkt zowel de interpretatie valide dat het glas halfvol is als dat het halfleeg is. Ook blijkt zonneklaar dat er nogal eens iets misgaat en er dus alle reden is voor waakzaamheid, goed integriteitsbeleid en goede interne meldsystemen.

DEEL I

OMVANG EN AARD VAN SCHENDINGEN IN HET NEDERLANDSE OPENBAAR BESTUUR

Introductie

Binnen de wetenschap is het onderzoek naar ethiek en integriteit van de overheid de afgelopen decennia geïntensiveerd (De Graaf & Huberts, 2011; Huberts, 2005; Lawton & Doig, 2006; Menzel, 2005). In deze literatuur wordt alom gewezen op het belang van aandacht voor integriteitsschendingen in het openbaar bestuur. Integriteitsschendingen schaden het vertrouwen dat de burger in het overheidsapparaat moet kunnen hebben; ze tasten de waardigheid en geloofwaardigheid van de overheid aan. Dat aandacht voor integriteitsschendingen in het Nederlandse openbaar bestuur van het hoogste belang is, bleek uit een enquête (n = 4010) van de Universiteit van Utrecht (USB0-Advies, 2008, p. 119) onder Nederlandse ambtenaren: maar liefst 12,8 procent van de respondenten gaf in 2007 aan de afgelopen twee jaar vermoedens gehad te hebben van een ernstige misstand. Twee derde van deze respondenten had bovendien niet een, maar twee of meer misstanden meegemaakt in het openbaar bestuur de afgelopen twee jaar. Hierbij ging het niet om kleine of relatief onbelangrijke schendingen: een misstand was in het onderzoek gedefinieerd als ‘een ernstig strafbaar feit, het misleiden van justitie, een grove schending van regels, een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid, het bewust achterhouden van informatie hierover, of een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen’. (USB0-Advies, 2008, p. 119).

Uit bovenstaande blijkt dat integriteitsschendingen schadelijk zijn en dat ze zich meer dan sporadisch voordoen in het Nederlandse openbaar bestuur. Maar hoe vaak precies en in welke hoedanigheid, weten we niet. De onderzoeksvraag hier luidt: Wat is de aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid?

De onderzoeksvraag wordt beantwoord middels perceptie-onderzoek: 7315 Nederlandse ambtenaren hebben vragen beantwoord in een enquête over integriteitsschendingen die ze de afgelopen jaren hebben waargenomen (voor alle achtergronden, zie: De Graaf, et al., 2013)^[1]. Dit eerste deel beantwoordt de hoofdvraag. Het tweede deel gaat nader in op de aard van de schendingen. Aan de hand van veel voorbeelden van gegeven antwoorden, worden de gevonden categorieën nader gespecificeerd en geanalyseerd. Voordat we de analyse hiervan beschrijven, verhelderen we eerst enkele begrippen en geven we de huidige stand van zaken van onderzoek weer.

Enkele begrippen

‘Integriteit’ definiëren we als ‘handelen overeenkomstig de daarvoor geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels’ (Huberts, 2003). Het fundament voor wat als integer wordt beschouwd is terug te vinden in de ethiek, in geldende algemene morele beginselen en waarden. Daarbij gaat het zowel om organisatie-ethiek – de morele waarden en normen van de organisatie – als om de beroepsethiek, die verwijst naar de morele waarden en normen die inherent zijn aan het goed uitoefenen van het beroep of de professie. Bij waarden als rechtmatigheid, eerlijkheid en collegialiteit gaat het om kwaliteiten die gewaardeerd worden omdat ze constitueren, of bijdragen aan, wat goed of mooi is, of onze bewondering of lof verdient (De Graaf, 2005). Normen drukken handelingsvoorschriften uit die een duidelijke grens stellen aan wat in een bepaalde situatie mag of verboden is. Toegepast op het openbaar bestuur staat ‘integriteit’ voor goed besturen en goed ambtenaarschap. Integere politici, bestuurders en ambtenaren vervullen hun taak en functie naar de professionele eisen die eraan worden gesteld, in overeenstemming met hun positie en de verantwoordelijkheden waarop zij in redelijkheid aanspreekbaar zijn en overeenkomstig de geldende morele normen. Daarnaast kunnen zij zich verantwoorden voor de keuzes die zij maken. Meer specifiek betekent dit dat politici, bestuurders en ambtenaren op zorgvuldige wijze omgaan met de bevoegdheden, macht, middelen en verantwoordelijkheden waarover zij ten behoeve van het algemene belang beschikken, en dat zij burgers en collega’s op correcte wijze behandelen.

Integriteitsdilemma’s doen zich voor wanneer een keuze gemaakt moet worden tussen verschillende, soms tegenstrijdige, waarden die in het geding zijn. Een agent wil het liefst zowel eerlijk als collegiaal zijn, maar die twee gaan niet altijd

[1] Veel dank aan Karin Lasthuizen, die het kwantitatieve gedeelte van het rapport heeft geschreven en de enquête heeft opgezet en begeleid.

samen. Een politicus wil zowel democratisch zijn en luisteren naar de eigen achterban als onafhankelijk en onkreukbaar zijn en zelfs de schijn vermijden de eigen groep te bevoordelen. Integriteitsschendingen doen zich voor wanneer wordt gehandeld in strijd met de daarvoor geldende normen, waarden en regels. In de meldregelingen wordt vaak niet van integriteitsschendingen, maar van misstanden gesproken. Hier worden die begrippen als synoniemen gebruikt.

Dit onderzoek richt zich op wat er mis kan gaan met integriteit, op integriteitsschendingen. We onderscheiden er negen (op basis van: H. Van den Heuvel, Huberts, & Verberk, 2002: 31-33): corruptie, fraude (diefstal), dubieuze giften (beloften), onverenigbare (neven)functies of bindingen, misbruik van de (gewelds)bevoegdheid, misbruik van de (toegang) tot informatie, ongewenste omgangsvormen of bejegening (discriminatie, intimidatie), verspilling of wanprestatie en misdragingen in de vrije tijd. Of iets werkelijk om een integriteitsschending gaat, hangt af van de aard van de daad, van de context (de omstandigheden) en van de normen en waarden die in het geding zijn. Gewaakt moet worden voor moralisme en integritisme, als ten onrechte morele oordelen worden geveld, doordat het belang dat in het geding is of de foute handeling wordt overdreven (Huberts, 2005).

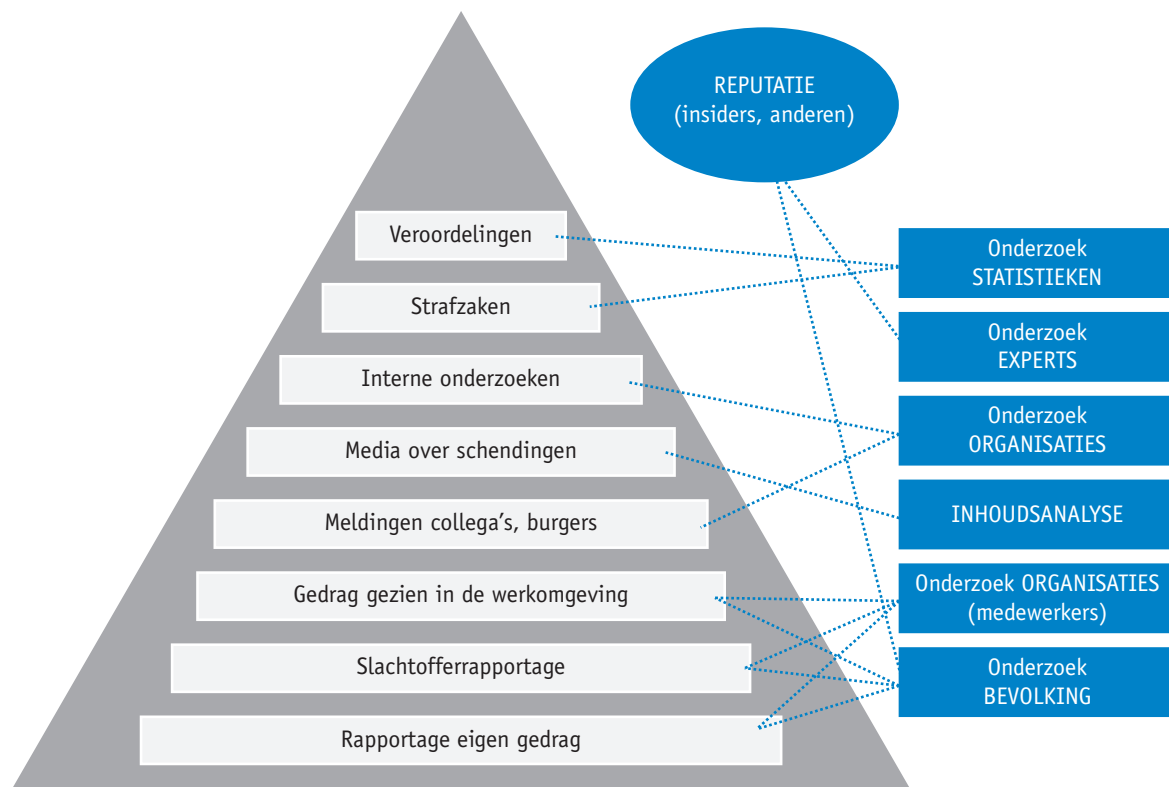
Wat we al weten

Voordat we gaan kijken hoe het staat met de integriteit van het Nederlandse bestuur, bekijken we eerst hoe vaak het echt fout gaat: hoeveel integriteitsschendingen vinden er in Nederland eigenlijk jaarlijks plaats? Eigenlijk hebben we niet veel indicaties over de aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid; in ieder geval weinig indicaties die een betrouwbaar beeld opleveren. De meeste indicaties die er zijn, worden besproken in De Graaf en Huberts (2011), wat we nu hier zullen weergeven.

Laten we eerst eens kijken naar fraude en corruptie, twee van de negen onderscheiden typen integriteitsschendingen. ‘Nederland fraudeland’, zo concludeerde de Socialistische Partij in maart 2004 naar aanleiding van een aantal affaires die zich de maanden daarvoor hadden voorgedaan, zoals de slepende bouwfraudeaffaire met steeds meer informatie over de betrokkenheid van de hele sector op alle niveaus, de discussie over bonussen en salarisverhoging van bestuurders van ondernemingen, affaires rond politici als Oudkerk in Amsterdam en de commotie over de inrichting van het nieuwe gebouw van het UWV (Huberts & Lasthuizen, 2005). Tien jaar later is de stroom aan incidenten niet afgenomen, denkend aan de afgelopen maanden met zaken als die van Hooijmaijers en Van Rey. Op de meest recente lijst van Transparency International met de corruptiereputaties van 180 landen neemt ons land de gedeelde negende plaats in van minst corrupte landen (www.transparency.org). Let wel, dit is een perceptie-index, de betrouwbaarheid wordt nogal eens betwijfeld (Van Hulten, 2009). Is er nu veel of weinig corruptie en fraude in Nederland?

Voordat we de uitkomsten van onderzoeken naar de omvang van corruptie in Nederland weergeven, past het relativiserende besef dat bij onderzoek naar de omvang van corruptie het onoplosbare probleem van het dark number zich voordoet (Huberts, Lasthuizen, & Peeters, 2006). Daarbij gaat het om het gegeven dat een (groot) deel van de corruptiegevallen niet aan de oppervlakte komt. Dat wordt ook wel verbeeld met de metafoor van de ijsberg. Vaak wordt gesteld dat we slechts ‘het topje van de ijsberg’ in beeld hebben en dat onderzoek nodig is om de contouren van die berg zichtbaar te maken. Zo zou duidelijker worden welk deel van de ijsberg zich onder of boven water bevindt. In figuur 1 wordt het onbekende gesymboliseerd met een groot grijs gebied. Dat illustreert dat het de moeite waard is om op diverse manieren te proberen iets meer te weten te komen over de omvang van de ijsberg. De figuur verduidelijkt de typen onderzoek en informatieverzameling die te onderscheiden zijn. Wordt bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar het aantal interne onderzoeken, dan ontstaat duidelijkheid over een deel van de ijsberg.

FIGUUR 1: ONDERZOEK NAAR DE OMVANG VAN CORRUPTIE EN INTEGRITEITSSCHENDINGEN



In 2005 heeft de Vrije Universiteit een inventarisatie gemaakt van het aantal interne onderzoeken naar ambtelijke corruptie dat in Nederland wordt verricht (Huberts & Nelen, 2005). Daarover was al het nodige bekend over gemeenten en de politie en dus was het zaak ook van andere delen van het openbaar bestuur in kaart te brengen hoeveel corruptieonderzoeken binnen die overheidsinstellingen waren uitgevoerd. Met het oog daarop zette de VU een enquête uit binnen departementen, provincies, de rechterlijke macht, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. Teneinde vergelijkbaarheid mogelijk te maken, werd de gehanteerde vragenlijst qua begrippenkader en vraagstelling zo veel mogelijk afgestemd op een enquête die in 2003 was afgenomen bij gemeentesecretarissen. In totaal schreef de VU 341 overheidsorganisaties aan. Uit 71 procent van die instellingen kwam informatie terug. In tabel 1 zijn de belangrijkste bevindingen op een rij gezet.

TABEL 1: SCHATTING VAN HET AANTAL INTERNE CORRUPTIEONDERZOEKEN PER JAAR

| Sector | Aantal interne corruptieonderzoeken per jaar (over onderzochte periode) | Corruptieonderzoeken per 1000 medewerkers per jaar |
|--------------------|---|--|
| Departementen | 43 (1999–2003) | 0,19 |
| Provincies | 2 (1999–2003) | 0,13 |
| Rechterlijke macht | 1 (1999–2003) | 0,1 |
| Waterschappen | 2 (1999–2003) | 0,17 |
| ZBO's | 3 (1999–2003) | 0,06 |
| Gemeenten | 61 (1998–2002) | 0,31 |
| Politie | 13 (1999–2000) | 0,22 |
| Gevangeniswezen | 5 (1997–1999) | |
| Totaal | 130 | |

Verdisconteren we in tabel 1 het aantal medewerkers in de beschouwing, dan blijken de verschillen niet erg groot te zijn. Binnen gemeenten vinden relatief iets meer corruptieonderzoeken plaats dan in de andere sectoren, maar gegeven het takenpakket en de vele directe contacten met burgers en bedrijven is dat niet zo verwonderlijk.

