



Universiteit Utrecht

Spanningen in het grijs

Over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving

Dr. Leonie Heres

Clara Bovens BSc.

Onderzoek in opdracht van:



Gemeente Rotterdam

COLOFON

Titel: Spanningen in het grijs. Over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving

Auteurs: Leonie Heres en Clara Bovens

Opdrachtgever: Gemeente Rotterdam

© 2020 Universiteit Utrecht

Utrecht, September 2020

Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Universiteit Utrecht en de Gemeente Rotterdam.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doel- en vraagstelling	12
1.3 Aanpak en opzet van dit rapport	13
2. Wat is oneigenlijke druk?	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Conceptuele overwegingen	19
2.2.1 Wat is druk?	19
2.2.2 Wat zijn 'normale' politiek-ambtelijke verhoudingen?	21
2.2.3 Wanneer wordt druk oneigenlijk?	24
2.2.4 Essentiële definitiecriteria van oneigenlijke druk	27
2.2.5 Wegingsfactoren voor oneigenlijke druk	40
2.3 Oneigenlijke druk gedefinieerd	46
3. Hoe valt oneigenlijke druk te meten?	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Kanttekeningen bij kwantitatief onderzoek naar oneigenlijke druk	50
3.3 Operationalisering van oneigenlijke druk	54
4. De aanpak van oneigenlijke druk	59
4.1 Inleiding	59
4.2 Aanbevelingen voor beleid	61
4.3 Aanbevelingen voor bestuurders en topambtenaren	73
4.4 Aanbevelingen voor medewerkers	79
Bronnen	83
Bijlagen	89
Bijlage 1: Operationalisaties van oneigenlijke druk	89
Bijlage 2: Over de auteurs	97

Samenvatting

Inleiding

In juli 2018 presenteerde de Rekenkamer Rotterdam het onderzoek "*Werken onder druk. Onderzoek oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren*". Binnen de gemeente Rotterdam zijn in navolging op dat rapport verschillende initiatieven ondernomen om oneigenlijke druk te onderzoeken, te agenderen en aan te pakken. Tegelijkertijd stelt de gemeente Rotterdam zichzelf ten doel om bij de ontwikkeling van het vakgebied bestuurlijke integriteit een actieve, landelijke rol te spelen -onder meer door bij te dragen aan de ontwikkeling van kennis, en de implementatie van kennis in beleid en uitvoering. Op die manier kan het instrumentarium actueel en adequaat worden gehouden¹. Het is tegen deze achtergrond dat de gemeente meer inzicht wenst te krijgen in wat er binnen de wetenschap bekend is over 'oneigenlijke druk', zodat ze haar kennis kan verdiepen over het fenomeen zelf, hoe het kan worden geoperationaliseerd, en wat een effectieve aanpak ervan kenmerkt.

Het onderhavige rapport biedt op basis van de beschikbare kennis en inzichten omtrent 'oneigenlijke druk' een kader dat kan dienen voor de doorgaande dialoog over en reflectie op de vraag wat oneigenlijke druk in politiek-ambtelijke verhoudingen in het algemeen, en binnen de gemeente Rotterdam in het bijzonder, nu eigenlijk inhoudt. Het verslag is gebaseerd op een literatuurstudie en gesprekken die zijn gevoerd met zeven vooraanstaande wetenschappelijk experts op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen en/of integriteit in organisaties.

Inherente spanning en fluïditeit in politiek-ambtelijke verhoudingen

In interpersoonlijke relaties is druk de kracht die de ene actor uitoefent op de andere actor met als doel die ander iets te laten besluiten, doen, of nalaten te doen. Gezonde druk kenmerkt zich doordat het (i) plaatsvindt in sociaal veilige omgevingen; (ii) wederzijds voordelig is; (iii) de waardigheid van de ontvanger respecteert; (iv) de afzonderlijke constitutionele rollen, verantwoordelijkheden en domeinen respecteert, en; (v) gericht is op verbetering van het proces en resultaat of meer legitimiteit van uitkomsten. Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn echter inherent spanningsvol, complex en veranderlijk, en bovendien afhankelijk van personen en context. De politiek-ambtelijke relatie is bovendien een sociaal construct van rollen en rolopvattingen die steeds weer opnieuw in de praktijk onderhandeld worden. Ook 'oneigenlijke druk' is daarmee een sociaal construct, dat een

¹ Gemeente Rotterdam, Jaarplan Bestuurlijke en Ambtelijke Integriteit 2020.

sterk normatief component heeft. Wat 'oneigenlijke druk' precies inhoudt, vergt daarom een continue dialoog en reflectie tussen, door, en met bestuurders en ambtenaren zélf.

Wat is oneigenlijke druk?

Oneigenlijke druk gaat over de overschrijding van gedragsnormen voor onderlinge verhoudingen, zowel qua inhoud als op betrekkningsniveau; het gaat zowel over wát er wordt gecommuniceerd als hóe het wordt gecommuniceerd. Er zijn daarbij vele gradaties van 'oneigenlijkheid': van heel lichte overschrijdingen tot meer ernstige overschrijdingen van de normen voor onderlinge verhoudingen. Om verschillende redenen is terughoudend geboden in het kwalificeren van elk normoverschrijdend gedrag als oneigenlijk, en van elke vorm van oneigenlijk gedrag als niet-integer gedrag.

Bij het duiden van concreet gedrag als meer of minder oneigenlijk, kan een wetenschappelijk-conceptueel kader behulpzaam zijn. Op basis van de beschikbare wetenschappelijk kennis hebben we in dit rapport 'oneigenlijke druk' gedeconstrueerd en opnieuw geconceptualiseerd. Of er sprake is van oneigenlijke druk kan worden bepaald aan de hand van vier essentiële definitiecriteria:

- i. Er is sprake van een principaal-agent relatie anders dan de reguliere werkgever-werknemer relatie. Oneigenlijke druk vindt plaats in contexten waarbij de doelen en kaders van het uit te voeren werk worden gesteld door de ene partij, en een andere partij buiten de eigen organisatie namens hem of haar de uitvoering ervan verzorgt. Te denken valt aan politiek-ambtelijke contexten, maar ook aan opdrachtgever-opdrachtnemer relaties in bijvoorbeeld onderzoek, advies of inspecties. Dit type relaties kent bijzondere, inherente spanningen en afhankelijkheden. Hoewel principaal-agentrelaties in beginsel ook betrekking hebben op werkgever-werknemer relaties, en dus op de relatie tussen leidinggevenden en medewerkers, bestaat voor deze context reeds een afdoende begrippenkader;
- ii. Er is sprake van druk. Als er geen druk wordt uitgeoefend, kan er hooguit sprake zijn van een oneigenlijk verzoek. De oneigenlijke druk hoeft niet tot daadwerkelijke beïnvloeding van de ontvanger te leiden en kan ook meer passieve, subtiele en indirecte vormen aannemen. Naast politiek ambtsdragers zelf spelen ook topambtenaren hierin een belangrijke rol;
- iii. De inhoud van de boodschap én de inzet van middelen zijn oneigenlijk. Bij de inhoud van de boodschap gaat het om de vraag of de belangen, voorkeuren of overwegingen die daarin leidend zijn, passen bij de rollen, taken, en verantwoordelijkheden van de actoren in kwestie. Bij de inzet van middelen gaat het om de vraag of de formele (bevoegdheden, macht, etc.) en/of persoonlijke (verbale en non-verbale) middelen die zijn ingezet om de boodschap kracht bij te

zetten zelf legitiem zijn én zo ja, of de middelen zijn ingezet waarvoor ze oorspronkelijk zijn bedoeld;

- iv. De oneigenlijkheid van de uitgeoefende druk wordt als zodanig (h)erkend door de bredere collectieve gemeenschap. Percepties van andermans gedrag worden gevormd door veel verschillende factoren en kunnen vertekend zijn. Daarom is het oordeel over het gedrag uiteindelijk aan de bredere collectieve gemeenschap.

Oneigenlijke druk vindt al met al plaats wanneer in de context van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie een persoon kracht uitoefent op een andere persoon in een poging diens besluitvorming of gedrag te beïnvloeden, en daarbij zowel de inhoud van de boodschap als de middelen waarmee de boodschap wordt overgebracht door de bredere sociaal-professionele omgeving worden opgevat als strijdig met algemeen geldende omgangsnormen en de specifieke rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen. Oneigenlijke druk kan op basis van deze definitie worden onderscheiden van vier andere typen interacties of communicatie: (a) reguliere verzoeken, (b) ongepaste en onhoudbare druk, (c) oneigenlijke verzoeken, en (d) onbehoorlijke druk. Het onderscheiden van deze vijf verschillende vormen van gedrag kan behulpzaam zijn in het gesprek over oneigenlijk gedrag en bij het identificeren van adequate preventie- en repressiemaatregelen.

Het duiden van gevallen van oneigenlijke druk

Naast de vier essentiële definitiecriteria van oneigenlijke druk zijn er ook vijf wegingsfactoren die de ernst van het gedrag helpen duiden. De wegingsfactoren kunnen ook helpen bepalen wanneer een oneigenlijk verzoek overgaat in oneigenlijke druk, en wanneer een uiting van oneigenlijke druk dusdanige vormen aanneemt dat het als een integriteitsschending moet worden beschouwd. Op basis van de vijf wegingsfactoren kan worden geconcludeerd dat de ernst van oneigenlijke druk toeneemt wanneer:

- i. sprake is van intentioneel, doelgericht uitgeoefende oneigenlijke druk;
- ii. het gedrag verwijtbaar is, waarbij het gaat om de vraag of men beter had kunnen of moeten weten en de mogelijkheid had om anders te handelen;
- iii. de formele en informele machtsverschillen tussen betrokken actoren groter zijn en de (verwachte) risico's bij tegenspraak groter zijn;
- iv. de intensiteit van de uitgeoefende druk groter is;
- v. de frequentie en duur van de uitgeoefende druk groter is.

Het (kwantitatief) onderzoeken van oneigenlijke druk

Kwantitatief vragenlijstonderzoek naar (ervaren) oneigenlijke druk kan in sommige gevallen zinvol en behulpzaam zijn voor agendering, bewustwording en beleid. Zowel het meten van (ervaren) oneigenlijke druk als de interpretatie van verkregen data is evenwel complex. Bij de interpretatie van data over oneigenlijke druk moeten de beperkingen ervan goed voor ogen gehouden worden. Drie van de belangrijkste kanttekeningen hebben betrekking op (1) de subjectiviteit van de data; (2) de integriteitsparadox, en; (3) het doel waarmee data vergaard en teruggekoppeld worden.

In het rapport wordt een nieuwe operationalisering van oneigenlijke druk geboden die, met de voornoemde kanttekeningen voor oog houdend, kunnen worden gebruikt om ervaringen van oneigenlijke druk in kaart te brengen. Nadere empirische toetsing en evaluatie van deze operationalisering is nodig. Ook is terughoudendheid geboden wanneer men vergelijkingen wilt maken met data verkregen via andere meetinstrumenten.

Aanbevelingen voor een effectieve aanpak van oneigenlijke druk

Een belangrijke voorafgaande vraag in de aanpak van oneigenlijke druk is in hoeverre dit fenomeen een specifieke aanpak vereist naast of aanvullend op maatregelen die genomen worden in het kader van het bredere integriteitsbeleid. Momenteel ontbreekt empirisch-wetenschappelijk onderzoek naar antecedenten van oneigenlijke druk dat hier uitsluitsel over kan geven. De conceptuele overwegingen in dit rapport alsook de wél beschikbare onderzoeksrapporten geven in elk geval geen concrete aanleiding om oneigenlijke druk in beleid een *status aparte* te geven ten opzichte van andere vormen van ongewenst gedrag: voor een effectieve aanpak ervan lijken veel dezelfde soort maatregelen nodig die ook voor de aanpak van ongewenst gedrag en/of integriteitsschendingen worden toegepast. Niettemin kunnen aanvullende of andersoortige maatregelen geëigend zijn wanneer oneigenlijke druk bijzonder problematische vormen aanneemt, veel voorkomt in een organisatie, en/of tot grote onrust leidt. Ook wanneer bestaande structuren en beleid reeds onvoldoende effectief zijn gebleken, kunnen andersoortige en aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om een doorbraak te forceren.

Op basis van vigerende inzichten binnen de wetenschap over (on)gewenst gedrag en integriteit in organisaties en de aan ons beschikbaar gestelde stukken over huidige gedragscodes, beleid en jaarplannen omtrent integriteit binnen de gemeente Rotterdam, hebben we aanbevelingen geformuleerd voor beleid, bestuurders en topambtenaren, en medewerkers. Er is voor dit rapport nadrukkelijk geen nadere evaluatie gedaan van de huidige organisatiecultuur en/of het specifieke lokale integriteitssysteem van de gemeente. De toepasselijkheid van specifieke aanbevelingen dient daarom door de organisatie zelf nader te worden beoordeeld in het licht van de meest recente gegevens over de ervaren organisatiecultuur, percepties van het leiderschap en (percepties van) de werking van het bestaande integriteitssysteem.

Aanbevelingen voor beleid:

1. Stimuleer en faciliteer het collectieve gesprek over politiek-ambtelijke verhoudingen. Zorg voor periodieke gezamenlijke reflectie en interactie aan de hand van concrete casuïstiek, met aandacht voor mogelijke interventies en handelingsperspectieven
2. Veranker de aandacht voor politiek-ambtelijke relaties en bijbehorende dilemma's in algemene én specifieke trainingen, opleidingen en on-the-job coaching
3. Maak moreel beraad een terugkerend onderdeel van overleg- en vergadercycli
4. Communiceer over concrete mogelijkheden voor eigen interventies en handelingsperspectieven bij oneigenlijke druk en andere vormen van ongewenst gedrag
5. Besteed bij selectie, werving en bevordering- en beoordelingssystematieken nadrukkelijk aandacht aan vertoonde en gewenste omgangsvormen en integriteit
6. Besteed in de gedragscode, protocollen en procedures (ook) aandacht aan de relatie tussen politieke ambtsdragers en ambtenaren en de dilemma's en misstanden die daarin kunnen voorkomen
7. Borg de veiligheid van meldprocedures en laagdrempelige toegang tot vertrouwenspersonen
8. Investeer in de arbeidsvoorwaarden en duurzame inzetbaarheid van medewerkers
9. Wees consistent in de boodschap maar bied maatwerk waar nodig

Aanbevelingen voor bestuurders en topambtenaren:

1. Initieer het individuele en collectieve gesprek over politiek-ambtelijke verhoudingen in concrete situaties
2. Maak als bestuurders expliciet tijd en ruimte vrij om gezamenlijk kritisch te reflecteren op uw eigen en elkaars gedrag en het (ethisch) leiderschap blijvend door te ontwikkelen
3. Herken als topambtenaren de inherente gevaren van uw dubbele positie; wees een verdedigingslinie tegen in plaats van versterker van oneigenlijke druk
4. Vraag niet alleen om kritische tegenspraak maar organiseer deze concreet door er expliciet en zichtbaar tijd, middelen en mogelijkheden voor vrij te maken

Aanbevelingen voor medewerkers:

1. Ontwikkel uw eigen bewustzijn over oneigenlijke druk en ga het gesprek aan om uw eigen percepties en beleving te toetsen
2. Werk proactief aan uw weerbaarheid tegen oneigenlijke druk; zorg dat u inzicht heeft in mogelijke reacties die u kunt geven en oefen met het tonen van morele moed

3. Organiseer uw eigen klankbord en vangnet

1. Inleiding

1.1 AANLEIDING

In juli 2018 presenteerde de Rekenkamer Rotterdam het onderzoek "*Werken onder druk. Onderzoek oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren*". Op basis van dat onderzoek stelde de rekenkamer vast dat in de periode van 2010 tot medio 2017 ten minste 7% van de ambtenaren binnen de gemeente Rotterdam vermoedelijk te maken heeft gehad met een vorm van oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. Sindsdien staat oneigenlijke druk hoog op de agenda binnen de gemeente en wordt oneigenlijke druk als een belangrijk onderwerp gezien.

Ook buiten de gemeente Rotterdam is de laatste jaren veel aandacht voor de verhoudingen tussen het ambtelijk apparaat en de politiek, en voor de (mogelijke) uitoefening van oneigenlijke druk en invloed binnen publieke organisaties. Illustratief is de geruchtmakende WODC-affaire, dat draaide om de vraag in hoeverre beleidsambtenaren om politieke redenen oneigenlijke druk uitoefenden op onafhankelijke WODC-onderzoeken². Sindsdien vindt ook breder onderzoek plaats naar oneigenlijke druk in politiek-ambtelijke contexten. In de 2020 Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur³ rapporteerde het ministerie van BZK dat 25% van de politieke ambtsdragers vermoedt dat collega-ambtsdragers oneigenlijke druk hebben uitgeoefend op ambtenaren. En I&O⁴ concludeerde in 2018 dat bij gemeenten ongeveer de helft van de ambtenaren en politieke ambtsdragers bij het uitoefenen van hun taken wel eens een 'oneigenlijk verzoek' krijgt.

In het I&O⁵ onderzoek werd echter aangetekend dat er onder betrokkenen onduidelijkheid bestaat over wat eigenlijk precies een 'oneigenlijk' verzoek is en hoe men dan kan handelen. Tegelijkertijd is een effectieve aanpak van oneigenlijke druk van groot belang: voor de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur, maar ook voor de direct betrokkenen waarop oneigenlijke druk een grote impact kan hebben. Zo rapporteert de helft van de respondenten in een onderzoek in opdracht van FNV⁶ naar integriteit binnen de Rijksoverheid dat zij psychische klachten ervaren nadat zij in hun organisatie onder druk zijn gezet om niet-integeter te handelen. Ook geven respondenten

² Zie o.a. Hertogh e.a., 2018.

³ Kranenburg e.a., 2020. Bij dit percentage moet in navolging van de monitor worden aangetekend dat één schending door meerdere personen kan worden waargenomen. Dit houdt in dat goed zichtbare incidenten hoger scoren dan zaken die minder goed waarneembaar zijn voor derden. De uitkomsten zeggen dus (ook) iets over de zichtbaarheid van de gedraging. Verder gaat het om *vermoedens* van oneigenlijke druk door collega's waarbij het niet zeker is of het vermoeden van de respondent gegrond is.

⁴ Bouwmeester en Van Noort, 2018.

⁵ Bouwmeester en Van Noort, 2018.

⁶ Ransijn, 2018.

aan zich aangetast te voelen in hun professionaliteit, cynisch te zijn geworden en/of minder plezier te hebben in hun werk.

Binnen de gemeente Rotterdam zijn in navolging op het rapport van de rekenkamer en het debat erover in de gemeenteraad⁷ verschillende initiatieven ondernomen om oneigenlijke druk te onderzoeken, te agenderen en aan te pakken. Tegelijkertijd stelt de gemeente Rotterdam zichzelf ten doel om bij de ontwikkeling van het vakgebied bestuurlijke integriteit een actieve, landelijke rol te spelen -onder meer door bij te dragen aan de ontwikkeling van kennis, en de implementatie van kennis in beleid en uitvoering. Op die manier kan het instrumentarium actueel en adequaat worden gehouden⁸. Het is tegen deze achtergrond dat de gemeente meer inzicht wenst te krijgen in wat er binnen de wetenschap bekend is over 'oneigenlijke druk', zodat ze haar kennis kan verdiepen over het fenomeen zelf, hoe het kan worden geoperationaliseerd, en wat een effectieve aanpak ervan kenmerkt. De gemeente heeft de Universiteit Utrecht daarom verzocht nader onderzoek te doen naar het concept 'oneigenlijke druk'.

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Dit rapport biedt op basis van de beschikbare kennis en inzichten omtrent 'oneigenlijke druk' een kader dat kan dienen voor de doorgaande dialoog over en reflectie op de vraag wat oneigenlijke druk in politiek-ambtelijke verhoudingen in het algemeen, en binnen de gemeente Rotterdam in het bijzonder, nu eigenlijk inhoudt. Het doel van de conceptuele verkenning in dit rapport is te komen tot een werkbare, uitlegbare en toegankelijke definitie en bijbehorende operationalisering van 'oneigenlijke druk' die kan worden gebruikt in (de uitvoering van) het gemeentelijke integriteitsbeleid. Voorts moet het rapport uitmonden in aanbevelingen voor een effectieve aanpak van oneigenlijke druk. Daartoe staat in het rapport de volgende vraag centraal:

Hoe kan 'oneigenlijke druk' in de politiek-bestuurlijke en ambtelijke context vanuit de wetenschap worden gedefinieerd, geconceptualiseerd en geoperationaliseerd en welke verschillende typen oneigenlijke druk kunnen daarbij worden onderscheiden?

⁷ Gemeenteraadsdebat d.d. 18 oktober 2018, aantekeningen via persoonlijke communicatie.

⁸ Gemeente Rotterdam, Jaarplan Bestuurlijke en Ambtelijke Integriteit 2020.

1.3 AANPAK EN OPZET VAN DIT RAPPORT

Om tot een conceptualisering en operationalisering van 'oneigenlijke druk' te komen, en relevante elementen voor een effectieve aanpak van oneigenlijke druk te identificeren, zijn voor dit rapport verschillende typen bronnen bestudeerd:

- Nederlandstalige en Engelstalige wetenschappelijke literatuur die direct betrekking heeft op 'oneigenlijke druk' als zodanig en nauw verwante concepten als 'oneigenlijke beïnvloeding' en 'ongewenste beïnvloeding';
- Nederlandstalige en Engelstalige wetenschappelijke literatuur die betrekking heeft op aan 'oneigenlijke druk' gerelateerde integriteitsschendingen⁹;
- Nederlandstalige en Engelstalige wetenschappelijke literatuur die betrekking heeft op (al dan niet oneigenlijke) druk uitgeoefend specifiek door bestuurders, leidinggevendenden, collega's en eventuele andere betrokkenen¹⁰;
- Nederlandstalige en Engelstalige wetenschappelijke literatuur die betrekking heeft op politiek-ambtelijke verhoudingen in Westerse democratische rechtsstaten;
- Openbaar beschikbare c.q. aan de onderzoekers beschikbaar gestelde onderzoeksrapporten die direct betrekking heeft op 'oneigenlijke druk' en nauw verwante concepten als 'oneigenlijke beïnvloeding' en 'ongewenste beïnvloeding'¹¹.

Voor verdere aanvulling en aanscherping van de conceptualisering van 'oneigenlijke druk' in dit rapport zijn daarnaast gesprekken gevoerd met zeven vooraanstaande wetenschappelijk experts op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen en/of integriteit in organisaties: prof. dr. Mark Bovens (Universiteit Utrecht), prof. dr. Paul 't Hart (Universiteit Utrecht), emeritus prof. dr. Leo Huberts (Vrije Universiteit), dr. Edgar Karssing (Nyenrode Business University), prof. dr. Muel Kaptein (Erasmus Universiteit Rotterdam), prof. dr. Zeger van der Wal (Universiteit Leiden) en prof. dr. Stavros Zouridis (Tilburg University). We zijn de genoemde experts bijzonder erkentelijk voor het delen van hun inzichten.

⁹ We zijn hierbij uitgegaan van de volgende integriteitsschendingen uit de typologie van Lasthuizen e.a. (2011): 'corruption', 'abuse of power', 'improper use of authority', 'misuse and manipulation of information', 'intimidation' en 'indecent treatment of colleagues'.

¹⁰ Gerelateerde zoektermen zijn bijvoorbeeld: 'workplace bullying', 'workplace harassment', 'abusive leadership' en 'pressure + workplace'.

¹¹ Het rapport van Leendertse en Van der Lans (2011) waaraan in het onderhavige rapport meermaals wordt gerefereerd, betreft een intern onderzoek van de Provincie Zuid-Holland. Dit rapport is niet openbaar beschikbaar maar bood belangrijke inzichten rondom de thematiek. Wij danken de Provincie Zuid-Holland voor hun medewerking in dezen.

2. Wat is oneigenlijke druk?

2.1 INLEIDING

Kernpunten van deze paragraaf:

- Oneigenlijke druk en oneigenlijke beïnvloeding zijn begrippen die vooral in de praktijk worden gebruikt
- Wat daarbij precies wordt verstaan onder oneigenlijke druk of beïnvloeding, is niet altijd duidelijk en een expliciete toelichting ontbreekt vaak
- In stukken waar wel een omschrijving van het begrip wordt gegeven, valt te zien dat het gaat om een breed spectrum aan gedragingen waarvan de afbakening niet altijd even precies is
- In wetenschappelijk onderzoek wordt het fenomeen oneigenlijke druk vooral onder andere noemers zoals 'politiek-ambtelijke verhoudingen' of 'integriteit' onderzocht

De concepten 'oneigenlijke druk' en het nauw verwante 'oneigenlijke beïnvloeding' hebben sterke wortels in de praktijk. Zo komen de begrippen in verschillende vormen terug in gedragscodes en regelingen binnen de wetenschap, beleids- en evaluatieonderzoek en zorg, zoals de KNAW Code ter Voorkoming van Oneigenlijke Beïnvloeding door Belangenverstremgeling¹². Ook in nieuwsmedia wordt met enige regelmaat expliciet of impliciet gesproken over oneigenlijke druk of beïnvloeding¹³, zoals in de discussie rond de invloed van de politiek en het ministerie op wetenschappers van het RIVM¹⁴. De verscheidene bronnen laten zien dat oneigenlijke druk in de praktijk breed wordt toegepast, in ogenschijnlijk uiteenlopende contexten. Wat daarbij precies wordt verstaan onder oneigenlijke druk of beïnvloeding, is niet altijd duidelijk en een expliciete toelichting ontbreekt vaak.

In politiek-ambtelijke context zijn het met name onderzoeksrapporten over incidenten en algemene dilemma's waarin aandacht wordt besteed aan 'oneigenlijke druk'. Onderzoek van Bovens e.a. uit 2004¹⁵ naar dilemma's en integriteitsrisico's binnen de gemeente Amsterdam liet bijvoorbeeld zien dat topambtenaren de politiek-ambtelijke relatie als één van de belangrijkste spanningsvelden zien, onder meer vanwege de druk die

¹² Zie <https://www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/code-ter-voorkoming-van-oneigenlijke-beinvloeding-door-belangenverstremgeling>

¹³ Zie bijvoorbeeld Algemeen Dagblad, 2020; Financieel Dagblad, 2019; ScienceGuide, 2019.

¹⁴ Volkskrant, 22 augustus 2020.

¹⁵ Bovens e.a., 2004.

politieke ambtsdragers op hen kunnen uitoefenen om iets te doen dat niet strookt met hun eigen ambtelijke professionaliteit. (Interne) onderzoeken van de Provincie Zuid-Holland naar ongewenste beïnvloeding en de weerbaarheid van provinciale ambtenaren¹⁶, van onderzoeksbureau BING naar mogelijke misstanden in de Rotterdamse deelgemeente Feijenoord¹⁷, en meer recent de rapporten 'Kwetsbaar Vertrouwen' en 'Werken onder Druk' van de Rekenkamer Rotterdam¹⁸ hebben vervolgens een belangrijke rol gespeeld in het daadwerkelijk munten en conceptualiseren van het begrip, dat ook in de recente onderzoeken naar de WODC-affaire¹⁹ een centrale rol speelde. Kader 1 geeft weer hoe oneigenlijke druk en verwante fenomenen in de verschillende stukken zijn geconceptualiseerd.

In wetenschappelijke literatuur komt het concept 'oneigenlijke druk' weinig voor. Theoretisch en empirisch onderzoek naar 'oneigenlijke druk' als zodanig is er vrijwel niet: de term is vooral te vinden in onderzoeksrapporten en casuïstiek, en in enkele onderzoeken naar beïnvloeding van onderzoekers bij opdrachtonderzoek. Dat betekent echter niet dat oneigenlijke druk een nieuw thema is binnen de wetenschap: onder andere terminologie is het fenomeen wel degelijk beschreven en onderzocht. Wetenschappelijke literatuur over onder meer politiek-ambtelijke verhoudingen, organisatiepolitiek, beleids- en opdrachtonderzoek, evaluaties en inspecties biedt belangrijke inzichten in de spanningen en druk die zich in professionele relaties voordoen, en de oneigenlijke vormen die die druk aan kan nemen. Ook onderzoek naar integriteit en integriteitsschendingen, waaronder machtsmisbruik, belangenverstremgeling, misbruik van autoriteit en intimidatie biedt aanknopingspunten die ons begrip en de aanpak van oneigenlijke druk helpen verder te brengen. In wat volgt wordt het concept 'oneigenlijke druk' vanuit deze verschillende wetenschappelijke velden gedeconstrueerd en gereconstrueerd, om zo tot een dieper begrip en inzicht te komen van wat het omhelst.

¹⁶ Leendertse en Van der Lans, 2011.

¹⁷ Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten, 2013.

¹⁸ Rekenkamer Rotterdam, 2016; Rekenkamer Rotterdam, 2018.

¹⁹ Hertogh e.a., 2018; Overgaauw e.a., 2018; Verhulp e.a., 2018.

Kader 1: conceptualiseringen van oneigenlijke druk en beïnvloeding

Rapport	Conceptualisering oneigenlijke druk / beïnvloeding
<p>Provincie Zuid-Holland (2011)</p>	<p>Ongewenste beïnvloeding Ongewenste beïnvloeding wil zeggen dat de ambtenaar zich verplicht voelt (of zich gedwongen voelt) om ander beleid te voeren of andere beslissingen te nemen dan de basisbeginselen vereisen, vanwege de druk die op hem of haar wordt uitgeoefend. De provinciale basisbeginselen zijn dienstbaarheid, professionaliteit, onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid.</p> <p>Als een ambtenaar door te interveniëren weerstand biedt aan ongewenste beïnvloeding, kunnen negatieve consequenties geëlimineerd dan wel beperkt worden. Het resultaat dat daarmee wordt bereikt, kan variëren tussen het (blijven) werken volgens of het schenden van één of meerdere van de basisbeginselen [van de Provincie] (p.4).</p> <p>Een aantal voorbeelden van oorbare technieken zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Argumenteren en opties/alternatieven bespreken • Besluitvormend optreden door doelen te formuleren en bepalen wat te doen • De waarheid vertellen en ‘nee’ zeggen als je ‘nee’ bedoeld • Positieve benadering en optimisme • Het benoemen van leerpunten en mogelijkheden om te verbeteren <p>Voorbeelden van onoorbare technieken en – tactieken, die geassocieerd kunnen worden met ongewenste beïnvloeding, zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valse consultatie, bijvoorbeeld ‘shoppen’ naar het gewenste antwoord of advies • Negeren • Op de persoon spelen • Afsnauwen • Intimidatie (p. 13).
<p>BING (2013)</p>	<p>Oneigenlijke druk Voorzichtig geformuleerd kan gezegd worden dat druk als oneigenlijk of grensoverschrijdend beschouwd mag worden als de druk van dien aard is dat bij de ‘ontvanger’ de verwachting gewekt kan zijn dat er voor hem- of haarzelf, anderen of de organisatie ingrijpende negatieve gevolgen verbonden zijn aan het negeren van de druk. Belangrijk is om bij de beoordeling van een kwestie ook te kijken welke <u>middelen</u> er door de drukzetter worden ingezet teneinde het doel te bereiken en welke belangen er worden gediend met het zetten van de druk. Voor beide aspecten dient er beoordeeld te worden of de ingezette middelen en/of de betrokken belangen van oneigenlijke aard zijn.</p> <p>Oneigenlijke middelen kunnen bijvoorbeeld (persoonlijke) dreigementen of pogingen tot chantage zijn, of voorstellen die voortborduren op een ‘voort wat hoort wat’-mentaliteit. Met oneigenlijke belangen wordt bedoeld op de scheiding tussen persoonlijke belangen en bijvoorbeeld maatschappelijke belangen (p. 25).</p>

Kader 1: conceptualiseringen van oneigenlijke druk en beïnvloeding (vervolg)

Rapport	Conceptualisering oneigenlijke druk / beïnvloeding
Rekenkamer Rotterdam (2018)	<p>Oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk Oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk gaat over misstanden die plaatsvinden in de verhouding tussen politieke ambtsdragers (collegeleden, raadsleden en leden van gebiedscommissies) en ambtenaren. De Rekenkamer onderscheidt twee aspecten die ervoor zorgen dat politiek-bestuurlijke druk oneigenlijk wordt.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Er wordt een verzoek gedaan waarvan de inhoud oneigenlijk is: <ul style="list-style-type: none"> • overtreding van wet- en regelgeving; • onjuist informeren of manipuleren van informatie; • gericht op persoonlijk voordeel of bevoordeling van relaties (of de schijn daarvan). 2. De vorm van een verzoek is oneigenlijk: <ul style="list-style-type: none"> • de bejegening is bedreigend of intimiderend; • aan het niet meewerken worden negatieve consequenties verbonden; • voor het meewerken wordt een beloning geboden. (p. 11)
WODC II (2019)	<p>Oneigenlijke beïnvloeding Pogingen tot oneigenlijke beïnvloeding van onderzoek door beleid (behelzen) behelst dat de beleidsambtenaar dusdanige druk op de onderzoeker uitoefent dat die zich laat leiden door buiten-wetenschappelijke belangen, argumenten of voorkeuren (bijvoorbeeld van commerciële of politieke aard).</p> <p>Om vast te stellen wanneer er sprake is van (een poging tot) oneigenlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek hanteert de commissie een beoordelingskader. Dit kader is samengesteld uit de volgende bronnen die in dit hoofdstuk nader zullen worden toegelicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normen voor goed opdrachtgeverschap: de Integriteitscode Rijksoverheid; • Normen voor wetenschappelijk onderzoek: de KNAW-verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid en de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit. • Normen voor WODC-onderzoek: het Protocol 2016 en de EWB Wegwijzer (p. 9).

