

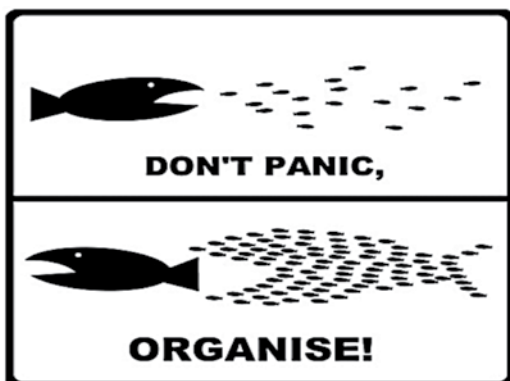
Integriteitsmanagement als interorganisatorische samenwerking

Organisaties besteedden de afgelopen jaren meer aandacht aan thema's als public governance, good governance en het managen van ethiek en integriteit. Maar integriteitsmanagement is nog zeer intern gericht op de implementatie van allerlei (*interne*) maatregelen binnen individuele organisaties. Kunnen organisaties ook samenwerken met andere (*externe*) partijen op het gebied van integriteitsmanagement? In het hier beschreven onderzoek wordt dit in kaart gebracht.

Alain Hoekstra, Jitse Talsma en Muel Kaptein

Inleiding

Onderzoek wijst uit dat externe druk ten grondslag ligt aan de opkomst van integriteitsmanagement (Treviño, Den Nieuwenboer, Kreiner & Bishop, 2014). Integriteitsincidenten, aangescherpte wet- en regelgeving, versterkt toezicht en toegenomen media-aandacht zijn voorbeelden van externe druk. Volgens de institutionele en de cultuurtheorie leidt externe druk ook vaak tot samenwerking tussen organisaties: samen zijn zij beter in staat om daarmee om te gaan dan alleen, zo kan uit deze theorieën worden afgeleid.



Er zijn ook interne motieven voor samenwerking. Zo is integriteit, voor de meeste organisaties, nog een relatief nieuw bedrijfsvoeringsaspect, waardoor het zinvol kan zijn om dit samen met andere, soortgelijke, organisaties vorm en inhoud te geven (Hoekstra & Kaptein, 2013).

Integriteit is een belangrijk aspect van public governance. Tot nu toe is integriteitsmanagement echter nog zeer intern gericht op de implementatie van allerlei (*interne*) maatregelen binnen individuele organisaties. Maar kunnen organisaties ook samenwerken met andere (*externe*) partijen op het gebied van integriteitsmanagement? Dit onderzoek brengt dit voor het eerst in kaart en onderscheidt vier soorten 'integriteitsverbanden'. De ervaringen met deze integriteitsverbanden blijken positief te zijn. Het vergroten van de efficiëntie en de kwaliteit van integriteitsmanagement worden als belangrijke voordelen gezien. Zeker nu de budgetten binnen de overheid onder druk staan biedt deze vorm van samenwerking meerwaarde.

Met dit onderzoek brengen wij voor het eerst in kaart of, en zo ja op welke wijze, organisaties samenwerken op integriteitsgebied en wat de ervaringen daarmee zijn. Het onderzoek legt de basis voor een vernieuwend interorganisatorisch perspectief op integriteitsmanagement, dat breder is dan het traditionele intra-organisatorische perspectief.

Het denken over integriteitsmanagement heeft zich de afgelopen jaren primair geconcentreerd op de vraag welke *interne* maatregelen organisaties kunnen ontplooiën om integriteit te bevorderen. Daarbij kan worden gedacht aan

het invoeren van beleid, cultuurtrajecten, meldprocedures, risicoanalyses, audits, controlesystemen en het aanstellen van specifieke functionarissen.

Dit onderzoek biedt organisaties inzicht in de mogelijkheden, voordelen, valkuilen en aandachtspunten om samen te werken op integriteitsgebied. Deze handvatten stellen controllers, toezichthouders, auditors, managers en integriteitsfunctionarissen in staat om concrete suggesties te doen ter verbetering van integriteitsmanagement.

Onderzoeksaanpak en resultaten

Voor dit onderzoek zijn, aan de hand van een semi-gestructureerd interviewprotocol, interviews afgenomen met dertig personen die samenwerken op integriteitsgebied. Deze vorm van samenwerking duiden wij aan met de term Integriteitsverband (IVB).

Samenwerking wordt in dit artikel gedefinieerd als het aangaan van een relatie tussen twee of meer onafhankelijke partijen gericht op het uitwisselen, delen of het gezamenlijk ontwikkelen van kennis, middelen of vaardigheden om gezamenlijke voordelen te realiseren (Gulati, 1995).

Om de interviewdata te kunnen analyseren en te ordenen is gebruik gemaakt van een datamatrix (Miles en Huberman, 1994). De ordening bestond eruit dat soortgelijke IVB's zijn gegroepeerd tot vier afzonderlijke categorieën.