Zowel het gemeenteonderzoek als het onderzoek binnen de overige onderdelen van het openbaar bestuur laat ruwweg dezelfde verdeling zien tussen de onderzoeken die intern worden afgewikkeld en de zaken die ter kennisgeving worden gebracht van politie en justitie: deze verhouding is 60-40 procent. Uitgaande van 50 onderzoeken per jaar worden dus ruim vijftig vermeende corruptiegevallen gemeld bij politie en justitie.

Het onderzoek bevestigt al met al het beeld dat uit eerdere onderzoeken opdoemt: gegevens over de interne onderzoeken in de overheidssector en over het aantal strafrechtelijke onderzoeken leiden tot relativerende conclusies over de omvang van ambtelijke corruptie in de zin van omkoping. Bovens (2006) is van mening dat we op moeten passen voor een inflatie van het integriteitsbegrip. Steeds meer gedragingen zouden onder het integriteitsbegrip vallen (2006, p. 65). Bovendien is, ondanks de toegenomen aandacht voor integriteit in de media en de intensivering van het integriteitsbeleid, het aantal veroordelingen voor ambtelijke corruptie (op basis van de artikelen 362 en 363 van het Wetboek van Strafrecht – het topje van de ijsberg) in de afgelopen vijftig jaar op een stabiel zeer laag niveau gebleven; dit aantal is vrijwel elk jaar te tellen op de vingers van twee handen. 'Afgezet tegen de groei van het aantal ambtenaren in ons land is het aantal veroordelingen voor corruptie verhoudingsgewijs zelfs sterk afgenomen.' (Bovens, 2006, p. 68).

De beschikbare data geven geen aanleiding tot zelfgenoegzaamheid en rustig achterover leunen. Een vergelijking van het aantal interne en strafrechtelijke onderzoeken aan de ene kant en de gegevens over wat wordt gesignaleerd in de werkomgeving aan de andere kant, tendeert in de richting van de conclusie dat op gedrag dat 'officieel' als corruptie wordt aangemerkt, anders en serieuzer wordt gereageerd dan op gedrag dat in officiële registratiesystemen niet wordt weggeschreven als corruptie maar daar wel dicht tegenaan kruipt, zoals vriendjespolitiek, belangenverstrengeling en collusie (G. Van den Heuvel, 1998). Keer op keer blijkt uit onderzoek (ook internationaal) dat corruptie – hoewel zowel het verschijnsel als de toekenning van dat label een sociale constructie is die op zeer veel verschillende wijzen wordt gedefinieerd en toegepast – altijd als een sterke afwijking van moreel correct gedrag wordt gezien en daarmee een moreel zwaar beladen term is (De Graaf, 2007a; Johnston, 1996). Mensen deinzen dan ook sterk terug voor het gebruik van het stempel 'corruptie'. Zelfs ambtenaren die veroordeeld zijn voor het aannemen van steekpenningen, noemen zichzelf zelden 'corrupt' (De Graaf, 2006; Dohmen & Verlaan, 2004).

Zelfgenoegzaamheid lijkt bovendien voorbarig als we de aannemelijkheid van de integriteits- of corruptieparadox (Nieuwenburg, 2007) in ogenschouw nemen^[2]. Met name uit het gemeenteonderzoek is gebleken dat gemeenten waar meer corruptieonderzoeken plaatsvonden, deze te 'danken' hadden aan alert zijn en beter zoeken en niet aan meer corruptie onder de medewerkers. De gemeente Amsterdam is met haar Bureau Integriteit sinds 1997 veel actiever in haar integriteitsbeleid, niet alleen in preventie, maar ook in de opsporing van corruptie. Het aantal Amsterdamse interne onderzoeken naar corruptie, fraude, diefstal en verduistering in de periode 1997-2003 blijkt ook fors gestegen, waar het gemiddelde aantal onderzoeken in andere (vergelijkbare) gemeenten in die periode ruwweg gelijk bleef.

Tot nu toe hebben we het met name over corruptie en fraude gehad. Huberts e.a. (2012) rapporteren over een enquête onder gemeenteambtenaren:

"Het bestaan van een centraal gemeentelijk registratiesysteem is nog allesbehalve standaard binnen Nederlandse gemeenten aanwezig. Slechts 49% van de gemeentesecretarissen meldde het bestaan ervan. Op de vraag naar het aantal feitelijk verrichte integriteitsonderzoeken meldden velen geen gegevens over 2008 en 2009. Van de meewerkende 251 gemeentesecretarissen hebben er 161 de vraag naar onderzoeken naar schendingen geldig ingevuld. De meesten van hen presenteerden gegevens over 2008 en 2009 (113 respondenten), een aanzienlijk gedeelte alleen over 2009 (43) en enkelen alleen over 2008 (5). Daaruit blijkt dat de praktijk van het registreren niet is ingeburgerd. Het totale aantal onderzoeken dat over genoemde, wisselende, perioden wordt gemeld is 829. Om wat voor type integriteits-schendingen gaat het op lokaal bestuursniveau? Wat wordt onderzocht? Het lekken van informatie, misbruik van bevoegdheden, corruptie, wangedrag in de vrije tijd? De volgende tabel geeft het antwoord.

[2] Zie Huberts & Lasthuizen, 2005: *meer aandacht en meer interne onderzoeken wijst op meer strijd tegen corruptie, niet op meer corruptie.*

TABEL 2: TOTAALAANTAL GERAPPORTEERDE ONDERZOEKEN INTEGRITEITSSCHENDINGEN 2008 EN 2009
(TOTAAL N = GEMIDDELD 134)

| Type schendingen | Totaal aantal onderzoeken (intern, extern) | Aantal keren strafrechtelijk onderzoek |
|--|--|--|
| 1. Fraude (incl. diefstal, verduistering) | 145 | 30 |
| 2. Corruptie (misbruik positie voor eigenbelang) | 44 | 8 |
| 3. Ander misbruik positie, incl. belangenverstrengeling (bv. geschenken, uitnodigingen) | 72 | 1 |
| 4. Lekken en misbruik van informatie | 51 | 3 |
| 5. Misbruik bevoegdheden (incl. meeneed, valsheid in geschrifte) | 38 | 3 |
| 6. Ongewenste omgangsvormen (discriminatie, seksuele intimidatie, agressie en geweld) | 310 | 8 |
| 7. Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding regels (incl. e-mail, internet, telefoon, auto) | 112 | 3 |
| 8. Misdragingen in privé sfeer | 57 | 19 |
| Totaal | 829 | 75 |

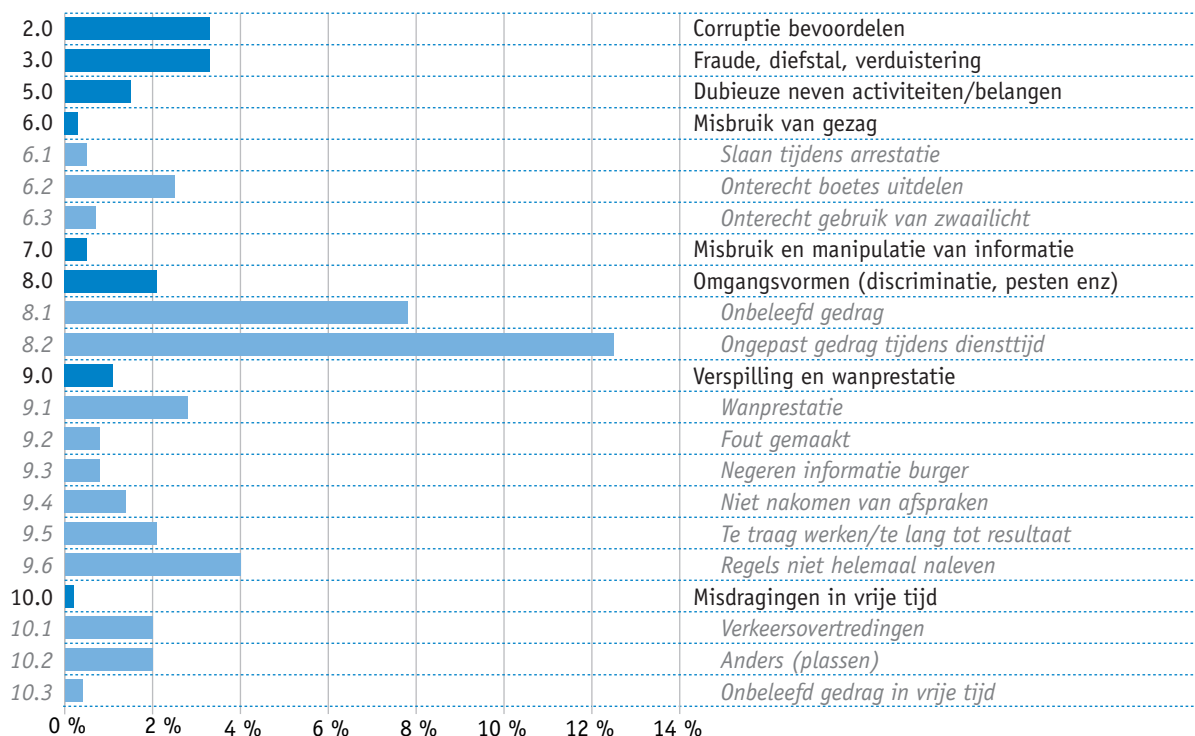
Het is duidelijk dat corruptie- en fraudeonderzoeken waar we eerder uitvoerig over rapporteerden, bijna een kwart (189 = 22.8%) van het totaal aan onderzoeken naar integriteitsschendingen uitmaken. De meeste van de 829 onderzoeken zijn gericht op ongewenste omgangsvormen zoals discriminatie, seksuele discriminatie, agressie en geweld. Een relevante kanttekening is dat één gemeente maar liefst 219 van de 310 onderzoeken over dit thema heeft verricht. Fraude, diefstal, misbruik van middelen en faciliteiten werden eveneens meer dan honderd keer onderzocht. De onderzoeken leidden slechts incidenteel tot strafrechtelijk onderzoek, in 75 van de 829, minder dan tien procent van de gevallen. Bij corruptie was het percentage iets hoger, maar feitelijk leidden alleen fraude, diefstal en misdragingen in de privé sfeer tot verhoudingsgewijs duidelijk meer strafrechtelijke inspanningen.”

Een ander onderzoek dat genoemd kan worden en dat een indicatie geeft van de aard en omvang van integriteitsschendingen (breder dus dan alleen fraude en corruptie) in Nederland, dateert van 2009 en is door de onderzoeksgroep Quality of Governance van de Vrije Universiteit verricht onder de Amsterdamse bevolking (De Graaf, Lasthuizen, & Van de Vijver, 2009). Het gaat in dit onderzoek om wat outsiders (buiten de ijsberg) aan schendingen van de (Amsterdamse) overheid waarnemen. Van de 2854 respondenten gaven er 286 aan dat zij in de twee jaar ervoor een ambtenaar iets hebben zien doen dat niet-integer is; dat is 10 procent. In de vragenlijst werd niet-integer gedrag omschreven als ‘gedrag dat niet mag of niet door de beugel kan’. Op basis van de specificaties en de beschreven incidenten van de respondenten zijn echter veel antwoorden (48 procent) uiteindelijk niet als integriteitsschending aangemerkt. De antwoorden zijn ingedeeld in de eerder beschreven negen categorieën, waarna 147 voorvallen als integriteitsschendingen zijn meegenomen. Dit betekent dat 5,2 procent van de respondenten van mening is dat zij in twee jaar tijd een Amsterdamse ambtenaar iets hebben zien doen dat niet integer is.

Om welk type integriteitsschendingen gaat dit niet-integere gedrag (de aard)? Uit eerder onderzoek viel op dat er bij de schendingen die bekend zijn bij de gemeente Amsterdam en die zijn aangemeld door burgers, in 46 procent van de gevallen sprake was van (vermeend) slachtofferschap van een schending in de categorieën ‘corruptie’, ‘fraude’ en ‘diefstal’ (De Graaf, 2007b). Dit komt niet overeen met de percentages waargenomen schendingen in Amsterdam in dit onderzoek: van de genoemde integriteitsschendingen vallen de meeste in de categorie ‘omgangsvormen’ (22,6 procent van de beschreven incidenten) en in de categorie ‘verspilling en wanprestatie’ (12,7 procent van de beschreven incidenten). Er werden ook incidenten beschreven die in de categorie ‘misdragingen in vrije tijd’ vallen (4,6 procent), zoals ‘buurman (stadsdeelraadslid) ging verhuizen en ging zijn garage legen op een dag dat dat niet mocht’. In de categorie ‘fraude, diefstal en verduistering’ (3,3 procent) werd bijvoorbeeld genoemd ‘het was een ambtenaar die zichzelf bevoordeelde bij het toewijzen van een woning. Hij zette zichzelf vooraan op de wachtlijst van koopwoningen’. Een voorbeeld in de categorie ‘corruptie: bevoordelen’ (3,2 procent) is ‘het gemeentevervoersbedrijf laat extreem vaak familie en kennissen gratis doorgaan’, en een voorbeeld in de categorie ‘dubieuze nevenactiviteiten/-belangen’ (1,2 procent) is ‘werken voor gemeente en werken voor eigen adviesbureau binnen opdracht van de gemeente’. Ten slotte werd er in de categorie ‘misbruik en manipulatie van informatie’ (0,6 procent) gesproken over bijvoorbeeld de bemoeienis van een wethouder met een informatieblad over het onderwijs, terwijl deze wethouder in de gemeenteraad zei dat ze zich er niet mee had bemoeid.

In dit onderzoek werden geen incidenten beschreven die in de categorie 'corruptie: omkopen' of 'dubieuze giften' vallen. Dit kan natuurlijk betekenen dat burgers in mindere of onvoldoende mate in staat zijn om getuige te zijn van dit soort incidenten. Voor het meten van deze typen integriteitsschendingen lijken burgermeldingen niet geschikt. Zie figuur 2.

FIGUUR 2: DE ONDERVERDELING VAN SCHENDINGEN PER CATEGORIE, VAN ALLE RESPONDENTEN DIE EEN SCHENDING HEBBEN MEEGEMAAKT



Nieuw onderzoek naar aard en omvang

Zelfs als het dus gaat om de aard en omvang van fraude en corruptie in Nederland, is er geen duidelijk beeld; laat staan van alle integriteitsschendingen. Het Amsterdamse bevolkingsonderzoek voegt iets aan het beeld toe – het gaat hier wel om alle mogelijke integriteitsschendingen – maar helder is het nog lang niet. De vraag is immers in hoeverre burgers in staat zijn schendingen waar te nemen. Hier presenteren we uitkomsten van nieuw onderzoek, waarbij we wat lager in de piramide gaan: we meten de waarnemingen van ambtenaren van wat er misgaat in hun eigen omgeving. Hoewel ook hier voorzichtig conclusies moeten worden getrokken – over de beperkingen straks meer – is dit wellicht de meest betrouwbare manier om de aard en omvang van integriteitsschendingen te meten. Als we nog lager in de piramide gaan, komen we bij zelfrapportages uit en het blijkt dat respondenten sociaal onwenselijk gedrag slecht toegeven in enquêtes, zelfs als zij overtuigd zijn van hun anonimiteit.