2.2 CONCEPTUELE OVERWEGINGEN

2.2.1 Wat is druk?

Kernpunten van deze paragraaf:

- In interpersoonlijke relaties is druk de kracht die de ene actor uitoefent op de andere actor met als doel die ander iets te laten besluiten, doen, of nalaten te doen
- Gezonde druk:
 - (i) vindt plaats in sociaal veilige omgevingen;
 - (ii) is wederzijds voordelig;
 - (iii) respecteert de waardigheid van de ontvanger;
 - (iv) respecteert de afzonderlijke constitutionele rollen, verantwoordelijkheden en domeinen, en;
 - (v) gericht is op verbetering van proces en resultaat of meer legitimiteit van uitkomsten

Letterlijk vertaald is druk “de kracht die op of tegen iets drukt”²⁰. In interpersoonlijke contacten kan dit worden vertaald naar de kracht die de ene actor uitoefent op de andere actor met als doel die ander iets te laten besluiten, doen, of nalaten te doen. Bij beïnvloeding gaat het dan om de mate waarin de uitgeoefende druk ook daadwerkelijk effect heeft op degene waarop druk is uitgeoefend en leidt tot andere uitkomsten dan die plaatsgehad zouden hebben zonder de druk. In paragraaf 2.2.4 gaan we nader op dit onderscheid in; voor nu volstaat het te benoemen dat we ons in dit rapport richten op oneigenlijke druk, omdat deze het reële risico van oneigenlijke beïnvloeding in zich draagt en bovendien op zichzelf ook als een laakbare vorm van gedrag kan worden beschouwd.

Om de vraag te beantwoorden wat *oneigenlijke* druk is, moeten we eerst een beter beeld hebben van wat dan ‘eigenlijke’ oftewel ‘normale’, ‘gezonde’ druk is. Gezien het doel van dit rapport en de onderzoeksvraag (zie hoofdstuk 1) leggen wij de focus in het vervolg op oneigenlijke druk in politiek-bestuurlijke en ambtelijke context. In politiek-ambtelijke context gaat *druk* om de kracht die wordt uitgeoefend om besluitvorming of uitvoering van beleid te beïnvloeden. Daarbij geldt dat het volledig *ontbreken* van iedere vorm van druk in elk geval niet als ‘gezond’ geldt. Een volledig gebrek aan druk in politiek-ambtelijke verhoudingen zou immers kunnen impliceren dat er dusdanige sprake is van rollenvermenging en eenvormigheid tussen bestuurders en ambtenaren. Dat zou de basisbeginselen van de machtscheiding schenden en dus haaks staan op ons democratisch bestel. Druk is bovendien vaak een drijver voor innovatie, creativiteit en

²⁰ Van Dale. Zie <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/druk#.Xx7D-J4zZRY>

prestaties, ook in publieke organisaties²¹. Er is dus kennelijk ook zoiets als gezonde, of positieve druk, die kan worden onderscheiden van negatieve vormen van druk.

Om onderscheid te maken tussen positieve en negatieve druk onderscheiden Pleger en collega's²² vier typen druk. Zo is er (1) constructieve druk die dient ter *ondersteuning*, bijvoorbeeld in de vorm van een constructief gesprek over alternatieve beleidsopties of (2) constructieve druk ter *verbetering*, bijvoorbeeld als een iemand proactief wijst op mogelijkheden om een beleidsstuk inhoudelijk aan te scherpen door de gemaakte afwegingen duidelijker in kaart te brengen. Ook kan sprake zijn van (3) destructieve druk die dient om te *ondermijnen*, waarbij de druk vaak in een meer subtiele, indirecte en discrete vorm wordt verpakt. Dit zien we bijvoorbeeld in 'subtiele' suggesties dat collega X, die toch wel ver is gekomen in de organisatie en veel lof krijgt van het management, iets op een heel andere manier aangepakt zou hebben. Tot slot onderscheiden Pleger en collega's (4) destructieve druk om te *beperken*. Hier gaat het om de meest directe en extensieve vorm van negatieve beïnvloeding, bijvoorbeeld een direct verzoek om cijfers te manipuleren of dusdanig te presenteren dat ze een onjuist of onvoldoende volledig beeld geven van de werkelijkheid en daarmee de lezer misleiden.

Juist constructieve vormen van druk, die (i) plaatsvinden in sociaal veilige omgevingen, (ii) wederzijds voordelig zijn, (iii) de waardigheid van de ontvanger respecteren, (iv) de afzonderlijke constitutionele rollen, verantwoordelijkheden en domeinen respecteren, en (v) gericht zijn op verbetering van het proces en resultaat of meer legitimiteit van uitkomsten²³, vormen de basis van wat we als 'gezonde druk' kunnen beschouwen. Het concretiseren van deze gezonde druk in de context van politiek-ambtelijke verhoudingen brengt evenwel uitdagingen met zich mee. Want precies over deze politiek-ambtelijke verhoudingen bestaan verschillende ideeën, zowel als het gaat om hoe die verhoudingen er in de praktijk *daadwerkelijk* uit zien (descriptief) als hoe ze eruit *zouden moeten* zien (normatief).

²¹ Zie bijvoorbeeld Verhoest e.a., 2007.

²² Pleger en Sager, 2016; Pleger en Hadorn, 2018. Zie ook Overgaauw e.a., 2018; Leendertse en Van der Lans, 2011.

²³ Afgeleid van Overeem, 2013; Pleger en Sager, 2016; Pleger en Hadorn, 2018; Vredenburg en Brender, 1998.

2.2.2 Wat zijn 'normale' politiek-ambtelijke verhoudingen?

Kernpunten van deze paragraaf:

- Politiek-ambtelijke verhoudingen kenmerken zich door formeel gescheiden functies met ongelijke machtsposities, verschillende belangen en informatie, en verschillende professionele rationaliteiten, maar ook door deels overlappende rollen en taken en sterke wederzijdse afhankelijkheid
- Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn inherent spanningsvol, complex en veranderlijk, en bovendien afhankelijk van personen en context
- De politiek-ambtelijke relatie is een sociaal construct van rollen en rolopvattingen die steeds weer opnieuw in de praktijk onderhandeld worden
- Ook 'oneigenlijke druk' is een sociaal construct, dat een sterk normatief component heeft.
- Wat 'oneigenlijke druk' inhoudt, vergt daarom een continue dialoog en reflectie tussen, door, en met bestuurders en ambtenaren zélf

In de klassieke visie op openbaar bestuur in Nederland zijn bestuurders en ambtenaren strikt gescheiden van elkaar. Zij hebben elk hun eigen, constitutioneel vastgelegde rollen, verantwoordelijkheden en taken. Het primaat van de politiek enerzijds en de neutraliteit, loyaliteit en expertise van ambtenaren anderzijds, gelden daarbij als leidende principes: de politiek zet de doelen uit, de ambtenarij ontwikkelt beleid en voert programma's uit om die doelen te realiseren. Ambtenaren hebben dus de rol van uitvoerder en adviseur. Ze hebben daarbij een ondergeschikte machtspositie ten opzichte van de politiek: ze dienen Weberiaanse deugden te cultiveren en moeten waar nodig tegenspraak bieden, maar dienen uiteindelijk loyaal te zijn aan de politieke leiding en de gegeven opdrachten op te volgen, ongeacht hun eigen visie op de specifieke inhoud van de politieke wil²⁴. Bestuurders worden op hun beurt geacht met hun beslissingen richting te geven aan beleid, politiek effectief te zijn in het verkrijgen van de benodigde steun middelen en verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid²⁵.

De klassieke visie heeft veel kritiek gekregen²⁶. In de moderne visie worden politiek en ambtenarij meer en meer als *complementair* aan elkaar gezien omdat de rollen van bestuurders en ambtenaren in belangrijke mate overlappen²⁷. Zowel bestuurders als ambtenaren brengen elk hun unieke perspectieven, rationaliteiten, waarden, belangen en

²⁴ Bovens e.a., 2017; Nieuwenkamp, 2001; 't Hart, 2014.

²⁵ Bovens e.a., 2004; Svava 2006a.

²⁶ Bovens en collega's (2017, p. 254) vatten die kritiek samen als zij stellen dat het onderscheid tussen politiek en ambtenarij in de praktijk hooguit relatief is. "Strikt onderscheid is onmogelijk (beleid krijgt pas in uitvoering betekenis, waardoor doelen en middelen moeilijk te scheiden zijn), onjuist (bureaucratische is politiek, want onderlinge strijd tussen ambtelijke onderdelen waardoor belangen en macht een belangrijke rol gaan spelen en strategisch wordt geopereerd) en onwenselijk (loyale ambtelijke uitvoering van politieke opdrachten pakt verkeerd uit als politieke gezagsdragers zich niet aan de democratische waarden en normen houden en zich schuldig maken aan onwettig gedrag)".

²⁷ Svava, 2006a.

bevoegdheden in de relatie²⁸. Maar uiteindelijk, zo is de gedachte, zijn bestuurders en ambtenaren voor een goede uitoefening van hun rollen, taken en verantwoordelijkheden sterk afhankelijk van elkaar: *"beide partijen beschikken over eigenschappen en invloedsmiddelen die voor de ander van belang zijn. Beide partijen moeten een werkbare balans zien te vinden tussen de verschillende waarden en rationaliteiten die zij elk belichamer"*²⁹. Politiek-ambtelijke verhoudingen worden dan ook steeds vaker opgevat als een samenwerkingsrelatie, waarbinnen wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit een belangrijke rol spelen³⁰. 't Hart³¹ formuleerde bijvoorbeeld de drie R-en die een goede relatie tussen bestuurders en ambtenaren kenmerken:

- (1) **Respect** voor wederzijdse posities en verantwoordelijkheden, waarbij niet eenzijdig wordt geïntervenieerd in het domein van de ander;
- (2) **Ruimte** bieden aan elkaar, uitgaand van en vertrouwend op elkaars competentie en loyaliteit, en;
- (3) **Reciprociteit**, oftewel het erkennen dat er in de praktijk geen sprake is van onder- en bovenschikking maar van wederzijdse afhankelijkheid.

Bovens en collega's voegen daaraan toe: *"Het helpt enorm als politieke bestuurders gevoel hebben voor wat het betekent om aan de top van een organisatie te staan [...] Daarbij helpt het als zij, ondanks alle druk en soms ook emotie van het politieke leven waarin zij opereren, zich in de richting van hun ambtenaren altijd professioneel en niet-intimiderend opsteller"*.

Tussen de klassieke en de moderne visie ligt een breed scala aan ideaaltypische tussenvormen van de politiek-ambtelijke relatie en de respectievelijke professionele identiteiten van bestuurders en ambtenaren³². Maar ook onder bestuurders en ambtenaren zélf bestaan sterk verschillende rolopvattingen, verwachtingen van elkaar³³ en visies op waar de loyaliteit van ambtenaren behoort te liggen: bij de politiek, het algemeen belang, hun eigen morele overtuigingen, of de organisatie³⁴. Dergelijke verschillen in rolopvattingen en visies op loyaliteiten zijn, zoals ook De Graaf en Van der Wal³⁵ opmerken, niet zonder consequenties: verwachtingen en ideaalbeelden sturen de interpretaties, percepties, en ervaringen van de relatie met anderen, alsook het eigen

²⁸ Bovens e.a., 2004; Svara, 2006a.

²⁹ Zie voor een uitgebreidere bespreking onder meer het werk van Svara 2006a, 2006b.

³⁰ Nieuwenkamp, 2001; Svara, 2006a, 2006b; 't Hart en Wille, 2006.

³¹ 't Hart e.a 2002,, p. 36.

³² Aberbach e.a., 1981; Bourgault en Van Dorpe, 2013; Bovens e.a., 2004; Overeem, 2013; Peters, 1987.

³³ 't Hart en Wille, 2006.

³⁴ De Graaf en Van der Wal, 2013; zie verder Bovens, 1998; Bovens e.a., 2004; Nieuwenkamp, 2001.

³⁵ De Graaf en Van der Wal, 2013.

gedrag³⁶. Bovendien resulteren ze in loyaliteitsconflicten en morele dilemma's, met druk en spanning in de relatie tussen bestuurders en ambtenaren tot gevolg³⁷.

Los van de uiteenlopende eigen visies van bestuurders en ambtenaren zien we in de praktijk dat de ambtelijke top de afgelopen jaren steeds meer is gepolitiseerd³⁸. En ook van andere niveaus in de ambtelijke organisaties wordt in toenemende mate politiek-bestuurlijke gevoeligheid en responsiviteit verwacht³⁹. Tegelijkertijd hebben beleidsambtenaren en topambtenaren wezenlijk verschillende interacties met de politieke top en de politieke omgeving, waardoor ook hun leefwerelden en de respectievelijke relaties tot die politieke top heel verschillend zijn⁴⁰. Wat als 'normale' politiek-ambtelijke verhoudingen geldt, is daardoor mede afhankelijk van de hiërarchische positie die een ambtenaar in kwestie heeft.

Al met al kunnen politiek-ambtelijke verhoudingen worden getypeerd als een principaal-agent relatie waarbij politieke ambtsdragers 'principalen' zijn die de doelen en kaders van het werk bepalen en ambtenaren de 'agenten' zijn aan wie de uitvoering wordt gedelegeerd. Principaal-agentrelaties kenmerken zich enerzijds door formeel gescheiden functies met ongelijke machtsposities, verschillende belangen en informatie, en verschillende professionele rationaliteiten, en anderzijds door deels overlappende rollen en taken en sterke wederzijdse afhankelijkheid. De verhouding tussen politiek en ambtenarij is daarmee inherent spanningsvol, complex en veranderlijk⁴¹. Hij is bovendien afhankelijk van personen en context: de gebruikelijke frequentie, stijl en stromen van communicatie tussen bestuurders en ambtenaren verschilt nogal eens tussen organisaties⁴². Bovens en collega's stellen daarom: "*Het onderscheid tussen politiek en ambtelijk is een richtlijn die telkens opnieuw herijkt en geïnterpreteerd moet worden. De waarden achter het onderscheid - democratische controle, doelmatigheid, rechtmatigheid - staan rechtovereind; alleen de middelen om ze te bereiken zijn soms andere dan destijds*"⁴³. De politiek-ambtelijke relatie is met andere woorden een sociaal construct waarbinnen de rollen en rolopvattingen niet alleen ten dele overlappen, maar waarvan de 'spelregels' steeds weer opnieuw in de praktijk onderhandeld worden⁴⁴.

Voorgaande heeft tot gevolg dat ook de aannames, opvattingen, en verwachtingen die betrokken partijen hebben over welke mate en vorm van druk als gepast of ongepast mag worden gezien, uiteenlopen en impliciet dan wel expliciet ter discussie staan. Het label 'oneigenlijke druk' is daarbij nimmer slechts een beschrijvende: het heeft altijd ook een

³⁶ Vergelijk Heres, 2014.

³⁷ Bovens e.a., 2004; De Graaf, 2011; De Graaf en Van der Wal, 2013.

³⁸ Bovens e.a. 2017.

³⁹ 't Hart e.a., 2002; 't Hart (2014) bespreekt in zijn essay in totaal 15 'opgaven voor ambtelijk handwerk', zoals ook het leren omgaan met transparantie en verantwoording, en het kunnen balanceren tussen rollen.

⁴⁰ 't Hart e.a., 2002.

⁴¹ Zie ook Aberbach en Rockman, 2006.

⁴² Zie ook 't Hart en Wille, 2006.

⁴³ Bovens e.a., 2017, p. 268.

⁴⁴ Vergelijk Overeem, 2013.

evaluerende, normatieve component⁴⁵ die iets zegt over onderliggende aannames, verwachtingen en ideaalbeelden van goede politiek-ambtelijke verhoudingen. De normatieve discussie rondom oneigenlijke druk kan daarom niet eenvoudigweg in de wetenschap worden beslecht, maar vergt een continue dialoog en reflectie tussen, door, en met bestuurders en ambtenaren zélf. Om deze dialoog en reflectie te faciliteren, kan wetenschappelijke literatuur evenwel helpen door het aanreiken van een begrippenkader en het in kaart brengen van overwegingen die een rol spelen bij de beoordeling van concrete gedragingen.

2.2.3 Wanneer wordt druk oneigenlijk?

Kernpunten van deze paragraaf:

- Oneigenlijke druk gaat over de overschrijding van gedragsnormen voor onderlinge verhoudingen, zowel qua inhoud als op betrekkingniveau; het gaat zowel over wát er wordt gecommuniceerd als hóe het wordt gecommuniceerd
- Er zijn vele gradaties van 'oneigenlijkheid': van heel lichte overschrijdingen tot meer ernstige overschrijdingen van gedragsnormen voor onderlinge verhoudingen
- Om verschillende redenen is terughoudend geboden in het kwalificeren van elk normoverschrijdend gedrag als oneigenlijk, en van elke vorm van oneigenlijk gedrag als niet-integer gedrag
- Bij het duiden van concreet gedrag als meer of minder oneigenlijk, kan een wetenschappelijk-conceptueel kader behulpzaam zijn

In paragraaf 2.2.2 is geconstateerd dat constructieve vormen van druk een inherent, normaal en gezond aspect zijn van veel principaal-agent relaties, waaronder politiek-ambtelijke relaties. Niet ieder meningsverschil en niet iedere poging tot beïnvloeding is ongepast⁴⁶. Het hoort bovendien bij de ambtelijke professionaliteit om responsief te zijn ten opzichte van bestuurders. Druk wordt pas problematisch wanneer het niet langer gezonde vormen aanneemt en afwijkt van wat redelijkerwijs verwacht mag worden van elkaar in de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Daarbij is van belang op te merken dat in relaties, alle gedrag communicatief is en dat die communicatie zowel een inhouds- als betrekkingniveau kennen: op het inhoudsniveau is van belang *wat* er (verbaal of non-verbaal) gecommuniceerd wordt, maar op betrekkingniveau speelt ook altijd mee *hoe* die inhoud gecommuniceerd wordt: de toon, de intonatie, de felheid van gebaren, de context waarin iets gecommuniceerd wordt, en dergelijke⁴⁷. Druk wordt ook minder gezond wanneer de uitgeoefende kracht gepaard

⁴⁵ Vergelijk Rose, 2018.

⁴⁶ Karssing e.a., 2017.

⁴⁷ Zie Watzlawick e.a., 2011.

gaat met een overschrijding van de unieke professionele rollen, taken en verantwoordelijkheden van de actoren (inhoudsniveau) en de grenzen van de gezonde interpersoonlijke verhoudingen (betrekkingsniveau). Een dergelijke overschrijding verstoort het principe van wederkerig vertrouwen en loyaliteit waarop de moderne politiek-ambtelijke verhoudingen zijn gestoeld.

Het is echter belangrijk om expliciet onderscheid te maken tussen de verschillende gradaties die 'afwijkende' en 'problematische' druk kan aannemen. Strikt semantisch gezien staat 'oneigenlijk' voor datgene wat "niet overeenkomstig de bedoeling" is⁴⁸. Zo bekeken kunnen zelfs de kleinste, onbedoelde overschrijdingen van rollen al als 'oneigenlijk' worden beschouwd, omdat het nu eenmaal niet is zoals het hoort. Tenzij er sprake is van specifieke contextuele omstandigheden, zullen velen een ongepaste opmerking van een wethouder over de kleding van een collega als minder oneigenlijk beoordelen dan wanneer diezelfde wethouder een uitvoerend ambtenaar dreigt met baanverlies als hij relevante, maar voor de wethouder politiek ongunstige criminaliteitscijfers niet uit het rapport weghaalt.

Tegelijkertijd wordt het begrip 'oneigenlijk' in de praktijk al snel in verband gebracht met morele principes, waarden en normen, en dus met integriteit⁴⁹. Dat is op zichzelf ook niet verwonderlijk. Integriteit gaat in de eerste plaats over de zorgvuldigheid, standvastigheid en uitlegbaarheid van gedrag⁵⁰ en is in die zin een positief begrip dat een sterk inspirerende uitwerking kan hebben. Mede ingegeven door de aard en toon van veel integriteitsbeleid wordt integriteit in de praktijk echter veelal direct in verband gebracht met integriteitsschendingen en het overschrijden van grenzen en normen. Negatieve druk past dan ook binnen gangbare definities van integriteitsschendingen als schendingen van de "morele waarden en normen die relevant zijn in de bredere sociale context waarin men opereert"⁵¹. Bovendien, zoals Overeem⁵² constateert, kunnen de politiek-ambtelijke verhoudingen opgevat worden als *"een relatie die gericht is op de bescherming en bevordering van belangrijke publieke waarden en daarom beheerst wordt door sterke constitutionele normen. In deze morele relatie heeft het gedrag van beide partijen daarom alles te maken met integriteit"*. In verschillende casuïstiek waarbij wordt gesproken over (mogelijk) oneigenlijke druk, spelen tot slot ook andersoortige integriteitsschendingen als belangenverstrengeling en manipulatie van informatie een nadrukkelijke rol waardoor het lastig kan zijn een helder onderscheid tussen oneigenlijke druk en andere integriteitsschendingen te maken⁵³.

⁴⁸ <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/oneigenlijk#.Xx7GUZ4zZRY>

⁴⁹ BING, 2013; Hertogh e.a., 2018; Rekenkamer Rotterdam, 2018.

⁵⁰ Vgl. Karssing, 2011.

⁵¹ Cf. Heres, 2014, p. 42, gebaseerd op Huberts, 2005 en Van den Heuvel e.a. 2010.

⁵² Overeem, 2013, p. 23.

⁵³ Zie bijvoorbeeld BING, 2013.

Gezien de verschillende gradaties die druk kan aannemen, is voorzichtigheid bij het kwalificeren ervan geboden. 'Oneigenlijk' en 'integriteitsschending' zijn beladen termen⁵⁴. Gebruik van die termen kan dan ook verstrekkende gevolgen hebben die niet altijd meer in verhouding staan tot de oorspronkelijke normovertreding. Het performatieve effect van het kwalificeren van negatieve druk als 'oneigenlijk' is met andere woorden niet gering. Wanneer *alle* druk die in negatieve zin afwijkt als 'oneigenlijk' wordt beschouwd, kan dat al snel leiden tot integritisme: het overdrijven van het belang van de in het geding zijnde normen en waarden en/of het veralgemeniseren van het oordeel over een aspect tot een oordeel over de gehele persoon of organisatie⁵⁵. Ook kan een al te inclusieve definitie van oneigenlijke druk analytisch problemen opleveren omdat hetzelfde conceptuele en causale model wordt gebruikt om sterk uiteenlopende incidenten en ervaringen te duiden en verklaren⁵⁶. Het heeft bovendien het risico in zich dat de nuance uit het gesprek verdwijnt en daarmee constructieve reflectie op en leren van het vertoonde gedrag onnodig wordt gecompliceerd. Dit effect wordt nog versterkt wanneer ook het gesprek over relatief minder ernstige vormen van negatieve druk in de sfeer van integriteitsschendingen wordt gevoerd: de zwaarwichtigheid van het begrip 'integriteit', de negatieve connotatie met integriteitsschendingen en de verbinding die het heeft met de persoonlijke identiteit, bemoeilijkt het gesprek en maakt het aanspreken van anderen op gedrag ingewikkeld⁵⁷.

Er is, met andere woorden, een groot grijs gebied. Dat grijze gebied omhelst niet alleen het complexe, veranderlijke en moeilijk te begrenzen gebied tussen gezonde en afwijkende druk, maar kent bovendien ook verschillende schakeringen 'grijs' binnen datzelfde gebied. De vraag is vervolgens waar 'oneigenlijke druk' zich precies in het grijze gebied bevindt, en of en hoe een zinvol onderscheid kan worden gemaakt ten opzichte van zowel lichtere vormen van negatieve druk als van andere typen integriteitsschendingen.

⁵⁴ Heres, 2016.

⁵⁵ Huberts, 2005, p. 17.

⁵⁶ Waddington e.a., 2005.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld Heres, 2016.

2.2.4 Essentiële definitiecriteria van oneigenlijke druk

Kernpunten van deze paragraaf:

- Of er sprake is van oneigenlijke druk kan worden bepaald aan de hand van vier essentiële definitiecriteria:

(i) er is sprake van een principaal-agent relatie anders dan de reguliere werkgever-werknemer relatie, waarbij de doelen en kaders van het werk worden gesteld door de ene partij, en een andere partij namens hem of haar de uitvoering verzorgt. Dit type relaties kent bijzondere, inherente spanningen en afhankelijkheden;

(ii) er is sprake van druk. Als er geen druk wordt uitgeoefend, kan er hooguit sprake zijn van een oneigenlijk verzoek. De oneigenlijke druk hoeft niet tot daadwerkelijke beïnvloeding van de ontvanger te leiden en kan ook meer passieve, subtiele en indirecte vormen aannemen. Naast politiek ambtsdragers zelf spelen ook topambtenaren hierin een belangrijke rol;

(iii) de inhoud van de boodschap én de inzet van middelen zijn oneigenlijk.

Bij de inhoud van de boodschap gaat het om de vraag of de belangen, voorkeuren of overwegingen die daarin leidend zijn, passen bij de rollen, taken, en verantwoordelijkheden van de actoren in kwestie.

Bij de inzet van middelen gaat het om de vraag of de formele (bevoegdheden, macht, etc.) en/of persoonlijke (verbale en non-verbale) middelen die zijn ingezet om de boodschap kracht bij te zetten zelf legitiem zijn én zo ja, of de middelen zijn ingezet waarvoor ze oorspronkelijk zijn bedoeld;

(iv) de oneigenlijkheid van de uitgeoefende druk wordt als zodanig (h)erkend door de bredere collectieve gemeenschap. Percepties van andermans gedrag worden gevormd door veel verschillende factoren en kunnen vertekend zijn. Daarom is het oordeel over het gedrag uiteindelijk aan de bredere collectieve gemeenschap.

- Oneigenlijke druk kan worden onderscheiden van vier andere typen interacties of communicatie: (a) reguliere verzoeken, (b) ongepaste en onhoudbare druk, (c) oneigenlijke verzoeken, en (d) onbehoorlijke druk

- Het onderscheiden van deze vijf verschillende vormen van gedrag kan behulpzaam zijn in het gesprek over oneigenlijk gedrag en bij het identificeren van adequate preventie- en repressiemaatregelen

Om meer zicht te krijgen in het onderscheid tussen oneigenlijke druk enerzijds, en zowel lichtere vormen van negatieve druk als van andere typen integriteitsschendingen anderzijds, onderscheiden we vier essentiële definitiecriteria die als *sine qua non* criteria gelden om gedrag als oneigenlijke druk te kwalificeren. De vier criteria zijn dus bepalend voor de vraag óf er sprake is van oneigenlijke druk:

- (i) er is sprake van een principaal-agentrelatie anders dan de reguliere werkgever-werknemer relatie;
- (ii) er is sprake van druk;
- (iii) de inhoud van de boodschap én de inzet van middelen zijn oneigenlijk;
- (iv) de oneigenlijkheid van de uitgeoefende druk wordt als zodanig (h)erkend door de bredere collectieve gemeenschap.

Zoals we hieronder nader zullen toelichten, onderscheiden deze vier criteria tezamen oneigenlijke druk van andere vormen van gedrag, in het bijzonder: *reguliere verzoeken*, *oneigenlijke verzoeken*, *ongepaste en onhoudbare druk*, en *onbehoorlijke druk*. Daarnaast onderscheiden we vijf zogenaamde ‘wegingsfactoren’: definitiecriteria die weliswaar niet bepalend zijn voor de vraag óf er sprake is van oneigenlijke druk, maar die wel van belang zijn in het bepalen van de ernst ervan. Deze wegingsfactoren komen in paragraaf 2.2.5 aan bod.

Er is sprake van een principaal-agentrelatie anders dan de reguliere werkgever-werknemer relatie. Een eerste essentieel definitie criterium gaat over de aard van de relatie tussen de betrokken actoren. Omdat druk betrekking heeft op de inhoud en vorm (c.q. betrekkningsniveau) van communicatie tussen twee of meer actoren, kan die druk zich in beginsel in elke relatie voordoen. Kijken we naar de bredere wetenschappelijke literatuur, dan zien we inderdaad dat negatieve druk voorkomt in een haast oneindige reeks relaties: van leidinggevende richting medewerkers⁵⁸, tussen medewerkers onderling⁵⁹, tussen politieke ambtsdragers en ambtenaren⁶⁰, of vanuit externe opdrachtgevers, cliënten, burgers of belanghebbenden op onderzoekers, (top)ambtenaren of politieke ambtsdragers⁶¹.

Toch valt in de stukken waarin expliciet wordt gerefereerd aan de term ‘oneigenlijke druk’ een rode draad te herkennen⁶²: oneigenlijke druk doet zich vooral voor waar sprake is van een principaal-agent relatie die anders is dan de reguliere werkgever-werknemer relatie (i.h.b. die tussen leidinggevend en medewerkers). In politiek-ambtelijke contexten

⁵⁸ Ransijn, 2018; Rekenkamer Rotterdam, 2016, 2018.

⁵⁹ Ransijn, 2018.

⁶⁰ Ransijn, 2018; Huberts en Nelen, 2005; Rekenkamer Rotterdam, 2016, 2018.

⁶¹ Ransijn, 2018; Bouwmeester en Van Noort, 2018.