De categorieën zijn primair gebaseerd op de verschillende doelen die per IVB categorie worden nagestreefd. Hoewel sommige IVB's meerdere doelen nastreven, blijkt er steeds een hoofddoel te zijn. In die zin zijn de categorieën te duiden als ideaaltypen. De tabel geeft een overzicht van de vier IVB-typen waarin tevens de voordelen, nadelen en aandachtspunten worden benoemd die volgens de respondenten kenmerkend zijn voor de categorieën.

Het Atelier



Categorieën en activiteiten	Genoemde voordelen (+), nadelen (-) en aandachtspunten (!) per integriteitsverband
Atelier Het voor gezamenlijk gebruik ontwikkelen van praktische integriteitsinstrumenten. <i>Ontwikkelen van handreikingen, formats, protocollen, codes en toolkits.</i>	+ de samenwerking stelt in staat om kwalitatief betere instrumenten tegen lagere kosten te realiseren + het informele karakter leidt tot energie, teamspirit en snelheid -!/ door egalitarisme en de noodzaak tot afstemming kan vertraging ontstaan -!/ compromissen leiden ertoe dat instrumenten soms minder goed aansluiten bij individuele organisaties + participatie leidt tot meer aandacht, draagvlak en professionaliteit voor integriteit in de organisatie -!/ sommige deelnemers leveren minder inzet (free-riders) waardoor het werk bij enkelen terecht komt
Pool Het in- en uitlenen van integriteits-experts en integriteitsexpertise tussen organisaties. <i>Delen van onderzoeks- of advies-capaciteit via convenanten of overeenkomsten.</i>	+ organisaties krijgen een grotere variëteit aan integriteitsexpertise ter beschikking + door het poolen van experts hoeven organisaties niet alle expertise zelf in huis te hebben + de samenwerking vergroot de flexibiliteit en de continuïteit van de integriteitscapaciteit -!/ cultuurverschillen kunnen leiden tot frustratie en allergie en vragen veel aandacht en communicatie ! goede afspraken zijn nodig over de dienstverlening, de financiële aspecten en capaciteitsaanspraken ! duidelijke en vaste contactpersonen zijn nodig die de samenwerking coördineren
Forum Het uitwisselen van kennis en ervaringen over integriteit tussen personen of organisaties. <i>Organiseren van netwerkbijeenkomsten of kennisfora.</i>	+ de bijeenkomsten bieden eenpitters de gelegenheid om te kunnen sparren met hun peers ! de groepssamenstelling is van belang voor het kunnen uitwisselen van kennis en ervaringen + door de vaak grote diversiteit aan deelnemers kunnen organisaties optimaal van elkaar leren ! de bijeenkomsten dienen met de juiste frequentie plaats te vinden (niet te vaak, niet te weinig) + door de informele setting leren deelnemers elkaar sneller kennen en weten ze elkaar beter te vinden -!/ vrijblijvendheid en grote (snel wisselende) groepen leiden tot minder openheid en betrokkenheid
Spreekbuis Het vertegenwoordigen van een sector of branche en het beïnvloeden van regelgevende of toezicht-houdende instanties. <i>Collectief opereren en lobbyen richting regelgevers en andere stakeholders.</i>	+ organisaties kunnen gezamenlijk invloedrijker optreden richting regelgevers dan alleen + organisaties houden elkaar scherp door afspraken over gezamenlijke normkaders en ambitieniveaus ! voor effectieve collectieve actie zijn formele interne afspraken over standpunten en conformiteit nodig -!/ schendingen binnen een organisatie stralen al snel op de gehele sector of op het collectief af -!/ de deelnemers leveren aan autonomie in, de verbanden zijn minder vrijwillig en vrijblijvend van aard ! van belang is dat de gesprekspartners dezelfde statuur (positie en gezag) hebben

Tabel. Overzicht van de vier IVB-typen

Binnen het Atelier richten de samenwerkende partijen zich op het, voor gezamenlijk gebruik, ontwikkelen van praktische integriteitsinstrumenten. Deze instrumenten zijn veelal verplicht gesteld in bestaande integriteitsregels en -normen. Samenwerking is noodzakelijk, omdat individuele organisaties over te weinig capaciteit en deskundigheid beschikken om deze instrumenten zelf te kunnen ontwikkelen. Naast de regeldruk geven de respondenten ook aan dat zij zijn gaan samenwerken door incidenten en media-aandacht binnen hun sector. Deze vormen van externe druk vergroten de noodzaak om het instrumentarium op orde te krijgen. Bovendien kan men als collectief voorkomen dat er organisaties achterblijven en vatbaar worden voor integriteitschendingen die in negatieve zin kunnen afstralen op de sector als geheel.

Atelier IVB's werken samen op basis van vrijwilligheid en vrijblijvendheid: of de gezamenlijk ontwikkelde instrumenten daadwerkelijk door de deelnemende organisaties worden geïmplementeerd blijft een keuze van de afzonderlijke (autonome) organisaties. De samenwerkingspartners acteren op basis van gelijkwaardigheid en werken informeel, waardoor het de creativiteit die inherent is aan het ontwikkelen van instrumenten bevordert en aansluit bij de vaak geboden snelheid.