In 2012 is onderzoek uitgevoerd in opdracht van Bureau Integriteitbevordering Openbare Sector (BIOS) naar het functioneren van het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid. In dit onderzoek werd onder andere gebruikgemaakt van een enquête die was uitgezet onder het zogenaamde Flitspanel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In september 2012 werd de enquête verspreid onder alle leden van het Flitspanel. Maar liefst 7315 ambtenaren vulden de enquête in. Het volledige onderzoeksrapport met de naam 'Een luisterend oor' is te downloaden op de website van BIOS^[3].

Hier bestuderen we de antwoorden nader van respondenten op een van de enquêtevragen die gingen over de eigen ervaringen met misstanden. Respondenten werd gevraagd of ze zelf wel eens vermoedens hadden gehad van integriteitsschendingen in de omgeving en zo ja, welke misstand dit betrof. De laatste vraag had een tweeledig karakter. Ten eerste konden de respondenten middels een gesloten meerkeuzevraag aan de misstand categoriseren. Ten tweede konden zij een beschrijving geven van hetgeen ze vermoedden.

[3] <http://www.integriteitoverheid.nl/>

De basis van de analyse^[4]

Van de 7315 respondenten, antwoordden er 2042 dat zij in de afgelopen twee jaar een misstand hadden vermoed (bijna 28 procent)^[5]. De respondenten kwamen uit alle sectoren van het openbaar bestuur, van wie vele uit het onderwijs. Zie tabel 3.

TABEL 3: RESPONDENTEN PER SECTOR

| Sector | Frequentie |
|-------------------------------|-------------|
| Rijk (ook: ZBO, RWT) | 282 |
| Gemeenten | 310 |
| Provincies | 71 |
| Rechterlijke macht | 27 |
| Waterschappen | 49 |
| Primair onderwijs | 123 |
| Voortgezet onderwijs | 192 |
| Middelbaar beroepsonderwijs | 216 |
| Hoger beroepsonderwijs | 196 |
| Wetenschappelijk onderwijs | 117 |
| Onderzoekinstellingen | 22 |
| Universitaire medische centra | 100 |
| Politie | 231 |
| Defensie burgerpersoneel | 46 |
| Defensie militair personeel | 30 |
| Gemeenschappelijke regelingen | 23 |
| Totaal | 2035 |

De respondenten werd vervolgens gevraagd welke categorie(ën) de waargenomen misstanden betroffen (tabel 4); ze konden kiezen tussen verschillende categorieën of een eigen omschrijving geven. Bij de interpretatie van de antwoorden is van belang dat respondenten meerdere antwoordcategorieën konden aankruisen. In de gegeven percentages bij de typen misstanden zit daarom enige overlap. Het kan zijn dat respondenten te maken hebben gehad met meerdere (vermoede) misstanden of dat een (vermoede) misstand onder meerdere noemers is onder te brengen.

TABEL 4: VERMOEDEN VAN EEN MISSTAND

| | <i>N</i> = 7315 | Wel |
|---|-----------------|-------|
| In de afgelopen twee jaar zelf vermoeden gehad van een misstand in werkomgeving | | 27,8% |
| | <i>N</i> = 2035 | Wel |
| Corruptie/omkoping | | 4,7% |
| Fraude, diefstal of verduistering | | 18,1% |
| Dubieuze beloften of giften | | 12,6% |
| Onverenigbare functies en bindingen | | 19,0% |
| Misbruik van (toegang tot) informatie | | 13,5% |
| Misbruik van bevoegdheden | | 34,4% |
| Ongewenste omgangsvormen, discriminatie en/of intimidatie | | 44,2% |
| Verspilling of wanprestatie | | 39,0% |
| Misdragingen in eigen tijd | | 6,6% |

[4] Het totale aantal respondenten uit de steekproef dat meegenomen wordt in de analyse in deze paper is 2042. Dit getal is gebaseerd op het totaal aantal unieke antwoorden dat gegenereerd is door SPSS bij het uitdraaien van de resultaten. Bij sommige berekening rekent SPSS echter met een ander aantal respondenten, te weten 2035. Het vermoeden is dat deze discrepantie van zeven te verklaren is door een aantal respondenten dat de enquête niet volledig heeft ingevuld maar toch wel wordt meegenomen in het uitdraaien van de resultaten van de 'omschrijf misstand vraag'.

[5] In het onderzoek werd respondenten de volgende definitie van een misstand gegeven: 'Onder een misstand wordt een zaak verstaan die niet door de beugel kan; een schending van de integriteit of geldende regels. Het gaat hierbij niet om arbeidsconflicten bijvoorbeeld als gevolg van een slechte of oneerlijke beoordeling.'

Vervolgens werden de respondenten die ‘ja’ hadden geantwoord op de vraag of ze een vermoeden hadden van een misstand, gevraagd om de misstand te omschrijven:

“VRAAG (deel III): Kunt u hieronder een korte beschrijving geven van de (vermoede) misstand (bij meerdere misstanden gaat het om de – in uw ogen – meest ernstige)? We zijn niet geïnteresseerd in de namen van personen die hierbij betrokken waren, maar in wat er precies is gebeurd, hoe het heeft kunnen gebeuren en wat de eventuele gevolgen waren. We gebruiken deze informatie om de relatie van het type misstand met het meldproces te kunnen vaststellen.”

De antwoorden op deze vraag vormen de kern van dit onderzoek. De antwoorden zijn in meerdere fasen geanalyseerd. Voor de analyse van de antwoorden is gebruikgemaakt van Microsoft Excel. We hebben op basis van de omschrijvingen van de misstanden, de categorieën schendingen opnieuw ingedeeld. Bij het Amsterdamse bevolkingsonderzoek zagen we al dat dit nuttig is: de interpretaties van een misstand kunnen sterk verschillen. Tijdens deze analyse zijn bepaalde omschrijvingen aangeduid als ‘geen misstand’; wel veel minder dan de 48 procent uit het Amsterdamse bevolkingsonderzoek. Zie tabel 5.

TABEL 5: BRUIKBAARHEID EN OVERLAP ANTWOORDEN

| | Frequentie |
|-----------------------------------|------------|
| Totaal aantal respondenten | 2042 |
| Antwoord geen misstand | 207 |
| Antwoord onbruikbaar | 223 |
| Nieuw aantal respondenten | 1612 |
| Aantal antwoorden met overlap | 436 |
| Aantal antwoorden zonder overlap | 1176 |

De Graaf en Huberts (2011) onderstrepen dat de aard van een daad, de context en de normen en waarden die in het geding zijn, bepalen of iets ook echt een schending is van de geldende normen, waarden of regels. In de analyse van de ‘beschrijvingsvraag’ is dan ook de meeste aandacht uitgegaan naar het bepalen of er in de ogen van de onderzoekers ook sprake is van een integriteitsschending volgens de hier gehanteerde definities. Iets is pas als een integriteitsschending aangemerkt als het gaat om een aantasting van de integriteit van het bestuur of van de integriteit van een medewerker in functie. Handelingen of gedrag die ‘slechts’ een aantasting van de persoonlijke integriteit van een ambtenaar betreffen, vallen daar dus buiten. Een goed voorbeeld is dat in de categorie ‘onverenigbare functies en bindingen’ vaak werd genoemd dat men relaties op de werkvloer niet vindt kunnen. Meestal was daarbij niet duidelijk of het een integriteitsschending betrof zoals hier gedefinieerd. Er is een verschil tussen een affaire van twee getrouwde collega’s en een liefdesrelatie tussen een leidinggevende en een ondergeschikte, waarbij mogelijk sprake kan zijn van bevoordeling. In het eerste geval is er misschien sprake van een aantasting van de integriteit van de persoon in kwestie, maar niet van de aantasting van de integriteit van het openbaar bestuur. Een huwelijk tussen twee gelijke collega’s zal niet zo snel de integriteit van de organisatie schenden, maar bijvoorbeeld een relatie tussen een gedetineerde en een bewaker weer wel.

Over wat precies de ‘geldende morele waarden en normen’ zijn, zal altijd discussie blijven; ze veranderen voortdurend (zie bijvoorbeeld: Hoenderboom, 2013). In dit onderzoek proberen wij maximale transparantie over onze keuzes te betrachten door uitgebreid voorbeelden van alle typen integriteitsschendingen weer te geven (zie deel II van dit rapport). Zoals te lezen in tabel 5, besloten we na de analyse om 207 antwoorden niet aan te merken als een misstand. Vaak was bij deze categorie antwoorden sprake van integritisme of wilde men in het algemeen uiting geven aan misnoegen dat niet per se een integriteitsschending betrof. Een voorbeeld van een antwoord dat in de categorie ‘geen misstand’ is gecodeerd: ‘Onjuist beeld geven van de inzet en prestatie van een medewerker ten gunste van iemand die verantwoordelijkheid draagt voor het project.’ Een ander voorbeeld: ‘Mijn collega is een jaar lang gebruikt als directiesecretaresse naast haar eigenlijke functie, te weten administratief medewerkster van afdeling R&B. Door de directie is gevraagd of zij voor 100 procent bij hen zou willen werken. Zij heeft hierop ‘ja’ gezegd. Echter kreeg zij via een telefoontje van de directie te horen dat een ander persoon van buitenaf deze functie heeft gekregen. Zij zit en zat nog steeds in schaal 6. En is door de directie als vod behandeld.’ Belangrijk om op te merken bij het analyseproces is dat sommige antwoorden in meerdere categorieën geplaatst konden worden en dat het totaal aantal misstanden daardoor niet overeenkomt met het totaal aantal respondenten dat de vraag heeft beantwoord.

Naast het aantal antwoorden dat niet aangemerkt is als integriteitsschending, was er ook nog een groot aantal (223) niet bruikbaar. Hierbij ging het in de meeste gevallen om niet-ingevulde antwoorden of het antwoord ‘geen zin in’. Enkele respondenten (19) gaven aan niet te willen antwoorden, omdat ze bang zijn dat hun verhaal naar hen of het slachtoffer te herleiden is. Een voorbeeld van zo’n antwoord: ‘Hier ga ik niet op antwoorden, voor mijn eigen bescherming. Ondanks jullie garantie op anonimiteit: als wat ik hier zou opschrijven ergens wordt geciteerd, dan weten betrokkenen genoeg.’

Het aantal respondenten dat antwoordde op de vraag minus het aantal antwoorden dat onbruikbaar was en het aantal antwoorden dat geen misstand was, brengt het totaal aantal respondenten dat een bruikbaar antwoord heeft opgeschreven op 1612. Na de analyse is gebleken dat van die 1612 respondenten er 436 een antwoord hebben gegeven waarin overlap zat. Overlap kan inhouden dat één antwoord binnen meerdere categorieën misstanden te plaatsen is of dat één antwoord meerdere afzonderlijke typen misstanden bevat.

De omvang van schendingen

De verdeling van het aantal vermoede misstanden over de categorieën is weergegeven in tabel 6.

TABEL 6: MISSTANDEN PER CATEGORIE OPNIEUW INGEDEELD

| Type misstand | Frequentie | Percentage |
|---------------------------------------|-------------|------------|
| Dubieuze beloften of giften | 13 | 1% |
| Misdragingen in eigen tijd | 31 | 1% |
| Onverenigbare functies en bindingen | 128 | 6% |
| Misbruik van (toegang tot) informatie | 137 | 6% |
| Corruptie/omkoping | 147 | 7% |
| Fraude, diefstal of verduistering | 176 | 8% |
| Verspilling of wanprestatie | 427 | 20% |
| Misbruik van bevoegdheden | 527 | 24% |
| Ongewenste omgangsvormen | 568 | 26% |
| Totaal | 2154 | 99% |

Als we tabel 6 vergelijken met tabel 4 – waarbij alle respondenten die zeiden een misstand te hebben meegemaakt, zelf hadden aangegeven welk type schending het betrof – dan valt op dat er duidelijke verschillen zijn. Dat komt mede doordat in tabel 4 dubbeltellingen mogelijk waren en het totaal ver boven de 100 procent uitkomt. De volgorde van de categorieën naar meeste/minste schendingen komt wel min of meer overeen: ongewenste omgangsvormen het zijn het meest genoemd, gevolgd door misbruik van bevoegdheden en verspilling of wanprestatie.

Tabel 6 geeft een antwoord vanuit onze data op de vraag naar de omvang van integriteitsschendingen in Nederland, en een eerste indruk van de aard ervan door een opdeling in negen categorieën. Merk op dat het hier gaat om waargenomen (vermoedens van) schendingen van 7315 respondenten; meer dan 70 procent had immers aangegeven geen misstand te hebben waargenomen. Of er dan sprake is van veel of weinig integriteitsschendingen hangt af van het perspectief. Het toont ieder geval weer aan dat het een onderwerp is dat aandacht behoeft: ons onderzoek laat zien dat er sterke aanwijzingen zijn dat er nogal eens iets misgaat in ons openbaar bestuur. Als de aanwijzingen uit deze enquête immers overeenkomen met de werkelijkheid, is 2 procent van de Nederlandse ambtenaren getuige van corruptie geweest de afgelopen twee jaar. Dat zou dus om een fors aantal gevallen gaan. En zo'n 8 procent van de Nederlandse ambtenaren zou te maken hebben gehad met ongewenste omgangsvormen.

We willen nogmaals benadrukken dat het hier om percepties gaat. Of het in alle gevallen daadwerkelijk om integriteitsschendingen gaat – zo hier al een eenduidig en gedeeld normenkader voor bestaat – hebben wij niet vastgesteld. Toch is duidelijk dat bijna een kwart (22 procent) van onze ambtenaren het vermoeden heeft van iets dat wij als integriteitsschending zouden kwalificeren. Op basis van eerder onderzoek, waarvan we iets aan het begin van deze studie hebben genoemd, hadden we een lager aantal verwacht.