⁶² Huberts en Nelen, 2005. Pleger en Sager, 2016.

heeft de principaal-agent relatie in de eerste plaats betrekking op de relatie tussen politieke ambtsdragers en ambtenaren. Topambtenaren hebben daarbij echter een bijzondere positie. Zij hebben enerzijds hun eigen relatie tot politieke ambtsdragers, en zijn in die hoedanigheid agent. Anderzijds verloopt de politieke invloed op het ambtelijk apparaat in belangrijke mate via de ambtelijke top. Daarbij fungeren topambtenaren niet zelden als 'versterkers' van de communicatie van de politieke leiding, wanneer zij de boodschap niet alleen doorzetten naar de beleids- en uitvoerend ambtenaren maar deze bovendien extra kracht bijzetten. Dat gebeurt expliciet, door de wijze waarop topambtenaren de boodschap overbrengen, maar ook impliciet, door hun hiërarchische verhouding ten opzichte van ondergeschikte ambtenaren en de invloed die ze hebben op onder meer de carrièremogelijkheden van ondergeschikten. Het is vanuit deze rol, en tegen de achtergrond van de toenemende politisering van de top, dat topambtenaren en politieke ambtsdragers in de ogen van medewerkers min of meer gelijkgesteld worden aan elkaar en topambtenaren als *de facto* politieke principalen worden gezien.

De principaal-agentrelatie kenmerkt zich enerzijds door formeel gescheiden functies met (vaak zeer) verschillende professionele rationaliteiten, informatie en belangen, en anderzijds door deels overlappende rollen en taken en sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokkenen. De relatie vereist distantie en onafhankelijkheid maar ook nabijheid en samenwerking⁶³. Het gevolg is een inherent spanningsveld dat verweven zit in de aard van de relatie zelf en in de rollenverdeling tussen de betrokkenen. Een zekere mate van druk wordt daarbij als een natuurlijk, onvermijdelijk en zelfs noodzakelijk onderdeel van principaal-agent relaties beschouwd. Met name bij principaal-agentrelaties anders dan de reguliere werkgever-werknemer relaties zijn de grenzen van de gezonde druk soms vaag. Dat zien we ook in politiek-ambtelijke verhoudingen en daar waar topambtenaren als 'vertalers' en 'versterkers' van politieke opdrachten optreden. Zoals Bovens en collega's schetsen: "*De indruk bestaat dat het opereren in een politiek-ambtelijk krachtenveld specifieke spanningen kan oproepen die zowel het gemeentebestuur als topambtenaren kwetsbaar kunnen maken voor verwijten van onprofessioneel of onzuiver handelen*"⁶⁴.

In het licht van voorgaande, en tegen de achtergrond van het doel en de vraag van het onderhavig onderzoek, lijkt het raadzaam het begrip 'oneigenlijke druk' te reserveren voor gedrag dat plaatsvindt specifiek *in de context van* principaal-agent relaties anders dan reguliere werkgever-werknemer relaties. Want voor andersoortige relaties, zoals de relatie tussen leidinggevend en medewerkers en tussen organisaties en cliënten, bestaat reeds een uitvoerig begrippenkader dat de lading van negatieve druk dekt. Zo wordt in relatie tot oneigenlijke druk van buitenaf veelal de termen 'ondermijning' en 'bedreiging' gebruikt⁶⁵,

⁶³ Overgaauw e.a., 2018.

⁶⁴ Bovens e.a., 2004, p. 7.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Marijnissen en Kolthoff, 2018; Winter e.a., 2017.

terwijl voor de negatieve druk die wordt uitgeoefend in de relatie tussen collega's onderling en tussen leidinggevenden en medewerkers zelfs een heel scala aan begrippen wordt onderscheiden, zoals pesten, *mobbing*, dreigen, agressie, en intimidatie⁶⁶, en in de context van leiderschap onder meer *abusive supervision*⁶⁷, *destructive leadership*⁶⁸, en *strategic leader bullying*⁶⁹. De vraag is dan wat een begrip als 'oneigenlijke druk' toevoegt aan het bestaande begrippenkader, en of gebruik van 'oneigenlijke druk' in dergelijke contexten niet juist eerder bijdraagt aan de conceptuele verwarring.

De bestaande begrippenkaders kunnen in beginsel worden toegepast in heel uiteenlopende contexten en relaties. Toch lijkt 'oneigenlijke druk' met name in principaal-agentrelaties die geen betrekking hebben op de reguliere werkgever-werknemer relatie onderdeel te zijn geworden van het discours, zoals ook wel uit de verschillende onderzoeksrapporten naar casuïstiek is gebleken. Daarmee vervult 'oneigenlijke druk' in de context van dit type principaal-agentrelaties een belangrijke performatieve functie: het stimuleert en faciliteert de dialoog over wat gezonde en ongezonde principaal-agentrelaties kenmerkt, en stimuleert daarmee bewustzijn van en reflectie op eenieders rol in het bewaken van de gezonde verhoudingen. 'Oneigenlijke druk' heeft met andere woorden dus vooral meerwaarde in de context van principaal-agent relaties die anders zijn dan reguliere werkgever-werknemer relaties. Niettemin lijkt het raadzaam de conceptualisering van oneigenlijke druk op een aantal punten nader te verfijnen om meer recht te doen aan de verschillende gradaties en vormen van druk.

(ii) Er is sprake van druk. Een tweede essentieel definitie criterium is dat er sprake moet zijn van druk. Hiervoor werd druk omschreven als de kracht die de ene actor uitoefent op de andere actor met als doel die iets te laten besluiten, doen, of nalaten te doen. Dit impliceert dat als er geen sprake is van de uitoefening van kracht in enigerlei vorm, er ook niet gesproken kan worden van oneigenlijke druk. Ontbreekt de druk, dan kan er hooguit sprake zijn van een oneigenlijk *verzoek* en is er alle ruimte voor de ontvanger om weerstand te bieden en medewerking aan het oneigenlijke te weigeren. Een oneigenlijk verzoek, bijvoorbeeld om buiten de procedures om een vergunning te verlenen aan een goede vriend van de wethouder, is overigens evengoed kwalijk en kan nog steeds ernstige gevolgen hebben: het valt echter buiten de definitie van oneigenlijke *druk* als zodanig wanneer dat verzoek geen kracht wordt bijgezet door de oneigenlijke inzet van middelen

⁶⁶ Crawshaw (2009) noteert bijvoorbeeld alleen al de volgende termen om het fenomeen van psychologische harassment op de werkvloer te beschrijven: abuse, abusiveness, aggression, bullying, bullying/mobbing, counterproductive workplace behavior, emotional abuse, emotional harassment, employee emotional abuse, generalized workplace abuse, harassment, hostile workplace behavior, maltreatment, mistreatment, mobbing, nonphysical aggression, nonsexual harassment, non-status-based harassment, psychological abuse, psychological aggression, psychological harassment, psychological terror, scapegoating, status-blind bullying, status-conscious bullying, unlawful bullying, vexatious behavior, workplace abuse, workplace aggression, workplace harassment, workplace hostility, workplace incivility, workplace psychological violence.

⁶⁷ Tepper, 2000.

⁶⁸ Schyns en Schilling, 2013.

⁶⁹ Ferris e.a., 2007.

als een intimiderende houding of het dreigen met negatieve financiële consequenties voor de afdeling als het verzoek niet wordt ingewilligd.

Oneigenlijke druk is een kenmerk van gedrag. In lijn met voorgaande beschouwen we oneigenlijke druk als de kracht die iemand door middel van verbale of non-verbale communicatie of gedrag uit jegens een ander, ongeacht of die krachtsuitoefening ook daadwerkelijk effect heeft op de besluitvorming of het handelen van de ontvanger. Daarmee onderscheidt oneigenlijke *druk* zich dus van oneigenlijke *beïnvloeding*, en is het in wezen een *al dan niet succesvolle poging tot* zulke beïnvloeding: van oneigenlijke druk kan sprake zijn óók als de ontvangende partij diens besluitvorming of handelen niet heeft aangepast ten gevolge van de druk⁷⁰. Als uiting is oneigenlijke druk in principaal-agentrelaties inherent kwalijk en onwenselijk. Als immers een ontvanger moedig weerstand biedt en medewerking aan het gevraagde weigert, zelfs wanneer zij aan hevige, potentieel gevaarlijke druk wordt blootgesteld, is het gedrag waartegen weerstand wordt geboden niet minder oneigenlijk⁷¹. De oneigenlijkheid is dus een kenmerk van gedrag, en dient los te worden beoordeeld van de effecten van die druk. Dit expliciete onderscheid tussen oneigenlijke druk en oneigenlijke beïnvloeding maakt het bovendien mogelijk om scherper in kaart te brengen of en zo ja, onder welke omstandigheden, er effectief weerstand wordt geboden aan oneigenlijke druk⁷². Dit laatste kan een maatstaf zijn voor de ervaren sociale veiligheid in de organisatie, de morele ontwikkeling van de actoren in kwestie, en de robuustheid van het organisationele integriteitssysteem als geheel.

Het gedrag kan verschillende vormen aannemen. Voorts moet worden opgemerkt dat 'gedrag' hier breed moet worden opgevat. Alle gedrag is namelijk communicatief. De beschikbare casuïstiek laat dan ook zien dat oneigenlijke druk veel gedaanten kan aannemen: er kan sprake zijn van *actieve fysieke en/of verbale handelingen*, zoals wanneer een burgemeester scheldend het kantoor van een beleidsambtenaar binnenkomt en op hoge poten eist dat een passage uit een rapport wordt gelaten. Maar ook vormen van *non-verbale gedrag, passieve handelingen* en het *nalaten van ietsvallen* dus binnen de definitie als daarmee een oneigenlijke vorm van druk wordt uitgeoefend op een ander⁷³. Het gedrag kan bovendien zichtbaar en expliciet zijn, maar is vaak ook juist subtiel en heimelijk: ook een impliciet dreigement of 'grapje' dat suggereert dat iemands carrière op het spel staat als een oneigenlijk verzoek niet wordt opgevolgd kan dus als oneigenlijke druk worden gezien⁷⁴.

⁷⁰ Pleger en Sager, 2016; Waddington e.a., 2005. Vergelijk ook Leendertse en Van der Lans, 2011; Hertogh e.a., 2018.

⁷¹ Vergelijk Neuman en Baron, 2005.

⁷² Pleger en Hadorn, 2018.

⁷³ In lijn met de overwegingen van Thoroughgood e.a. (2012) kiezen we ervoor niet a priori gedragingen uit te sluiten op basis van kenmerken als actief/passief, fysiek/verbaal/non-verbaal, expliciet/subtiel verschijningsvormen van oneigenlijke druk. Een te scherpe conceptuele afbakening op de precieze verschijningsvormen draagt namelijk het risico in zich dat belangrijke verschijningsvormen over het hoofd worden gezien en de conceptualisering onvoldoende aansluit bij de beleving van betrokkenen. Zie verder ook Buss, 1961; Ferris e.a., 2007; Ransijn, 2018; Hertogh e.a., 2018; Karssing e.a., 2017; Neuman en Baron, 2005; Leendertse en Van der Lans, 2011; Pleger en Sager, 2016; Rekenkamer Rotterdam, 2018.

⁷⁴ Ibid.

Tot slot, **oneigenlijke druk kan zowel direct als indirect worden uitgeoefend**. Dat wil zeggen, iemand kan zelf rechtstreeks druk uitoefenen op de actor die men beoogt te beïnvloeden, of indirecte druk uitoefenen door anderen expliciet of impliciet te stimuleren die druk namens haar uit te oefenen. Daarbij moet worden opgemerkt dat indirecte oneigenlijke druk ook kan voortvloeien uit een overdreven mate van politieke sensitiviteit van (top)ambtenaren, een geanticiperde, *veronderstelde* verwachting van wat bestuurders willen, en/of een *vermeende* noodzaak om de bestuurder(s) te beschermen: er wordt dan druk uitgeoefend uit naam van bestuurder(s), zonder dat er aan die druk daadwerkelijk een verzoek of handeling van bestuurder(s) ten grondslag heeft gelegen⁷⁵. Het WODC II onderzoek constateert dat oneigenlijke druk op deze wijze "*zijn schaduw vooruit* [kan] *werpen*"⁷⁶. Daarnaast wordt juist in politiek-ambtelijke contexten gesignaleerd dat oneigenlijke druk ook via 'ketenwerking' tot stand kan komen: "*In dat geval is onduidelijk wie is begonnen met het uitoefenen van druk en wie wie onder druk zet*"⁷⁷. Dit soort indirecte oneigenlijke druk, waarbij de relatie tot het bestuur eerder impliciet dan expliciet is, komt mogelijk zelfs meer voor dan directe oneigenlijke druk⁷⁸.

In het licht van de casuïstiek kiezen we ervoor ook druk waarbij de relatie tot het gedrag van politieke ambtsdragers slechts indirect, impliciet of onduidelijk is, als indirecte oneigenlijke druk te typeren. De door ambtenaren uit naam van bestuurders uitgeoefende druk hangt namelijk sterk samen met de unieke karakteristieken van de principaal-agent relatie tussen bestuurders en ambtenaren in algemene zin en de concrete politiek-ambtelijke verhoudingen zoals die mede door politieke ambtsdragers wordt vormgegeven. Ook wanneer een geval van oneigenlijke druk niet herleidbaar is tot een concreet verzoek of een handeling van een bestuurder, kunnen bestuurders bijdragen aan een cultuur waarbinnen angst voor politieke afrekening domineert of ambtenaren zich genoodzaakt zien de bestuurder te ontzien, en indirecte oneigenlijke druk de norm wordt. Zo kunnen onder meer een autoritaire of directieve bestuursstijl, temperament en persoonlijkheid, gebrekkige stressbestendigheid, en de algehele houding van bestuurders ten opzichte van ambtenaren een (sterke) voedingsbodem voor indirecte oneigenlijke druk creëren.⁷⁹

Indirecte oneigenlijke druk vindt, met andere woorden, weliswaar plaats in de context van politiek-ambtelijke verhoudingen maar de daadwerkelijke *bron* van de druk hoeft niet altijd de politieke ambtsdrager zelf te zijn. Zoals Paul 't Hart omschrijft:

"Politiek-ambtelijke verhoudingen zijn institutioneel-culturele fenomenen die zich door vertalen tot in de haarvaten van een organisatie [...] Dus de mensen die zelf nooit de wethouder zien, nooit directe stukken of e-mails van

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld Hertogh e.a., 2018; Bouwmeester en Van Noort, 2018; Rekenkamer Rotterdam, 2018, p. 34.

⁷⁶ Hertogh e.a., 2018, p. 16.

⁷⁷ Leendertse en Van der Lans, 2011, p. 12.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Leendertse en Van der Lans, 2011; Rekenkamer Rotterdam, 2018.

⁷⁹ Dit werd in verschillende gesprekken met wetenschappelijk experts benadrukt en benoemd. Zie ook bijvoorbeeld Nieuwenkamp, 2001.

*wethouders krijgen, kunnen toch de bestuursstijl van de wethouder ervaren. Doorgegeven krijgen doordat hun ambtelijke bazen en hun collega's die heel direct overnemen of incorporeren. Of op een manier erop reageren die ertoe leidt dat die druk niet wordt afgevangen, maar wordt doorgegeven*⁸⁰.

Daar komt bij dat indirecte oneigenlijke druk grote gevolgen heeft voor politiek-ambtelijke verhoudingen: zelfs als de uitgeoefende druk niet herleidbaar is tot concrete handelingen van politieke ambtsdragers, wordt het immers door de ontvangers wel als 'druk vanuit het bestuur' ervaren en heeft het dus repercussies voor hun vertrouwen in en loyaliteit jegens de politiek.

Het gegeven dat indirecte oneigenlijke druk kan worden uitgeoefend *namens* politieke ambtsdragers, betekent echter niet dat dergelijke druk die politieke ambtsdragers ook altijd of per definitie *aan te rekenen* valt: ook (top)ambtenaren hebben immers een cruciale rol en verantwoordelijkheid in het vormgeven van de politiek-ambtelijke verhoudingen en de organisatiecultuur. Met name wanneer de ambtelijke top de politiek-bestuurlijke focus als het ware internaliseert en vanuit een gepolitiseerde stijl of 'ongefilterde' stijl leidinggeeft aan de rest van het ambtelijk apparaat en dus onvoldoende weerstand biedt aan politieke druk, is het de vraag of de oneigenlijke druk niet (ook) vooral de topambtenaren aangerekend kan of moet worden. Om deze reden kiezen we er nadrukkelijk voor niet te spreken van indirecte politiek-bestuurlijke druk, omdat deze term ten onrechte de suggestie kan wekken dat de druk *per se* toe te schrijven is aan een politiek-bestuurlijke bron en als zodanig verwijtbaar is. In paragraaf 2.2.5 komen we nog op de kwestie van de verwijtbaarheid terug.

(iii) De inhoud van de boodschap én de inzet van middelen zijn oneigenlijk. Dit is het derde essentiële definitiecriteria. Eerder constateerden we dat elke communicatie tussen actoren zowel plaatsvindt op inhoud van de boodschap als op betrekkningsniveau. Dit onderscheid zien we ook terug in onderzoeksrapporten waarin oneigenlijke druk wordt geconceptualiseerd. In die rapporten wordt gesteld dat oneigenlijke druk refereert aan inhoud en vorm⁸¹, waarbij de vorm geconcretiseerd wordt door te kijken naar de middelen die worden ingezet om de boodschap over te brengen en/of kracht bij te zetten.

Kijken we naar de **inhoud van de boodschap**, dan is aan de orde of de belangen, voorkeuren of overwegingen die daarin leidend zijn, ook legitiem of oneigenlijk zijn. Dat wil zeggen: zijn ze al dan niet passend bij de rollen, taken, en verantwoordelijkheden van de actor in kwestie⁸²? Om dat te beoordelen, moeten zowel morele als juridische waarden en normen worden meegewogen. Handvatten daarvoor zijn onder meer te vinden in de

⁸⁰ Prof. dr. Paul 't Hart, persoonlijke communicatie d.d. 31 maart 2020.

⁸¹ Zie bijvoorbeeld BING, 2013; Rekenkamer Rotterdam, 2016, 2018; Hertogh e.a., 2018.

⁸² Vergelijk BING, 2013; Hertogh e.a., 2018; Leendertse en Van der Lans, 2011; Rekenkamer Rotterdam, 2018.

toepasselijke gedragscodes, integriteitsbeleid, en wet- en regelgeving⁸³ maar ook in informele, niet vastgelegd normen en waarden⁸⁴. Het vergt dus een doorgaande dialoog om goed gevoel te blijven houden bij de veranderlijke aard en interpretatie van rollen, verantwoordelijkheden, waarden en normen.

Een verzoek om de procedure van een vergunning te versnellen, enkel omdat de aanvrager een bevriende relatie is van de wethouder, dient bijvoorbeeld private belangen, staat haaks op het principe van rechtsgelijkheid en is ook nadrukkelijk in strijd met gemeentelijke gedragscodes en wet- en regelgeving. Dat geldt, zoals ook de Rekenkamer Rotterdam stelt, in beginsel ook voor een opdracht om buiten de reguliere procedures om de aanvraag van een burger voorrang te verlenen, omdat ook dan principes als rechtsgelijkheid in het geding kunnen zijn. Evenzo zijn verzoeken tot het manipuleren of achterhouden van informatie⁸⁵ strijdig met 'zoals het een bestuurder/ ambtenaar betaamt' en dus oneigenlijk. In uitzonderlijke gevallen kan het afwijken van staande procedures, termijnen en regels niettemin wél moreel gerechtvaardigd zijn. In dat geval geldt echter het principe 'pas toe of leg uit', waarbij openlijk en bij voorkeur *a priori* verantwoording wordt afgelegd over de afwijking van de norm en de legitimiteit c.q. oneigenlijkheid ervan ter discussie kan worden gesteld.

Kijken we naar het niveau van de betrekkingen in de communicatie, dan gaat het over de manier waarop de boodschap wordt gebracht (de vorm) en dus over **de inzet van middelen**. Daarbij zijn twee punten vooral van belang. Allereerst moet 'middel' hier breed worden opgevat: het omhelst zowel de beschikking over bevoegdheden, organisatiemiddelen en macht, als persoonlijke middelen zoals fysiek overwicht (non-verbale communicatiemiddelen) en taalgebruik, intonatie en stemvolume (verbale communicatiemiddelen). Ten tweede is van belang te benadrukken dat het middel zélf niet altijd oneigenlijk hoeft te zijn. Het kan gaan om een middel dat *an sich* oneigenlijk is, zoals geweld, denigrerende opmerkingen of het op de persoon spelen, maar ook om de *oneigenlijke inzet* van een middel dat op zichzelf oorbaar is, valt binnen de bevoegdheden van de actor in kwestie, en ook voor legitieme doeleinden kan worden ingezet. Een voorbeeld van het laatste is het onthouden of juist toekennen van een beloning of promotie⁸⁶.

Het gebruik van legitieme middelen die oneigenlijk worden ingezet komt ook geregeld in de casuïstiek naar voren, en de (potentiële) gevolgen ervan zijn navenant.

⁸³ De Rekenkamer Rotterdam (2018, p. 33) verwijst in dit verband ook expliciet naar het specialiteitsbeginsel: "Om te bepalen wanneer de belangen niet in overeenstemming met het doel van het beleid of een regeling zijn, kan het specialiteitsbeginsel (een beginsel uit de jurisprudentie van de bestuursrechtsspraak) worden toegepast. Dit beginsel houdt in dat een bestuursorgaan bij een besluit alleen de belangen afweegt die van belang zijn tegen de achtergrond van het doel van de betreffende regeling. Het specialiteitsbeginsel vloeit voort uit artikel 3:4, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): "Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Ook is artikel 3:3 relevant: "Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend."

⁸⁴ Zie Lasthuizen e.a., 2011.

⁸⁵ Leendertse en Van der Lans, 2011; Rekenkamer Rotterdam, 2018.

⁸⁶ Zie Leendertse en Van der Lans, 2011; Rekenkamer Rotterdam, 2018. Vergelijk ook Waddington e.a., 2005.

Tussen oorbare en onoorbare middelen zit bovendien opnieuw een grijs gebied van verscheidene technieken en tactieken. Leenderste en Van der Lans merken zelfs op dat er "*slechts enkele onoorbare technieken te onderkennen [zijn], die alleen bij ongewenste beïnvloeding worden gebruikt*"⁸⁷. In hoeverre de inzet van een oorbaar middel oneigenlijk is, hangt af van de vraag of het middel wordt ingezet voor het doel waarvoor het is beoogd en of het past binnen de gebruikelijke wijze van werken en wat algemeen beschouwd wordt als gezonde omgangsvormen⁸⁸.

Een belangrijke aanvulling op voorgaande is dat **aan beide criteria moet worden voldaan**: van oneigenlijke druk is slechts sprake wanneer zowel de inhoud als de vorm (c.q. inzet van middelen) oneigenlijk is. In onderzoeksrapporten wordt niet altijd geëxpliciteerd in hoeverre er sprake moet zijn van oneigenlijkheid in zowel oneigenlijkheid in inhoud als oneigenlijkheid in vorm, of dat van oneigenlijke druk als sprake is wanneer slechts vorm óf inhoud van het gedrag c.q. het gecommuniceerde oneigenlijk is. De bespreking van de casuïstiek en het onderscheid dat wordt gemaakt in verschillende 'vormen' van druk suggereert evenwel dat inhoud en vorm elk afzonderlijk als voldoende criteria gelden om gedrag als oneigenlijke druk te kwalificeren⁸⁹. Dat suggereert dat van oneigenlijke druk ook sprake is als een bestuurder een topambtenaar een op zichzelf legitieme opdracht geeft, maar dat op intimiderende toon doet. Maar ook als een wethouder een topambtenaar op vriendelijke en legitieme wijze iets vraagt dat nader beschouwd niet in lijn blijkt te zijn met geldende regelgeving.

Wij kiezen ervoor oneigenlijke druk te reserveren voor die gedragingen waarbij aan *beide* criteria voldaan moet zijn om van oneigenlijk druk te spreken en voor de andere vormen van gedrag andere begrippen te hanteren. Meer specifiek: zowel de inhoud van de boodschap, als de inzet van de middelen waarmee die boodschap kracht wordt bijgezet en waarmee kracht wordt uitgeoefend, moeten oneigenlijk zijn om van oneigenlijke druk te kunnen spreken. Immers, daar waar de *inzet van middelen* niet als oneigenlijk kan worden beschouwd, kan van *druk* niet worden gesproken en wordt aan het vornoemde criterium (ii) niet voldaan: dan is hooguit sprake van een oneigenlijk *verzoek*. Voor situaties waar de *inhoud van de boodschap* niet als oneigenlijk kan worden beschouwd, maar 'slechts' sprake is van een oneigenlijke inzet van de middelen die men ter beschikking heeft, komt opnieuw de vraag op wat de toegevoegde waarde van een begrip als 'oneigenlijke druk' is. Voor dit soort casuïstiek lijkt de gangbare terminologie en in het bijzonder de bestaande typologie van integriteitsschendingen, waarin eveneens ongepaste en onacceptabele behandeling van anderen is opgenomen, in beginsel te volstaan⁹⁰. Het onderscheidende

⁸⁷ Leendertse en Van der Lans, 2011.

⁸⁸ Vergelijk Leendertse en Van der Lans, 2011.

⁸⁹ Zie o.a. BING, 2013; Rekenkamer Rotterdam, 2016, 2018; Hertogh e.a., 2018. De rapporten van de Rekenkamer Rotterdam maken daarbij wel expliciet onderscheid naar gedragingen die overschrijdingen van inhoud, vorm of inhoud én vorm omhelzen.

⁹⁰ Lasthuizen e.a., 2011. Onder deze categorie vallen in de typologie onder meer intimidatie en seksuele intimidatie, discriminatie, pesten, verbaal geweld, en roddelen.

van oneigenlijke druk is dan, in aanvulling op de toepassing op de specifieke context van principaal-agentrelaties, het gegeven dat oneigenlijke druk om een specifieke combinatie van de inhoud én vorm van een boodschap gaat.

Met name daar waar wordt getracht naast oneigenlijke druk ook andere vormen van ongepast gedrag en integriteitsschendingen in kaart te brengen en te monitoren, kan het cruciaal zijn om oneigenlijk druk expliciet te onderscheiden van deze andere vormen en de focus te leggen op het unieke en exclusieve ervan. Op die manier ontstaat namelijk beter zicht op waar in de organisatie zich de voornaamste problemen voordoen en wat die problemen inhouden. Bovendien biedt een scherper onderscheid meer handelingsperspectief in de praktijk, omdat verschillende vormen van grensoverschrijdend gedrag soms wezenlijk andere oorzaken en achtergronden hebben en dus om andersoortige maatregelen vragen⁹¹. Ter illustratie: wanneer met enige regelmaat sprake is van oneigenlijkheid in de wijze waarop bestuurders hun boodschap overbrengen, maar de inhoud van het verzoek zelf legitiem en passend is, zal de nadruk in de aanpak meer moeten liggen op het relationele en interactionele aspect van de politiek-ambtelijke verhoudingen, en bestuurs- en leiderschapstijlen. Is echter sprake van een oneigenlijk verzoek dat zonder verdere negatieve druk wordt gebracht, dan zal de aandacht wellicht meer uit moeten gaan naar het creëren van moreel bewustzijn, het bijbrengen van constitutionele basisbeginselen en de dialoog over rollen en verantwoordelijkheden van bestuurders en ambtenaren. De derde variant, waarbij zowel de inhoud als de inzet van middelen oneigenlijk is, vraagt vervolgens om niet alleen een combinatie van beide aanpakken, maar ook aanvullende maatregelen waar we later in dit rapport op ingaan.

Uitgaand van voorgaande kunnen we onderscheid maken in vijf verschillende typen interacties of communicatie: **reguliere verzoeken, oneigenlijke verzoeken, onredelijke c.q. onhoudbare druk, onbehoorlijke druk en oneigenlijke druk**. In Figuur 1 vatten we deze vijf typen samen:

- *Reguliere verzoeken* voldoen aan de gangbare omgangsnormen voor principaal-agent relaties en hebben een legitieme inhoud, zoals besproken in paragraaf 2.2.2.
- *Onredelijke c.q. onhoudbare druk* bevindt zich in het lichtgrijze grensvlak tussen eigenlijke en oneigenlijke inhoud. Hier gaat het over druk die niet zozeer vanwege de inhoud van het verzoek *per se* discutabel is, maar waarbij de grenzen van het eigenlijke in zicht komen vanwege de randvoorwaarden waaronder aan dat verzoek moet worden voldaan. Met andere woorden, het gaat hier om gevallen waarbij de gestelde randvoorwaarden onredelijk zijn en de druk die van die randvoorwaarden uitgaat een dusdanig onhoudbare situatie tot gevolg heeft dat het verzoek niet op geëigende wijze kan worden volbracht. Concrete voorbeelden zijn verzoeken om bepaalde resultaten te leveren onder dusdanige tijds- en

⁹¹ Zie bijvoorbeeld Lasthuizen e.a., 2011.

werkdruk dat dit niet meer realistisch haalbaar is of alleen wanneer ernstige afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit die kan worden geleverd.

- *Oneigenlijke verzoeken* zijn vervolgens die verzoeken waarbij de inhoud van de boodschap weliswaar oneigenlijk is, maar geen sprake is van druk voorbij de druk die kenmerkend is voor gezonde principaal-agent verhoudingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verzoek van een wethouder tijdens een overleg om iets op bepaalde wijze op te lossen dat tegen de gemeentelijke regelgeving ingaat en waar een ambtenaar zonder angst of vrees voor negatieve consequenties voor de eigen positie afwijzend op kan reageren.
- Bij *onbehoorlijke druk* zijn de inhoud van de boodschap en de belangen die ermee gediend worden legitiem en gepast, maar wordt die boodschap overgebracht of kracht bijgezet met middelen die de grenzen van het betamelijke overschrijden, zoals schreeuwen en intimideren of het dreigen met negatieve consequenties voor carrièremogelijkheden. Zowel oneigenlijke verzoeken als onbehoorlijke druk zijn onwenselijk en kunnen ernstige vormen aannemen.
- *Oneigenlijke druk* tot slot is de unieke combinatie van gedrag dat zowel in de inhoud van de boodschap als wat betreft de inzet van middelen oneigenlijk is, en de normen van de relatie dus zowel op inhouds- als betrekkningsniveau worden overschreden.

<i>Eigenlijke inzet middelen</i>	Regulier verzoek	Onredelijke c.q. onhoudbare druk	Oneigenlijk verzoek
<i>Oneigenlijke inzet middelen</i>	Onbehoorlijke druk		Oneigenlijke druk
	<i>Eigenlijke inhoud</i>		<i>Oneigenlijke inhoud</i>

Figuur 1: Interacties tussen principaal en agent naar mate van oneigenlijkheid op inhouds- en betrekkningsniveau

Zijn oneigenlijke verzoeken, onbehoorlijke druk en oneigenlijke druk dan integriteitsschendingen? Wanneer we afgaan op de typologie van integriteitsschendingen van Huberts en collega's⁹² is dat in elk geval goed mogelijk, omdat het in alle gevallen gaat

⁹² Huberts, 1998; Huberts e.a., 1999; Lasthuizen e.a., 2011.

om moreel laakbaar gedrag. Integriteit gaat echter nadrukkelijk over *zwaarwegende* morele waarden en normen: niet ál het gedrag dat normen overschrijdt gaat meteen over een schending van integriteitsnormen. Ook tegen de achtergrond van de performatieve functie van de term 'integriteit' en de risico's op integritisme (zie par. 2.2.3) lijkt enige terughoudendheid in het toepassen van de kwalificatie 'integriteitsschending' raadzaam. We pleiten er daarom voor de term integriteitsschendingen slechts te bezigen in die gevallen waar het normoverschrijdend gedrag ernstiger vormen aanneemt. Om die ernst in te schatten, kunnen de wegingsfactoren die we bespreken onder paragraaf 2.2.5 een nuttig handvat bieden.