Wat opvalt is dat overheidsmedewerkers vaak aangeven last te hebben van ongewenste omgangsvormen en redelijk 'kleine' vergrijpen als algemeen profiteren van de organisatie (fraude of wanprestatie en verspilling) door werkuren niet na te leven of middelen van de organisatie te misbruiken. Vaak wordt er bij integriteitsschending aan fraude en corruptie gedacht; het is nu helder dat het begrip veel breder is en de aandacht zich niet tot deze schendingen moet beperken. Fraude en corruptie maken samen slechts 15 procent uit van de hier beschreven schendingen. Uit eerdergenoemd onderzoek van Huberts e.a. (2012) onder raadsgriffiers bleek dat van de interne integriteitsonderzoeken 23 procent om fraude en corruptie ging. Ook daar betroffen de meest gemelde integriteitsonderzoeken andere schendingen, vooral ongewenste omgangsvormen, gevolgd door fraude, misbruik van middelen en overschrijding van regels.

Maar is de omvang van het aantal schendingen nu groot te noemen en is deze – bijvoorbeeld door de crisis – toegenomen? Dat zijn twee zeer lastig te beantwoorden vragen.

In de 'Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector' (USB0-Advies, 2008) van de Universiteit Utrecht in opdracht van het ministerie van BZK werd de vraag gesteld aan hetzelfde Flitspanel als hier (wel was toen de onderwijssector niet geselecteerd): 'Heeft u in de afgelopen twee jaar in uw werk vermoedens gehad van misstanden?' 12,8 procent gaf toen aan van wel. In dit onderzoek is dat 28 procent, meer dan een verdubbeling. Dat kan wijzen op een toename van het aantal ambtenaren dat een misstand vermoedt in de werkomgeving, bijvoorbeeld door de financiële en economische crisis sindsdien. Maar dan is het van belang op te merken dat in de toelichting van het onderzoek van het USB0-Advies-onderzoek, 'misstanden' anders werd geformuleerd: 'Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ernstige strafbare feiten, het misleiden van justitie, een (grote) schending van regels, een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid, het bewust achterhouden van informatie hierover, of een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar kan brengen.' Dit is 'strenger' geformuleerd dan hier, en dat zal een van de factoren zijn die de toename verklaren van het aantal respondenten dat de vraag bevestigend heeft beantwoord. Helaas heeft USB0-Advies niet gevraagd om in een open vraag de misstand nader te omschrijven, zodat vergelijken lastig is. Wel is gevraagd te specificeren in een zestal onduidelijke en overlappende categorieën. 72,5 procent gaf daarbij aan dat het om 'Een (grote) schending van regels, bijvoorbeeld een gedragscode' ging. Dit kan heel veel inhouden.

Samenvattend weten we nu dus meer over de omvang van integriteitsschendingen binnen de overheid – nauwkeuriger: hoe vaak welke type schendingen gepercipieerd worden – maar hangt de kwalificatie 'veel' of 'weinig' af van het perspectief. Net als uit eerder onderzoek (bijvoorbeeld De Graaf, Huberts, & Nelen, 2008; Huberts, et al., 2012) blijkt zowel de interpretatie valide dat het glas halfvol is als dat het halfleeg is. Zonneklaar is dat er nogal eens iets misgaat en er dus alle redenen zijn voor waakzaamheid, goed integriteitsbeleid en goede interne meldsystemen. 'De omvang van de problemen moet niet worden overdreven. Tegelijk laten de gegevens zien dat integriteitsdilemma's en -schendingen tot de werkelijkheid van elk bestuur behoren, ook in Nederland, hetgeen het belangrijk maakt dat het openbaar bestuur daarop alert is.' (Huberts, et al., 2012).

De aard van de schendingen

Hoe zien die corruptiegevallen en ongewenste vormen er precies uit, waar gaat het dan om? Met andere woorden, wat is de aard van de Nederlandse integriteitsschendingen? In deel II van dit rapport gaan we gedetailleerd in op de analyse en resultaten van de open vraag om de schending te omschrijven, opgedeeld per categorie schending. Ook komen we daar – exploratief – uit op subcategorieën van enkele van de negen typen schendingen. De uitkomst van die analyse is weergegeven in tabel 7.

TABEL 7: MISSTANDEN PER CATEGORIE INCLUSIEF SUBCATEGORIEËN

| Type misstand | Frequentie |
|--|-------------|
| Dubieuze beloften of giften | 13 |
| Misdragingen in eigen tijd | 31 |
| Onverenigbare functies en bindingen | 128 |
| Misbruik van (toegang tot) informatie | 137 |
| Corruptie/omkoping | 147 |
| – <i>Vriendjespolitiek</i> | 133 |
| – <i>Overig</i> | 5 |
| – <i>Aanbestedingsregels overtreden</i> | 22 |
| – <i>Omkoping</i> | 14 |
| Fraude, diefstal of verduistering | 176 |
| – <i>Fout declareren</i> | 31 |
| – <i>Diefstal</i> | 68 |
| – <i>Algemeen profiteren</i> | 77 |
| Verspilling of wanprestatie | 427 |
| – <i>Werkuren</i> | 129 |
| – <i>Verkeerd naleven uren</i> | 89 |
| – <i>Privézaken</i> | 40 |
| – <i>Gemarginaliseerd</i> | 45 |
| – <i>Verantwoordelijkheid leed werkvloer</i> | 19 |
| – <i>Niet-representatief</i> | 15 |
| – <i>Alcohol</i> | 28 |
| – <i>Overig</i> | 191 |
| Misbruik van bevoegdheden | 527 |
| – <i>Onderwijs</i> | 50 |
| – <i>Naleven wetten, regels en procedures</i> | 100 |
| – <i>Aanbestedingsregels overtreden (overlap met bevoegdheden)</i> | 22 |
| – <i>Kritiek</i> | 61 |
| – <i>Individuele bevoegdheid</i> | 165 |
| – <i>Overig</i> | 151 |
| Ongewenste omgangsvormen | 568 |
| – <i>Intimidatie</i> | 148 |
| – <i>Bedreiging</i> | 41 |
| – <i>Overig</i> | 379 |
| Totaal | 2154 |

De categorie waarin de meeste misstanden worden ervaren, is 'ongewenste omgangsvormen' (568). De variëteit aan antwoorden die binnen deze categorie vallen is groot, maar toch ontstaat het beeld dat er sprake is van een grimmige stemming op de werkvloer in de verschillende organisaties binnen de Nederlandse overheid. De subcategorie die opvalt binnen deze hoofdcategorie is 'intimidatie' (148). 'Bedreiging' wordt ook relatief vaak genoemd (41). Dit kan gaan om zowel fysieke bedreiging als dreiging met negatieve sancties, zoals looninhouding of ontslag. Ten slotte is opvallend in de overige antwoorden dat pesten en vrouwonvriendelijk gedrag vaak genoemd zijn.

De op een na grootste categorie misstanden is die van misbruik van bevoegdheden (527); ook hier gaat het dus vaak om onderling gedrag. Hier vallen ten eerste alle handelingen onder die afwijken van de norm en in het belang zijn van de organisatie en ten tweede ook misbruik van individuele bevoegdheden, zoals machtsmisbruik. De grootste subcategorie bevat misstanden die betrekking hebben op het overtreden van de norm van de individuele bevoegdheid (165). Het gaat bij deze antwoorden vaak om misbruik van de positie door ondergeschikten of collega's te laten doen wat de 'pleger' wil of om het doorvoeren van processen of beslissingen tegen beleid of adviezen in. Vaak lijkt het misbruiken van de individuele bevoegdheden ook samen te gaan met intimidatie. Deze subcategorie kent dan ook grote overlap met ongewenste omgangsvormen. Wat verder opvalt is dat er relatief veel misbruik van bevoegdheden wordt ervaren binnen onderwijsinstellingen (50). Relatief vaak wordt bijvoorbeeld gemeld dat de resultaten van studenten worden aangepast om wel in aanmerking

voor overgang of een diploma te komen. Het verkeerd behandelen van criticasters, melders en klokkenluiders komt in deze categorie ook redelijk vaak voor (61). Ten slotte is de op een na grootste subcategorie binnen 'misbruik van bevoegdheden' het niet naleven van wetten, regels en procedures (100). Hierbij gaat het om antwoorden waarin respondenten letterlijk noemen welke regels of procedures niet worden nageleefd; vaak noemen zij aanbestedingsregels die overtreden worden. Opvallend is daarbij ook dat meerdere respondenten noemen dat sollicitatieprocedures niet gevolgd worden om vriendjes of bekenden te kunnen aannemen. Deze subcategorie kent overlap met de subcategorie 'vriendjespolitiek' onder 'corruptie'.

De derde 'grote' categorie is 'wanprestatie en verspilling' (427). Verspilling is nalatig, onoplettend of onverschillig gebruik van overheidsmateriaal, -tijd en -financiën. Verspilling door werkuren niet na te leven of andere dingen te doen onder werktijd, spant de kroon (129). Het gaat dan om medewerkers die hun werkuren niet naleven door bijvoorbeeld te vroeg naar huis te gaan (89) of die privé-zaken regelen onder werktijd, zoals e-mails schrijven voor het eigen bedrijf of boodschappen doen onder werktijd (40). Daarnaast is een aantal subcategorieën binnen 'wanprestatie' aan te maken: 'het marginaliseren of bewust minder invloedrijk proberen te maken van mensen' (45), 'alcoholmisbruik tijdens werktijd' (28), 'geen verantwoordelijkheid dragen voor leed op de werkvloer' (19), 'niet-representatief gedrag vertonen in functie' (15) en 'pornowebsites bezoeken tijdens het werk' (<10). Het is opvallend dat respondenten relatief vaak benoemen dat zij 'kleine' vergrijpen zoals de werkuren niet naleven, of privé-zaken doen onder werktijd aanmerken als misstand.

De 'grote drie' categorieën van schendingen betreffen schendingen die in alle organisaties – ook private – aangetroffen (kunnen) worden. Het gaat om omgangsvormen en verspilling. Er zijn vier 'middenmoot'-categorieën, die een gemiddeld aantal antwoorden van rond de 150 hebben en veelal met de specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheid van doen hebben: 'corruptie'; 'fraude, diefstal of verduistering'; 'onverenigbare functies en bindingen' en 'misbruik van informatie'. In deze categorieën wordt veelal onterecht privaat voordeel gehaald uit publieke functies/mogelijkheden. Dit zijn categorieën schendingen die – bij het openbaar worden – extra schadelijk zijn voor het vertrouwen in de overheid.

Van de 147 corruptie-antwoorden valt verreweg het grootste deel (133) onder de noemer 'vriendjespolitiek'. Het gaat dan vaak over het toespelen van banen en opdrachten aan bekenden. Corruptie door omkoping wordt veertien keer genoemd. Dit viel ook al op bij 'misbruik van bevoegdheden'. Het Nederlands openbaar bestuur is dus kwetsbaar waar het gaat om vrienden en familie die belangen hebben bij besluiten en bevoegdheden van ambtenaren. Hoe specifiek dit voor Nederland is – corruptie in de polder – valt lastig te zeggen. Maar omgekeerd is wel helder dat, als we het over corruptie in Nederland hebben, het in Nederland met name gaat over het bevoordelen van familie en vrienden (zie ook: De Graaf & Huberts, 2008).

Binnen de hoofdcategorie 'fraude' wordt het meest melding gemaakt van algemeen profiteren van de organisatie (77). Dit uit zich bijvoorbeeld in de vorm van het misbruiken van laptops, dienstauto's of regelingen of het ongeoorloofd geven van feesten. Misbruik van de dienstauto noemen meerdere respondenten. Diefstal en verduistering komt 68 keer voor en bewust verkeerd declareren waarbij de fout in het voordeel is van de pleger, 31 keer.

Bij 'onverenigbare functies en bindingen' gaat het om situaties waarin sprake is van belangenverstremming (128). Misbruik van informatie is ook een categorie waarin antwoorden redelijk eenduidig waren. Misstanden onder deze noemer hebben altijd betrekking op het misbruiken of manipuleren van al dan niet vertrouwelijke informatie, voor het dienen van belangen die de informatie in feite niet zou moeten dienen.

Ten slotte zijn er nog twee 'kleine' categorieën misstanden: 'wangedrag in de vrije tijd' (31) en 'giften' (13). Hierbij gaat het respectievelijk om schadelijk gedrag of het begaan van strafbare feiten buiten de officiële functie-oefening om en het aannemen van giften, diensten, middelen, voordelen of beloften die meer in het eigen belang zijn dan in het belang van de organisatie. Wangedrag in de vrije tijd loopt uiteen van verkeersovertredingen tot dealen en van het inhuren van prostituees tot rijden onder invloed.

DEEL II

DE AARD VAN DE SCHENDINGEN NADER GESPECIFICEERD EN UITGELEGD

In dit deel van het rapport gaan we gedetailleerd in op de resultaten van de open vraag om de schending te omschrijven, opgedeeld per categorie schending. Voor elke categorie geven we eerst een algemene beschrijving van wat de categorie precies inhoudt in dit onderzoek, waarbij we nauw aansluiten bij Van der Heuvel et al. (2002). Om zo transparant mogelijk te zijn over de keuzes die gemaakt zijn bij de analyses en kwalificaties, besteden we per categorie eerst kort aandacht aan de definitie van het betreffende type schending. Naast de algemene definitie van de categorie weiden we ook uit over eventuele subcategorieën die aangebracht zijn binnen de hoofdcategorie. Deze subcategorieën zijn niet eerder in onderzoek gehanteerd; ze zijn exploratief in dit onderzoek naar boven gekomen.

De belangrijkste elementen in deze sectie zijn echter de antwoorden van de respondenten zelf; ze geven een meer gedetailleerd beeld van de aard van de integriteitsschendingen. De antwoorden worden weergegeven in *cursief* en zijn zo min mogelijk aangepast. Alleen als het de leesbaarheid van de antwoorden bevorderde zijn aanpassingen gepleegd. In enkele gevallen zijn specifieke functies, namen van afdelingen of organisatie-onderdelen weggehaald of vervangen om de anonimiteit van respondenten te waarborgen.

Bij het selecteren van antwoorden van respondenten hebben we eerst gezocht naar antwoorden die binnen een categorie of subcategorie kenmerkend zijn voor de categorie. Als binnen een (sub)categorie antwoorden veel van elkaar afwijken, hebben we ervoor gekozen om meer citaten te presenteren dan wanneer antwoorden minder van elkaar afwijken.

Corruptie (147 keer)

Corruptie wordt hier gezien als het misbruiken van macht voor eigen gewin met omkoping. Bij corruptie handelt een ambtenaar in het belang van een externe of een derde partij vanwege voordelen die beloofd of gegeven zijn. Voordelen kan de derde partij aan de ambtenaar geven, maar de ambtenaar kan er ook zelf om gevraagd hebben. Het hoeft niet altijd geldelijk gewin te zijn, het kan ook gaan om indirecte persoonlijke gunsten of voordelen, bijvoorbeeld voor de eigen politieke partij, familie of vrienden. Corruptie in de vorm van vriendjespolitiek heeft betrekking op handelen waarbij voordelen toegezegd of gegeven worden met eigen gewin, door familie, vrienden, kennissen of iemands eigen bedrijf te bevoordelen.

Binnen de steekproef is 147 keer sprake van corruptie. Verreweg het grootste deel (133) van de antwoorden dat getypeerd is als corruptie heeft betrekking op vriendjespolitiek. De omvang van corruptie in tabel 6 lijkt groot; dit kan nu gespecificeerd worden als 'corruptie in de polder' (G. Van den Heuvel, 1998). Het gaat bij deze subcategorie vaak om het toespelen van banen of opdrachten aan bekenden of vrienden. Enkele voorbeelden van het toespelen van banen:

'Aanstellen van mensen die bekenden zijn van de beleidsmakers.'

'Een collega is opzettelijk slecht beoordeeld opdat daarmee de weg kon worden vrijgemaakt voor de aanstelling van een (werkloze) partner van een andere collega.'

'Vriendjespolitiek, het toeschuiven van banen zonder de banen volgens de bestaande regels openbaar te maken. Geen actie ondernomen.'

'Personeelsbeleid eigen vriendjes aannemen, lijkt Bassie en Adriaan wel zo van 'hallo vriendjes en vriendinnetjes''

Bij het bevoordelen van bekenden bij de gunning of aanbesteding van opdrachten valt op dat respondenten vaak noemen dat 'de overtreders' de (Europese) aanbestedingsregels niet nakomen of deze overtreden. Binnen de categorie 'misbruik van bevoegdheden' komt dit type antwoorden ook een aantal keer voor. In beide categorieën komt het tezamen 22 keer voor dat respondenten het passeren of niet-naleven van aanbestedingsregels noemen. Voorbeelden hiervan:

'Bevoordeling van de partner van iemand in de top door het geven van opdrachten aan het bedrijf van deze partner buiten de aanbesteding- en inkoopregels om.'

'Bij gunning van werk niet alle inschrijvers op dezelfde wijze beoordelen.'

'Het niet Europees aanbesteden van opdrachten aan bevriende relaties.'

Voorbeelden waarbij niet specifiek wordt benoemd dat aanbestedingsregels overtreden worden, maar wel sprake is van het gunnen van opdrachten aan vrienden of bekenden:

'Het is een vermoeden dat een collega prijzen van aannemers doorgeeft aan een bevriende aannemer, zodat hij zijn prijs lager kan indienen. Het werk wordt hem gegund. De klussen zijn over het algemeen niet groot, maximaal

15.000 euro. Het betreft een vermoeden, ik zal het niet waar kunnen maken en daarom zal ik het niet melden.'
'Oneigenlijke toekenning van opdrachten aan familieleden en bekenden (meerdere gevallen).'
'Eigen partners van de administratieve krachten, wordt als eerste gevraagd of ze tegen vergoeding werkzaamheden voor het rijk willen uitvoeren.'

Naast vriendjespolitiek bij het gunnen van banen en opdrachten is er nog een klein aantal (5) overige antwoorden in de subcategorie 'vriendjespolitiek' te plaatsen:

'Vrouwelijke medewerker wordt door leidinggevende voorgetrokken en heimelijk beloond zonder collega's daarvan in kennis te stellen.'
'Leerling met unanieme vmbo-3 bevordering (door lesgevend team) bleek na de vakantie tóch in havo-3 te zitten door beslissing van schoolleiding: leerling was dochter van teamleider (lid van diezelfde schoolleiding).'

Binnen de categorie 'corruptie' wordt er naast de 133 keer corruptie in de vorm van vriendjespolitiek ook veertien keer melding gemaakt van corruptie in de vorm van omkoping tegen geld of goederen.

'Topmanager op uitnodiging van leverancier ruim een week op kosten van die leverancier in de USA geweest onder mom van klantenonderzoek. Gemeld bij directie en vertrouwenspersoon, niets mee gedaan. Vervolgens wordt er voor miljoenen ingekocht bij die leverancier.'
'Een toezichthouder is van een bepaald werk gehaald. De politiek (externe) heeft hem ervan beschuldigd een zomerhuisje van de aannemer te hebben ontvangen.'
'Snoepreises in samenhang met omvangrijke opdrachten.'

Fraude, diefstal of verduistering (176 keer)

Uit de analyse is naar voren gekomen dat 176 (delen van) antwoorden te typeren zijn als fraude. De definitie van fraude is hier: voordeel onttrekken aan de organisatie voor eigen gewin zonder dat er een derde partij in beeld is. Daaronder vallen diefstal en verduistering, maar ook het misbruik van organisatiemiddelen, zoals discutabel declaratiegedrag en het profiteren van middelen, zoals een dienstauto of andere middelen die tot de beschikking van de overheidswerknemer staan.

Bij sommige antwoorden was het lastig om te bepalen of een vermoede misstand binnen de categorie 'fraude' of 'misbruik van bevoegdheden' hoorde. Een voorbeeld is dat een respondent 'datagegevens aanpassen' noemt als misstand. Uit het aanpassen van datagegevens zouden persoonlijke voordelen kunnen voortkomen. In de meeste gevallen was niet duidelijk of er ook sprake is van eigen gewin. Er is daarom voor gekozen om antwoorden die geen duidelijke aanwijzingen bevatten waaruit blijkt dat de individuele pleger voordelen heeft behaald, onder de categorie 'misbruik van bevoegdheden' te plaatsen. Die gaat immers over het afwijken van regels en voorschriften die gelden voor de organisatie of de medewerker om bijvoorbeeld 'de klus te klaren'.

'Fout declareren' komt binnen deze categorie 31 keer voor en wordt onder deze categorie geplaatst omdat de assumptie is dat het om diefstal gaat. Er wordt immers via verkeerde declaraties op onrechtmatige wijze bezit genomen van financiële middelen. Verkeerd declareren had ook onder 'wanprestatie' of 'verspilling' kunnen vallen, omdat het gaat om verspilling van overheidsfinanciën. Van den Heuvel et al. (2002) benadrukken dat er bij verspilling sprake is van nalatig of onoplettend gedrag, en bij fout declareergedrag lijkt er vaak sprake te zijn van bewust de zaken anders voorstellen. Voorbeelden van verkeerd declareren:

'Tijdrekenen zodat een avondmaaltijd kan worden gedeclareerd.'
'Het declareren van kilometers terwijl deze niet zijn gereden ... een lunchvergoeding declareren terwijl er boodschappen voor zijn gedaan en een verslag maken van een controle bij een bedrijf terwijl je er nooit geweest bent.'
'Mijn leidinggevende vertoefde een halfjaar in het buitenland, zonder dat daar ook maar enige verantwoording naar de organisatie over werd afgelegd. Declareerde woonlasten terwijl hij bij zijn vrouw in het buitenland woonde.'

Naast de subcategorie 'declareren' is er ook een aantal gevallen van 'diefstal en verduistering' te onderscheiden (68 keer).

'Bij een interne verhuizing werden geld en goederen meegenomen door een conciërge. Het is me niet duidelijk geworden of alles weer op het werk is teruggekomen.'
'Verduistering van kantoorbehoefte en documenten.'
'Diefstal van materialen, zoals pakken printerpapier en pakken koffie.'

De rest van de antwoorden in de categorie 'fraude' (77) heeft betrekking op het algemeen profiteren van de organisatie. Misbruik van de dienstauto wordt daarbij vaak genoemd. Voorbeelden:

'Afwijken van dienstautoregeling t.b.v. privé-ritten.'
'Dezelfde persoon misbruikt regelingen (gebruik dienstauto/treinkaartjes voor privéritten, abonnementen op kosten werkgever e.d.).'

'Oneigenlijk gebruik van beschikbare middelen, bijv. voor € 500,- bellen in de vakantie op kosten van de zaak. Slordig omgaan met laptops, telefoons, iPad enz. Vreemde verhalen over beschadigingen, verlies of diefstal. Toestellen die kapot gaan als er een nieuw model uitkomt. Toestellen die kapotgaan door breuk nadat er eerst een aantal meldingen zijn over het gebruik. Maak hem maar kapot dan krijg ik wel een nieuwe.'
'Een leidinggevende die een groot en duur feest organiseert voor het management en familieleden op kosten van het werk. Talloze Antillen-reisjes waar nooit over wordt teruggekoppeld in enig overleg.'

Wanprestatie en verspilling (427 keer)

Van den Heuvel et al. (2002) definiëren verspilling als: het nalatig, onoplettend of onverschillig gebruik van overheidsmateriaal, -tijd en -financiën. Wanprestatie duiden zij als het met opzet niet (zo) effectief en efficiënt functioneren als binnen het bereik van de mogelijkheden ligt. Een verscheidenheid aan antwoorden valt binnen deze categorie (427 antwoorden) en kan weer onderverdeeld worden in verschillende subcategorieën.

Het eerste wat opvalt in deze categorie antwoorden is dat veel respondenten benoemen dat zij collega's of medewerkers in hun omgeving misbruik zien maken van werkuren (129). Sommige respondenten noemen dit frauderen, maar wij hebben ervoor gekozen om het misbruiken van werkuren niet aan te merken als fraude. De verspilling van werktijd komt voornamelijk doordat plegers werkuren verkeerd invullen of niet invullen, of dat ambtenaren misbruik maken van werktijd door privé zaken te doen in uren die bedoeld zijn voor werk. Privé zaken afhandelen in werktijd neemt soms ook de vorm aan van werken voor het eigen bedrijf in de tijd dat men eigenlijk voor de overheidsorganisatie moet werken.

Voorbeelden van het verkeerd naleven van werkuren (89 keer):

'(Over)uren schrijven die niet (volledig) gemaakt zijn.'
'Werktijden worden erg slecht nageleefd en hier wordt niets aan gedaan, het management doet vrolijk mee (sporten, boodschappen doen in de baas zijn tijd).'
'Bij de vorige dienst waar ik werkzaam was bleek dat een of meerdere collega's hun werkuren elders doorbrachten en deze werkuren besteedden aan alles behalve werkzaamheden voor de werkgever. Deze collega's hebben zelfs flexibele beloningen ontvangen. Waarschijnlijk omdat ook de betreffende leidinggevenden hetzelfde gedrag vertoonden.'
'Fraude met uren, werkopdrachten niet uitvoeren regelmatig ziek melden, bij voorkeur in de vakantietijd (!) of voor, na de feestdagen. 1 x ontslag. Anderen komen ermee weg verbaal en slijmen met teamleider.'
'Thuiswerken aanwenden om een dag vrij te nemen.'

Voorbeelden van privé zaken regelen onder werktijd (40 keer):

'Werkzaamheden uitvoeren voor een eigen bedrijf tijdens werktijden: telefoneren, twitteren, LinkedIn, mailen, het schrijven van stukken.'
'Misbruik maken van bewegingsvrijheid bij invulling van eigen werkzaamheden tbv privé activiteiten tijdens werktijd.'
'Medewerker was 70% van de werktijd bezig met privé zaken: telefoon, internet, eten, winkelen. Kreeg toestemming om halve dagen thuis te werken en daar was geen controle op, er werd geen werk naar huis genomen en er werd nauwelijks/geen werk gedaan.'
'Het tegen betaling verrichten van diensten in de tijd van de werkgever.'

De rest van de antwoorden – buiten het misbruik van werkuren om – heeft betrekking op wanprestatie. Wanprestatie is het met opzet niet (zo) effectief en efficiënt functioneren als binnen het bereik van de mogelijkheden ligt (H. Van den Heuvel, et al., 2002). Wat er precies binnen het bereik van mogelijkheden ligt en of een pleger daar niet voldoende effectief of efficiënt naar heeft gehandeld, is niet voor alle antwoorden te bepalen. Bij de eerste analyse, waarbij alle antwoorden werden doorgelezen, hebben we ervoor gekozen om antwoorden die een vaag vermoeden van wanprestatie hadden in deze categorie te plaatsen. Na de eerste fase van de analyse was de categorie zodoende een 'restcategorie'. De antwoorden binnen deze categorie zijn een tweede keer beoordeeld op of er wel echt sprake was van een misstand. Daarbij hebben we de afbakening van Van den Heuvel et al. (2002) continu in het achterhoofd gehouden. Daarnaast is er ook gekeken of er in meer of mindere mate sprake was van een aantasting van de integriteit van de organisatie of van de ambtenaar als persoon. Als er louter sprake was van de integriteit van de persoon, is dat niet als een overheidsintegriteitsschending aangemerkt.

Ondanks de grote variëteit aan antwoorden in de categorie 'wanprestatie', was er toch een aantal antwoorden onder te brengen in een subcategorie. De eerste subcategorie is 'gemarginaliseerd worden' (45). Gedrag of handelingen die hieronder vallen, hebben raakvlakken met ongewenste omgangsvormen, omdat er sprake is van een ongelijke behandeling van medewerkers. Wederom doet zich dus het probleem voor hoe de omschrijvingen te classificeren. Maar wellicht is het stempeltje dat er nu op gezet wordt niet het belangrijkste; het belangrijkste zijn de omschrijvingen zelf, die geven de beste indruk waar het de respondent om gaat. Marginaliseren noemen zij vaak. Wat zij daarmee bedoelen, is dat bewust wordt getracht mensen aan de kant te zetten en dat plegers met opzet bepaalde medewerkers of bepaalde groepen minder

invloedrijk proberen te maken. Soms gaat dit marginaliseren gepaard met pestgedrag en een aantal keer wordt genoemd dat men gemarginaliseerd werd tijdens of na ziekteverlof.

'Vervolgens hebben de leidinggevende en HRM samen een nepbeoordeling geschreven om dossiervorming te kunnen starten met de intentie mij te lozen. Tussen de regels werd ik persona non grata verklaard, pesterijen, etc.'

'Op weinig gebaseerd wantrouwen van medewerker en vervolgens zo vasthouden dat medewerker uiteindelijk via non-actief naar uitstroom gaat.'

'Groep werknemers die zich keren tegen een persoon terwijl dit ongegrond is. Persoon in kwestie werd, en wordt nog steeds, 'gepest'.'