(iv) De oneigenlijkheid van de uitgeoefende druk wordt als zodanig (h)erkend door de bredere collectieve gemeenschap. Het vierde en laatste essentiële definitiecriteria gaat over de mate waarin de oneigenlijke druk objectiveerbaar is. Een ingewikkeld punt bij de uitoefening van druk is namelijk het inherent subjectieve karakter ervan. Zoals ook benadrukt in verschillende vigerende definities van zowel oneigenlijke druk⁹³ als verwante fenomenen⁹⁴, spelen *gevoelens*, *percepties* en *interpretaties* van de interactie een centrale rol in hoe we gedrag beoordelen en wat de effecten ervan zijn. Deze gevoelens, percepties en interpretaties van de ontvangende partij gelden in veel definities als vertrekpunt⁹⁵. De gedachte hierachter is dat de effecten van gedrag niet direct volgen uit dat gedrag maar uit de *percepties* die de observant van dat gedrag heeft. Anders gezegd: "*if men define situations as real, they are real in their consequences*"⁹⁶. Waar ontvangers c.q. observanten gedrag als oneigenlijke druk ervaren kan het conflicten veroorzaken of gevoelens oproepen die een effectieve samenwerking tussen principaal en agent bedreigen⁹⁷. Dergelijke ervaringen zijn daarom te allen tijde een signaal dat de relatie tussen de betrokken partijen aandacht vereist.

Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat het afgaan op enkel de subjectieve percepties en interpretaties van ontvangers bij de beoordeling van gedrag uiterst kwetsbaar is, omdat percepties en interpretaties gevormd worden door een breed scala aan factoren waarbij het daadwerkelijk vertoonde gedrag slechts één van die factoren is⁹⁸. Eerder bespraken we al hoe aannames, verwachtingen en idealen ten aanzien van ieders rollen, loyaliteiten, alsook het gebrek aan eenduidige spelregels, ertoe kunnen bijdragen dat er in de praktijk geen consensus bestaat over wat oneigenlijke druk inhoudt⁹⁹. Maar ook informatieasymmetrie, de eigen positie in de organisatie, de context waarin het gedrag plaatsvindt, eerdere ervaringen met anderen, veronderstelde motivaties en capaciteiten

⁹³ Zie BING, 2013; Pleger en Sager, 2016; Rekenkamer Rotterdam, 2018.

⁹⁴ Bijvoorbeeld Saunders e.a., 2007; Vredenburg en Brender, 1998; Waddington e.a., 2005.

⁹⁵ Bijvoorbeeld BING, 2013; Rekenkamer Rotterdam, 2018; Pleger en Sager, 2016; Schyns en Schilling, 2013.

⁹⁶ Dit wordt ook wel het Thomas Theorem genoemd, naar het werk van W.I. Thomas (1928).

⁹⁷ Nieuwenkamp, 2001.

⁹⁸ Waddington e.a., 2005.

⁹⁹ Bovens e.a., 2004; BING, 2013; De Graaf, 2011; De Graaf en Van der Wal, 2013; Rekenkamer Rotterdam, 2018; 't Hart en Wille, 2006.

van de ander, en meer algemene, gegeneraliseerde beelden van bijvoorbeeld 'leiders', 'de top', 'de organisatie' en 'de politiek' kunnen eraan bijdragen dat subjectieve ervaringen van hetzelfde gedrag uiteenlopen¹⁰⁰. Tot slot spelen ook de morele gevoeligheid, bewustzijn en oordeelsvermogen mee¹⁰¹ in hoe gedrag wordt opgevat.

Bij uiteenlopende percepties en interpretaties is niet altijd sprake van *bias*, *vertekening* of van een '*verkeerde*' interpretatie, al is wel duidelijk dat oordelen over gedrag soms gebaseerd zijn op summiere informatie en veronderstellingen. Vertekening van percepties en interpretaties kan ook ontstaan bij (vermeende) indirecte druk, omdat daarbij de bron van de druk niet altijd met zekerheid vast te stellen valt en het gedrag van de vermeende dader niet direct geobserveerd is door de ontvanger. Hier ligt in de eerste plaats een verantwoordelijkheid bij de direct betrokkenen zelf om het gesprek aan te gaan om de eigen interpretatie van het gebeurde te verifiëren en in doorgaand dialoog met elkaar de normen voor de onderlinge verhoudingen en rollen af te stemmen. Ontbreekt dergelijke meta-communicatie, dan vormt dat op zichzelf al een risico dat ten onrechte percepties van oneigenlijke druk ontstaan¹⁰².

Omdat subjectieve ervaringen een reflectie zijn van meer dan het vertoonde gedrag alleen, en beschuldigingen van oneigenlijke druk voor beide partijen grote consequenties kunnen hebben, is echter ook enige mate van objectivering belangrijk. Wij conceptualiseren oneigenlijke druk daarom als iets waarvan pas sprake is wanneer *redelijkerwijs verwacht kan worden dat de handelingen als zodanig ontvangen zullen worden*. Daarmee is het oordeel van oneigenlijke druk niet langer uitsluitend aan de boodschapper en/of de ontvanger, maar ter toetsing aan algemeen geldende morele waarden en normen van de bredere sociaal-professionele omgeving waarvan men deel uitmaakt¹⁰³. De bredere collectieve gemeenschap moet het gebeurde dus kunnen herkennen en erkennen als iets dat door een ontvanger als oneigenlijke druk zou kunnen worden ervaren¹⁰⁴.

De focus op oneigenlijke druk als iets dat ter toetsing is aan de gemeenschap, onderstreept dat men te allen tijde in staat moet zijn transparant verantwoording af te leggen voor het eigen gedrag¹⁰⁵. Ook wijst het erop dat men in interactie met anderen expliciet aandacht moet hebben voor hoe het eigen gedrag door de andere partijen gepercipieerd kan worden en de 'schijn tegen' actief moet vermijden¹⁰⁶. Tot slot benadrukt het dat een 'blik van buiten' de eigen organisatie van belang is om een scherp oog te houden voor wat nu wel en niet acceptabel gedrag is in politiek-ambtelijke contexten. Een

¹⁰⁰ Heres, 2014, 2016. Zie ook BING, 2013; Van den Heuvel e.a., 2010; Vredenburg en Brender, 1998; Waddington e.a., 2005.

¹⁰¹ Zie onder meer Karssing e.a., 2017; Waddington e.a., 2005.

¹⁰² Zie bijvoorbeeld Bovens e.a., 2004.

¹⁰³ Die bredere omgeving omhelst niet alleen de eigen organisatie, maar nadrukkelijk ook de sector en samenleving waarbinnen die organisatie opereert. Zie Heres, 2014, p. 40-41; Six e.a., 2007.

¹⁰⁴ Vergelijk Thoroughgood e.a., 2012.

¹⁰⁵ Bovens, 1990; Van den Heuvel e.a., 2010.

¹⁰⁶ BING, 2013.

uitgebreide dialoog met de 'breder collectieve gemeenschap' kan echter niet voor elke individuele casus worden gevoerd. Daarom mag worden verwacht dat politieke ambtsdragers en ambtenaren elk in staat zijn én door de organisatie in staat gesteld worden om op professionele wijze tot een oordeel (te) komen, "*waarbij hij zich baseert op (a) hetgeen een objectieve, redelijke en geïnformeerde derde aanvaardbaar en toereikend acht; en (b) de omstandigheden die hij weet of behoort te weten*".¹⁰⁷

2.2.5 Wegingsfactoren voor oneigenlijke druk

Kernpunten van deze paragraaf:

- Naast de vier essentiële definitiecriteria van oneigenlijke druk zijn er ook vijf wegingsfactoren die de ernst van het gedrag helpen duiden. De wegingsfactoren kunnen ook helpen bepalen wanneer een oneigenlijk verzoek overgaat in oneigenlijke druk, en wanneer een uiting van oneigenlijke druk dusdanige vormen aanneemt dat het als een integriteitsschending moet worden beschouwd

- Op basis van de vijf wegingsfactoren kan worden geconcludeerd dat de ernst van oneigenlijke druk toeneemt wanneer:

- (i) sprake is van intentioneel uitgeoefende oneigenlijke druk;
- (ii) het gedrag verwijtbaar is, waarbij het gaat om de vraag of men beter had kunnen of moeten weten en de mogelijkheid had om anders te handelen;
- (iii) de formele en informele machtsverschillen tussen betrokken actoren groter zijn en de (verwachte) risico's bij tegenspraak groter zijn;
- (iv) de intensiteit van de uitgeoefende druk groter is;
- (v) de frequentie en duur van de uitgeoefende druk groter is.

Hierboven is uiteengezet welke essentiële kenmerken oneigenlijke druk onderscheiden van andere vormen van negatieve druk en integriteitsschendingen. Daaruit blijkt dat druk verschillende gradaties kent; er zijn vele tinten grijs te onderscheiden. Tegen deze achtergrond zien wij 'druk' als een continuüm waarbij de uitersten gevormd worden door een ongezond gebrek aan druk aan de ene kant en de meest ingrijpende vormen van integriteitsschendingen als machtsmisbruik en corruptie aan de andere kant. De eerder onderscheiden vormen van onredelijke c.q. onhoudbare druk, onbehoorlijke druk en oneigenlijke druk bevinden zich daar ergens tussen, maar kunnen afhankelijk van de ernst ook zelf een integriteitsschending verworden.

¹⁰⁷ Verordening gedrags- en beroepsregels accountants, artikel 20. Zie: <https://www.nba.nl/tools/hra-2017/?folder=5791>

Om de ernst van vertoonde druk te duiden en te helpen concrete gedragingen binnen dit continuüm te plaatsen, gelden in de eerste plaats de essentiële definitiecriteria die in paragraaf 2.2.3 zijn uiteengezet. De literatuur wijst daarnaast op vijf wegingsfactoren: (i) de *intentie* van de boodschapper, (ii) de *verwijtbaarheid* van het gedrag, (iii) de relatieve *machtsverhoudingen* tussen de betrokken partijen, (iv) de *intensiteit* van de druk, en (vi) de *frequentie en duur* van de druk. Tezamen helpen deze wegingsfactoren de ernst van concrete gedragingen te bepalen. Daarmee geven ze ook inzicht in de vraag in hoeverre bepaald gedrag als een integriteitsschending kan en moet worden gekwalificeerd. Bovendien helpt het in het reflecteren op de grenzen tussen oneigenlijke druk enerzijds en andere vormen van gedrag¹⁰⁸. Zo kan in voorkomende gevallen het verschil tussen een oneigenlijk verzoek en oneigenlijke druk mede liggen in het feit dat het oneigenlijke verzoek meermaals en ondanks eerder weerstand wordt herhaald. En kan het verschil tussen onbehoorlijke druk en oneigenlijk druk verband houden met de intenties en verwijtbaarheid van het getoonde gedrag.

(i) Intenties. Een eerste wegingsfactor gaat over de intenties van degene die de druk heeft uitgeoefend. In de literatuur wordt verschillend gedacht over de vraag of intenties van de dader bepalend zijn voor de definitie van grensoverschrijdende gedragingen¹⁰⁹. Omwille van de praktische implicaties die dat zou hebben, kiezen wij ervoor intenties niet als onderscheidend, essentieel criterium van oneigenlijke druk te beschouwen. Immers, zou de definitie afhankelijk zijn van de intenties van de dader, dan kan die dader zich te allen tijde verdedigen door simpelweg aan te geven dat het niet opzettelijk zo bedoeld was, terwijl dit vaak moeilijk te verifiëren valt¹¹⁰. Moedwillige daders kunnen zo de inherente ambigüiteit van intenties en de subjectiviteit van percepties misbruiken om het eigen gedrag te bagatelliseren of zelfs rechtvaardigen¹¹¹. Daarmee krijgen met name subtielere vormen van oneigenlijke druk vrij spel. Daar komt bij dat ongeacht de werkelijke intenties van een actor, uitgeoefende druk wel degelijk heel schadelijke gevolgen kan hebben voor de ontvanger.

Tegelijkertijd zijn intenties wel van belang om gedrag goed te kunnen beoordelen. Zoals ook Bovens e.a. constateren, kan het namelijk voorkomen dat bestuurders zich onvoldoende bewust zijn van de macht van hun woord: "*Vanuit loyaliteit zijn ambtenaren geneigd te doen wat een wethouder zegt. Doordat de wethouder zich veelal niet bewust is van deze invloed, kunnen bij ambtenaren (onnodige) dilemma's ontstaan. Zo kan een kleine kanttekening van een wethouder bij een notitie [al] tot onbedoelde en ongewenste aanpassingen leiden*"¹¹². Onbehoorlijke en oneigenlijke druk, maar ook oneigenlijke

¹⁰⁸ Vergelijk Pleger en Sager, 2016.

¹⁰⁹ Vergelijk o.a. Thoroughgood e.a., 2012; Schyns en Schilling, 2013; Vickers, 2006; Waddington e.a., 2005.

¹¹⁰ Branch, 2008; Schyns en Schilling, 2013.

¹¹¹ Vickers, 2006.

¹¹² Bovens e.a., 2004, p. 30.

verzoeken, kunnen dus ook voortvloeien uit onvoldoende moreel bewustzijn, onervarenheid, onhandigheid, gebrekkige kennis, onvermogen, of een slecht gevoel voor onderlinge verhoudingen¹¹³. Dat kan evengoed als problematisch worden beschouwd. Maar zoals eerder onderzoek suggereert¹¹⁴, zijn de gevolgen van oneigenlijke druk doorgaans groter wanneer men deze in elk geval *percipieert* als intentioneel. Bovendien geldt dat als aannemelijk gemaakt kan worden dat de oneigenlijke druk niet intentioneel was, er waarschijnlijk veel meer discussie zal zijn over de vraag of het gedrag als integriteitsschending kwalificeert dan wanneer aantoonbaar sprake was van doelbewust, strategisch handelen. Het waar mogelijk onderscheiden van (vermoedelijk) intentionele en niet-intentionele oneigenlijke druk is daarmee ook van belang voor het bepalen van adequate preventieve en disciplinerende maatregelen¹¹⁵.

(ii) Verwijtbaarheid. Voorgaande brengt ons tot de tweede, nauw verwante wegingsfactor: de mate van verwijtbaarheid van het gedrag, oftewel de vraag of het gedrag de persoon in kwestie ook kan worden aangerekend. Want zelfs als geen sprake is van intentioneel handelen, en oneigenlijke druk voortkomt uit onhandigheid of blinde vlekken, kan het nog steeds zijn dat iemand wel degelijk beter had kunnen of moeten weten. Zo ligt de lat voor professioneel en moreel gedrag vaak expliciet of impliciet hoger voor de hogere en meer ervaren bestuurders en ambtenaren. En wordt in het oordeel over ongepast gedrag veelal ook meegenomen of iemand redelijkerwijs op de hoogte had kunnen of moeten zijn van de geldende regels, procedures en verantwoordelijkheden in de organisatie. Bovens¹¹⁶ stelt in dit verband dat om aanspreekbaar te kunnen zijn op gedrag, de aangesprokene de *"reële mogelijkheid [moet] hebben gehad om anders te handelen dan men deed"*. Om volledig verantwoordelijk te kunnen worden gehouden is, aldus Bovens, het van belang dat men op het moment van de gedraging beschikt over voldoende geestelijke vermogens om redelijkerwijs te kunnen voorzien dat schade of schande er het gevolg van zou kunnen zijn. Bovens wijst daarnaast op het belang van de aanwezige gedragsalternatieven: *"Het is niet alleen nodig dat iemand in staat was om zijn wil te bepalen, hij moet ook de gelegenheid hebben gehad om zijn wil tot uitvoering te brengen"*¹¹⁷. Hoewel bijvoorbeeld wettelijke voorschriften, ambtelijk bevelen of andere (rol)verplichtingen een ambtenaar nimmer ontslaan van diens eigen morele verantwoordelijkheid (zie onder), lijkt het raadzaam de aanwezigheid van dergelijke externe belemmeringen mee te wegen in het bepalen van de mate van verwijtbaarheid van de uitgeoefende druk en dus de plaatsing van het gedrag op het eerder geschetste continuüm.

¹¹³ Zie ook Neuman en Baron, 2005; Pleger en Hadorn, 2018.

¹¹⁴ Schuyns en Schilling, 2013.

¹¹⁵ Branch, 2008; Neuman en Baron, 2005; Waddington e.a., 2005.

¹¹⁶ Bovens, 1990, p. 37-38.

¹¹⁷ Bovens, 1990, p. 38.

(iii) **Relatieve formele en informele machtsverhouding.** Een derde wegingsfactor heeft betrekking op de relatieve formele en informele machtsverhoudingen tussen principaal en agent. Specifiek in politiek-ambtelijke contexten is druk vanuit management en politieke ambtsdragers slechts één van de vele vormen van druk waaraan publieke professionals op dagelijkse basis blootstaan: ook verantwoordingsdruk, regeldruk, sociale druk en druk vanuit de specifieke beroepsgroep werken op hen in¹¹⁸. De meervoudigheid van de ervaren druk is inherent aan het werk dat zij doen –en het effectief omgaan daarmee dus ook een vaardigheid die essentieel is voor het goed functioneren van ambtenaren. In het licht hiervan wordt dan ook van elke individuele ambtenaar, op elk niveau in de organisatie, verwacht dat zij tegenspraak bieden waar nodig en hun morele verantwoordelijkheid nemen in het bieden van weerstand aan oneigenlijke verzoeken of oneigenlijke druk¹¹⁹.

De verwachting van weerstand en tegenspraak zit onder meer verscholen in contemporaine roloppvattingen van ambtenaren, waarin onkritische gezagsgetrouwheid niet langer als wenselijk wordt gezien: *“Tegenwoordig gaat ambtelijke loyaliteit hand in hand met kritische zin en wordt van ambtenaren wel degelijk verwacht dat zij politieke opdrachten op hun democratische en morele gehalte toetsen [...] Naast loyale uitvoerders zijn het [dus] ook mondige meedenkers”*¹²⁰. Waar een oneigenlijk verzoek wordt gedaan of op onbehoorlijke of oneigenlijke wijze druk wordt uitgeoefend, worden ambtenaren dan ook in principe geacht intern op te spreken¹²¹. Door op te spreken wanneer ze zich geconfronteerd voelen met oneigenlijke druk, en door vragen te stellen over de achterliggende bedoeling van ogenschijnlijk discutabele verzoeken, vervullen ambtenaren een cruciale bijdrage aan het moreel bewustzijn binnen en de morele weerbaarheid van het openbaar bestuur.

Toch wijst de praktijk uit dat tegenspraak zo eenvoudig nog niet is. Zo constateren 't Hart en collega's¹²² dat zelfs topambtenaren het soms heel moeilijk vinden om 'nee' te zeggen tegen de politiek. En ook uit de verschillende onderzoeksrapporten waarin casuïstiek rond oneigenlijke druk wordt besproken, blijkt dat ambtenaren geregeld belemmeringen ervaren om in te gaan tegen druk¹²³. Deze belemmeringen zijn niet alleen terug te voeren op de persoonlijke kenmerken van de ontvanger en de bredere organisatiestructuur en -cultuur¹²⁴, maar zitten ook verweven in de onderlinge machtsverhoudingen tussen principaal en agent¹²⁵.

¹¹⁸ Hupe en Hill, 2007, p. 289-291.

¹¹⁹ De Graaf, 2011.

¹²⁰ Bovens e.a., 2017, p. 254, 256. Zie ook Nieuwenkamp, 2001, p. 31-32.

¹²¹ Nieuwenkamp, 2001, p. 163; Overeem, 2013; 't Hart en Wille, 2006.

¹²² 't Hart e.a., 2002.

¹²³ BING, 2013; Leendertse en Van der Lans, 2011; Rekenkamer Rotterdam, 2016, 2018. Vergelijk ook Hertogh e.a., 2018.

¹²⁴ Leenderste en Van der Lans (2011, p. 40) noemen onder meer de persoonlijke opvatting van de medewerker over ambtelijke verantwoordelijkheid en loyaliteit aan de leidinggevende en/of bestuurder, mate van rugdekking door leidinggevendenden, open communicatie, (benodigde) zelfbescherming, vertrouwen en respect.

¹²⁵ Pleger en Hadorn, 2018.

Ontvangers zijn vooral kwetsbaar wanneer de boodschapper over relatief meer machtsmiddelen beschikt¹²⁶, zoals vaak het geval is tussen principaal en agent. Het risico bestaat dan immers dat de boodschapper deze macht zal inzetten wanneer de ontvanger het verzoek of de druk negeert. De ontvanger kan daardoor een reële angst ervaren dat aan het negeren van het oneigenlijke verzoek of het bieden van weerstand aan onbehoorlijke of oneigenlijke druk ingrijpende positieve of negatieve gevolgen verbonden zullen zijn voor hem- of haarzelf, anderen, of de organisatie¹²⁷. Deze angst wordt mede gevoed door eerdere voorbeelden van hoe critici, melders en klokkenluiders, zowel binnen als buiten de eigen organisatie, in het verleden zijn behandeld¹²⁸. Waar beide partijen daarentegen over gelijke machtsbronnen beschikken, kan de ontvanger de eigen machtsmiddelen gemakkelijker aanwenden om zich te verzetten tegen eventuele negatieve professionele of sociale consequenties¹²⁹, al blijft ook dan het bieden van weerstand soms lastig¹³⁰. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat de boodschapper niet expliciet hoeft te verwijzen naar de eigen machtspositie of hoeft te dreigen met de inzet van machtsmiddelen: alleen al van de *mogelijkheid* dat men bijvoorbeeld de carrière of baan zou *kunnen* bedreigen, gaat impliciet een dusdanige werking uit dat het voor velen een grote drempel is om weerstand te bieden¹³¹.

Al met al geldt dus dat daar waar de machtsverschillen tussen de boodschapper en de ontvanger groter zijn, de drempel om op te spreken hoger is. In die gevallen ligt daarom een nóg grotere verantwoordelijkheid bij de boodschapper om actief de indruk te vermijden dat inhoudelijke tegenspraak of het bespreekbaar maken van omgangsnormen ongewenst is. Laat de boodschapper die indruk bestaan, of werkt hij of zij deze zelfs in de hand, dan lijkt het redelijk dit mee te wegen in het oordeel over de mogelijke onbehoorlijkheid of oneigenlijkheid van het gedrag.

(iv) Intensiteit van de druk. De vierde wegingsfactor die we onderscheiden is de intensiteit van de uitgeoefende druk. De intensiteit refereert aan de mate waarin de kracht wordt uitgeoefend en de mate van dreiging of beperking die daarvan uitgaat. Zo valt een flinke scheldpartij of uitfoeteren in veel gevallen onder onbehoorlijke druk, omdat daarmee in elk geval de gebruikelijke omgangsnormen worden overschreden. Naarmate de intensiteit van de druk toeneemt, zal de ontvanger echter steeds minder ruimte ervaren voor het bieden van weerstand, zonder gevaar voor zichzelf. Hij of zij zal zich dan meer gedwongen

¹²⁶ Cf. Hodson e.a., 2006.

¹²⁷ BING, 2013; Karssing e.a., 2017; Rekenkamer Rotterdam, 2018; Pleger en Hadorn, 2018.

¹²⁸ Zie bijvoorbeeld De Graaf, 2007.

¹²⁹ Vergelijk Branch, 2008; Einarsen e.a., 2003; Saunders e.a., 2007.

¹³⁰ Hodson e.a., 2006.

¹³¹ Hodson e.a., 2006.

voelen zich te schikken naar het verzoek of de opdracht¹³². Dit geldt bijvoorbeeld wanneer fysiek geweld wordt gebruikt, of als er wordt bedreigd met ontslag.

(v) Frequentie en duur van de druk. De vijfde en laatste factor die van belang is om mee te wegen is de frequentie en duur van de druk¹³³. Slechts een enkel geval van negatieve druk kan soms al vergaande gevolgen hebben. Naarmate de druk met grotere regelmaat en/of over langere periodes aanhoudt, en deze dus een meer systematisch karakter krijgt, kan de druk echter als steeds zwaarder worden ervaren¹³⁴ en neemt de ernst van het gedrag dus toe. Zoals Hertogh en collega's constateren in het WODC-II onderzoek: *"Druk stapelt zich op waardoor ook stevige en ervaren onderzoekers op den duur hun verzet staken of bezwijken, en zich in een enkel geval ziekmelden. Het blijkt voor onderzoekers lastig om hierover intern het gesprek aan te gaan. Door hier niet openlijk over te praten kunnen nieuwe onderzoekers gaan denken dat deze situatie van permanente druk normaal is en dat het hun taak is om mee te bewegen"*¹³⁵. Ook Vredenburg en Brender¹³⁶ benadrukken dat herhaling van negatieve bejegening door leiders geleidelijk aan de tolerantiegrenzen verlaagt en nieuwe normen creëert waarbij misbruik van macht langzaam maar zeker onderdeel van de organisatiecultuur wordt. Recent onderzoek in opdracht van FNV¹³⁷ stelt bovendien dat medewerkers die meer dan één keer onder druk zijn gezet ook meer psychologische klachten rapporteren.

¹³² De rol van (ervaren) dwang en dreiging herkennen we ook terug in de conceptualisering van bijvoorbeeld de Rekenkamer Rotterdam (2018) en Leendertse en Van der Lans (2011).

¹³³ Naar o.a. Saunders e.a., 2007; Schyns en Schilling, 2013.

¹³⁴ Hertogh e.a., 2018.

¹³⁵ Ibid, p. 121.

¹³⁶ Vredenburg en Brender, 1998.

¹³⁷ Ransijn, 2018.

2.3 ONEIGENLIJKE DRUK GEDEFINIEERD

Kernpunten van deze paragraaf:

- Oneigenlijke druk vindt plaats wanneer in de context van een principaal-agentrelatie een persoon kracht uitoefent op een andere persoon in een poging diens besluitvorming of gedrag te beïnvloeden, en daarbij zowel de inhoud van de boodschap als de middelen waarmee de boodschap wordt overgebracht door de bredere sociaal-professionele omgeving worden opgevat als strijdig met algemeen geldende omgangsnormen en de specifieke rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen.
- Bij het plaatsen van concrete voorbeelden van gedrag binnen deze definitie zijn contextuele en situationele kenmerken van belang. Concrete gedragingen moeten daarom altijd in context worden bekeken en beoordeeld door de bredere sociaal-professionele omgeving.

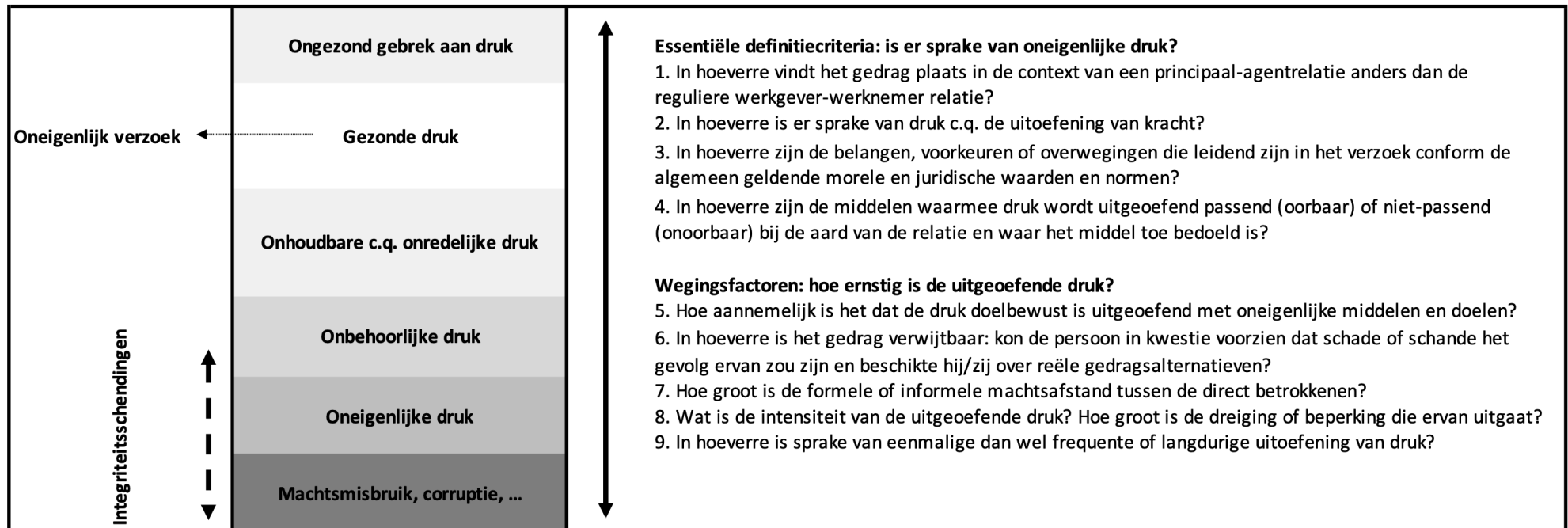
In de voorgaande paragraaf hebben we enkele conceptuele overwegingen uiteengezet en vier essentiële definitiecriteria van oneigenlijke druk geïdentificeerd die tezamen bepalen óf er sprake is van oneigenlijke druk. Ook bespraken we vijf wegingsfactoren die de ernst van oneigenlijke druk kan helpen duiden. We omschreven oneigenlijke druk daarbij als een vorm van gedrag dat plaatsvindt in de context van een principaal-agentrelatie, waarbij via verbale of non-verbale communicatie door óf namens de principaal kracht wordt uitgeoefend op een andere persoon met als doel die iets te laten besluiten, doen, of nalaten te doen. Daarbij geldt dat het oneigenlijke van die druk gelegen is in een gedeelde opvatting in de bredere sociaal-professionele omgeving dat zowel de inhoud van de boodschap als de middelen die zijn ingezet om die boodschap over te brengen c.q. kracht bij te zetten strijdig zijn met algemeen geldende omgangsnormen en de specifieke rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen. Tegen de achtergrond dat dit onderzoek zich specifiek richt op de politiek-ambtelijke context, brengt dit alles ons tot de volgende definitie van oneigenlijke druk:

Oneigenlijke druk vindt plaats wanneer in de context van een principaal-agentrelatie een persoon kracht uitoefent op een andere persoon in een poging diens besluitvorming of gedrag te beïnvloeden, en daarbij zowel de inhoud van de boodschap als de middelen waarmee de boodschap wordt overgebracht door de bredere sociaal-professionele omgeving worden opgevat als strijdig met algemeen geldende omgangsnormen en de specifieke rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen.

Zoals ook weergegeven in Figuur 2, helpen vragen op basis van de essentiële definitiecriteria te bepalen of concrete gedragingen inderdaad als oneigenlijke druk moeten worden gezien. Wegingsfactoren als intentie, verwijtbaarheid, de relatieve formele en informele machtsverhouding tussen actoren, de intensiteit van de druk, en de frequentie en duur van de druk kunnen vervolgens worden gebruikt om de *ernst* van de oneigenlijke druk te bepalen, casuïstiek op meer systematische wijze te evalueren en passende preventieve en repressieve maatregelen te definiëren. Daarbij moet worden opgemerkt dat in concrete voorvallen de conclusie kán zijn dat de vertoonde druk een integriteitsschending vormt, maar dat dit niet altijd het geval hoeft te zijn. Vooral wanneer meer zwaarwegende morele waarden en normen in het geding zijn, en sprake is van intentioneel en/of verwijtbaar handelen in strijd met die zwaarwegende morele waarden en normen, lijkt het zinvol om oneigenlijke druk als zodanig te typeren.