'Doordat in de ogen van een teamleider een medewerker onvoldoende presteerde, werd hierdoor door een andere leidinggevende bijval gegeven. Hierdoor wist de afdelingschef zich sterk genoeg om de medewerker, ondanks een voldoende beoordeling, met een 'regeling' naar huis te sturen. Deze regeling kostte de medewerker een aanzienlijk vermogen.'

'Het werk van de collega werd, onterecht, volledig afgekraakt. Het karakter van de collega werd volledig afgekraakt. De collega werd bedreigd met sancties als die naar een vertrouwenspersoon zou gaan.'

'Tijdens ziekte werd ikzelf op een zijspoor gezet. Mijn overgenomen werk werd niet weer aan mij toe vertrouwd. Ziekte (3 TIA's) werd aan mij zelf toegeschreven. Afspraken werden gemaakt maar ik moest zelf regelen hoe en wat. Hoewel ik verscheidene keren aangegeven had dat ik dat niet kon i.v.m. mijn ziekte. Pas na overplaatsing op eigen verzoek kon ik volledig re-integreren.'

Twee andere subcategorieën waar een aantal antwoorden in te plaatsen is, zijn 'geen verantwoordelijkheid dragen voor (leed op) de werkvloer' (19) en 'niet-representatief gedrag' (15). Respectievelijk gaat het hier om het niet serieus nemen van of onverschillig omgaan met zaken en medewerkers die onder iemands verantwoordelijkheid vallen en om gedrag dat in functie wordt vertoond – eventueel en plein public – dat niet bij de functie past, niet representatief is of zelfs schade doet aan de organisatie.

Enkele voorbeelden binnen de eerste subcategorie:

'Een aantal collega's had een burn-out. Er is te weinig gedaan om deze mensen te begeleiden. Waardoor ze niet meer terug konden op de werkvloer.'

'Aangegeven door de baas en P&O dat de gemeente niet aansprakelijk was voor geleden schade door de ambtenaar toen er geweld optrad nadat een klant op een centimeter na het gemeentehuis was binnengereden met een auto en meteen door de politie overmeesterd werd, die nog aanwezig was. En dit na 30 jaar met allerlei gevaarlijke klanten omgegaan te zijn zonder ooit echt gewond geraakt te zijn, in tegenstelling tot vele collega's die wel gewond zijn geraakt.'

'Door toedoen van direct leidinggevende was ik er psychisch zo aan toe dat ik zelfs jaren later er nog last heb van o.a. angststoornissen en nachtmerries. Ik was er zo slecht aan toe dat ik een einde aan mijn leven wilde maken. Ik heb dat toen ook aangegeven. Er werd mij beloofd geld binnen de organisatie vrij te maken voor behandeling. Toen het echter erop aankwam moest ik dat maar zelf betalen. Tijdens een veiligheidsonderzoek naar het welzijn en welbevinden van de medewerkers onder het schoolbestuur heb ik dat ook aangegeven. De uitslag van het onderzoek is toen weggemoffeld. Er is concreet niet ingegrepen; de toenmalige leidinggevendenden zijn nog steeds in functie.'

En voorbeelden van niet-representatief gedrag:

'Collega die constant met zijn gedrag en uitspraken de organisatie in een slecht daglicht stelde, terwijl er op zijn eigen functioneren ook genoeg viel aan te merken.'

'Collega voerde seksuele handelingen uit, bij een andere collega. De ruimte was toegankelijk voor iedereen en iedereen kon de betrokken personen dus ook betrappen. Het gaat hier om een vmbo-school, waar dus ook leerlingen zeer gemakkelijk binnen hadden kunnen komen.'

'In volle treincoupé uitvoerig spreken over het functioneren van rechters en leidinggevendenden van de rechtbank.'

'Op Facebook c.q. in sociale media afgeven op onze organisatie, terwijl kenbaar is bij welke club je werkt.'

Opvallend is dat een aantal keren respondenten aangeven dat er misstanden ontstaan door het gebruik van alcohol (28 keer). Soms gaat het om alcoholgebruik tijdens werktijd en soms om alcoholgebruik in privé-tijd die het werk beïnvloedt. Soms is het niet duidelijk of het om alcoholgebruik binnen of buiten werktijd gaat. Net als bij alle andere antwoorden hebben respondenten soms slechts een vermoeden van alcoholmisbruik, maar zijn er soms ook duidelijke aanwijzingen dat de misstand daadwerkelijk plaatsvindt.

'En herhaaldelijk drankgebruik tijdens werktijden. Wordt door bestuur getolereerd zonder actie te ondernemen.'

'Ik heb aan mijn chef doorgegeven dat een docent aan mijn balie naar de alcohol rook, de leerling die naast hem stond ging steeds een stukje achteruit zodat hij niet in de stank stond.'

'Drinken terwijl je piket hebt. Wanneer er dan een melding komt kan het zo zijn dat de burger of mensen van andere instanties ruiken dat de collega alcohol heeft genuttigd.'

'Groep medewerkers die tijdens werktijd alcohol nuttigde. Na onderzoek zijn mensen officieel gewaarschuwd. Een medewerker is vertrokken. Er is een gedragscode alcoholgebruik in de instelling ingesteld.'

Iets minder dan de helft van de antwoorden was niet onder te verdelen in specifieke subcategorieën (191). Per antwoord is gekeken of er sprake was van een misstand of niet. Het kan bij deze overige antwoorden zowel gaan om verspilling als om wanprestatie en antwoorden kunnen variëren van 'ondermaatse rapportage van observaties' tot 'studenten en docenten tegen elkaar uitspelen' en van 'te bureaucratische afdelingen die de uitvoering belemmeren' tot 'collega heeft anorexia en functioneert daardoor slecht'. Hieronder geven we enkele voorbeelden van antwoorden die binnen deze categorie geplaatst zijn en niet duidelijk onder te brengen waren in een subcategorie. Opvallend is dat binnen deze categorie een enkele keer wordt genoemd (<10) dat men iemand betrappt had op of een vermoeden had van pornowebsites bezoeken.

Voorbeelden:

'Directie functioneert niet. Organisatie loopt terug van 1000 leerlingen naar 500 leerlingen. Verantwoordelijken blijven nog jaren vrolijk zitten. Uiteindelijk volgt degradatie van enkele leidinggevendenden met behoud van directie salaris.'

'Een medewerker heeft voor de tweede keer in een aantal jaren porno- en datingsites op een pc van de werkgever in kantoortijd bezocht. Na de eerste waarschuwing is het een aantal jaren goed gegaan.'

'Niet functioneren in de functie waarvoor men is aangesteld. Niet die kennis, kunde en ervaring hebben om doelmatig te functioneren.'

'Het tegen de beleidsregels in afboeken van honderden opsporingswaardige zaken zonder daarover de aangevers te informeren in opdracht van chefs die hun wanprestatie daarmee verdoezelen. Dit alles in een sfeer van elkaar niet durven aanspreken en elkaar vooral aardig vinden. Niet denken aan de klant en diens belangen, maar het zo regelen dat je het jezelf zo gemakkelijk mogelijk maakt. Regelrecht bedonderen van aangevers en verkrachten van de rechtsorde.'

'Een bepaalde taak werd nauwelijks uitgevoerd, terwijl daar geld voor werd uitgetrokken. Het op die begrotingspost ingehuurde personeel wordt aan andere taken gezet.'

'Verhuur van provinciale kantoorruimte aan een commerciële partij, waarbij eigen personeel wordt benadeeld.'

'We verkopen producten aan particuliere organisaties, waarbij mijns inziens misbruik wordt gemaakt van overheids-subsidies en ESF-gelden.'

'Er zijn medewerkers zonder enige geldige reden uit hun mandaat gezet. Ook is er binnen de organisatie slecht of niet geluisterd naar problemen die op de werkvloer afspelen, en is er niet adequaat op gereageerd – wanbeleid dus.'

Misbruik van bevoegdheden (527 keer)

Lasthuizen (2008) definieert misbruik van bevoegdheden als: handelingen die afwijken van de norm in het belang van de organisatie. Het heeft betrekking op het niet naleven of afwijken van geldende regels en voorschriften die gelden voor de organisatie of de medewerker. Hieronder valt bijvoorbeeld het misbruiken of negeren van beleid, procedures en wetten om 'de klus te klaren', om resultaten te behalen of om effectiviteit te bevorderen. Van den Heuvel et al. (2002) benadrukken dat binnen deze categorie misstanden het idee van 'het doel heiligt niet de middelen' geldt. Het doel op zichzelf kan nog zo achtenswaardig zijn (boeven vangen), het mag nooit met illegale (buitenwettelijke) of moreel ontoelaatbare middelen worden bereikt (middelen in strijd met de wet bijvoorbeeld).

Onder deze categorie vallen, naast gedragingen die afwijken van organisatieregels, ook gedragingen van het individu die als misbruik van de individuele bevoegdheden kunnen worden gezien. Denk aan misbruik van een hogere positie in de hiërarchie of misbruik van status om ondergeschikten onder druk te zetten. Het was soms lastig te bepalen of iets als fraude of als misbruik van bevoegdheden aan te merken was. We hebben er uiteindelijk voor gekozen om, als er bij gedragingen van het individu geen sprake was van eigen gewin maar wel van handelingen die afwijken van de norm, deze antwoorden onder 'misbruik van bevoegdheden' te scharen.

Wat opvalt binnen deze categorie antwoorden is dat er redelijk vaak misbruik gemaakt wordt van bevoegdheden binnen onderwijsinstellingen (50 keer). Dit kan gaan om het aanpassen van cijfers tot het onterecht verstrekken van diploma's. In sommige gevallen wordt duidelijk aangegeven dat het overtreden van de norm bedoeld is om resultaten te verhogen of om percentages van geslaagde leerlingen aan te passen. Dit is dus het doel dat de middelen heiligt. Dat er vaak misbruik van bevoegdheid in onderwijsinstellingen voorkomt binnen deze steekproef, moet wel afgezet worden tegen de relatief hoge vertegenwoordiging van respondenten die in het onderwijs werken (844 van de 2035 respondenten).

'Laten slagen van studenten die ver onder de maat presteren, 'omdat ze nu eenmaal al zo ver zijn gekomen', of 'omdat je er anders nog langer mee zit opgescheept''

'Er werden regelmatig tentamenresultaten verhoogd om zelf positief uit een beoordeling te komen.'

'Fraude van verstrekken van diploma's.'

'Manager in het hbo bekritiseert besluiten van onafhankelijke examencommissie en tracht druk uit te oefenen om deze te veranderen.'

'Een docent die de opdracht kreeg van de leidinggevende om studenten voor een slecht werkstuk een ruime voldoende te geven, zodat ze kunnen afstuderen. Toen de docent dit weigerde, werd bedreigd met onvoldoende beoordeling en

ontslag. Docenten die stukken uit de studentdossiers halen, zodat iemand kan afstuderen of doorstuderen. Bij melding aan leidinggevende door degene die het ontdekte, werd er niks mee gedaan. Docent zit nog steeds op dezelfde plek.'

Een volgende subcategorie binnen de hoofdcategorie 'misbruik van bevoegdheden' bestaat uit het niet-naleven van wetten, regels en procedures (100). Zoals eerder aangegeven bij misstanden onder de categorie 'corruptie', komt het een aantal keren binnen deze twee categorieën voor dat respondenten noemen dat 'plegers' aanbestedingsregels niet volgen (22 keer). Meerdere respondenten noemen dat men regels of procedures voor sollicitaties en aanstellingen niet volgt. Voorbeelden van antwoorden:

'Niet naleven van de cao-regels voor een groep van docenten die via een uitzendconstructie werken. Overtreden van de EU-richtlijn.'

'De Grondexploitatiewet wordt fout geïnterpreteerd. Ik heb dit aangegeven maar het is zo van: ach, als ze betalen, nou en?'

'Onder het mom van 'zoiets moet toch kunnen' doen of het de gewoonste zaak van de wereld is.'

'Interne regels aangaande toewijzing van werk (functies) worden structureel omzeild. Vaker genegeerd dan opgevolgd.'

'Er zijn regels opgesteld m.b.t. het werven van personeel. Die zijn niet altijd opgevolgd, m.n. m.b.t. interne kandidaten.'

'Ambtenaar koopt huis van gemeente met verplichting om bestaande bomen te handhaven: bomen zijn inmiddels weg.'

'Het verdoezelen van het niet-voldoen aan wettelijk verplichte keuringstermijnen voor infrastructuur, mogelijk door antidatering van keuringsdocumenten.'

'Toezeggingen van profileringsfonds door hooggeplaatsten op een borrel, terwijl de student daar reglementair niet voor in aanmerking kwam.'

'Beloften/toezeggingen van bestuurders die evident in strijd waren met de regelgeving of die de regelgeving doorkruisten.'

Een volgende subcategorie betreft misstanden rondom medewerkers die kritiek hebben geuit op de organisatie of collega's of meldingen hebben gedaan (61 keer). Respondenten die antwoorden binnen deze categorie geven veelal aan dat het binnen hun organisatie niet gepast is om 'de vuile was buiten te hangen'. Respondenten die dat toch hebben gedaan, ondervinden vervelende gevolgen, zoals onjuiste bejegening, een slechte beoordeling of ze worden zelfs de organisatie uitgewerkt. Dit alles hoeft niemand te verbazen die de literatuur over melders en klokkenluiders kent (De Graaf, et al., 2013; Miceli, Near, & Dworkin, 2008). We zien hier bevestigd dat, als er misstanden intern gemeld worden, het risico bestaat dat daar niet goed mee wordt omgegaan, dat er nieuwe misstanden ontstaan rondom de melding en dat er misbruik wordt gemaakt van bevoegdheden. In het belang van de organisatie (fouten niet zichtbaar willen maken) wordt de norm overtreden bij de behandeling van werknemers die misstanden aankaarten. Bij sommige antwoorden is er niet echt sprake van een bewuste handeling waarbij misbruik van bevoegdheden worden gemaakt, maar geven respondenten aan dat er een cultuur heerst waarin men zich onveilig acht wanneer men kritiek uit.

'Intimidatie van managers: bij kritiek van een personeelslid worden beoordelingen negatief, of wordt de 'raad' gegeven een social coach te zoeken, of wordt het aangeraden elders werk te zoeken 'als je niet gelukkig bent'. Of wordt er gezegd dat je filosofeert. Bepaalde personeelsleden en vele managers misbruiken hun bevoegdheden (zie intimidatie): voor scholing en promotie wordt voorkeur gegeven aan mensen die kritiekloos zijn, ongeacht of zij competent zijn of niet.'
'Klokkenluider die misstanden in boekhouding meldt wordt op non-actief gesteld en met vervroegd pensioen gestuurd. Verantwoordelijk management blijft zitten.'