Figuur 2 benadrukt tevens opnieuw het onderscheid tussen oneigenlijke druk enerzijds en oneigenlijke verzoeken (waarbij geen sprake is van druk of kracht) en onbehoorlijke druk (waarbij de het verzoek legitiem is, maar de wijze waarop die wordt geuit niet omdat er bijvoorbeeld sprake is van verbaal geweld, intimidatie etc.) anderzijds. Oneigenlijke druk onderscheidt zich bovendien van druk die ontstaat door randvoorwaarden (onhoudbare c.q. onredelijke druk), gezonde constructieve vormen van druk en een ongezond gebrek aan druk. Het op deze wijze onderscheid maken in de verschillende vormen en gradaties van druk, geeft woorden aan de enorme reikwijdte van het grijze gebied dat het fenomeen 'druk' zo kenmerkt en tracht daarmee meer nuance en helderheid te scheppen in de discussie over oneigenlijke druk en politiek-ambtelijke verhoudingen.

Zoals ook eerder aangegeven, vereist het plaatsen van concrete voorbeelden van gedrag binnen elk van de hierboven onderscheiden categorieën een normatief oordeel door de bredere sociaal-professionele gemeenschap zelf; dit oordeel kan niet vanuit de wetenschap worden gegeven. *In casu* doen contextuele en situationele kenmerken er immers toe, en slechts een heel select aantal gedragingen is op voorhand en onder alle omstandigheden aan te merken als oneigenlijke druk, als onbehoorlijke druk of als een oneigenlijk verzoek. In het overgrote merendeel is sprake van een grijs gebied aan gedragingen waarvan nu juist niet op voorhand eenduidig vast te stellen is dat er iets niet deugt. Zodoende is oneigenlijke druk een fenomeen dat door bestuurders en ambtenaren tezamen zal moeten worden verkend via continue dialoog en reflectie en waarbij de in rapport geboden definitie en conceptuele overwegingen 'slechts' als analytisch kader kunnen dienen om die dialoog vorm en richting te geven.



Figuur 2: Gradaties van druk in de context van principaal-agentrelaties.

3. Hoe valt oneigenlijke druk te meten?

3.1 INLEIDING

Kernpunten van deze paragraaf:

- Kwantitatief vragenlijstonderzoek naar (ervaren) oneigenlijke druk kan zinvol en behulpzaam zijn voor agendering, bewustwording, en beleid.
- De aangepaste conceptualisering van 'oneigenlijke druk' vereist ook een aanpassing van de kwantitatieve operationalisering ervan.

Het in kaart brengen van de aard en omvang van oneigenlijke druk en andere vormen van ongewenst en niet-integer gedrag die men ervaart kan organisaties belangrijke inzichten bieden. Het helpt aandachtspunten identificeren, bewustzijn creëren, en geeft aanknopingspunten voor de ontwikkeling van zinvolle preventieve en repressieve maatregelen¹³⁸. Het periodiek monitoren van dit soort fenomenen kan bovendien helpen de ontwikkelingen in beeld en het onderwerp op de agenda te houden, en zodoende te signaleren waar de accenten in het beleid moeten worden gelegd. Daarmee biedt vragenlijstonderzoek ook een middel ter ondersteuning van het ethisch leiderschap in de organisatie, zeker wanneer vragen over ongewenst en niet-integer gedrag gepaard gaan met vragen over bijvoorbeeld het leiderschap zelf en de morele cultuur¹³⁹.

Tegelijkertijd laat de hiervoor besproken conceptualisering al zien dat het 'meten' van iets als oneigenlijke druk verre van eenvoudig is. Bovendien zijn er vooralsnog geen wetenschappelijke onderzoeken naar 'oneigenlijke druk' als zodanig beschikbaar; kwantitatieve operationalisering heeft tot dusver uitsluitend in onderzoeksrapporten van specifieke organisaties en rondom concrete casuïstiek plaatsgevonden. In dit hoofdstuk bieden we een kwantitatieve operationalisering van 'oneigenlijke druk' die volgt uit de conceptualisering die eerder in dit rapport uiteengezet is. Voordat we dat doen, is het echter zaak enkele kanttekeningen te plaatsen bij het verrichten van kwantitatief vragenlijstonderzoek naar oneigenlijke druk.

¹³⁸ Zie o.a. Lasthuizen e.a., 2011.

¹³⁹ Kaptein e.a., 2005.

3.2 KANTTEKENINGEN BIJ KWANTITATIEF ONDERZOEK NAAR ONEIGENLIJKE DRUK

Kernpunten van deze paragraaf:

- Zowel het meten van (ervaren) oneigenlijke druk als de interpretatie van verkregen data is complex. Bij de interpretatie van data over oneigenlijke druk moeten de beperkingen ervan goed voor ogen gehouden worden.
- Een belangrijke kanttekening bij cijfers over oneigenlijke druk is dat de onderliggende data subjectief en niet eenduidig zijn; dat vraagt in rapportages om consistente en zorgvuldige formulering van (niet-collectief getoetste) *ervaringen* van oneigenlijke druk en plaatsen van de cijfers in context met behulp van aanvullende, alternatieve informatiebronnen.
- Vragen over oneigenlijke druk kunnen het bewustzijn van respondenten over de normen voor gedrag verhogen. Eventuele toe- of afname in waarnemingen van oneigenlijke druk is daarom zowel een reflectie van de mate waarin het voorkomt als een toe- of afname in het bewustzijn van respondenten. Vanwege deze zogenaamde 'integriteitsparadox' zijn opnieuw aanvullende, alternatieve informatiebronnen noodzakelijk voor een goede duiding van cijfers.
- Bij vragenlijstonderzoek naar fenomenen als oneigenlijke druk dient goed te worden afgewogen wat het voornaamste doel is. Wanneer het doel is (ervaren) oneigenlijke druk in de organisatie te verminderen, kan het zinvol zijn alternatieve vormen van terugkoppeling en rapportage van resultaten te overwegen.

Over de complexiteit van het onderzoeken van afwijkend, contraproductief, ongewenst en/of niet-integer gedrag of andere gevoelige onderwerpen is de afgelopen decennia veel geschreven. Er is sprake van zogenaamde '*dark numbers*': een (groot) deel van de voorvallen komt niet aan de oppervlakte en datgene wat we wél zien aan voorvallen vormt het spreekwoordelijke 'het topje van de ijsberg'¹⁴⁰. Meest zichtbaar zijn dan de gemelde en onderzochte cases: de veroordelingen, de strafzaken, en de interne onderzoeken. Ook als het gaat om oneigenlijke druk (en in het verlengde daarvan oneigenlijke verzoeken en onbehoorlijke druk) zijn interne en externe meldingen voor organisaties de meest 'tastbare' en concrete cijfers die men ter beschikking heeft.

Onderzoek is nodig om de contouren van de ijsberg in beeld te krijgen en te bezien welk deel van de ijsberg zich *onder water* bevindt¹⁴¹. Om deze contouren te schetsen, zijn

¹⁴⁰ De Graaf en Huberts, 2011; Huberts en Nelen, 2005.

¹⁴¹ Huberts en Nelen, 2005.

ten minste drie aanvullende bronnen van belang: (1) (geanonimiseerde) rapportages van oneigenlijke druk geobserveerd door collega's in de werkomgeving, (1) (geanonimiseerde) rapportages van de oneigenlijke druk die men zélf heeft ervaren, en (3) (geanonimiseerde) rapportages van oneigenlijke druk die men zelf uitgeoefend heeft¹⁴². In alle drie de gevallen bieden kwantitatieve vragenlijsten een goed startpunt en een aanvulling op meer kwalitatieve onderzoeksmethoden (zoals interviews en focusgroepen), maar zijn zij op zichzelf nimmer voldoende. Hieronder vatten we kort een drietal belangrijke kanttekeningen samen die, naast de gebruikelijke beperkingen bij vragenlijstonderzoek (non-respons en zelfselectiebias, sociale wenselijkheid, et cetera) vooral van belang zijn bij het interpreteren, verslagleggen en gebruiken van kwantitatief vragenlijstonderzoek naar oneigenlijke druk.

De illusie van objectiviteit. De eerste kanttekening gaat over wat we hier de 'illusie van objectiviteit' noemen. Zoals ook besproken in hoofdstuk 2, spelen percepties en interpretaties -en dus subjectiviteit- een cruciale rol in oneigenlijke druk. Die percepties en interpretaties zijn niet alleen een reflectie van wat er 'feitelijk' gebeurd is, maar worden mede gevormd door een complexe wisselwerking tussen uiteenlopende individuele, situationele en organisationele factoren zoals moreel bewustzijn, verwachtingen, organisatiecultuur et cetera. Vragenlijstonderzoek gaat bovendien uit van een *individueel* oordeel van de respondent over het vertoonde gedrag: het is immers steeds één enkele persoon die de vragenlijst invult. Bovendien schetst vragenlijstonderzoek noodzakelijkerwijs slechts één kant van de interactie: dat van de boodschapper óf de observant, maar niet beiden¹⁴³. Wat rest is de *beleving van oneigenlijke druk* door *individuele respondenten*. In hoeverre de interpretatie van het gerapporteerde gedrag wordt gedeeld in de bredere sociaal-professionele omgeving, blijft onduidelijk zolang er geen sprake is van een dialoog over het gebeurde¹⁴⁴. Hoewel een goede operationalisering behulpzaam kan zijn, is beïnvloeding van percepties en interpretaties onvermijdelijk en geven cijfers over de omvang van oneigenlijke druk al met al geen objectieve feiten weer.

Voorgaande betekent overigens niet dat kwantitatief vragenlijstonderzoek niet evengoed belangrijk en inzichtelijk kan zijn. Allereerst geldt namelijk dat het juist de perceptie van de ontvanger is die uiteindelijk diens gedrag en reactie beïnvloedt, en daarmee onder meer ook de morele cultuur en het morele gedrag van medewerkers vormt. Ten tweede kan inzicht in de *verschillen* in percepties tussen verschillende type actoren -zoals bestuur, topambtenaren en medewerkers- informatie opleveren die van groot belang is voor een effectieve aanpak van oneigenlijke druk: wanneer oneigenlijke

¹⁴² Huberts en Nelen, 2005.

¹⁴³ In de meeste onderzoeken betreft het hier enkel de perceptie van de ontvanger/ observant: vanwege het reële risico op sociaal wenselijke antwoorden wordt doorgaans niet gevraagd het eigen gedrag te rapporteren. Technieken als *randomized response* (Peeters e.a. 2010) bieden een mogelijkheid dit te omzeilen, maar worden vooralsnog beperkt toegepast.

¹⁴⁴ Aggregatie van data achteraf levert slechts een algemeen beeld op t.a.v. de mate van oneigenlijke druk die wordt ervaren -het geeft geen indicatie van de mate waarin percepties van specifieke, concrete incidenten overeenkomen c.q. uiteenlopen.

druk volgens respondenten relatief weinig voorkomt maar de percepties tussen groepen sterk uiteenlopen kan bijvoorbeeld een andere aanpak nodig zijn dan wanneer iedereen het er min of meer over eens is dat het juist vrij regelmatig voorkomt.

Vanwege het subjectieve karakter is het wel belangrijk om uiterst zorgvuldig te rapporteren over dit soort cijfers, zodat immer duidelijk is dat het gaat om *ervaringen van* oneigenlijke druk waarvan de precieze omstandigheden en verwijtbaarheid niet vaststaan. Ook moet niet alleen worden gekeken naar de *gemiddelden* of *percentages*, maar ook verslag worden gedaan van de *spreiding* op de items in de vragenlijst en van mogelijke *groepsverschillen*. Tot slot is het belangrijk op te merken dat dit type vragenlijstonderzoek vraagt om zorgvuldige interpretatie tegen de achtergrond van andere informatiebronnen zoals interne onderzoeken, kwalitatieve interviews, exitgesprekken, rapportages van vertrouwenspersonen en/of de ombudspersoon, en informatie vergaard via trainingen en werksessies met betrokkenen. De met vragenlijstonderzoek vergaarde data moet dus altijd in context worden geplaatst om tot een goede duiding te kunnen komen.

De integriteitsparadox. Een tweede, gerelateerde kanttekening heeft betrekking op de relatie tussen metingen en het bewustzijn van respondenten. Vragen over het morele gedrag in de organisatie kunnen het bewustzijn van respondenten over de normen voor gedrag verhogen¹⁴⁵: via het onderzoek worden respondenten geattendeerd op bepaald gedrag en de onwenselijkheid daarvan, en worden ze geacht te reflecteren op hun eigen ervaringen daarmee. Als gevolg daarvan kunnen respondenten kwesties (leren) herkennen die voorheen wellicht nog een blinde vlek voor ze vormden. Metingen van oneigenlijke druk zijn daarmee ook een interventie op zichzelf en niet 'neutraal'¹⁴⁶.

Dat is op zichzelf niet per se problematisch, maar levert wel een situatie op die ook wel bekend staat als de integriteitsparadox¹⁴⁷: toenemende waarnemingen van oneigenlijke druk zijn hierdoor namelijk zowel een reflectie zijn van toegenomen oneigenlijke druk als een indicatie dat 'slechts' het bewustzijn van dat gedrag en de normen voor gezonde verhoudingen is toegenomen. Omgekeerd geldt dat een daling in het percentage kan betekenen dat maatregelen tegen oneigenlijke druk effectief zijn gebleken maar ook dat de aandacht voor het fenomeen juist is verslapt terwijl er in de werkelijke omvang van het probleem weinig is veranderd. Lagere percentages kunnen dan -net als een laag aantal formele meldingen en verrichte onderzoeken- ten onrechte de indruk geven dat men '*in control*' is. In werkelijkheid kunnen juist de onderdelen of organisatie met de minst gerapporteerde cases de hoogste aantallen grensoverschrijdend en niet-integer gedrag kennen¹⁴⁸. Opnieuw geldt daarom dat het van belang is de data te interpreteren in het licht van andere informatiebronnen zoals interne onderzoeken,

¹⁴⁵ Kaptein e.a., 2005.

¹⁴⁶ Vergelijk Schein, 1995.

¹⁴⁷ Zie o.a. Huberts en Lasthuizen, 2005; De Graaf en Huberts, 2011; Kaptein en Reenen, 2001.

¹⁴⁸ Zie bijvoorbeeld Kaptein en Reenen, 2001.

kwantitatieve interviews, exitgesprekken, rapportages van vertrouwenspersonen en/of de ombudsman, en informatie vergaard via trainingen en werksessies.

Het doel van 'cijfers': verantwoord en verbeteren. Een derde en laatste kanttekening heeft betrekking op het doel dat kwantitatief vragenlijstonderzoek dient. Hoewel vaak gebruikt als middel voor *verantwoording* over de 'stand van zaken', geven cijfers over percepties van ongewenst en niet-integer gedrag organisaties geen werkelijke 'grip' op de problematiek: wat de cijfers daadwerkelijk betekenen, is immers zo eenduidig nog niet. Dit soort onderzoek leent zich dan ook vooral als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen gericht op het continu *verbeteren en weerbaar maken* van de morele cultuur: kwantitatieve vragenlijstdata dient dan als een mogelijk startpunt en input voor een doorgaande dialoog over politiek-ambtelijke verhoudingen, de spanningen en dilemma's die daarbij optreden en de grenzen die daarbij getrokken (moeten) worden. Het kan dienen als communicatiemiddel, dat bewustzijn van oneigenlijke druk bevordert, de thematiek helpt agenderen en betrokkenen op alle niveaus tot reflectie uitnodigt over het gedrag in de organisatie en de eigen rol die men daarin vervult¹⁴⁹.

Met het oog op deze functie van vragenlijstonderzoek kan het zinvol zijn ook de wijze waarop de resultaten van het onderzoek gerapporteerd en teruggekoppeld worden, goed te bekijken. Zo is het bij vragenlijstonderzoek (zoals MTO's) gebruikelijk de resultaten in een overkoepelend verslag terug te koppelen aan het hoger management en bestuur, en vervolgens al dan niet ook de verschillende afdelingen te informeren over de resultaten en reactie van het management. Een dergelijke aanpak legt echter impliciet het eigenaarschap van de problemen en verbeterpunten die uit het onderzoek voortvloeien, alsook de duiding en interpretatie van de cijfers, bij de hiërarchische lijn en niet bij de teams of onderdelen. Maar als het doel is om bewustzijn en dialoog op alle niveaus te bevorderen, kunnen ook alternatieve vormen van terugkoppeling worden overwogen. Zo stelt Schein¹⁵⁰ dat het juist effectief kan zijn om data in de eerste plaats alleen te delen op de laagste niveaus waar ze zijn vergaard en medewerkers te vragen om een reflectie op twee vragen: (1) in hoeverre reflecteren de resultaten jullie ervaringen en zorgen, en waar zijn eventueel nog aanvullingen en/of correcties nodig? En (2) welke zorgen zouden moeten worden teruggekoppeld aan het hoger management en wat zouden jullie zelf (ook) al kunnen doen om de problemen die naar voren komen aan te pakken? Een dergelijke werkwijze kan helpen breder draagvlak en eigenaarschap voor beleid te genereren, geeft cruciale informatie die helpt de kwantitatieve resultaten beter te duiden en helpt bovendien bij het prioriteren van aandachtspunten in de organisatie.

¹⁴⁹ Kaptein e.a., 2005.

¹⁵⁰ Schein, 1995.

3.3 OPERATIONALISERING VAN ONEIGENLIJKE DRUK

Kernpunten van deze paragraaf:

- In deze paragraaf presenteren we een alternatief meetinstrument voor ervaren oneigenlijke druk.
- Omdat de vragen nog niet zijn getoetst in de praktijk adviseren we ze eerst voor te leggen aan een selecte groep respondenten en na een eerste meetronde nader te evalueren.
- Bij toepassing van het meetinstrument is terughoudendheid geboden wanneer men vergelijkingen wilt maken met andere jaren; verschillen in resultaten kunnen mede het gevolg zijn van de andere meetwijze.

Hoewel kwantitatief onderzoek naar een fenomeen als oneigenlijke druk al met al belangrijke beperkingen die bij de interpretatie ervan in ogenschouw genomen moeten worden, kán zulk onderzoek behulpzaam zijn bij het in kaart brengen van aandachtspunten voor beleid, het creëren van bewustzijn onder deelnemers, en de ontwikkeling van zinvolle preventieve en repressieve maatregelen¹⁵¹. De Gemeente Rotterdam heeft derhalve in haar medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) een aantal vragen opgenomen die bedoeld zijn om de aard en omvang van oneigenlijke druk binnen de organisatie te meten. Ook in andere vragenlijsten zijn meetinstrumenten van oneigenlijke druk en/of -beïnvloeding terug te vinden (zie Bijlage 1).

Omdat een goede aansluiting tussen de gehanteerde conceptualisering en operationalisering van groot belang is voor de validiteit van de te vergaren gegevens, en de in hoofdstuk 2 gepresenteerde conceptualisering op onderdelen afwijkt van bestaande conceptualiseringen, doen we in Kader 2 een voorstel voor een aangepast meetinstrument voor *ervaren* oneigenlijke druk. De vragenlijsten van onder meer de gemeente Rotterdam, FNV en WODC-II in Bijlage 1 dienden ter inspiratie bij het opstellen van de vragen. Daarbij merken we op dat de vragen vooralsnog niet zijn getest in de praktijk. Het advies is daarom de vragen eerst op kleinere schaal middels een pilot voor te leggen aan een selecte groep respondenten en na een eerste meetronde nader te evalueren. Omdat de vragen afwijken van de vragen in het bestaande MTO van de gemeente, adviseren we bovendien bij eventuele toepassing van de vragen hieronder terughoudend te zijn met een één-op-één vergelijkingen van de resultaten met die uit andere jaren. Meer algemeen is het, gezien de beperkingen die metingen van oneigenlijke druk kennen, raadzaam de bestuurlijke en beleidsmatige aandacht vooral uit te laten gaan naar het op orde brengen, versterken en

¹⁵¹ Zie o.a. Lasthuizen e.a., 2011.

borgen van de interne *checks and balances* in de organisatie die oneigenlijke druk helpen voorkomen (zie Hoofdstuk 4).

Kader 2: aangepaste operationalisering oneigenlijke druk

	Vraag	Toelichting
1	<p>Heeft u de afgelopen 12 maanden weleens een verzoek of opdracht gekregen om iets te doen dat in strijd was met de gemeentelijke waarden en normen (zoals vastgelegd in onder meer wet- en regelgeving, de ambtseed of -belofte, en de gedragscode van de gemeente)?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nee <i>☐ ga door naar vraag 2</i> <input type="checkbox"/> Ja, één keer <i>☐ ga door naar vraag 3</i> <input type="checkbox"/> Ja, 2 of 3 keer <i>☐ ga door naar vraag 3</i> <input type="checkbox"/> Ja, 4 keer of meer <i>☐ ga door naar vraag 3</i> <input type="checkbox"/> Weet ik niet <i>☐ ga door naar vraag 2</i> <input type="checkbox"/> Wil ik niet zeggen <i>☐ ga door naar vraag 2</i> 	<p>Deze vraag dient om vast te stellen of er sprake is van een verzoek of opdracht waarvan de <i>inhoud</i> van de boodschap indruist tegen de rollen, taken, en verantwoordelijkheden van de actoren in kwestie.</p>
2	<p>Heeft u de afgelopen 12 maanden weleens een verzoek of opdracht gekregen om iets te doen waarbij u twijfelde of het gevraagde in strijd was met de gemeentelijke waarden en normen (zoals vastgelegd in onder meer wet- en regelgeving, de ambtseed of -belofte, en de gedragscode van de gemeente)?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Nee <i>☐ ga door naar einde vragenlijst</i> <input type="checkbox"/> Ja, één keer <i>☐ ga door naar vraag 3</i> <input type="checkbox"/> Ja, 2 of 3 keer <i>☐ ga door naar vraag 3</i> <input type="checkbox"/> Ja, 4 keer of meer <i>☐ ga door naar vraag 3</i> <input type="checkbox"/> Weet ik niet <i>☐ ga door naar einde vragenlijst</i> <input type="checkbox"/> Wil ik niet zeggen <i>☐ ga door naar einde vragenlijst</i> 	<p>Deze (optionele) vraag is bedoeld om ook voorvallen die als 'grijs gebied' kunnen worden beschouwd te identificeren.</p> <p>Deze vraag maakt de rapportage gevoeliger voor twijfelgevallen. Dat kan ervoor zorgen dat meer gevallen worden gerapporteerd. Daarom is het raadzaam de twijfelgevallen (ook) apart te rapporteren.</p>

Kader 2: aangepaste operationalisering oneigenlijke druk (vervolg)

3	<p>We willen graag meer te weten komen over uw ervaringen. We willen graag nogmaals benadrukken dat de verstrekte gegevens volledig anoniem worden behandeld.</p> <p>Wat werd u verzocht of opgedragen te doen? <i>Indien u meerdere verzoeken / opdrachten heeft gekregen die (mogelijk) in strijd zijn met de gemeentelijke waarden en normen, ga dan uit van het in uw ogen meest ernstige voorval.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> [open tekst] <input type="checkbox"/> Wil ik niet zeggen 	<p>Deze (optionele) vraag biedt desgewenst de mogelijkheid om nadere informatie te krijgen over het soort verzoek of opdracht dat werd gedaan. Dat kan zowel inzicht geven in hoe respondenten het 'in strijd met...' interpreteren als aanknopingspunten voor beleid en dialoog bieden.</p> <p>Indien in de vragenlijst geen (andere) integriteits-schendingen worden gemeten, of het achteraf coderen van de vraag niet mogelijk is, kunnen de antwoordcategorieën ook nader worden gespecificeerd. Zie ter illustratie vraag 7 van de vragenlijst van de FNV (Bijlage 1) en vraag 18 uit het WODC-II onderzoek.</p>
4	<p>Wie deed het verzoek / gaf de opdracht om iets te doen dat (mogelijk) in strijd is met de gemeentelijke waarden en normen? <i>Indien u meerdere keren een dergelijk verzoek / opdracht heeft gekregen, ga dan uit van het in uw ogen meest ernstige voorval.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Een gemeenteraadslid <input type="checkbox"/> Een lid van het College van Burgemeester en Wethouders <input type="checkbox"/> Een gebiedsbestuurder (lid gebiedscommissie, wijkraad of wijkcomité) <input type="checkbox"/> Een lid van het managementteam (gemeentesecretaris of directeur) <input type="checkbox"/> Mijn direct leidinggevende <input type="checkbox"/> Een collega <input type="checkbox"/> Een externe opdrachtgever / externe partij <input type="checkbox"/> Anders, namelijk.... <input type="checkbox"/> Wil ik niet zeggen 	<p>Deze vraag is -in combinatie met vraag 5- bedoeld om te bepalen of sprake is van oneigenlijke druk of een andere vorm van ongewenst gedrag die niet specifiek betrekking heeft op de context van politiek-ambtelijke verhoudingen. Aan de hand van deze vraag kan ook worden vastgesteld of er sprake was van directe of indirecte druk.</p>

Kader 2: aangepaste operationalisering oneigenlijke druk (vervolg)

5	<p>Namens wie werd het verzoek of de opdracht gedaan om iets te doen dat (mogelijk) in strijd is met de gemeentelijke waarden en normen? <i>Indien u meerdere keren een dergelijk verzoek / opdracht heeft gekregen, ga dan uit van het in uw ogen meest ernstige voorval.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Namens hem- of haarzelf <input type="checkbox"/> Een (ander) gemeenteraadslid <input type="checkbox"/> Een (ander) lid van het College van Burgemeester en Wethouders <input type="checkbox"/> Een (andere) gebiedsbestuurder (lid gebiedscommissie, wijkraad of wijkcomité) <input type="checkbox"/> Een (ander) lid van het managementteam (gemeentesecretaris of directeur) <input type="checkbox"/> Een (andere) leidinggevende <input type="checkbox"/> Een (andere) collega <input type="checkbox"/> Een externe opdrachtgever / externe partij <input type="checkbox"/> Anders, namelijk.... <input type="checkbox"/> Weet ik niet <input type="checkbox"/> Wil ik niet zeggen 	<p>Deze vraag is -in combinatie met vraag 4- bedoeld om te bepalen of sprake is van oneigenlijke druk of een andere vorm van ongewenst gedrag die niet specifiek betrekking heeft op de context van politiek-ambtelijke verhoudingen. Aan de hand van deze vraag kan ook worden vastgesteld of er sprake was van directe of indirecte druk.</p>
6	<p>In hoeverre voelde u zich bij dit verzoek / deze opdracht onder druk gezet? <i>Indien u meerdere verzoeken / opdrachten heeft gekregen die (mogelijk) in strijd zijn met de gemeentelijke waarden en normen, ga dan uit van het in uw ogen meest ernstige voorval.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Helemaal niet onder druk gezet <input type="checkbox"/> Bijna niet onder druk gezet <input type="checkbox"/> Enigszins onder druk gezet <input type="checkbox"/> Sterk onder druk gezet <input type="checkbox"/> Zeer sterk onder druk gezet <input type="checkbox"/> Wil ik niet zeggen 	<p>Deze vraag dient om onderscheid te kunnen maken tussen oneigenlijke verzoeken en oneigenlijke druk.</p>
7	<p>Hoe werd u bij het verzoek / de opdracht naar uw idee onder druk gezet? <i>Indien u meerdere keren onder druk bent gezet, ga dan uit van het in uw ogen meest ernstige voorval.</i></p> <p><i>Meerdere antwoorden mogelijk.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ik voelde mij niet onder druk gezet <input type="checkbox"/> Er werd bedreigd met nadelige gevolgen voor mijzelf of anderen als ik niet deed wat er werd gevraagd <input type="checkbox"/> Er werd mij of anderen een beloning voorgehouden als ik deed wat er werd gevraagd <input type="checkbox"/> De manier waarop het verzoek werd geuit, was intimiderend of bedreigend <input type="checkbox"/> De non-verbale houding van de verzoeker was intimiderend of bedreigend <input type="checkbox"/> Ik werd gepest of buitengesloten <input type="checkbox"/> Anders, namelijk... <input type="checkbox"/> Wil ik niet zeggen 	<p>Deze (optionele) vraag is een verbijzondering van vraag #6 en helpt nader te specificeren welke oneigenlijke middelen (zouden) zijn ingezet. Daarmee kan opnieuw inzicht worden verkregen in aandachtspunten voor beleid en dialoog.</p>

Kader 2: aangepaste operationalisering oneigenlijke druk (vervolg)

8	<p>In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? 5-punts Likertschaal (zeer mee oneens – mee oneens – niet mee eens of oneens – mee eens – zeer mee eens – niet van toepassing/ wil ik niet zeggen) <i>Indien u meerdere verzoeken / opdrachten heeft gekregen die (mogelijk) in strijd zijn met de gemeentelijke waarden en normen, ga dan uit van het in uw ogen meest ernstige voorval.</i></p> <p><i>Meerdere antwoorden mogelijk.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ik heb de indruk dat degene van wie ik het verzoek / de opdracht kreeg, wist dat het gevraagde in strijd is met gemeentelijke waarden en normen <input type="checkbox"/> Ik heb de indruk dat degene van wie ik het verzoek / de opdracht kreeg, niet goed kon overzien wat de gevolgen ervan waren of geen andere mogelijkheid zag <input type="checkbox"/> Degene van wie ik het verzoek / de opdracht kreeg, heeft meer macht in deze organisatie dan ik <input type="checkbox"/> Het verzoek / de opdracht werd meerdere malen herhaald <input type="checkbox"/> Ik werd langere tijd onder druk gezet om te doen wat werd gevraagd 	<p>De stellingen in deze (optionele) vraag hebben betrekking op de wegingsfactoren en kunnen helpen de ernst van de ervaren oneigenlijke druk te duiden. Ook kan het helpen specifieke aandachtspunten voor beleid te identificeren.</p>
---	--	--

Voor het vaststellen van ervaren oneigenlijke druk zijn vraag 1, 4, 5 en 6 noodzakelijk. Vraag 2, 3, 7 en 8 helpen bij de duiding van de gegevens en kunnen van groot belang zijn in het identificeren van aandachtspunten voor beleid. We kiezen er verder in de operationalisering voor de respondent geen definities van oneigenlijke druk voor te leggen of voorbeelden te noemen, maar de vragen preciezer te operationaliseren. Op deze wijze kan achteraf op basis van de combinatie van antwoorden van de respondent nauwkeuriger worden bepaald of de ervaring van de respondent inderdaad als ervaren oneigenlijke druk kan worden getypeerd en zo ja, in welke vorm. Ook wordt de respondent door het weglaten van voorbeelden zo min mogelijk gestuurd in diens antwoorden.

4. De aanpak van oneigenlijke druk

4.1 INLEIDING

Nu we oneigenlijke druk nader geconceptualiseerd en geoperationaliseerd hebben, rest de vraag hoe oneigenlijke druk op effectieve wijze kan worden tegengegaan. Een belangrijke voorafgaande vraag daarbij is in hoeverre de aanpak van oneigenlijke druk een specifieke aanpak vereist naast of aanvullend op maatregelen die genomen worden in het kader van breder integriteitsbeleid. Momenteel ontbreekt voldoende empirisch-wetenschappelijk onderzoek naar antecedenten van oneigenlijke druk dat hier uitsluitsel over kan geven. De conceptuele overwegingen in hoofdstuk 2 alsook de wél beschikbare onderzoeksrapporten geven in elk geval geen concrete aanleiding om oneigenlijke druk in beleid een *status aparte* te geven ten opzichte van andere vormen van ongewenst gedrag: voor een effectieve aanpak ervan lijken veel dezelfde soort maatregelen nodig die ook voor de aanpak van ongewenst gedrag en/of integriteitsschendingen worden toegepast. Te denken valt dan aan trainingen die de herkenning en bewustzijn van het fenomeen vergroten, en handelingsopties oefenen. Bovendien kan het in de praktijk lastig zijn oneigenlijke druk te onderscheiden van andere vormen van ongewenst gedrag en integriteitsschendingen, omdat deze niet zelden tegelijkertijd optreden¹⁵². Niettemin kunnen aanvullende of andersoortige maatregelen geëigend zijn wanneer oneigenlijke druk bijzonder problematische vormen aanneemt, veel voorkomt in een organisatie, en/of tot grote onrust leidt. Ook wanneer bestaande structuren en beleid reeds onvoldoende effectief zijn gebleken, kunnen andersoortige en aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om een doorbraak te forceren. Hoe dan ook is van belang dat, wanneer maatregelen wél geïntegreerd worden in bestaand beleid en structuren, steeds de specifieke politiek-ambtelijke context van oneigenlijke druk en aspecten als de onderlinge machtsverhoudingen goed voor ogen worden gehouden.