'De leiding is arrogant en totaal niet geïnteresseerd in de medewerkers, alleen in cijfers en in carrière maken ten koste van de mensen die het werk doen. Zeg dat hardop en je ligt er uit.'

'Ontslag van een hardwerkende maar kritische collega. Kan niet door één deur met leidinggevende.'

'Een klokkenluider is zeer geïntimideerd en uiteindelijk de baan kwijtgeraakt waarin zij werkzaam was.'

Een laatste subcategorie was aan te maken voor integriteitsschendingen waarbij sprake was van het overtreden van de norm van de individuele bevoegdheid (165). Het gaat bij deze antwoorden vaak om misbruik van de positie om ondergeschikten of collega's te laten doen wat de 'pleger' wil of om processen of beslissingen door te voeren tegen beleid of adviezen in. Er is bij deze categorie vaak sprake van machtsmisbruik. Vaak gaat het misbruiken van de individuele bevoegdheden samen met intimidatie en deze subcategorie kent dan ook een grote overlap met ongewenste omgangsvormen. Er is een grote verscheidenheid aan antwoorden dat onder deze subcategorie geplaatst kan worden.

De voorbeelden geven een beeld van die verscheidenheid:

'Procedurele fouten, die vervolgens worden goedgepraat door de leidinggevende of op basis van haar macht worden doorgevoerd.'

'Management neemt beslissingen ten koste van organisatie en medewerkers. Eigen belang en positie versterken zijn belangrijker dan bijdragen aan het primaire proces van de organisatie.'

'Machtsmisbruik door dienstchef. De laissez-fairhouding onder jaargenoten.'

'Leidinggevende weigerde bepaalde zaken die besproken waren tijdens een beoordelingsgesprek op te nemen in het verslag. De docent voelde zich hierbij onder druk gezet om het verslag wel te tekenen. Deze docent was op dat moment al anderhalve week met zwangerschapsverlof.'

'In uniform een 'mooi' plekje op een balkon bij mensen regelen om een festiviteit goed te kunnen zien met gezin.' 'De directeur overruled een besluit, om dat hij zelf daar in de buurt woont.'

'Ik ben werkzaam bij de gemeente en werk o.a. als [functienaam]. Ik had een auto bekeurd die achteraf van een van mijn leidinggevendenden bleek te zijn. Deze leidinggevende stapte gelijk naar de directie met een heel verhaal dat ik hem expres bekeurd zou hebben. Ik kreeg dus uiteraard een brief thuis met de mededeling dat er een onderzoek plaats ging vinden, maar er stond niet in waarom. Daar kwam ik pas achter toen ik eenmaal op kantoor zat. Hier zat ik heel erg mee ... had geen plezier meer in mijn werk en overwoog zelfs om een andere baan te gaan zoeken. Uiteindelijk heb ik teruggevochten en ben het hogerop gaan zoeken omdat ik van mening was dat dit niet de manier moest zijn om mij zomaar van de kaart te laten vegen, ik heb immers gewoon ... [antwoord afgebroken].'

'Opslag van huisraad in overheidsgebouwen en apart houden van restverpakkingsmateriaal voor eigen gebruik. Dit gebeurt vanuit een machtspositie. Onderzoek door BING.'

'Ongewenste benoeming in functie die volgens eigen regels ongewenst was (Good Governance) en misbruik van bevoegdheid en positie in optreden naar lager geplaatsten.'

Ten slotte is er een aantal antwoorden dat niet onder te verdelen valt in een andere subcategorie (151). Binnen deze subcategorie valt het op dat meerdere respondenten noemen dat regels soms aangepast of omzeild worden als het 'plegers' beter uitkomt. Tevens wordt door sommige respondenten letterlijk genoemd dat bepaalde zaken aangepast worden om resultaten kunstmatig te verbeteren of de zaken beter voor te doen dan ze zijn.

'Verantwoording subsidies op papier, waar in de praktijk weinig werkelijk is uitgevoerd. Vrij gebruikelijk in dit veld: de verantwoording wordt achteraf (deels) verzonnen, de beloofde uitvoering zelden (volledig) in de praktijk uitgevoerd.'
'Regelgeving schrijft bepaalde voorwaarden toe, waaraan niet voldaan kan worden. Via wethouder wordt een redenering opgezet om binnen de regelgeving te vallen. Het komt tot kredietverlening. Manipulaties met cijfers om op een bepaalde datum een doelstelling te halen.'

'Inhouding van salaris om ondertekening te bewerkstelligen van onjuiste documenten.'

'Kosten die door de gemeente worden gemaakt, worden ten onrechte gefactureerd aan projectontwikkelaars.'

'Deze PMA'er heeft meerde zieken overgehaald om zichzelf ziek te melden bij het UWV en de formulieren om zich aan te melden zelf aan te vragen. Het gevolg is dat deze mensen opeens zelf risicodragers worden. Reden: betrokken PMA'er probeert hiermee zijn eigen falen (niet tijdig aanmelden bij het UWV) te verdoezelen en een boete voor de organisatie te ontlopen.'

'Aan het eind van het verslag jaar wordt bewust de productie gestuurd en soms stilgelegd om overproductie te voorkomen en aldus betere, gunstigere financiële resultaten te bereiken in de afrekening met de financier. Daartoe wordt de normale workflow onderbroken.'

'Uren die ik door ziekte niet kan maken mag ik later inhalen. Alles om de verzuimcijfers naar beneden te brengen. Dit gebeurt bij iedereen die zich 3x ziek gemeld heeft binnen een jaar. Verzuimcijfers gaan omlaag, mensen nemen vrije dagen op als ze ziek zijn.'

Ongewenste omgangsvormen (568 keer)

Laakbare gedragingen of onbehoorlijk gedrag kunnen zich uiten in discriminatie en intimidatie in de omgang met collega's en met publiek, of door pesten en intimideren van collega's of cliënten (Van den Heuvel et al., 2002). Centraal bij deze categorie staat dat omgangsvormen tussen collega's of met het publiek overeenkomstig de heersende normen en waarden moeten zijn. Binnen de steekproef is het aantal misstanden dat in deze categorie valt het hoogst.

In deze categorie zijn twee subcategorieën aangemaakt, omdat het opvallend was dat meerdere respondenten dezelfde typen ongewenste omgangsvormen noemden. Deze twee subcategorieën zijn 'intimidatie' (148 keer) en 'bedreiging' (41 keer). Bij de laatste subcategorie is er soms sprake van bedreiging vanuit een machtspositie, zoals dreiging met ontslag van een leidinggevende tegenover een ondergeschikte. Voorbeelden van intimidatie zijn:

'Angstcultuur met heftige intimidatie: dreigen met 'aantekening' in het personeelsdossier, terwijl dit bij HRM niet eens bestaat.'

'Als men e.e.a. aanhangig maakt, wordt dit gezien als een persoonlijke aanval en volgen intimidatie, bedreigingen en worden procedures onnodig lang gevoerd, al is het alleen maar om de betrokken melder/slachtoffer te zielen.' 'Collega's die de mond gesnoerd worden door intimiderende gesprekken waarbij ook iemand van P&O aanwezig is. Waarbij alleen oog is voor het belang van de leidinggevende. Oorzaak: collega heeft terechte kritiek op werkdruk en organisatie.'

'Intimiderende en onveilige werksfeer.'

'Er vonden intimiderende gesprekken plaats. De integriteit van een docent werd ernstig aangetast.'

Voorbeelden van bedreiging:

'Feit: mij bedreigen met fysiek geweld, dreigen met een kopstoot, en mij duwen terwijl ik mij op een 7 meter hoge [werkplek] boven de vloer bevond. Overigens binnen het zicht van anderen. Dat maakte het pijnlijker, maar ik had wel getuigen. De aanleiding hiervoor is dat een collega van [afdelingsnaam] er bezwaar tegen maakte dat ik een constructie op veiligheid liet bekijken door een daarvoor bevoegde en aangestelde [functienaam van collega]. Mijn collega mocht deze aangestelde collega niet, en wilde geen "bemoenienis". Dat deze collega door/via Personeelszaken ontslagen is, wordt mij kwalijk genomen door mijn direct leidinggevende en collega's.'

'Een collega schijnt een andere collega te hebben bedreigd. De eerste is heel hard aangepakt, de tweede gaat vrij-uit, maar ik heb sterk mijn twijfels of e.e.a. echt zo is gebeurd!'

'Het personeelslid zet de leidinggevende onder druk met 'ik zal onze verhouding aan de grote klok hangen als je niet meewerkt'. De leidinggevende werkt dus mee en de buitenstaander heeft zijn zin.'

'De collega's hebben de hoofddirectie ingeschakeld waarop zij ALLEN een formele brief kregen met ontslagdreiging. Er is een crash-actie gestart om de media er buiten te houden.' 'Na een ziekmelding, die niet werd geaccepteerd, is er onmiddellijk gedreigd met looninhouding. De oorzaak van de ziekmelding werd niet onderzocht.'

De overige antwoorden (379) binnen de categorie 'ongewenste omgangsvormen' variëren te veel om ze onder te kunnen verdelen in subcategorieën en zijn geplaatst onder 'overig'. Antwoorden variëren van bijvoorbeeld pesten tot discrimineren, van vrouwonvriendelijk gedrag tot agressie et cetera. Opvallend in de resultaten is dat 'angst' een tweeledig karakter heeft. Aan de ene kant noemen respondenten angst soms als gevolg van ongewenst gedrag als intimidatie en bangmakerij. Deze antwoorden zijn dan als ongewenste omgangsvorm aangemerkt. Soms is angst echter ook een verklaring voor allerlei typen integriteitsschendingen en wordt het letterlijk genoemd als reden waarom een misstand kon gebeuren: 'er heerst een angstcultuur' of 'niemand durft wat te doen uit angst'. 'vrouwonvriendelijk gedrag' en 'pesten' worden relatief vaak genoemd.

Omdat de meerderheid van de antwoorden onder 'ongewenste omgangsvormen' niet in subcategorieën is onder verdeeld, geven wij hier relatief veel citaten weer:

'Het uitoefenen van ongeoorloofde druk op medewerkers.'

'Behandeling van ondergeschikten door hogergeplaatsten: discriminatie, 'bullying', desinteresse, geen personeelsgesprekken voeren of gesprekken van slecht niveau.'

'Beter opgeleide en jonge zij-instromende collega wordt door zittende oudere (op ervaring doorgegroeiende) collega's als bedreiging gezien en het werken werd de zij-instroomster onmogelijk gemaakt, is uiteindelijk weggepest.'

'Betreft sociale omgangsvormen: medewerkers A en B hebben een al langer lopend conflict met als resultaat pesterijtjes over en weer. Voorbeeld: A gaat tijdens de lunch zo breed zitten dat de enige lege stoel aan tafel niet door B kan worden ingenomen.'

'Personen met losse handjes.'

'Collectief negeren van een collega.'

'Collega's onder druk zetten om zelf de zin door te drijven.'

'Discriminerend gedrag ten opzichte van seksuele geaardheid. En daarnaast het op Facebook plaatsen van aanstootgevende berichten.'

'Docent die vrouwelijke leerlingen onheus bejegende.'

'Dubbelzinnige, seksueel getint opmerkingen.'

'Een Hollander wordt eerder naar voren getrokken dan een buitenlander.'

'Fysieke toenadering van de directeur naar een vrouwelijke collega die daar niet van gediend was, maar dat niet durfde aan te geven.'

'Gedragingen van collega t.o.v. andere vrouwelijke collega. Ik als leidinggevende heb dit direct gemeld zodra ik de signalen opving. Hierop is adequaat gereageerd.'

'Grof taalgebruik, slechte samenwerking (niet samen bespreken maar dictatoriaal beslissen), negatieve opmerkingen, geen aandacht schenken aan je vragen ...'

'Het zeer grof uitgekafferd worden.'

'Iemand onder druk zetten om vervroegd met pensioen te gaan, wegens tegenvallende resultaten van de werkgever.'

'In een onderwijssituatie (excursie met studenten in Frankrijk) werd een gastdocent, die ingehuurd was van een andere organisatie, stomdronken en viel vrouwelijke studenten lastig. Een en ander gebeurde tijdens de terugreis in de bus. De gebeurtenissen zijn gemeld aan de organisatie waarvoor de gastdocent werkte, en hem is een berisping gegeven. Binnen onze organisatie was niet duidelijk bij wie dergelijke incidenten gemeld moeten worden, ook niet bij leidinggevendenden. Uiteindelijk hebben we bij bedrijfsmaatschappelijk werk iemand gevonden bij wie we als docenten-team ons verhaal konden neerleggen en ervoor konden zorgen dat er naar de betrokken studentes werd omgezien.'

'Meerdere vrouwelijke collega's meldden seksueel getinte opmerkingen en ongewenste handtastelijkheden.'

'Omgang met leerlingen waarbij de leerlingen op een autoritaire en onredelijke wijze werden behandeld, waarbij de leerlingen uit angst voor represailles er geen melding van durfden te maken.'

'Onbeschoft gedrag van een medewerker tegenover een klant en leidinggevende zonder dat hier iets mee gedaan is.'

'Ongewenste intimidatie en ongewenste intimiteiten van een mannelijke collega naar een veel jongere vrouwelijk

collega. Mannelijke collega is hiervoor al vaker in aanraking geweest met vertrouwenspersoon binnen de organisatie, ik heb daar zelf ook last van gehad.'

'Seksistische opmerkingen, ruzie op de werkvloer tussen leidinggevenden, schelden, ongepaste opmerkingen.'

'Uitsluiting en discriminatie van een collega door zijn teamgenoten. Zowel persoonlijk (collega niet bij gesprekken betrekken, opmerkingen tegen anderen over collega maken) als ook formeel: collega werd opzettelijk informatie onthouden zodat deze zijn werk niet kon doen.'

'Collega die mij afviel in het bijzijn van een gedetineerde en die daar later lacherig over deed toen ik hem daarop aansprak.'

'Aanranding van een collega op een werkuitje. Hoewel ik dit meldde, werden de dader en ik geacht het zelf op te lossen.'

'Slechte, onbeleefde attitude/bejegening t.o.v. patiënt en naasten.'

'Leidinggevende spreekt regelmatig op een negatieve manier over collega's, in een open situaties met andere collega's.'

'Ben zelf gepest, heb dit aan de arbo en iemand v.h. management gemeld.'

'Zich in woord en gebaar vrouwonvriendelijk gedragen.'

'Op mijn werk is het meer een 'gevangenis' dan een werkplek en niemand durft wat te zeggen. Er zijn geen vacatures anders was zeker de helft van de 50 mensen opgestapt diezelfde dag nog. Ik heb er niet op gewacht, wel geprobeerd, maar heb zelf ontslag genomen. Ik wil en kan niet werken in zo'n organisatie. Zelfs nu ik dit opschrijf voel ik mij niet zeker, zo erg was het. De manager is een bullebak, flirt met jonge medewerkers(dames) en verder ongeïnteresseerd in werk of anders. Heeft u een beetje door hoe het op mijn werk was?'

Onverenigbare functies en bindingen (128 keer)

Wanneer ambtenaren andere belangen hebben, die tegenstrijdig zijn met publieke of organisatiebelangen doordat ze nevenactiviteiten ontplooiën die niet verenigbaar zijn met de publieke functie, dan spreken we van onverenigbare functies en bindingen (Lasthuizen, 2008)). We spreken dan ook wel van belangenverstrengeling. 128 antwoorden van respondenten vallen in deze categorie. In deze categorie kan het gaan om onverenigbare rollen die zowel binnen als buiten de organisatie worden aangenomen. Het kan ook gaan om een interne vermenging van rollen of functies.

Opvallend aan de antwoorden binnen deze categorie is dat meerdere respondenten noemen dat zij liefdesrelaties of verhoudingen op de werkvloer niet door de beugel vinden kunnen. Zoals eerder beschreven in de methoden-sectie, is het lastig om bij dit soort 'twijfelgevallen' te bepalen of het al dan niet om een misstand gaat. De regels, normen en meningen rondom relaties op de werkvloer verschillen.

Voorbeelden van antwoorden binnen de categorie 'onverenigbare functies en bindingen':

'Ik ben in opleiding. Projectleider die al jaren sterke relaties heeft met belangrijke ontwikkelaars en aannemers. Die informatie bespreekt en doorspeelt met hen, terwijl dat nog niet de bedoeling is.'

'Intieme omgang van een collega met een vrouwelijke verdachte.'

'Vermenging van interne functies met externe belangen. Relaties/verhoudingen tussen leidinggevenden en medewerkers.'

'Tegen de wil van medewerkers een bedrijf inschakelen dat dubieuze prestaties levert, directeur heeft financiële belangen in dit bedrijf.'

'Melding gemaakt van vermoede misstand bij mijn leidinggevende, van het feit dat andere leidinggevende haar dochter te werk had gesteld bij een bureau dat rechtstreeks opdrachten ontving vanuit haar afdeling. Mijn leidinggevende heeft haar direct aangesproken en haar rol als opdrachtgever is daarop bij haar uit handen gehaald en bij andere leidinggevende gelegd.'

'Belangenverstrengeling, met 2 petten op naar een bedrijf, enerzijds als de handhaver/toezichhouder en vervolgens anderzijds als mogelijke oplosser van een probleem (dus rechtstreeks acquisitie).'

'Privé een bedrijf hebben dat in dezelfde branche werkzaam is als waarin de ambtenaar beroepshalve actief is en opdrachten verstrekt.'

Misbruik van informatie (137 keer)

Bij misbruik en manipulatie van informatie wordt informatie aangewend om persoonlijke belangen of belangen van de organisatie te dienen, die in strijd zijn met de belangen die de informatie in feite zou moeten dienen of die ten koste van het algemeen belang gaan (Van den Heuvel et al. 2002). Van den Heuvel et al. (2002) geven aan dat er verschillende soorten misbruik van informatie zijn: liegen en bedriegen (opzettelijk onjuiste informatie verspreiden) en lekken (het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie). Een type dat daarnaast een aantal keren naar voren komt is het misbruiken van

of het onzorgvuldig omgaan met interne vertrouwelijke informatie, zonder dat die informatie gelekt wordt. Een voorbeeld hiervan is: 'gegevens opzoeken van bekende Nederlanders' of 'onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke patiëntgegevens'. Andere voorbeelden van antwoorden binnen de categorie 'misbruik van informatie':

'Gegevens van medewerkers die in het sociaal-medisch team (bestaande uit directieleden en leidinggevende) besproken worden, komen in handen van directe collega's. Schending van de privacy door met derden over personen te praten.'

'Vermoeden van lekken van vertrouwelijke informatie aan een commerciële partij.'

'Het op Facebook plaatsen van een radarcontrole die niet in de aankondigingslijst stond.'

'Het gebruik van psychologische tests om medewerkers (weg) te selecteren.'

'Gebruik GBA en Suwinet om bijvoorbeeld privésituaties van collega's te checken of voor andere privédoeleinden. Gevolg is dat collega's zich in hun privacy voelen aangetast.'

'Een stagiaire vroeg een dossier op uit het archief waarin de scheiding van haar ouders werd behandeld.'

'Het bespreken van – gevoelige – persoonlijke informatie in het openbaar tijdens algemene koffiepauze door leidinggevende met de betrokken persoon.'

'Van bekende Nederlanders zoeken naar hun inkomsten in het ter beschikking staande Suwinet.'

'Willen raadplegen van informatiebronnen over een familielid dat was aangehouden door politie.'

Wangedrag in de vrije tijd (31 keer)

Het begaan van strafbare feiten die buiten de officiële functie-uitoefening vallen en die niet met de functie te maken hebben, wordt ook wel 'vrije-tijdsmissdaad' genoemd (Van den Heuvel et al., 2002). Ook zonder strafbaarheid kan gedrag schadelijk zijn voor de functionaris of voor het aanzien van de functie (Van den Heuvel et al., 2002). Voorbeelden:

'Buiten dealen. Ontslag en gevangenisstraf.'

'Collega die in echtscheiding ligt en zich binnen deze scheiding schuldig maakt aan een zekere vorm van huiselijk geweld.'

'In de auto stappen na alcoholgebruik in privétijd.'

'Collegae die in het buitenland lesgeven i.v.m. uitwisseling en daar de bloemetjes buiten zetten door gehuurde vrouwen in hun hotelkamer uit te nodigen met veel drank.'

'Een aspirant in opleiding onderhoudt contacten in privétijd met veelpleger/drugsdealer.'

'Ernstig vermoeden dat een [functienaam] een 'thuisbordeel' runt. Vermoeden gedeeld met directe chef van betrokkene. Hierna geen acties van chef waargenomen. Vermoeden bestaat dat deze geen actie onderneemt omdat er niets bewezen kan worden. Ben zelf nog steeds aan het twijfelen of ik dit aan bureau integriteit of [instantie] moet melden. Vind wel dat deze nevenactiviteit niet verenigbaar is met de uitoefening van een gezagdragende functie.'

'Ernstige verkeersovertredingen in eigen tijd.'

Giften (13 keer)

Er is sprake van 'dubieuze giften' als de ambtenaar giften, diensten, middelen, voordelen of beloften aanneemt die meer in zijn of haar eigen belang zijn dan in het belang van de organisatie of het publiek (Lasthuizen, 2008). Voorbeelden hiervan zijn:

'Giften aan personen rondom de feestdagen.'

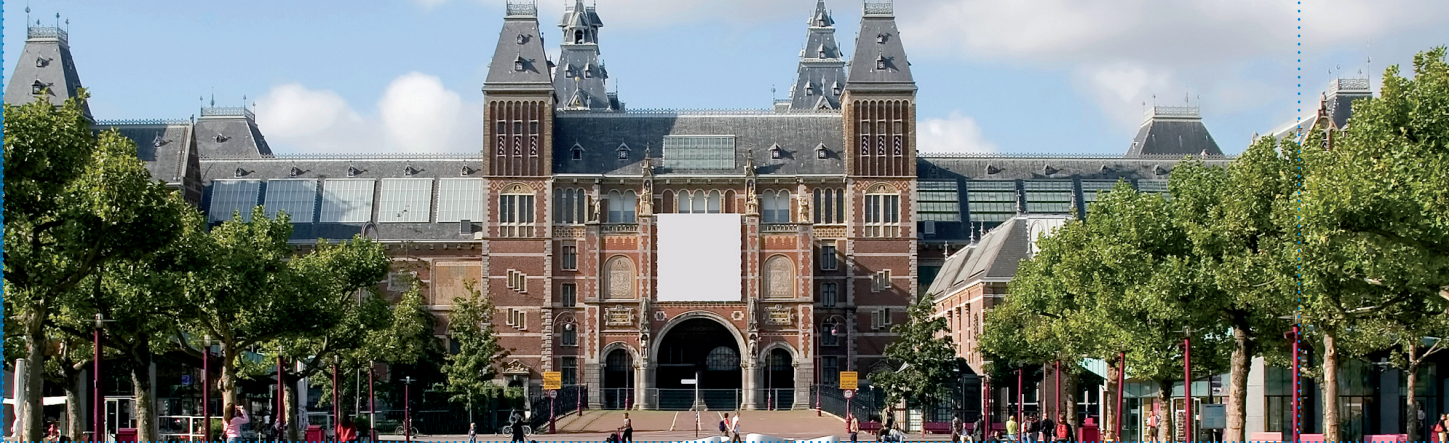
'Leidinggevenden die zonder enige schaamte peperdure cadeaus in ontvangst nemen.'

'Uitnodiging voor een diner/voetbalwedstrijd onder het mom van netwerken.'

'Het aannemen van fooien van passanten.'

Referenties

- Bovens, M. (2006). Het ongelijk van Dales. *Bestuurskunde*, 15(1), 64-74.
- De Graaf, G. (2005). Tractable Morality. *Journal of Business Ethics*, 60, 1-15.
- De Graaf, G. (2006). Oorzaken van corruptie: naar een contextuele theorie. *Beleidswetenschap*, 20, 3-19.
- De Graaf, G. (2007a). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, 31(1), 39-86.
- De Graaf, G. (2007b). *Wat valt er over melden te melden?* Vrije Universiteit Amsterdam.
- De Graaf, G., & Huberts, L. (2008). Portraying the Nature of Corruption. Using an Explorative Case-Study Design. *Public Administration Review*, 68(4), 640-653.
- De Graaf, G., & Huberts, L. (2011). Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur. In R. Andeweg & J. Thomassen (Eds.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (pp. 477-497). Amsterdam: Leiden University Press/Amsterdam University Press.
- De Graaf, G., Huberts, L., & Nelen, H. (2008). Is the Glass Half Full or Half Empty? Perceptions of the Scale and Nature of Corruption in the Netherlands. *Perspectives on European Politics and Society*, 9(1), 84-94.
- De Graaf, G., Lasthuizen, K., Bogers, T., Ter Schegget, B., & Strüwer, T. (2013). *Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid*. Amsterdam: Onderzoeksgroep Quality of Governance.
- De Graaf, G., Lasthuizen, K., & Van de Vijver, E. (2009). Burgermeldingen van integriteitsschendingen door ambtenaren. *Onderzoek burgermonitor Amsterdam 2008*. VU University: Amsterdam.
- Dohmen, J., & Verlaan, J. (2004). *De Bouwbeerput*. Amsterdam/Rotterdam: Prometheus.
- Hoenderboom, M. (2013). *Scandal, Politics and Patronage: Corruption and Public Values in The Netherlands (1650-1747)*. Amsterdam: PhD dissertation VU University Amsterdam.
- Huberts, L. (2003). *Mag het Ietsje Meer Zijn? Integriteitsonderzoek in het Mijneveld van de Moraal*. Amsterdam: Faculteit der Sociale Wetenschappen VU.
- Huberts, L. (2005). Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving. Wie de schoen past... In *O. F. d. S. Wetenschappen (Ed.)*. Amsterdam.
- Huberts, L., & Lasthuizen, K. (2005). Tussen corruptie en corruptieparadox; over de omvang van corruptie in Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 7(5), 9-25.
- Huberts, L., Lasthuizen, K., & Peeters, C. (2006). Measuring Corruption: Exploring the Iceberg. In C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors & F. Galtung (Eds.), *Measuring Corruption* (pp. 265-293). Hampshire: Ashgate Publishing.
- Huberts, L., & Nelen, H. (Eds.). (2005). *Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur. Omvang, Aard en Afdoening*. Utrecht: Lemma.
- Huberts, L., Van den Heuvel, H., & Van der Wal, Z. (2012). Integriteitsschendingen. In V. d. Heuvel, L. Huberts & E. Muller (Eds.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland (Handboeken Veiligheid)* (pp. 149-167). Deventer: Kluwer.
- Johnston, M. (1996). The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption. *International Social Science Journal*, 48(3), 321-335.
- Lasthuizen, K. (2008). *Leading to Integrity. Empirical Research into the Effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Enschede: Printpartners Ipskamp.
- Lawton, A., & Doig, A. (2006). Researching Ethics for Public Service Organizations: The View From Europe. *Public Integrity*, 8(1), 11-33.
- Menzel, D. (2005). Research on ethics and Integrity of Governance. A Review and Assessment. *Public Integrity*, 7(2), 147-168.
- Miceli, M. P., Near, J. P., & Dworkin, T. M. (2008). *Whistle-blowing in Organizations*. New York: Routledge.
- Nieuwenburg, P. (2007). The Integrity Paradox. *Public Integrity*, 9(3), 213-224.
- USB0-Advies. (2008). *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector. Eindrapport*. Unpublished manuscript, Utrecht.
- Van den Heuvel, G. (1998). *Collusie tussen overheid en bedrijf. Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*. Maastricht: Oratie Universiteit Maastricht.
- Van den Heuvel, H., Huberts, L., & Verberk, S. (2002). *Het Morele Gezicht van de Overheid*. Utrecht: Lemma.
- Van Hulten, M. (2009). *How Ethical is Science That Ignores the Truth?* Paper presented at the EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance.



BIOS is een onafhankelijk kennis- en expertisecentrum gericht op het bevorderen van integriteit(sbeleid) binnen de (semi)publieke sector, zowel op organisatorisch als op strategisch niveau. Met een team van experts vervullen we de kennis-, ontwikkel-, netwerk- en signalerende functie op het gebied van integriteit(sbeleid). We bieden de sector onder andere instrumenten, handreikingen en leergangen aan: www.integriteitoverheid.nl

Nadere informatie en contactgegevens

BIOS
Bureau Integriteitsbevordering
Openbare Sector

Postbus 556
2501 CN Den Haag
070 376 59 37

info@integriteitoverheid.nl
www.integriteitoverheid.nl

Dr. Gjalt de Graaf Tebinne Strüwer, BSc.

Onderzoeksgroep Quality of Governance
Afdeling Bestuurswetenschappen Vrije Universiteit
Amsterdam

In opdracht en met medewerking van:
Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).