In de volgende paragrafen zetten we de belangrijkste aanbevelingen voor beleid, bestuur en topambtenaren, én medewerkers van de gemeente Rotterdam zelf uiteen. We baseren ons bij deze aanbevelingen op vigerende inzichten binnen de wetenschap over (on)gewenst gedrag en integriteit in organisaties en de aan ons beschikbaar gestelde stukken over huidige gedragscodes, beleid en jaarplannen omtrent integriteit binnen de

¹⁵² Zie Kerkhoff en Overeem, 2018.

gemeente Rotterdam. Er is nadrukkelijk geen nadere evaluatie gedaan van de huidige organisatiecultuur en/of het specifieke lokale integriteitssysteem van de gemeente. De toepasselijkheid van specifieke aanbevelingen dient daarom door de organisatie zelf nader te worden beoordeeld in het licht van de meest recente gegevens over de ervaren organisatiecultuur, percepties van het leiderschap en (percepties van) de werking van het bestaande integriteitssysteem.

Voordat we overgaan tot de aanbevelingen merken we tot slot nog op dat vigerende inzichten over wat werkt en wat nodig is om ongewenst gedrag zoals oneigenlijke druk effectief aan te pakken, in belangrijke mate overeenkomen met de aanbevelingen die eerder door de Rekenkamer Rotterdam zijn gedaan¹⁵³ en/ of reeds zijn opgenomen in de huidige beleidsplannen en jaarplannen over ambtelijke en bestuurlijke integriteit van de gemeente Rotterdam. Op onderdelen kunnen de aanbevelingen daarom worden gezien als een bevestiging van het belang van reeds ondernomen activiteiten. Waar mogelijk en nodig bieden we ook aanknopingspunten voor verdere doorontwikkeling.

¹⁵³ Rekenkamer Rotterdam, 2016, 2018.

4.2 AANBEVELINGEN VOOR BELEID

Samenvatting aanbevelingen voor beleid:

1. Stimuleer en faciliteer het collectieve gesprek over politiek-ambtelijke verhoudingen. Zorg voor periodieke gezamenlijke reflectie en interactie aan de hand van concrete casuïstiek, met aandacht voor mogelijke interventies en handelingsperspectieven
2. Veranker de aandacht voor politiek-ambtelijke relaties en bijbehorende dilemma's in algemene én specifieke trainingen, opleidingen en on-the-job coaching
3. Maak moreel beraad een terugkerend onderdeel van overleg- en vergadercycli
4. Communiceer over concrete mogelijkheden voor eigen interventies en handelingsperspectieven bij oneigenlijke druk en andere vormen van ongewenst gedrag
5. Besteed bij selectie, werving en bevordering- en beoordelingssystematieken nadrukkelijk aandacht aan vertoonde en gewenste omgangsvormen en integriteit
6. Besteed in de gedragscode, protocollen en procedures (ook) aandacht aan de relatie tussen politieke ambtsdragers en (top)ambtenaren en de dilemma's en misstanden die daarin kunnen voorkomen
7. Borg de veiligheid van meldprocedures en laagdrempelige toegang tot vertrouwenspersonen
8. Investeer in de arbeidsvoorwaarden en duurzame inzetbaarheid van medewerkers
9. Wees consistent in de boodschap maar bied maatwerk waar nodig

1. Stimuleer en faciliteer het collectieve gesprek over politiek-ambtelijke verhoudingen

Wat in de context van de gemeente Rotterdam moet worden gezien als 'oneigenlijke druk', hangt nauw samen met de vraag wat gezonde en constructieve politiek-ambtelijke betrekkingen kenmerkt. Periodieke herijking van die betrekkingen -binnen de gemeente maar ook elders in het land en op andere bestuurlijke niveaus- is in het licht van verschuivende normen en politieke ontwikkelingen van groot belang. Het (constructieve)

gesprek over hoe de politiek-ambtelijke samenwerkingsrelatie op verschillende organisatieniveaus vorm krijgt en zou moeten krijgen, biedt meer duidelijkheid over ieders rollen, rolopvattingen en wederzijdse verwachtingen. Het voorkomt dat rolopvattingen te zeer individueel bepaald zijn en kan de relatie tussen bestuurders en ambtenaren versterken. Doordat het veiligheid, wederzijds begrip en onderling vertrouwen bevordert, kan zo'n gesprek bovendien helpen oneigenlijke druk te voorkomen en de drempel verlagen om twijfels over het verzoek of gedrag van de ander bespreekbaar te maken¹⁵⁴. Zodoende kan het dus ook de weerbaarheid van ambtenaren vergroten.

De politiek-ambtelijke verhoudingen vergen in het bijzonder aandacht na een 'wisseling van de wacht' in de politieke en ambtelijke top. Omdat na verloop van tijd de aandacht voor verhoudingen kan verslappen en individuele stijlen en visies (weer) kunnen gaan overheersen, is het echter raadzaam dit soort meta-communicatie met enige regelmaat terug te laten komen. Alleen door blijvend met elkaar in gesprek te zijn, worden de normen voor gedrag ook echt duurzaam afgestemd op elkaar en de omgeving.

1.1 Organiseer daarom periodieke momenten van reflectie en interactie tussen bestuurders en ambtenaren waarin gezamenlijk wordt verkend wat ieders specifieke rol en verantwoordelijkheid in het bestel is, wat dat concreet betekent voor hoe er wordt samengewerkt, en wat succesfactoren voor goede samenwerking zijn. Maar ook: waar de grenzen van ambtelijke loyaliteit en politiek-bestuurlijke sensitiviteit liggen, welke dilemma's daarbij komen kijken en hoe dáármee kan worden omgegaan. Dit kan bijvoorbeeld op themabijeenkomsten en personeelsdagen. Personeelsbladen, blogs of vlogs van bestuurders, topambtenaren of medewerkers, posters en andere schriftelijke communicatiemiddelen kunnen ondersteunend werken.

1.2 Het advies is daarbij zoveel mogelijk aan de hand van **concrete casuïstiek** te werken om zo de verwevenheid en grenzen van ieders rollen en verantwoordelijkheden bloot te kunnen leggen en (grens)gevallen van rolvermenging en rolvervaging goed te leren herkennen. Voorkom een te sterke focus op de taakverdeling en richt de aandacht juist ook op de relaties¹⁵⁵. Met dat in het achterhoofd verdient het de aanbeveling om niet alleen of vooral binnen de eigen groep (College van B&W, raad, ambtenaren) gesprekken te organiseren maar verschillende groepen ook heel nadrukkelijk bij elkaar te brengen, zodat uiteenlopende ervaringen en leefwerelden met elkaar worden geconfronteerd en contrasterende percepties en dilemma's een expliciet onderwerp van gesprek worden.

¹⁵⁴ Zie ook Bovens e.a., 2004.

¹⁵⁵ Bovens e.a., 2004.

2. Veranker de aandacht voor politiek-ambtelijke relaties en bijbehorende dilemma's in algemene én specifieke trainingen, opleidingen en on-the-job coaching

Voor het opdoen van kennis, competenties en vaardigheden kunnen gerichte trainingen of trainingsmodules zinvol zijn. Daarbij zijn echter wel een aantal kanttekeningen van belang.

In de eerste plaats leggen trainingen doorgaans de nadruk op de individuele verantwoordelijkheid van de deelnemers. Om bewustwording te vertalen naar moedig handelen -zoals in de vorm van opspreken, tegenspreken, aanspreken- moeten medewerkers daar ook toe worden *gemotiveerd* en bovendien de *mogelijkheid en ruimte* krijgen. Trainingen moeten dus hand-in-hand te gaan met andere ondersteunende maatregelen en hulpbronnen voor medewerkers die het daadwerkelijk acteren op dilemma's en (vermoedens van) oneigenlijke druk faciliteren, stimuleren en veilig maken. En zoals Karssing en collega's stellen: "*Hoe meer je investeert in moed, hoe minder moed nodig is. Ofwel, door moed te bevorderen wordt moed overbodig.*"¹⁵⁶ Later in de aanbevelingen komen we daarom terug op enkele moed-ondersteunende¹⁵⁷ bronnen.

Ten tweede moet worden gewaakt voor een al te sterke 'verbijzondering' van het thema oneigenlijke druk. Aparte trainingen helpen goed om ergens expliciet de aandacht op te richten. Het draagt echter ook het risico in zich dat die aandacht los komt te staan van het primaire (werk)proces of andere acute thema's. In de aanpak van integriteit zien we dat het daardoor al snel wordt beleefd als iets 'extra', 'erbij' of een 'luxe'; iets wat ook een dag later kan. Terwijl goede, integere politiek-ambtelijke verhoudingen en een sociaal veilige werkomgeving onontbeerlijk zijn voor een goed en effectief functioneren van het openbaar bestuur en slechts gewaarborgd worden wanneer men daar juist in het dagdagelijks opereren voldoende aandacht voor heeft. Verankering in algemene opleidingen, professionaliseringstrajecten, intervisie en on-the-job coaching, en verbinding van de thematiek met doorlopende werkprocessen maakt de relevantie van het onderwerp meer zichtbaar en voelbaar voor deelnemers. Specifieke trainingen rond thema's waarbinnen ook oneigenlijke druk aandacht verdient (politiek-ambtelijke verhoudingen, organisatiegedrag, leiderschap, integriteit) kunnen vervolgens bijdragen aan een meer coherente, doorlopende leerlijn en helpen de dilemma's en risico's in politiek-ambtelijke relaties op de agenda te houden.

2.1 Veranker bewustwording over integriteit en integriteitsrisico's zoals oneigenlijke druk in Management Development (MD) programma's, maar besteed daarbij óók aandacht aan het (positief) sturen op integriteit. Zoals de ambtelijke gedragscode van de gemeente Rotterdam ook impliceert, gaat de rol van leidinggevend in het voorkomen en aanpakken van oneigenlijke druk verder dan slechts het goede voorbeeld geven: proactief en zichtbaar sturen op integriteit (ethisch leiderschap) is

¹⁵⁶ Karssing e.a., 2017.

¹⁵⁷ Karssing e.a., 2017.

nodig om sociale veiligheid en open communicatie in de organisatie te bewerkstelligen en behouden. Leidinggevenden hebben een kritieke rol in het normaliseren van gesprekken over gewenst en ongewenst gedrag, het omgaan met (morele) dilemma's en de bereidheid van medewerkers om op te spreken, aan te spreken en tegen te spreken. Die rol is evenwel complex en vereist vaardigheden die nadrukkelijk getraind en geoefend moeten worden¹⁵⁸.

2.2 Veranker aandacht voor politieke-ambtelijke relaties en dilemma's rond oneigenlijke druk, algemene omgangsvormen, communicatievaardigheden (luisteren) en integriteitsrisico's in het **inwerk- en trainingsaanbod voor collegeleden, raadsleden en leden van gebiedscommissies** en/of wijs op externe professionaliseringsmogelijkheden. Met name minder ervaren bestuurders zijn zich mogelijk niet altijd even goed bewust van hun relatieve machtspositie, de constitutionele verhoudingen en de doorwerking van hun bestuurs- en (non-verbale) communicatiestijl¹⁵⁹. Het helpt bovendien als bestuurders een goed gevoel hebben voor de organisatie –en managementaspecten van de gemeente en daarmee meer inzicht hebben in de andersoortige positie die (top)ambtenaren innemen. Verbind trainingen met **casuïstiek uit de actualiteit en eigen praktijk**. Bij het bespreken van cases over oneigenlijke druk kunnen Figuur 1 en Figuur 2 uit dit rapport behulpzaam zijn.

2.3 Verrijk en verdiep trainingen over morele oordeelsvorming met aandacht voor ontwikkeling en oefening in concrete interventiemogelijkheden. Veel trainingen leggen van oudsher de focus op bewustwording en herkenning van dilemma's. Voor die trainingen kunnen Figuur 1 en Figuur 2 uit dit rapport gebruikt worden om gezamenlijk op casuïstiek rond oneigenlijke druk te reflecteren. Verdere verdieping en versterking van trainingen is mogelijk door deelnemers onder begeleiding **over een langere periode in hun eigen dagelijkse werkpraktijk** te laten oefenen met **vaardigheden** als feedback geven, oordeel uitstellen, en vragen stellen alsook met opspreken, aanspreken en tegenspreken. Periodieke, professioneel begeleide intervisiebijeenkomsten en terugkomdagen waarbij ervaringen worden gedeeld, kunnen vervolgens het leerproces versterken en helpen belemmeringen te identificeren. Vaardigheidstrainingen helpen deelnemers omgaan met druk en kunnen zo de weerbaarheid vergroten. Zo slaan ze een brug tussen oordeelsvorming en het vertonen van moed in concrete situaties¹⁶⁰. Bovendien kunnen ze deelnemers meer bewust maken van hun **eigen verantwoordelijkheid in het bevorderen van**

¹⁵⁸ Zie Heres, 2016 voor een uitgebreide toelichting op wetenschappelijke inzichten omtrent ethisch leiderschap, de effecten en mogelijke belemmeringen en valkuilen.

¹⁵⁹ Zie o.a. Bovens e.a. 2004; Nieuwenkamp, 2001; Overeem, 2013. Dit beeld werd bevestigd in de gesprekken met experts.

¹⁶⁰ Karssing e.a., 2017.

sociale veiligheid en open communicatie. Tot slot geldt ook hier het belang van de 'blik van buiten' die de gemeente Rotterdam in haar beleid nadrukkelijk onderstreept¹⁶¹: laat intern georganiseerde trainingen met enige regelmaat bijwonen en evalueren door externen. Dit kan op een laagdrempelige manier bijvoorbeeld via intercollegiale uitwisseling met andere gemeenten, middels scriptieonderzoeken of in wisselwerking met de wetenschap.

3. Maak moreel beraad een terugkerend onderdeel van overleg- en vergadercycli

Oneigenlijke druk kan spanningen end dilemma's opleveren voor betrokkenen. Door op regelmatige basis en in constructieve, veilige settings **expliciet stil te staan bij dilemma's in het werk**, normaliseert men het gesprek over vermoedens van of twijfels over (het omgaan met) oneigenlijke druk. Daardoor neemt de bespreekbaarheid ervan toe. Bovendien worden door het houden van moreel beraad gespreksvormen en -technieken geoefend die ook buiten deze overlegstructuren kunnen helpen in het opspreken, aanspreken en tegenspreken op gedrag.

4. Communiceer over concrete mogelijkheden voor eigen interventies en handelingsperspectieven

Focus in de communicatie niet alleen op bewustwording en bekendheid van normen, gedragscodes en meldprocedures, maar ook op **de verschillende, concrete stappen die men zélf kan ondernemen** bij twijfels over gedrag of vermoedens van (pogingen tot) oneigenlijke druk. Borging van veilige meldkanalen en vertrouwenspersonen waar medewerkers terecht kunnen zijn een cruciaal vangnet, maar kunnen voor medewerkers soms net een stap te ver zijn nog. Meldingen en adviesvragen vinden bovendien altijd pas achteraf plaats en bieden dus geen directe oplossing voor wat zich op dat moment afspeelt. Faciliteer medewerkers daarom ook in het zelf benoemen en bevragen van gedrag door ze te wijzen op verschillende interventiemogelijkheden (zie: aanbevelingen voor medewerkers), al dan niet ondersteund door communicatiemiddelen als de gedragscode, flyers, kaartjes of zelfs een gele, oranje of rode kaart die medewerkers kunnen trekken als ze zich onder druk gezet voelen of twijfels hebben bij gedrag. Het expliciet vragen om een time-out creëert ruimte voor een gesprek over het gedrag en eventuele tegenspraak.

5. Besteed bij selectie, werving en bevordering- en beoordelingssystematieken nadrukkelijk aandacht aan vertoonde en gewenste omgangsvormen en integriteit

Naast aandacht voor de kennis en vaardigheden, is van belang dat betrokkenen - bestuurders, raadsleden, (top)ambtenaren- ook voldoende *gemotiveerd* zijn om gedrag te

¹⁶¹ Gemeente Rotterdam, Jaarplan ambtelijke en bestuurlijke integriteit 2020.

tonen dat past bij constructieve, gezonde politiek-ambtelijke verhoudingen. Daarbij speelt de eigen intrinsieke motivatie natuurlijk een belangrijke rol. Maar gedrag vindt nimmer plaats in een vacuüm: het wordt mede gevormd en beïnvloed door materiële en psychologische prikkels vanuit de omgeving¹⁶². Waar mensen worden aangesteld of bevorderd die morele normen met de voeten treden en/of eerder ongewenst gedrag hebben vertoond, zoals oneigenlijke druk, fungeert dat als een signaal over wat er 'kennelijk' écht toe doet in de organisatie en waar 'de top' (de ambtelijke én politieke leiding) daadwerkelijk waarde aan hecht. Zo kan het beeld ontstaan dat respectvolle omgangsvormen en integriteit ondergeschikt zijn aan -bijvoorbeeld- politieke effectiviteit of prestatiedoelen. Dit ondermijnt niet alleen het integriteitsbeleid maar kan ook in bredere zin de effectiviteit en geloofwaardigheid van de politieke en ambtelijke leiding schaden en leiden tot cynisme op de werkvloer¹⁶³.

5.1 Veranker aandacht voor omgangsvormen en integriteit waar mogelijk in selectieprocedures, screeningsinstrumenten en trainingen voor de politieke en ambtelijke top. Zo zijn in de functieprofielen en selectieprocedures van burgemeesters en topambtenaren naast hun potentie en prestaties, ook hun **constitutioneel inzicht** en de wijze waarop ze te werk gaan van belang: hun **bestuurs- of leiderschapstijl**, getoonde **aandacht voor integriteit** en andere kernwaarden, hun **communicatieve vaardigheden** (luisteren)¹⁶⁴. Met name de meer autoritaire bestuursstijlen dragen specifieke risico's op (percepties van) oneigenlijke druk in zich¹⁶⁵. Daar staat tegenover dat van zowel burgemeesters als topambtenaren tegenwoordig steeds nadrukkelijker ethisch leiderschap wordt verwacht (zie aanbevelingen voor bestuurders en topambtenaren)¹⁶⁶.

Wethouders worden voorgedragen door hun lokale politieke partijen en aangesteld door de gemeenteraad. Voor hen kan een voorafgaande screening of risicoanalyse een goede gelegenheid bieden om politiek-ambtelijke verhoudingen, en de dilemma's en risico's die daarin kunnen ontstaan, al direct vanaf het begin te agenderen en bespreekbaar te maken. Ook helpt het als burgemeesters de toon zetten en het belang van aandacht voor omgangsnormen en integriteit onderstrepen door in collegevergaderingen op regelmatige basis expliciet aandacht te vragen voor morele kwesties en dilemma's. Bied burgemeesters, wethouders en topambtenaren daarnaast waar nodig gerichte inwerkprogramma's, faciliteer een uitgebreide persoonlijke kennismaking met de (overige) ambtelijke staf, en eventueel een vorm

¹⁶² Bovens, 1990.

¹⁶³ Zie Heres, 2014, 2016 voor een uitgebreidere bespreking van de literatuur over het belang van (impliciete) disciplinerende beloningen en straffen, en hoe percepties en beeldvorming over 'de top' een rol spelen in publieke organisaties.

¹⁶⁴ Gebaseerd op Nieuwenkamp, 2001; Overeem, 2013.

¹⁶⁵ Zie pagina 31.

¹⁶⁶ Heres, 2016; Jacobs en Karsten, 2020.

van collegiale coaching voor verdere ontwikkeling van bestuurlijke- dan wel managementvaardigheden¹⁶⁷.

5.2 Borg de goede arbeidsvoorwaarden van de ambtelijke top, waaronder baanzekerheid. Een sterkere arbeidspositie maakt dat betrokkenen meer ruimte ervaren om weerstand te bieden en tegen te spreken, ook bij stevige (oneigenlijke) druk¹⁶⁸. Periodieke (maar niet té snelle) roulatie van topambtenaren wordt in de literatuur eveneens aangedragen als iets dat bijdraagt aan de ontwikkeling van het ambtelijk 'leef' om weerstand en tegenspraak te bieden waar nodig¹⁶⁹. Daarbij moet wel worden aangetekend dat naast materiële arbeidsvoorwaarden ook (al dan niet terechte) angst voor reputationele schade aan de eigen carrière topambtenaren kan weerhouden van tegenspreken¹⁷⁰. Hoewel niet bekend is in hoeverre dit daadwerkelijk in Nederlandse contexten speelt¹⁷¹, is het een factor die niet over het hoofd gezien moet worden en zeker in hechtere netwerken en arbeidsmarkten lastig aan te pakken kan zijn.

6. Besteed in de gedragscode, protocollen en procedures (ook) aandacht aan de relatie tussen politieke ambtsdragers en (top)ambtenaren en de dilemma's en misstanden die daarin kunnen voorkomen

De gemeente Rotterdam benoemt in haar beleidsplan integriteit 2016-2020 expliciet het belang van goede en geactualiseerde integriteitsregels en afspraken. Bij de herziening van de gedragscode (voor bestuur en raadsleden gepland voor 2020) en andere relevante protocollen en regelgeving is het raadzaam om, conform ook de motie waar de raad 18 oktober 2018 mee instemde, expliciet aandacht te schenken aan politiek-ambtelijke verhoudingen, de spanningen die dat kan opleveren en het risico op oneigenlijke druk in het bijzonder.

Los van de inhoud is bij de gedragscode vooral aandacht voor het gebruik ervan belangrijk: hoe en wanneer kan het door leidinggevendenden worden ingezet in gesprekken met het team bijvoorbeeld? Benoem ook juist grensgevallen en dilemma's die vooral vragen oproepen en waar geen eenvoudig antwoord op mogelijk is –en die dús nadere gesprekken nodig en mogelijk maken. Ook kan het behulpzaam zijn om in de gedragscode zelf al concrete handelingsperspectieven mee te geven: hoe ga je zelf het gesprek aan bij dilemma's (zie aanbevelingen voor medewerkers hieronder), waar kan men terecht als twijfels aanhouden, et cetera. Hoe dan ook is het belangrijk dat de gedragscode wordt

¹⁶⁷ Zie ook Bovens e.a. 2004.

¹⁶⁸ Mulgan, 2007; Nieuwenkamp, 2001.

¹⁶⁹ Zie bijv. Bovens e.a. 2004. De Algemene Bestuursdienst (ABD) maakt eveneens gebruik van periodieke roulatie van topambtenaren. Daar is echter ook de nodige kritiek op geweest in recente jaren. De evaluatie van het functioneren van de ABD, die later dit jaar verschijnt, kan daarom inzichten bieden die ook in de context van oneigenlijke druk wellicht relevant kunnen zijn.

¹⁷⁰ Zie Greenbaum e.a., 2015.

¹⁷¹ Zie ook Heres, 2016.

gebruikt als *startpunt* van gesprek, en niet wordt gepresenteerd als het eindpunt van conclusies over morele normen. Juist door *naar aanleiding van* de gedragscodes open gesprekken te voeren over de inhoud, de toepasselijkheid en actualiteit ervan, kunnen ook weer nieuwe inzichten ontstaan die –ook als het gaat om politiek-ambtelijke verhoudingen en oneigenlijke druk- normen verder kunnen helpen verduidelijken of aanscherpen. Tot slot, omdat een gedragscode vooral meerwaarde heeft als preventief middel, om te voorkomen dat bonafide organisaties, bestuurders, en (top)ambtenaren onbedoeld afglijden naar ongewenst of discutabel gedrag¹⁷², is ook hier weer blijvende aandacht, continue doorontwikkeling en het ‘levend houden’ van de gedragscode van belang.

7. Borg de veiligheid van meldprocedures en laagdrempelige toegang tot vertrouwenspersonen

Goede, en als veilig en laagdrempelig ervaren meldprocedures- en systemen zijn, samen met vertrouwenspersonen, onontbeerlijk voor een goed functionerend lokaal integriteitssysteem¹⁷³. Dat geldt onverkort voor de aanpak van oneigenlijke druk: vermoedens daartoe dienen op laagdrempelige, veilige wijze gemeld te kunnen worden. De Gemeente Rotterdam beschikt dan ook over uitvoerige procedures en kanalen die meldingen faciliteren. De Rekenkamer Rotterdam¹⁷⁴ concludeerde enkele jaren terug niettemin dat medewerkers het in de praktijk soms lastig vinden om daadwerkelijk te melden –iets dat in veel organisaties overigens het geval is. Terecht of onterecht geldt in veel organisaties dat medewerkers het doen van een melding toch geregeld als (te) risicovol –voor henzelf, maar ook voor anderen. Dat beeld ontstaat mede door hoe er in een organisatie wordt omgegaan met meldingen en melders, hoe er al dan niet wordt gecommuniceerd over de afhandeling daarvan en hoe er tegen (vermeende) daders is opgetreden. Maar het wordt ook gevormd door ervaren elders en beelden uit media over klokkenluiders.

Het voert te ver om in dit rapport uitgebreide aanbevelingen te doen voor de inrichting van meldsystemen en het vergroten van de ervaren veiligheid en meldingsbereidheid van medewerkers¹⁷⁵. Wel moet andermaal worden benadrukt dat de aanwezigheid van meldprocedures en -kanalen *per se* niet afdoende is en het vergroten van meldingsbereidheid continue inspanning vergt: van integriteitsfunctionarissen, vertrouwenspersonen en HR maar ook -en wellicht *vooral* van het management op alle niveaus. Het lijnmanagement en de ondersteunende staf kunnen elkaar versterken, maar ook ernstig ondermijnen als het gaat om sociale veiligheidsbeleving. Daarom:

¹⁷² Halsema e.a., 2013.

¹⁷³ De Graaf, 2007; Huberts e.a., 2008.

¹⁷⁴ Rekenkamer Rotterdam, 2018.

¹⁷⁵ Zie voor praktische handreikingen hiertoe ook www.integriteitoverheid.nl en de website van het Huis voor Klokkenluiders (www.huisvoorklokkenluiders.nl), dat diverse publicaties biedt waarin wordt ingegaan op de rol van vertrouwenspersonen, meldsystemen, en dergelijke.

7.1 Zet in op het **vergroten van de bekendheid van vertrouwenspersonen, meldprocedures en -kanalen**, ook als het gaat om meldingen over politieke ambtsdragers. **Maak het nut** van het doen van meldingen **zichtbaar** in de organisatie, ook aan de hand van (geanonimiseerde) casuïstiek zodat men ook echt ervaart dat het zin heeft om een melding te doen. Maar besteed ook ruime aandacht aan het **leiderschap** in de organisatie, hoe vanuit leidinggevenden wordt gestuurd op omgangsvormen en integriteit, en hoe er op de werkvloer al dan niet wordt opgetreden tegen norm overschrijdend gedrag. Door tot slot ook in trainingen over morele oordeelsvorming en dergelijke in te gaan op concrete casuïstiek uit de eigen organisatie (geanonimiseerd of geconstrueerd uit verschillende cases) kan medewerkers ook een beter beeld worden gegeven van de praktijk van het doen van meldingen, de lessen die daaruit geleerd zijn de afgelopen jaren en welke verschillende mogelijkheden er zoal zijn.

7.2 Stimuleer intern melden, maar bied ook expliciet **aanvullende mogelijkheden voor extern melden**. In beginsel is het de verantwoordelijkheid van de werkgever om zorg te dragen voor veilige, toegankelijke en onafhankelijke meldprocedures. Interne meldingen zijn voor de werkgever zelf nadrukkelijke voordelig, omdat directer en tijdiger kan worden ingegrepen en grotere schade kan worden voorkomen. Ook voor de arbeidsverhoudingen en mogelijke reputationele schade voor de melder zelf heeft intern melden doorgaans de voorkeur. Nieuwe Europese regelgeving verplicht lidstaten zelfs om intern melden aan te moedigen. Niettemin is de praktijk van organisaties er nu eenmaal één van ongelijke machtsverhoudingen, die met name lager in de organisatie het melden van (vermoedens van) oneigenlijke druk in de weg kunnen staan. Het is van belang die machtsverhoudingen expliciet te (h)erkennen en benoemen in de communicatie over melden.

Meer concreet, en **met oog op de implementatie van nieuwe Europese regelgeving rondom klokkenluiden**¹⁷⁶, verdient het de aanbeveling medewerkers weliswaar te stimuleren intern melding te doen maar ze tegelijkertijd óók expliciet te wijzen op de mogelijkheden om extern advies te vragen en melding te doen van (vermoedens van) oneigenlijke druk. Naast verwijzing naar het Huis voor Klokkenluiders¹⁷⁷ kan voor extern advies ook worden gedacht aan eventuele boven-

¹⁷⁶ I.h.b. de 'EU-richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden' die najaar 2019 is aangenomen, en waarvan implementatie in Nederlandse wetgeving momenteel wordt voorbereid door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Zoals het Huis voor Klokkenluiders in haar Toekomstvisie toelicht: "De nieuwe EU-klokkenluidersrichtlijn vereist dat één of meer externe meldpunten formeel worden aangewezen als bevoegde autoriteiten en onderzoek mogen verrichten naar (vermoedens van) misstanden (artikel 11, eerste lid). [...] In de huidige situatie zijn melders bij wet verplicht om eerst intern bij de eigen organisatie te melden. De nieuwe EU-klokkenluidersrichtlijn maakt het melders straks mogelijk om direct extern te melden bij speciaal [en formeel] daartoe aangewezen bevoegde autoriteiten. Dat de melding extern wordt ontvangen, betekent echter niet dat de melding ook per definitie extern dient te worden onderzocht" (p. 18, zie <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2020/02/24/toekomstvisie-huis-voor-klokkenluiders>).

¹⁷⁷ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het Huis voor Klokkenluiders enkel zaken in onderzoek neemt waarbij sprake is van zogenaamde 'maatschappelijke misstanden': het Huis heeft (momenteel) niet de wettelijke opdracht c.q. het mandaat om alle

of tussenregionale samenwerking met andere gemeenten of de provincie, waarbij toegang tot elkaars vertrouwenspersonen al dan niet 'met gesloten beurzen' mogelijk wordt gemaakt. Dit laatste kan ook helpen de kritische 'blik van buiten' te versterken en daarmee een scherp oog op het functioneren van het integriteitssysteem te houden.

8. Investeer in de arbeidsvoorwaarden en duurzame inzetbaarheid van medewerkers

Wanneer oneigenlijke druk serieuze vormen aanneemt, kan de drempel om dat te melden of zelfs direct aanspreekbaar te maken bij de ander, hoog zijn. Naast maatregelen om het gesprek erover te normaliseren en bijvoorbeeld meldprocedures kenbaarder te maken, is van belang ook te kijken naar de eigen belangen van medewerkers. Naarmate medewerkers meer afhankelijk zijn van de organisatie voor hun carrièremogelijkheden en/of levensonderhoud, en over weinig alternatieven buiten de organisatie beschikken, mag verwacht worden dat zij minder snel risico's zullen nemen die (in elk geval in hun beleving) hun baan op het spel zouden zetten. Proactief investeren in goede arbeidsvoorwaarden en duurzame inzetbaarheid van medewerkers, is daarom ook investeren in de morele moed van medewerkers¹⁷⁸: hoe steviger het vangnet van medewerkers is -op financieel gebied, in termen van alternatieve baanopties, et cetera- des te onafhankelijker zij zich kunnen opstellen en des te vrijer zij zijn om moedig te handelen wanneer het erop aankomt. Omgekeerd geldt dat met name medewerkers die financieel en qua carrière sterk afhankelijk zijn van de organisatie, een meer kwetsbare groep vormen die extra aandacht verdient in het bredere integriteitsbeleid.

9. Wees consistent in de boodschap maar bied maatwerk waar nodig

Risico's op oneigenlijke druk doen zich in beginsel overal in publieke organisaties voor: op alle beleidsterreinen en op alle lagen van de organisatie. Training op en aandacht voor politiek-ambtelijke verhoudingen is daarom breed in de organisatie van belang. Dat laat onverlet dat er beleidsterreinen en afdelingen zijn die meer 'typische' of inherente risico's in zich dragen, en daarom wellicht frequenter of meer toegespitste aandacht voor oneigenlijke druk vragen. Hoewel voorkomen moet worden dat uitsluitend bij deze 'typische' risicoterreinen aandacht is voor oneigenlijke druk, zijn er een aantal doelgroepen waar vanuit beleid goed op moet worden gelet:

- **Bestuurders die minder ervaren zijn, een meer autoritaire bestuursstijl hanteren, of zich aan de start of het einde van hun ambtstermijn bevinden en daardoor onder meer druk staan om 'aantoonbare' resultaten te boeken, lijken eerder geneigd om -**

(vermoedens van) integriteitsschendingen en ongewenst gedrag te onderzoeken. Het is maar zeer de vraag of een geval van oneigenlijke druk onder de definitie van 'maatschappelijke misstanden' zou vallen en dus in aanmerking komt voor extern onderzoek door het Huis. Naar verwachting zal dit laatste alleen voor specifieke en zeer ernstige gevallen van oneigenlijke druk gelden.

¹⁷⁸ Gebaseerd op Karssing e.a., 2017.

bedoeld of onbedoeld- oneigenlijke druk te vertonen¹⁷⁹. Experts wijzen verder nog op de specifieke kwetsbaarheid van de lokale politiek, waar politieke ambtsdragers vaker deeltijdpolitici zijn, **directere banden hebben met kiezers** en dichter bij het ambtelijk apparaat staan. Die kenmerken zouden als nadeel kunnen hebben dat er vaker oneigenlijke belangen in de politiek-bestuurlijke besluitvorming sluipen¹⁸⁰ en de risico's op collusie toenemen: hoewel goedbedoeld, zou er ook met een zekere naïviteit en soms onvoldoende begrip van de geldende integriteitsnormen worden gehandeld. Naast training (zie eerder) is daarom ook het screenen van kandidaat-bestuurders en de mogelijke risico's in relaties met externe partijen van belang.

- **Topambtenaren** hebben vanwege hun directe en vrijwel dagelijkse contact met bestuurders en eventueel andere politieke ambtsdragers. Zij zijn bovendien vaak degene die de vertaalslag (moeten) maken van het politieke verzoek naar het ambtelijke apparaat, en dus de eerste 'verdedigingslinie' ingeval oneigenlijke druk door politieke ambtsdragers wordt uitgeoefend. Tegelijkertijd is het risico op blinde vlekken en rolvermenging door de toenemende politisering van de ambtelijke top¹⁸¹ groter. Daar komt bij dat omdat zij 'dichter bij het vuur' zitten, ze zich ook minder openlijk kunnen opspreken of uitspreken; ze hebben immers ook de geloofwaardigheid van het politieke leiderschap te bewaken¹⁸². Van topambtenaren mag worden verwacht dat zij in staat en bij machte zijn om ook bij grote oneigenlijke druk tegenspraak en weerstand te bieden. Dat vergt evenwel stevige competenties, goed constitutioneel inzicht en een sterk ontwikkeld moreel kompas mét bijbehorend handelingsrepertoire. Specifieke aandacht voor topambtenaren is echter ook van belang omdat zij naast ontvanger van oneigenlijke druk ook -bewust of onbewust- een versterker of zelfs bron daarvan zijn. Deze ingewikkelde dubbelrol van topambtenaren vraagt een hoge mate van (zelf)bewustzijn en reflectie, waarin beleid en beleidsmedewerkers kunnen faciliteren. Hoewel in iets mindere mate wellicht, geldt dit eveneens voor **leidinggevenden op lagere niveaus van de organisatie**.
- Medewerkers die vanwege (een combinatie van) hun **beleidsterrein, werkzaamheden en formele positie** in de hiërarchie in kwetsbaardere positie innemen in de organisatie. Denk aan beleidsterreinen die grotere aandacht van de media krijgen, waar grote politieke druk op staat om resultaten te behalen en/of waar grote geldbedragen circuleren¹⁸³. In het algemeen mag verwacht worden dat risico's op oneigenlijke druk kleiner zijn naarmate het werk of werkgebied minder politiek urgent of risicovol is of de verleidingen minder groot zijn (er valt minder te

¹⁷⁹ Zie o.a. Bovens e.a. 2004; Nieuwenkamp, 2001.

¹⁸⁰ Zie ook Huberts en Nelen, 2005.

¹⁸¹ Bovens e.a., 2017.

¹⁸² 't Hart en Wille, 2006.

¹⁸³ Bovens e.a., 2004.

halen). Klassieke risicogebieden zijn organisatieonderdelen die gaan over gemeentelijke financiën, vergunningverlening, subsidies, aanbestedingen en inkoop. Voor oneigenlijke druk in het bijzonder zijn de risico's waarschijnlijk ook groter (maar nadrukkelijk niet voorbehouden aan) naarmate men meer direct contact heeft met politieke ambtsdragers, zoals de brede kring rond het college van B&W (bestuursadviseurs, politiek assistenten, secretaresses, adviseurs externe betrekkingen).

- Medewerkers die nog **niet zo lang in dienst zijn en/of minder lange professionele ervaring** hebben, zien soms scherper de blinde vlekken in de organisatie en (h)erkennen het vaak eerder als er normoverschrijdend gedrag plaatsvindt. Doorgaans hebben ze echter ook een minder sterke informele machtspositie. Daardoor kunnen ze eerder gaan twijfelen aan hun eigen morele oordeel ('kennelijk is dat normaal') of is het lastiger om kwesties bespreekbaar te maken. Het kan daarom nuttig zijn nieuw aangestelde medewerkers na enige tijd expliciet uit te nodigen en te vragen naar hun ervaringen: wat valt ze op, wat valt ze tegen, hoe is het anders dan je gewend bent?
- Directies, afdelingen, of teams waar **op basis van medewerker-tevredenheidsonderzoeken** of andersoortige data signalen zijn dat men meer oneigenlijke druk, morele dilemma's en/of minder goed leiderschap ervaart. Dit geldt in het bijzonder voor directies, afdelingen, of teams waar tegelijkertijd juist opvallend **weinig officieel gemeld wordt** terwijl men gezien de werkzaamheden wel mag verwachten dat zich er bepaalde risico's op oneigenlijke druk voordoen.

4.3 AANBEVELINGEN VOOR BESTUURDERS EN TOPAMBTENAREN

Samenvatting aanbevelingen voor bestuur en topambtenaren:

1. Initieer het individuele en collectieve gesprek over politiek-ambtelijke verhoudingen in concrete situaties
2. Maak als bestuurders expliciet tijd en ruimte vrij om gezamenlijk kritisch te reflecteren op uw eigen en elkaars gedrag en het (ethisch) leiderschap blijvend door te ontwikkelen
3. Herken als topambtenaren de inherente gevaren van uw dubbele positie; wees een verdedigingslinie tegen in plaats van versterker van oneigenlijke druk
4. Vraag niet alleen om kritische tegenspraak maar organiseer deze concreet door er expliciet en zichtbaar tijd, middelen en mogelijkheden voor vrij te maken

1. Initieer het individuele en collectieve gesprek over politiek-ambtelijke verhoudingen in concrete situaties

Uiteindelijk zal de dialoog over (de grenzen van en dilemma's in) gezonde politiek-ambtelijke verhoudingen vooral in de dagelijkse gesprekken tussen bestuurders, bestuurders en ambtenaren, en (top)ambtenaren onderling moeten plaatsvinden. Dat is immers waar oneigenlijke druk al dan niet wordt ervaren. Bovendien wordt in die gesprekken de basis gelegd voor de sociale veiligheid die nodig is om op te spreken, elkaar aan te spreken, of tegen te spreken. Om (percepties van) oneigenlijke druk te voorkomen is het daarbij minder relevant om vast te stellen óf het daadwerkelijk gebeurt en hoe vaak. Juist door *proactief* met elkaar te praten over de mogelijke risico's en dilemma's die de politiek-ambtelijke verhoudingen in zich dragen, kunnen (gedrags)normen worden bepaald en bestendigd, worden betrokkenen aan beide kanten zich meer bewust van hun eigen verantwoordelijkheden daarin, en kan oneigenlijke druk beter worden voorkomen.

Hoewel het tegengaan van oneigenlijke druk uiteindelijk aandacht en inspanningen vereist van álle betrokken partijen, vormt de machtspositie van bestuurders en topambtenaren voor medewerkers vaak een drempel om het onderwerp ter sprake te brengen. Omgekeerd speelt de 'toon aan de top' een cruciale rol in hoe er in de rest van de

organisatie met gedragsnormen en dilemma's wordt omgegaan¹⁸⁴. **Grijp** daarom als bestuurders en topambtenaren **zélf de dagelijkse momenten aan** om het gesprek op gang te brengen en te houden. Vraag medewerkers, collega-bestuurders en directieleden met enige regelmaat één-op- één hoe zij een overleg hebben **ervaren**, wat ze vinden van hoe er wordt bestuurd c.q. geleid, hoe er met een bepaalde casus wordt omgegaan door het bestuur of het management. En vraag dat juist ook aan de bekende 'luis in de pels', de 'dwarsdenker' en/of degenen buiten de directe werkkring en op de werkvloer. Vraag naar **voorbeelden** waar de druk op medewerkers discutabel is (geweest) of zelfs grenzen zijn overschreden. Breng in overleggen **casuïstiek, rapporten of andere actualiteiten** in uit andere gemeenten, onderzoek of het nieuws. Dat biedt een concrete aanleiding om te polsen hoe men dat ziet in de eigen organisatie, waar de kwetsbaarheden liggen, en hoe er met dit soort incidenten/ problemen omgegaan zou (moeten) worden. En het nodigt uit om te reflecteren op wat u zelf nog meer kunt doen om te voorkomen dat het zover komt. Weersta daarbij de verleiding om direct uw eigen visie te delen of te reageren op de spiegel die wordt voorgehouden; het doel is in de eerste plaats te luisteren en daarmee de drempel te verlagen voor medewerkers om hún ervaringen te delen.

2. Maak als bestuurders expliciet tijd en ruimte vrij om gezamenlijk kritisch te reflecteren op uw eigen en elkaars gedrag en het (ethisch) leiderschap blijvend door te ontwikkelen

Bovens en collega's¹⁸⁵ benadrukken, net als andere experts die we voor dit rapport spraken, hoe belangrijk het is dat burgemeesters en wethouders zich bewust zijn van en kunnen omgaan met hun bestuurlijke macht. Ambtelijke loyaliteit maakt dat ambtenaren geneigd zijn te doen wat bestuurders zeggen of wat namens hen gezegd wordt. Bestuurders zijn (of tonen) zich nog te vaak niet bewust van deze invloed, terwijl hun woorden en daden extra gewicht dragen. Daardoor kunnen ook kleinere opmerkingen, gebaren en gedragingen sterk doorwerken en tot (onnodige) dilemma's bij ambtenaren leiden. Het voorkomen van (ervaren) oneigenlijke druk vereist dat bestuurders en zij die namens hen (menen) op (te) treden, bewust omgaan met hun machtspositie en oog houden voor hoe hun houding en gedrag kan worden geïnterpreteerd. Zulk bewustzijn wordt vaak als iets vanzelfsprekends verondersteld bij professionals -en zeker ook bestuurders. In de praktijk heeft echter iedereen blinde vlekken en zijn er krachtige mechanismen werkzaam die het juist aan de top van organisaties heel ingewikkeld kunnen maken om het juiste beeld over te brengen en de juiste toon aan te slaan. Bovendien kan aandacht voor thema's als omgangsvormen, verhoudingen, waarden en normen in de drukte van het primaire proces en de politieke dynamiek al snel naar de achtergrond verdwijnen, waardoor het veelal pas op de agenda komt zodra er sprake is van urgente

¹⁸⁴ Heres, 2016.

¹⁸⁵ Bovens e.a., 2004.

incidenten¹⁸⁶. De aandacht wordt dus liever (ook) duurzaam en expliciet ingebed in de bestaande werkprocessen.

2.1 Plan regelmatig terugkerende, vaste momenten in waarop u zelf, en gezamenlijk met collega's, terugblijkt op uw eigen en elkaars gedrag, routines en leiderschap. Zulke **reflectie is geen luxe maar een noodzaak** voor goed bestuur en leiderschap¹⁸⁷. Dat kan op veel verschillende manieren: via themasessies, in trainingen, maar ook door het eens in de zoveel tijd als agendapunt bij staande overleggen terug te laten komen. Stel vragen als: doen we het goed, doen we het goede, en doen we dat ook op een goede manier? Verbind de eigen reflecties steeds zoveel mogelijk aan concrete voorbeelden van constructieve en minder constructieve interacties met collega-bestuurders en (top)ambtenaren, en aan informatie en signalen uit de organisatie (onderzoeken, terugkoppeling van ondernemingsraden, et cetera). **Stel** in overleggen bij dit soort onderwerpen ook één of meer **'tegendenkers'** aan die expliciet de rol op zich nemen **om kritisch door te vragen en aannames in twijfel te trekken**. En formuleer waar mogelijk **ontwikkelpunten** waar u direct mee aan de slag kunt en uzelf op kunt (laten) toetsen. Door op die manier zowel het eigen als elkaars gedrag heel nadrukkelijk onder de loep te leggen, wordt ook in de bestuurskamers geoefend met het tonen van moed. Dat is nodig, want juist **door moed vaker te vertonen -ook in het klein-** vermindert de angst ervoor en groeit het eigen vertrouwen dat nodig is om ook in situaties die nog veel spannender zijn moedig te handelen¹⁸⁸. Bovendien versterkt u als bestuurder op deze manier het **voorbeeldgedrag** richting de organisatie en onderstreept u het belang van aandacht voor onderlinge relaties, open communicatie en kritische (zelf)reflectie.

2.2 Bij ervaringen van oneigenlijke druk spelen percepties van 'de top' een cruciale rol. Het is daarom van belang dat u **gevoeligheid** ontwikkelt voor de -soms grote- **verschillen in leefwerelden** tussen de politieke en ambtelijke top enerzijds en de rest van de organisatie anderzijds. **Stuur** in uw dagelijks leiderschap bovendien **expliciet op integriteit**, als tegenwicht voor de grote nadruk die er in de organisatie kan komen te liggen op concrete resultaten, effecten, prestaties. De meeste ambtenaren hebben weinig tot beperkt direct contact met het bestuur en vormen hun beeld van de politieke leiding op basis van wat ze wél zien en horen. **Vraag uzelf dus af hoe zichtbaar u werkelijk bent voor de organisatie**, en wat u in de meest zichtbare momenten aan ambtenaren laat zien: welke boodschap laat u zien, hoe expliciet en duidelijk is die boodschap, en wat heeft daarin de boventoon? Horen ze u in die

¹⁸⁶ Heres, 2014, 2016.

¹⁸⁷ Meijer e.a. 2011; 't Hart, 2014.

¹⁸⁸ Karssing e.a., 2017.

spaarzame momenten van contact praten over hoe belangrijk het is om snel resultaten te boeken, of ook over *hoe* die resultaten worden bereikt, de (morele) afwegingen die achter beleidskeuzes schuilgaan en de menselijke kant van het werk dat de gemeente verricht? **Organiseer uw zichtbaarheid en nabijheid** door ook met enige regelmaat op de werkvloer aanwezig te zijn en met medewerkers in gesprek te gaan. Door zichtbaar te zijn, zijn anderen beter in staat gevoel te krijgen voor wat u daadwerkelijk van belang acht en kunt u meer gevoel krijgen voor hoe de eventuele druk vanuit het college en u als bestuurder op de werkvloer wordt ervaren.

3. Herken als topambtenaar de inherente gevaren van uw dubbele positie; wees een verdedigingslinie in plaats van versterker van oneigenlijke druk

In het rapport is uitvoerig aan bod gekomen dat topambtenaren een bijzondere dubbelpositie hebben als het gaat om oneigenlijke druk. Enerzijds zijn topambtenaren potentiële ontvangers van zulke druk vanuit de politiek. Anderzijds kunnen zij ook bedoeld of onbedoeld versterkers of veroorzakers van zulke druk zijn. Bij dat laatste speelt mee dat topambtenaren niet alleen de politieke boodschap vertalen naar de eigen organisatie, maar ook eindverantwoordelijkheid dragen voor het management van de organisatie en dus over aanvullende machtsmiddelen beschikken die die boodschap direct of indirect kracht bijzetten.

3.1 Juist om deze reden is van groot belang dat u als topambtenaar steeds weer **kritisch blijft kijken naar uw relatie met de politiek**, het onderscheid in rollen en verantwoordelijkheden en **sterke weerbaarheid** jegens oneigenlijke druk ontwikkelt en borgt (zie ook paragraaf 4.4). Maar ook dat u zich nadrukkelijk inzet als verdedigingslinie voor de ambtelijke organisatie. Waar de ambtelijke top onvoldoende als buffer functioneert, en ambtenaren in geval van ervaren oneigenlijke druk onvoldoende vertrouwen hebben dat zij **steun en rugdekking van de top** mogen verwachten, wordt de integriteit van het ambtelijk apparaat te sterk afhankelijk van persoonlijke draagkracht van ambtenaren¹⁸⁹. Die verdedigingslinie wordt in belangrijke mate gevormd door het **ethisch leiderschap**¹⁹⁰ dat u toont, en gefaciliteerd door regelmatige reflectie op het eigen en elkaars gedrag (zie aanbeveling 2 hierboven). Door als topambtenaren zélf proactief en zichtbaar aandacht te besteden aan morele vraagstukken in de organisatie wordt de drempel verlaagd voor medewerkers om vermoedens van (pogingen tot) oneigenlijke druk bespreekbaar te maken.

¹⁸⁹ Naar Den Hertogh e.a., 2018.

¹⁹⁰ Zie Heres, 2016 voor een uitgebreidere toelichting en meer concrete aanbevelingen op dit punt.

3.2 Zet bovendien in op **proactieve meta-communicatie met bestuurders en collegatopambtenaren** De neiging is om bij nieuwe ambtstermijnen direct aan de slag te gaan met verkiezingsbeloften en transitiedossiers. Het is echter raadzaam om bij aanvang van de ambtstermijn een pas op de plaats te maken en ook de **samenwerking** tussen bestuur en ambtelijke top en de manier waarop advisering plaatsvindt expliciet te **agenderen**. Nuttige gespreksonderwerpen daarbij zijn de respectievelijke rollen en rolverantwoordelijkheden, rollenvermenging, *en* de manier van omgaan met onenigheid, de grenzen aan ambtelijke loyaliteit, en de verhouding van het bestuur tot de rest ambtelijk apparaat. Een dergelijke investering in de relatie aan het begin betaalt zich uit over de rest van de ambtstermijn¹⁹¹. Het kan helpen voorkomen dat er pas op het moment dat het misgaat en de spanningen hoog oplopen, wordt gesproken over de onderlinge verhoudingen. De spanningen van het moment kunnen dan een open en constructief gesprek bemoeilijken.

4. Vraag niet alleen om kritische tegenspraak maar organiseer deze concreet door er expliciet en zichtbaar tijd, middelen en mogelijkheden voor vrij te maken

Het organiseren van tegenspraak is een welbekende manier om -zeker voor zij die een hogere machtspositie innemen- blinde vlekken tegen te gaan en kritische reflectie op het eigen leiderschap te stimuleren. Het heeft daarmee ook een preventieve en signalerende werking als het gaat om oneigenlijke druk. Het is echter niet voldoende om aan te geven dat 'de deur altijd open staat' en 'benaderbaar te zijn': machtsstructuren, eerdere ervaringen van mensen, beeldvorming en dergelijke maken ons in werkelijkheid minder benaderbaar dan we denken te zijn¹⁹². Het is dus belangrijk om **concrete, zichtbare stappen** te ondernemen die **aantoonbaar** maken en bevestigen dat tegenspraak *werkelijk* wordt gewaardeerd en op een veilige manier mogelijk is.

4.1 Stappen die u zelf direct kunnen nemen, zijn bijvoorbeeld het nadrukkelijk toetsen en **onderzoeken van heersende percepties** in de organisatie van de benaderbaarheid van de top. Vraag uzelf af: als de deur 'altijd open staat', **wie lopen er binnen** en vooral ook: **wie niet?** Is het een selecte groep mensen of een brede vertegenwoordiging uit de organisatie? Alleen uit de directe kring of ook daarbuiten? Alleen oudgedienden die de weg kennen, of ook degenen met minder status, aanzien, of dienstjaren? **Houd ook zelf zo nu en dan exitgesprekken** met vertrekkend personeel op verschillende organisatieniveaus: hoe hebben zij de politiek-ambtelijke verhoudingen ervaren, welke dilemma's hebben ze ervaren, en welke lessen zouden vertrekkend ambtenaren de top willen meegeven? **Vraag** een deelnemer aan een overleg **expliciet welke tegenargumenten** hij of zij kan bedenken, **laat jonggedienden**

¹⁹¹ 't Hart en Wille, 2006; Bovens e.a. 2004.

¹⁹² Zie ook Heres, 2016.

eerst aan het woord in overleggen, **nodig medewerkers uit andere organisatieonderdelen en -lagen uit** om een dag of week lang aan te schuiven aan de bestuurstafel en volwaardig mee te discussiëren, vragen te stellen en kanttekeningen te plaatsen vanuit hun eigen praktijk. **Luister** in plaats van direct te reageren, **stel vragen** in plaats van direct te weerleggen. Benoem tegenspraak waar het gebeurt als iets positiefs en **complimenteer tegensprekers** voor het geven van een tegengeluid, óók als dat onverhoopt op minder constructieve wijze wordt geuit. **Blik tijdens overleggen** ook geregeld **terug op hoe het overleg zélf verliep**.

4.2 Meer systematische en ingebedde structuren en werkwijzen zijn ook belangrijk. Zo kan een gebrek aan continuïteit van bestuurders en topambtenaren ambtelijke dilemma's en risico's met zich meedragen¹⁹³ maar draagt een te laag verloop juist het risico in zich dat zich een al te dominante bestuurscultuur en verkokerde blik vormt. Zoek dus steeds naar een goede balans tussen **continuïteit** en voldoende '**nieuwe aanwas**' aan de top. Overweeg daarnaast om in de bestuursstaf en ambtelijke staf ook **formeel 'tegendenkers' aan te stellen**, bijvoorbeeld door jonge of minder ervaren medewerkers een positie te geven als adviseur en in de functieomschrijving het kritisch tegendenken als onderdeel van de taken op te nemen. Andere interessante opties zijn zogenaamde '**reverse coaching**' of '**wederzijdse coaching**' waarbij jonggediende collega's of collega's uit andere lagen van de organisatie een rol krijgen in het observeren en coachen van de top in hún leiderschap en aansturing -in plaats van (alleen) andersom. Door in aanvulling op bestaande medezeggenschapsstructuren nadrukkelijk **tijd en middelen vrij te maken** voor dit soort directe reflectie en tegenspraak, vergroot u de kans dat tegenspraak daadwerkelijk als mogelijk en veilig wordt ervaren, en dus plaatsvindt. Bovendien onderstrepen goed ingerichte en zichtbare formele tegenspraakmaatregelen het belang dat de top hecht aan constructieve politiek-ambtelijke en hiërarchische verhoudingen.

4.3 Een belangrijk kenmerk van het huidige integriteitsbeleid van de gemeente Rotterdam is het uitnodigen van de **blik van buiten en het zoeken van verbinding met partners in de stad en in het land**. Maak van die netwerkrelaties gebruik door ze ook met enige regelmaat uit te nodigen om vanuit een kritische tegendenkersrol mee te denken over de wijze waarop de politiek-ambtelijke verhoudingen in de gemeente vorm krijgen, bijvoorbeeld via werkbezoeken over en weer. Ook uitwisselingen met de **wetenschap** via themasessies en/of onderzoeken kunnen u helpen een kritische

¹⁹³ Zie Bovens e.a., 2004.

spiegel voor te houden. Verder kan ook **intervisie met topambtenaren resp. bestuurders buiten de grenzen van de eigen organisatie** behulpzaam zijn.

4.4 AANBEVELINGEN VOOR MEDEWERKERS

Samenvatting aanbevelingen voor medewerkers:

1. Ontwikkel uw eigen bewustzijn over oneigenlijke druk en ga het gesprek aan om uw eigen percepties en beleving te toetsen
2. Werk proactief aan uw weerbaarheid tegen oneigenlijke druk; zorg dat u inzicht heeft in mogelijke reacties die u kunt geven en oefen met het tonen van morele moed
3. Organiseer uw eigen klankbord en vangnet

1. Ontwikkel uw eigen bewustzijn over oneigenlijke druk en ga het gesprek aan om uw eigen percepties en beleving te toetsen

Als gemeenteambtenaar heeft u een centrale rol in het waarborgen van de integriteit van het openbaar bestuur. Sterker nog, uit hoofde van onder meer de gemeentewet, ambtseed en gedragscode draagt u daar een directe verantwoordelijkheid voor. Daarvoor is het allereerst belangrijk dat u de kritieke momenten waarop zulke druk geuit wordt, als zodanig herkent zodat u ook herkent op welke momenten u in kunt of had kunnen grijpen: op die momenten kunt u immers het verschil maken¹⁹⁴. Oefen dus in het herkennen van dit soort situaties via **actieve deelname aan trainingen en gesprekken of intervisie met collega's**.

Uw eigen verantwoordelijkheid heeft echter niet alleen betrekking op het bieden van weerstand bij (vermoedens van) oneigenlijke druk, maar vereist ook dat u uw vermoedens en percepties baseert op valide en voldoende informatie. Morele moed vereist daarom niet alleen actie maar ook reflectie op uw eigen waarnemingen en veronderstellingen¹⁹⁵. Percepties van oneigenlijke druk ontstaan namelijk niet alleen door het gedrag van politieke ambtsdragers. Oneigenlijke druk kan ook ontstaan door de manier waarop het gedrag van politieke ambtsdragers wordt vertaald, geïnterpreteerd, ingevuld, en hoe uzelf,

¹⁹⁴ Karssing e.a., 2017.

¹⁹⁵ Karssing e.a., 2017.

uw collega's en uw leidinggevenden daarop anticiperen. Doorgeslagen loyaliteit, het in bescherming willen nemen van bestuurders, vermeende belangen en wensen van de politiek kunnen zo een eigen werkelijkheid creëren die de integriteit van de overheid schaden. Wees daarom altijd kritisch en **vraag uzelf waar u de idee dat er (mogelijk) sprake is van oneigenlijke druk precies op baseert en van wie die informatie afkomstig is**. Probeer zoveel mogelijk bij de vermeende bron zelf na te gaan of de opdracht of het verzoek inderdaad zo bedoeld is. Overigens kan ook ingeval er wél daadwerkelijk sprake is van een poging tot oneigenlijke druk het bevragen van iemands bedoelingen al een effectieve manier van weerstand zijn: door op een open wijze te vragen naar iemands bedoelingen bij een verzoek of opdracht (in plaats van te oordelen of te beschuldigen), wordt de ander niet alleen in de gelegenheid gesteld om een onjuiste interpretatie recht te zetten maar wordt bij een werkelijke poging tot oneigenlijke druk voor de ander al duidelijk dat u het als iets oneigenlijks herkent en daar niet zomaar mee instemt.

2. Werk proactief aan uw weerbaarheid tegen oneigenlijke druk; zorg dat u inzicht heeft in mogelijke reacties die u kunt geven en oefen met het tonen van morele moed

Om de brug te slaan van het bewustzijn en de motivatie om weerstand te bieden aan oneigenlijke druk, naar het daadwerkelijk opspreken, aanspreken en tegenspreken is volgens Karssing en collega's morele moed nodig. Karssing en collega's¹⁹⁶ benadrukken daarbij dat het belangrijk is voor uzelf na te gaan waaróm u het belangrijk vindt om morele moed te tonen, zoals wanneer sprake is oneigenlijke druk.

*"Ken je morele kompas, en durf erop te vertrouwen als je gevoel aangeeft dat bepaald gedrag strijdig is met dit kompas. Waaraan kun je dat vertrouwen ontlenen, waar vind je de kracht om op kritieke momenten moed te tonen? Volgens De Rooy helpt een moedmotief, als medicijn tegen angst en pijn. Het is de drijfveer die ons in staat stelt moed te tonen en de last die daarbij hoort te dragen"*¹⁹⁷.

Ze leggen daarbij ook uit dat morele moed niet iets is wat je wel of niet bezit of bent: er zijn bepaalde momenten waarop we meer of minder moed tonen en waarbij we meer of minder op het spel zetten¹⁹⁸. Morele moed is dus niet per se iets 'groots' maar iets dat we vooral *doen*, ook in het klein. En dat morele moed iets is we waar we beter in kunnen worden door het vaker te doen. **Oefen dus met het tonen van morele moed door in uw dagelijkse werk, op grotere en kleinere momenten, concrete interventiestrategieën toe te passen.**

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Karssing e.a., 2017, p. 51 naar De Rooy, 2014.

¹⁹⁸ Ibid.

Globaal genomen kunnen we drie strategieën onderscheiden voor het omgaan met (vermoedens van) oneigenlijke druk: het **bespreekbaar maken** van de kwestie met de persoon of personen die het betreft, het **zoeken van medestanders**, en het **doen van een melding**¹⁹⁹. Leendertse en collega's²⁰⁰ formuleren op basis van het werk van Buchanan en Badham en hun eigen onderzoek een reeks concrete reacties die men bij oneigenlijke beïnvloeding -en ook oneigenlijke druk- kunnen geven. Deze reacties zijn weergegeven in Kader 3.

Kader 3: mogelijke reacties bij (vermoedens van) oneigenlijke druk.

Bron: Leendertse en Van der Lans, 2011, p. 45.

<i>Interventies bij ongewenste beïnvloeding</i>		
<i>Hoofdindeling</i>	<i>Interventies</i>	<i>Subinterventies</i>
Zelfstandig handelen	Uitwisselen van informatie	Informatie verfijnen
		Voor- en nadelen in kaart brengen
		Uitleg vragen aan de ander
		Overleg creëren met betrokkenen
		Verplaatsen in de ander
	Rationeel argumenteren	Wijzen op strijdigheid met provinciale doelen, beleidsafspraken e.d.
		Wijzen op risico's en consequenties
		Wijzen op strijdigheid met procedures en processen
		Varianten onder de aandacht brengen
		Overtuigen dat een bepaalde koers of werkwijze het beste is
	Benadrukken van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Wijzen op het belang van rolvastheid en vasthouden aan taakverdelingen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
		Wijzen op strijdigheid met normen en waarden
		Spiegelende vragen stellen
Wijzen op het overschrijden van de grens van loyaliteit		
	Bezwaren vastleggen	
Medestanders zoeken	Aan de orde stellen bij collega's	Aankaarten bij direct betrokken collega's
		Aankaarten bij collega's van concernzaken e.a.
	Aan de orde stellen in de hiërarchie	Aankaarten bij eigen leidinggevende of naasthogere leidinggevende
		Aankaarten bij het DT
		Aankaarten bij individuele bestuurders
		Aankaarten bij GS door een voorstel in te dienen
	Aan de orde stellen bij de vertrouwenspersoon	Aankaarten bij de vertrouwenspersoon

¹⁹⁹ Naar Hupe en Van der Krogt, 2013. De 'exit' strategie en de 'loyaliteit' strategie (Hirschman, 1970) is eveneens een optie: men vertrekt dan bij de organisatie of volgt de opdracht gehoorzaam uit. De aanbevelingen zijn er echter op gericht oneigenlijke druk op constructieve wijze tegen te gaan, zonder dat vertrek van medewerkers nodig is of daar het gevolg van is.

²⁰⁰ Leendertse en Van der Lans, 2011.

3. Organiseer uw eigen klankbord en vangnet

In hun uitgebreide aanbevelingen over het tonen van morele moed benoemen Karssing, Jeurissen en Zaal²⁰¹ tot slot ook het belang van klankborden en het hebben van een vangnet. Vraag één of meer collega's, vrienden of uw partner om te helpen reflecteren op wat er is gebeurd: wat speelt er precies en wat is verstandig om te doen? **Is hier nu echt sprake van druk? Is het verzoek of de opdracht echt oneigenlijk?** Doe dat vooral met mensen waarvan u weet dat ze u zullen steunen maar ook kritisch kunnen en willen spiegelen, goede vragen kunnen stellen en daarmee kunnen helpen ook uw eigen aannames en blinde vlekken tegen het licht te houden. En wees ook een klankbord en spiegel voor anderen binnen de organisatie. Besteed tot slot ook aandacht aan hoe u **zelf uw eigen onafhankelijkheid van de organisatie waar u voor werkt kunt borgen**. Door bijvoorbeeld doorgaand te investeren in uw eigen duurzame en flexibele inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, uw professionele netwerk buiten de organisatie te onderhouden en voor zover dat mogelijk is ook wat spaargeld op zij te zetten²⁰², creëert u voor uzelf een steviger vangnet en vormen financiële- en carrièreoverwegingen minder snel een belemmering om moedig te handelen.

²⁰¹ Karssing e.a., 2017.

²⁰² Karssing e.a. (2017) noemen een bedrag in de omvang van enkele maandsalarissen tot een jaarsalaris – afhankelijk van de eigen *employability*.

Bronnen

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard University Press.
- Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2006). The past and future of political-administrative relations: Research from bureaucrats and politicians to in the web of politics—and beyond. *International Journal of Public Administration*, 29(12), 977-995.
- Algemeen Dagblad, 28 januari 2020. *Klokkenluiders: Gevoelige informatie Justitie weggehouden bij Tweede Kamer*. URL: <https://www.ad.nl/binnenland/klokkenluiders-gevoelige-informatie-justitie-weggehouden-bij-tweede-kamer~a8ea44e4/>
- Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (2013). *Rapportage onderzoek Feijenoord. Deelgemeente Feijenoord*. Onderzoek i.o.v. deelraad Gemeente Rotterdam.
- Bourgault, J., & Van Dorpe, K. (2013). Managerial reforms, public service bargains and top civil servant identity. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 49-70.
- Bouwmeester, J., & Noort, L. van (2018). *Weerbaarheid lokale politici en ambtenaren. Peiling onder lezers van Binnenlands Bestuur*. Enschede: I&O Research i.o.v. Binnenlands Bestuur. URL: <https://www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2019/10/Weerbaarheid-Binnenlands-Bestuur-eindrapport.pdf>
- Bovens, M. 1998. *The quest for responsibility*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, M. A. P., Pikker, G. K., & Harreman, A. (2004). *Op elkaar aangewezen: Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren*. Utrecht: Universiteit Utrecht i.o.v. Gemeente Amsterdam.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., van Twist, M. J. W., van den Berg, C. F., van der Steen, M. A., & Tummers, L. G. (2017). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. (9e ed.) Deventer: Wolters Kluwer.
- Branch, S. (2008). You say tomatoe and I say tomato: Can we differentiate between workplace bullying and other counterproductive behaviours. *International Journal of Organisational Behaviour*, 13(2), 4-17.
- Buss, A. H. (1961). *The psychology of aggression*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- Crawshaw, L. (2009). Workplace bullying? Mobbing? Harassment? Distraction by a thousand definitions. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 61(3), 263.
- De Volkskrant (20 augustus 2020). *Waarom het RIVM steeds meer onder vuur ligt*. URL: <https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/waarom-het-rivm-steeds-meer-onder-vuur-ligt~b624f7bc/>
- Einarsen, S., Hoel, H., Zapf, D., & Cooper, C. L. (2003). The concept of bullying at work: The European tradition. In: Einarsen, S., Hoel, H., Zapf, D., & Cooper, C.L. (eds.), *Bullying and emotional abuse in the workplace. International perspectives in research and practice*, pp. 3–30. London: Taylor & Francis.
- Ferris, G. R., Zinko, R., Brouer, R. L., Buckley, M. R., & Harvey, M. G. (2007). Strategic bullying as a supplementary, balanced perspective on destructive leadership. *The Leadership Quarterly*, 18(3), 195-206.
- Financieel Dagblad, 28 november 2019. Het wordt niet leuker tussen top en werkvloer Belastingdienst. URL: <https://fd.nl/economie-politiek/1326149/het-wordt-er-niet-leuker-op-bij-de-belastingdienst>
- Gemeente Rotterdam (2020). *Jaarplan bestuurlijke en ambtelijke integriteit*.
- Graaf, G. de (2007). *Wat valt er over melden te melden?* Amsterdam: Vrije Universiteit.

- Graaf, G. de (2011). The loyalties of top public administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 285-306.
- Graaf, G. de, & Huberts, L.W.J.C. (2011). Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur. In: Andeweg, R. B., & Thomassen, J. (eds.). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, pp. 477-497. Leiden: Leiden University Press.
- Graaf, G. de, & Wal, Z. van der (2013). The loyalties of public sector professionals: Empirical evidence from Dutch municipalities. In: Noordegraaf, M., & Steijn, B. (eds.). *Professionals under pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services*, pp. 145-160. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Greenbaum, R. L., Quade, M. J., & Bonner, J. (2015). Why do leaders practice amoral management? A conceptual investigation of the impediments to ethical leadership. *Organizational Psychology Review*, 5(1), 26-49.
- Halsema, F., Februari, M., Kalleveen, M. van & Terpstra, D. (2013). *Een lastig gesprek*. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur. Onderzoek i.o.v. Ministerie van Economische Zaken. URL: <https://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Governance/Commissie%20Halsema%20rapport%20behoorlijk%20bestuur%20sept%202013.pdf>
- Hart, P. 't (2014). *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Hart, P. 't, & Wille, A. (2006). Ministers and top officials in the dutch core executive: Living together, growing apart? *Public Administration*, 84(1), 121-146.
- Hart, P. 't, Wille, A. C., Boin, R. A., Dijkstra, G. S., Van der Meer, F. M., Van Noort, W. J., & Zannoni, M. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.
- Heres, L. (2014). *One style fits all? The content, origins, and effect of follower expectations of ethical leadership*. Nijmegen: Ipskamp Printpartners.
- Heres, L. (2016). Tonen van de top: de rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid. Utrecht: Universiteit Utrecht i.o.v. Bureau Integriteit Openbare Sector.
- Hertogh, M.L.M., Peters, M.M.C.G., Zande, A.N. van der, & Graaf, G. de (2018). *Ongemakkelijk onderzoek. Naar een betere balans in de relatie tussen WODC en beleid*. Onderzoekscommissie WODC II inzake de relatie tussen beleid en WODC i.o.v. Ministerie van Justitie en Veiligheid. URL: https://www.wodc.nl/binaries/Rapport%20Onderzoekscommissie%20WODC-II_tcm28-372135.pdf
- Heuvel, J. H. J. van den, Huberts, L. W. J. C., van der Wal, Z., & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*. Den Haag: Boom Lemma.
- Hodson, R., Roscigno, V. J., & Lopez, S. H. (2006). Chaos and the abuse of power: Workplace bullying in organizational and interactional context. *Work and occupations*, 33(4), 382-416.
- Huberts, L. W. J. C. (1998). *Blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap*. Gouda: Quint.
- Huberts, L. W. J. C. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past... Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Huberts, L., Anechiarico, F., & Six, F. (2008) *Local integrity systems*. Den Haag: Bju Legal Publishers.
- Huberts, L. W. J. C., & Lasthuizen, K. M. (2005). Nederland tussen corruptie en corruptieparadox. Over de omvang van corruptie in Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 7(5), 9-25.
- Huberts, L. W. J. C., & Nelen, J. M. (2005). Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur: Omvang, aard en afdoening. Den Haag: WODC.
- Huberts, L. W. J. C., Pijl, D., & Steen, A. (1999). Integriteit en corruptie. In: Fijnaut, C. J. C. F., Muller, E. R., & Rosenthal, U. (eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, pp. 445-472. Alphen aan den Rijn: Samsom.

- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279-299.
- Hupe, P., & Van der Krogt, T. (2013). Professionals dealing with pressure. In: Noordegraaf, M., & Steijn, B. (eds.). *Professionals under pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services*, pp. 55-72. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Jacobs, S. P. J. M., & Karsten, N. (2020). Moreel persoon of moreel manager?: Een kwantitatieve analyse van de aan burgemeesters gestelde integriteitseisen, 2008-2019. *Beleid & Maatschappij*, 47(4).
- Kaptein, M., Huberts, L., Avelino, S., & Lasthuizen, K. (2005). Demonstrating ethical leadership by measuring ethics: A survey of US public servants. *Public Integrity*, 7(4), 299-311.
- Kaptein, M., & Van Reenen, P. (2001). Integrity management of police organizations. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(3), 281-300.
- Karssing, E. D. (2011). *De oplossing is het probleem niet!: Reflecties op ethiek, integriteit en compliance*. Rotterdam: Nederlands Compliance Instituut.
- Karssing, E., Jeurissen, R., & Zaal, R. (2017). *Morele moed en internal auditors*. Amsterdam: IIA Nederland / Universiteit Nyenrode.
- Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2018). *In opspraak: Leren van integriteitskwesaties*. Den Haag: CAOP.
- Lasthuizen, K., Huberts, L. W. J. C., & Heres, L. (2011). How to measure integrity violations. Towards a validated typology of unethical behavior. *Public Management Review*, 13(3), 383-408.
- Leendertse, H., & Lans, L.J.M. van der (2011). Ongewenste beïnvloeding de baas. Een onderzoek naar de weerbaarheid van de provinciale ambtenaar. Intern onderzoeksrapport Provincie Zuid Holland, Eenheid Audit & Advies.
- Marijnissen, D., & Kolthoff, E. (2018). Wethouders in de frontlijn: een studie naar de perceptie van en de omgang met persoonlijke bedreigingen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 17(3), 35-62.
- Meijer, A., Noordegraaf, M. & Geuijen, K. (2011), Publieke managers: Een quick fix is er niet, *Sociale Vraagstukken*. URL: <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2011/11/24/publieke-managers-een-quick-fix-is-er-niet/>
- Kranenburg, L.K., Bouwmeester, J., Noort, L. van, Ypma, W., & Jong, B. de (2020). *Monitor integriteit en veiligheid*. Amsterdam: I&O Research/ BING i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/02/monitor-integriteit-en-veiligheid-2020>
- Mulgan, R. (2007). Truth in government and the politicization of public service advice. *Public Administration*, 85(3), 569-586.
- Neuman, J. H., & Baron, R. A. (2005). Aggression in the workplace: A social-psychological perspective. In Fox, S. & Spector, P.E. (eds.), *Counterproductive work behavior: Investigations of actors and targets*, p. 13-40. Washington: American Psychological Association.
- Nieuwenkamp, R. (2001). De prijs van het politieke primaat: Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top. Rotterdam: Eburon.
- Overeem, P. (2013). Integriteit in de politiek-ambtelijke verhoudingen. In: Zweegers, M., & Karssing, E. (eds.), *Jaarboek Integriteit 2013*, pp. 22-30. Den Haag: Bureau Integriteit Openbare Sector.
- Overgaauw, J.A.C.A., Lensvelt-Mulders, G.J.L.M., & Heuvelhof, E.F. ten (2018). *Betrouwbaar onderzoek*. Onderzoekscommissie WODC I inzake deugdelijkheid drugsonderzoeken i.o.v. Ministerie van Justitie en Veiligheid. URL: https://www.wodc.nl/binaries/Rapport%20Onderzoekscommissie%20WODC-II_tcm28-372135.pdf
- Peters, B.G. 1987. *The politics of bureaucracy*. New York: Longman.
- Pleger, L. E., & Hadorn, S. (2018). The big bad wolf's view: The evaluation clients' perspectives on independence of evaluations. *Evaluation*, 24(4), 456-474.

- Pleger, L., & Sager, F. (2018). Betterment, undermining, support and distortion: A heuristic model for the analysis of pressure on evaluators. *Evaluation and program planning, 69*, 166-172.
- Ransijn, B. (2018). *Integriteit bij de rijksoverheid*. Utrecht: FNV. URL: <https://www.fnv.nl/getmedia/10b91980-a702-4adf-b1de-259ba421e5f8/FNV-Integer-handelen-rapport.pdf>
- Rekenkamer Rotterdam (2016). *Kwetsbaar vertrouwen onderzoek naar integriteitrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam. URL: <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/kwetsbaar-vertrouwen/>
- Rekenkamer Rotterdam (2018). *Werken onder druk. Onderzoek oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam. URL: <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/politiek-bestuurlijke-druk/>
- Rose, J. (2018). The meaning of corruption: Testing the coherence and adequacy of corruption definitions. *Public Integrity, 20*(3), 220-233.
- Saunders, P., Huynh, A., & Goodman-Delahunty, J. (2007). Defining workplace bullying behaviour professional lay definitions of workplace bullying. *International Journal of Law and Psychiatry, 30*(4-5), 340-354.
- Schein, E. H. (1995). Process consultation, action research and clinical inquiry: are they the same? *Journal of Managerial Psychology, 10*(6), 14-19.
- Schyns, B., & Schilling, J. (2013). How bad are the effects of bad leaders? A meta-analysis of destructive leadership and its outcomes. *The Leadership Quarterly, 24*(1), 138-158.
- Science Guide (30 oktober 2019). *Oneigenlijke beïnvloeding voorkomen met gedragscode voor onderzoeksfinanciers*. URL: <https://www.scienceguide.nl/2019/10/oneigenlijke-beinvloeding-voorkomen/>
- Six, F. E., De Bakker, F. G., & Huberts, L. W. (2007). Judging a Corporate Leader's Integrity: An Illustrated Three-Component Model. *European Management Journal, 25*(3), 185-194.
- Svara, J. H. (2006a). The search for meaning in political-administrative relations in local government. *International Journal of Public Administration, 29*(12), 1065-1090.
- Svara, J. H. (2006b). Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. *Administrative Theory & Praxis, 28*(1), 121-139.
- Tepper, B. J. (2000). Consequences of abusive supervision. *Academy of Management Journal, 43*(2), 178-190.
- Thoroughgood, C. N., Tate, B. W., Sawyer, K. B., & Jacobs, R. (2012). Bad to the bone: Empirically defining and measuring destructive leader behavior. *Journal of Leadership & Organizational Studies, 19*(2), 230-255.
- Verhoest, K., Verschuere, B., & Bouckaert, G. (2007). Pressure, legitimacy, and innovative behavior by public organizations. *Governance, 20*(3), 469-497.
- Verhulp, E., Nauta, A., & Wind, W. (2018). *De melding terecht. Onderzoek naar de afhandeling van een klacht van een medewerker over de beïnvloeding van WODC-onderzoeken..* Onderzoekscommissie WODC III inzake afhandeling klacht drugsonderzoeken i.o.v. Ministerie van Justitie en Veiligheid. URL:
- Vickers, M. H. (2006). Writing what's relevant: Workplace incivility in public administration-A wolf in sheep's clothing. *Administrative Theory & Praxis, 28*(1), 69-88.
- Vredenburg, D., & Brender, Y. (1998). The hierarchical abuse of power in work organizations. *Journal of business ethics, 17*(12), 1337-1347.
- Waddington, P. A. J., Badger, D., & Bull, R. (2005). Appraising The Inclusive Definition Of Workplace 'Violence'1. *British Journal of Criminology, 45*(2), 141-164.
- Watzlawick, P., Weakland, J. H., & Fisch, R. (2011). *Change: Principles of problem formation and problem resolution*. New York/ Londen: WW Norton & Company.

Winter, H., Woestenburg, N., Struiksmā, N., Akerboom, C., & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Groningen: Pro Facto.



Bijlagen

BIJLAGE 1: OPERATIONALISATIES VAN ONEIGENLIJKE DRUK

Gemeente Rotterdam, Medewerkertevredenheidsonderzoek, 2019

De afgelopen jaren is gebleken dat het voorkomt dat politieke ambtsdragers en/of ambtelijk leidinggevendenden oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren.

Onder het uitoefenen van politiek-bestuurlijke druk wordt het beïnvloeden van besluitvorming of uitvoering van beleid door een politiek ambtsdrager verstaan. Het uitoefenen van enige druk is uiteraard inherent aan het politiek-bestuurlijke proces. Druk kan ook verder gaan dan de normale politiek-ambtelijke verhoudingen en daarmee oneigenlijk worden. Zo kan het zijn dat je van een bestuurder een besluit moet nemen of iets moet uitvoeren waarbij je het gevoel hebt dat je meewerkt aan een integriteitsschending. Je kunt ook oneigenlijke druk ervaren doordat je je op een niet-integere manier behandeld voelt door een bestuurder

1. Is er de afgelopen twaalf maanden weleens politiek bestuurlijke druk op je uitgeoefend (los van de vraag of die eigenlijk of oneigenlijk was)?

- Nee, geen enkele keer -> *ga naar einde vragenlijst*
- Ja, één keer
- Ja, meer dan één keer

2. Heb je de afgelopen twaalf maanden weleens getwijfeld of dat de politiek bestuurlijke druk die op je werd uitgeoefend eigenlijk of oneigenlijk was?

- Nee, geen enkele keer
- Ja, één keer
- Ja, meer dan één keer

3. Heb je de afgelopen twaalf maanden te maken gehad met oneigenlijke politiek bestuurlijke druk?

- Nee, geen enkele keer -> *ga naar einde vragenlijst*
- Ja, één keer
- Ja, meer dan één keer

Hierna volgen een aantal vragen over de situatie waarin sprake was van oneigenlijke politiek bestuurlijke druk.

Indien je het afgelopen jaar daar meer dan één keer mee te maken hebt gehad verzoeken wij je de laatste situatie te gebruiken voor het beantwoorden van de volgende vragen.

In Rotterdam kennen we een grote diversiteit aan bestuurders. Naast de centraal opererende bestuurders (burgemeester, wethouders en raadsleden) hebben we ook diverse gebiedsbestuurders (leden gebiedscommissies, leden wijkraden en leden wijkcomités).

Oneigenlijke druk kan rechtstreeks van een bestuurder bij je terecht komen of via een of meer ambtelijke lijnen (indirect bestuurlijke druk). De oneigenlijke druk kan ook volledig uit de ambtelijke lijn komen zonder dat daar een expliciete vraag of wens van een bestuurder aan vooraf is gegaan. Bijvoorbeeld in het geval een leidinggevende vraagt iets (niet) te doen om een wethouder niet in verlegenheid te brengen.

Gemeente Rotterdam, Medewerkertevredenheidsonderzoek, 2019**4. Was er bij de situatie waarbij je oneigenlijke politiek bestuurlijke druk heeft ervaren sprake van...**

- Rechtstreeks bestuurlijke druk
- Indirect bestuurlijke druk
- Ambtelijke druk
- Weet ik niet
- Wil ik niet zeggen

Bij oneigenlijke politiek bestuurlijke druk kan het gaan om de inhoud of om de vorm die oneigenlijk is.

Bij **inhoud** moet je denken aan situaties waarbij je gevraagd wordt iets te doen wat volgens jou niet zou moeten gebeuren.

Je kunt hierbij denken aan:

- Bepaalde personen onterecht met voorrang behandelen;
- Ergens toestemming voor geven, terwijl het strikt genomen niet mag;
- Iemand (financieel) bevoordelen of benadelen.

Bij **vorm** die oneigenlijk is moet je denken aan situaties waarbij je op een ongepaste manier gevraagd wordt iets te doen. Je kunt hierbij denken aan:

- Er wordt gedreigd met sancties als je niet doet wat u gevraagd wordt
- Er wordt je een beloning in het vooruitzicht gesteld als je het wel doet

5. Had de situatie waarbij je oneigenlijke politiek bestuurlijk druk betrekking op de...

- Inhoud
- Vorm
- Beide
- Weet ik niet
- Wil ik niet zeggen

Indien niet werkzaam in Gebied -> ga naar beschrijven situatie

6. Vond de (laatste) situatie van oneigenlijke politiek bestuurlijke plaats voor of na 1 juni van dit jaar?

- Voor 1 juni
- Na 1 juni
- Weet ik niet
- Wil ik niet zeggen

7. Kun je in het kort de (laatste) situatie van oneigenlijke politiek bestuurlijke druk beschrijven:

[Open vraag: 2000 tekens]

I&O, 2018

1. Welk van de onderstaande verzoeken is u in de afgelopen twaalf maanden bij het uitoefenen van uw functie wel eens gedaan? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Een verzoek dat op gespannen voet staat met de wet- en regelgeving
- Een verzoek om informatie te vervormen of (tijdelijk) achter te houden
- Een verzoek en behoefte van het eigen voordeel (of de schijn daarvan) van de indiener
- Een verzoek op een bedreigende of intimiderende manier
- Een verzoek waarbij negatieve consequenties werden verbonden aan uw eventuele weigering
- Een verzoek waarbij een disproportionele beloning geboden werd voor uw medewerking

2. Kwamen deze verzoeken van binnen of van buiten de gemeentelijke organisatie?

Interne verzoeken kunnen komen vanuit het college of de raad, fracties of het ambtelijk apparaat. Verzoeken buiten de gemeentelijke organisatie kunnen komen van burgers, belanghebbenden, bedrijven, belangenorganisaties of van andere overheidsorganisaties.

3. In hoeverre voelde u zich onder druk gezet door interne en externe oneigenlijke verzoeken?

Op een schaal van 1 tot 10 (helemaal geen druk tot zeer veel druk).

4. Aan alle respondenten is gevraagd of oneigenlijke beïnvloeding weinig of juist veel voorkomt binnen de eigen organisatie. Deze vraag is dus ook gesteld aan degenen die recent geen oneigenlijk verzoek hebben gehad.

Karssing e.a., 2017

- Ik voel mij soms door mijn leidinggevende onder druk gezet om taken te verrichten waarvan ik denk dat deze onethisch zijn
- Ik heb soms het gevoel dat het noodzakelijk is mij onethisch te gedragen teneinde een positieve beoordeling van mijn leidinggevendenden te krijgen
- Wanneer een keuze gemaakt moet worden tussen dat wat ik ethisch vind en wat het beste is voor mijn werkgever, voel ik mij onder druk gezet om te doen wat het beste is voor mijn werkgever

FNV, 2018**4. Ben je de afgelopen vijf jaar wel eens onder druk gezet om niet-integeter te handelen (om te handelen in strijd met de ambtseed of ambtsbelofte)?**

- Ja, één keer
- Ja, enkele keren (2 tot 3 keer)
- Ja, vaak (meer dan 4 keer)
- Nee [door naar V15]

T2

Nu willen we graag meer te weten komen over jouw persoonlijke ervaringen. We willen nogmaals benadrukken dat de verstrekte gegevens volledig anoniem worden behandeld. Wij waarderen je antwoorden heel erg.

[ASK V5 t/m V14 IF V4 =ja]

5. Op welke wijze ben je onder druk gezet?

Mocht je meerdere keren onder druk zijn gezet, ga dan uit van de laatste keer.

- Verbale intimidatie
- Non-verbale intimidatie (zoals dreigende sfeer/ cultuur of buitengesloten worden)
- Pesten
- Dreiging met slechte beoordeling
- Dreiging met overplaatsing
- Dreiging met ontslag
- Dreiging om op non-actief te worden gesteld
- Dreiging om promotie mis te lopen
- Anders, namelijk: [open]

6. Door wie ben je onder druk gezet?

Mocht je meerdere keren onder druk zijn gezet, ga dan uit van de laatste keer.

- Politiek (minister, staatssecretaris)
- Secretaris/ Directeur Generaal (SG/ DG)
- Directeur
- Leidinggevende
- Collega
- Externe opdrachtgever/ externe partij
- Anders, namelijk: [open]

7. Wat werd je opgedragen te doen?

Mocht je meerdere keren onder druk zijn gezet, ga dan uit van de laatste keer.

- Informatie achterhouden
- Informatie lekken/ toespelen aan iemand
- Niet sanctioneren/ niet beboeten
- Wel sanctioneren/ wel beboeten
- Onderzoeksvragen aanpassen
- Uitkomsten rapporten aanpassen
- Uitkomsten kwaliteitscontroles negeren
- In dienst stellen van politieke wensen
- Anders, namelijk: [open]

Commissie WODC-II, Den Hertogh e.a., 2018

6	<p>II. Beïnvloeding van onderzoek</p> <p>In de relatie tussen het WODC en de beleidsafdelingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid kan sprake zijn van zowel gewenste als ongewenste beïnvloeding van onderzoek. De volgende vragen gaan over mogelijke gevallen van ongewenste beïnvloeding. Onder ongewenste beïnvloeding van onderzoek wordt een situatie verstaan waarin de beleidsmaker dusdanige druk op de onderzoeker uitoefent dat die – tegen zijn overtuiging in – de onderzoeksopzet of de bevindingen aanpast.</p>
7	<p>Heeft u wel eens ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid ervaren?</p>
	<p><input type="radio"/> Ja</p> <p><input type="radio"/> Nee</p>
8	<p>Kent u voorbeelden van andere onderzoekers die te maken hebben gehad met ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid?</p>
	<p><input type="radio"/> Ja</p> <p><input type="radio"/> Nee</p>
9	<p>Kunt u een korte beschrijving geven van een geval van ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid? Bij meerdere gevallen gaat het om het – in uw ogen – meest ernstige geval. (We zijn niet geïnteresseerd in de namen van de personen die hierbij betrokken waren, maar in wat er precies is gebeurd, hoe het heeft kunnen gebeuren en wat de eventuele gevolgen waren)</p>
	<p>VRAAG 9 ALLEEN TONEN ALS AAN DE ONDERSTAANDE VOORWAARDEN WORDT VOLDAAN, INDIEN NIET VOLDAAN SPRING NAAR: >> VRAAG 13.</p> <p>Minstens één van onderstaande voorwaarden is waar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - of vraag 7 is beantwoord met 1 (Ja) - of vraag 8 is beantwoord met 1 (Ja)
	<p><input type="checkbox"/></p> <div style="border: 1px solid black; height: 20px; width: 200px; margin-top: 5px;"></div>
13	<p>Er kan verschillend worden gedacht over de vraag of een situatie als gewenste of ongewenste beïnvloeding van onderzoek moet worden aangemerkt. Hierna volgen twee fictieve voorbeelden. Hoe beoordeelt u deze situaties?</p>
14	<p>Voorbeeld 1. Een beleidsdirectie heeft het WODC gevraagd om een onderzoek op te zetten. Een WODC-onderzoeker heeft hiervoor een onderzoeksplan geschreven waar hij en zijn collega's volledig achter staan. Voordat het onderzoek van start gaat, krijgt hij van een medewerker van de beleidsdirectie te horen dat hij twee onderzoeksvragen moet schrappen omdat deze vragen politiek gevoelig liggen. Hoe beoordeelt u deze situatie?</p>
	<p><input type="radio"/> Hierbij is sprake van gewenste beïnvloeding.</p> <p><input type="radio"/> Hierbij is sprake van ongewenste beïnvloeding.</p>

*Commissie WODC-II, Den Hertogh e.a., 2018 - vervolg***22**

Hoe vaak heeft u in de afgelopen twee jaar ongewenste invloed van medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid ervaren?

- Zeer vaak
- Vaak
- Regelmatig
- Een enkele keer
- Nog nooit

BIJLAGE 2: OVER DE AUTEURS

Dr. Leonie Heres, projectleider

Dr. Leonie Heres is sinds 2016 als universitair docent, onderzoeker en adviseur verbonden aan de USBO en heeft ruim 14 jaar onderzoekservaring op het gebied van leiderschaps- en organisatieprocessen, in het bijzonder in relatie tot integriteit en integriteitsschendingen in de (semi)publieke sector. In 2014 promoveerde ze aan de Vrije Universiteit op onderzoek naar ethisch leiderschap in de publieke en private sector. Voor haar proefschrift ontving zij de G.A. van Poeljeprijs voor het beste bestuurskundig proefschrift van Nederland en Vlaanderen. Leonie richt zich met haar onderzoek onder meer op wat organisaties, leidinggevenden en medewerkers nodig hebben in het voorkomen van en omgaan met integriteitsrisico's, verleidingen en dilemma's. Daarbij heeft ze niet alleen aandacht voor de structurele aspecten (gedragscodes, beleid, instrumenten) maar vooral ook voor culturele- en gedragsaspecten, waarbij ook beeldvorming, percepties en verwachtingen, en communicatie en taal een belangrijke rol spelen.

In de afgelopen jaren werkte Leonie voor uiteenlopende opdrachtgevers in de (semi)publieke sector, waaronder het ministerie van BZK, de Nationale Politie, en het WODC. Zo schreef ze onder meer in opdracht van en het voormalig Bureau Integriteit Openbare Sector (BIOS) het rapport 'Tonen van de Top' over ethisch leiderschap onder topambtenaren. Verder begeleidde ze in 2019 bestuur en directie van het Huis voor Klokkenluiders bij de ontwikkeling van een nieuwe visie op de toekomst van het Huis. Momenteel verricht ze i.o.v. het WODC onderzoek naar risico's op belangenverstremming onder ex-medewerkers van politie en marechaussee. Rondom leiderschap en integriteit verzorgt Leonie ook geregeld lezingen en workshops voor bestuurders, topmanagers, leidinggevenden en medewerkers, onder meer bij de Nationale Politie, het Ministerie van J&V, het Openbaar Ministerie, de Top 250 van de Douane, de Belastingdienst, de Top 100 van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van BZK, de International Chamber of Commerce, NOC*NSF, provincies, de Vlaamse en Indonesische overheid, en diverse onderwijsbesturen.

[Klik voor meer informatie over Leonie Heres op deze link.](#)

Clara Bovens BSc., student-assistent

Clara Bovens is een Research Master student in Bestuurs- en Organisationswetenschappen aan de universiteit Utrecht en werkzaam als student-assistent bij USBO advies. Ze assisteert bij meerdere projecten binnen USBO advies, onder andere over terrorismebestrijding, klassenjustitie en de gemeente Rotterdam. Ze heeft een interdisciplinaire achtergrond in Politics, Psychology, Law and Economics (BSc) aan de Universiteit van Amsterdam en schreef haar scriptie over de inbedding van diversiteit in het Nederlandse werkveld. Daarnaast heeft ze drie maanden stage gelopen bij het departement Openbare Orde & Veiligheid bij de Gemeente Den Haag.