Hoewel sommige IVB's meerdere doelen nastreven, blijkt er steeds een hoofddoel te zijn. In die zin zijn de categorieën te duiden als ideaaltypen

De Pool



Binnen de Pool wordt integriteitscapaciteit gedeeld tussen organisaties. Vaak gaat het daarbij om integriteitsbureaus van grote organisaties die hun diensten aanbieden aan kleinere organisaties. De samenwerking heeft betrekking op het in- of uitlenen van experts voor onderzoeken naar integriteitsschendingen, trainingen of voor integraal integriteitsadvies. Doorgaans leidt een integriteitsschending binnen een organisatie met onvoldoende eigen experts en expertise tot een samenwerkingsverband met een andere organisatie die daar wel over beschikt. De samenwerking ontwikkelt zich veelal geleidelijk van het verlenen van incidentele hulp tot meer duurzame, intensievere verban-

den. Het doel is uiteindelijk om integriteitscapaciteit op een efficiënte wijze voor meerdere organisaties beschikbaar te maken.

Pool IVB's zijn formeler en minder vrijblijvend van aard, doordat er convenanten of bindende overeenkomsten ten grondslag liggen aan deze vorm van samenwerking. Hoewel er sprake is van afhankelijkheid van de inlenende partij geven de respondenten toch nog aan zich autonoom en gelijkwaardig te voelen, hetgeen voortkomt uit het feit dat de samenwerking gebaseerd is op vrijwilligheid.

Het Forum



Binnen het Forum worden periodieke bijeenkomsten georganiseerd om bepaalde integriteitsthema's en ontwikkelingen te bespreken, kennis uit te wisselen en om van elkaar te leren. Dit wordt als nuttig en noodzakelijk ervaren omdat veel van de respondenten aangeven een 'solo-functie' te vervullen en behoefte hebben om te kunnen sparren met vakgenoten uit soortgelijke organisaties. Ook omdat er soms weerstand bestaat tegen integriteitsprogramma's hebben integriteitsfunctionarissen behoefte aan een extern klankbord en steun.

Forum IVB's zijn het meest vrijblijvend en informeel van aard. De deelnemers zoeken elkaar, op vrijwillige basis, op voor het uitwisselen van kennis en ervaringen. De deelnemers nemen op gelijke voet en op persoonlijke titel deel aan de bijeenkomsten, hetgeen impliceert dat de autonomie behouden blijft. De interne variëteit aan deelnemende partijen is evenwel groot. De idee is dat organisaties voldoende van elkaar moeten verschillen om optimaal van elkaar te kunnen leren.

De Spreekbuis



Deze IVB's functioneren als collectief vertegenwoordigd orgaan voor integriteit gerelateerde zaken en treden in overleg met bijvoorbeeld regelgevende of toezichthoudende instanties. De IVB's ontstaan doorgaans door integriteitsschendingen die een grote maatschappelijke impact hebben. Ze proberen de beeldvorming te herstellen en te bewaken en ondersteunen hun leden om te kunnen voldoen aan de wet- en regelgeving. Daarnaast proberen ze ook om die regelgeving te beïnvloeden, of beter aan te laten sluiten bij de behoeften van de sector. De respondenten vinden het van belang dat de organisaties op integriteitsgebied met elkaar in de pas lopen, omdat het niet-integer opereren van een van de organisaties in negatieve zin kan afstralen op de rest.

Spreekbuis IVB's zijn wat formeler dan ander IVB's vanwege de vertegenwoordigende rol. Het formuleren van collectieve standpunten, alsmede het in overleg treden met en het beïnvloeden van regelgevers en toezichthouders brengt met zich mee dat er heldere interne afspraken nodig zijn. De deelname is in principe vrijwillig maar niet vrijblijvend; de activiteiten en besluiten zijn dwingender dan bij de andere categorieën waardoor de organisaties wat aan autonomie inboeten.

Analyse en reflectie

In dit onderzoek stond de vraag centraal of en hoe organisaties met externe partijen samenwerken op het gebied van integriteitsmanagement en wat hun ervaringen daarmee zijn. Op basis van de onderzoeksresultaten blijkt dat dit soort samenwerkingen daadwerkelijk in de praktijk plaatsvinden. We heb-

ben 23 verschillende IVB's in kaart gebracht en die gecategoriseerd in vier ideaaltypen. De aanleiding voor de oprichting van deze IVB's kan respectievelijk worden samengevat als:

- het gebrek aan interne middelen en kennis om aan externe integriteitsvoorschriften te kunnen voldoen;
- het gebrek aan interne capaciteit om invulling te kunnen geven aan specifieke integriteitstaken;
- de behoefte om te kunnen sparren met externen vanwege de solistische positie van de integriteitsfunctionaris binnen de organisatie;
- het bewaken van de sectorale beeldvorming, alsmede het beïnvloeden of afwenden van externe regulering.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat samenwerkingen van organisaties met externe partijen op het gebied van integriteitsmanagement daadwerkelijk in de praktijk plaatsvinden

Naast de doelstellingen en aanleidingen verschillen de IVB's ook qua interne organisatie, maar deze zijn gradueel van aard. De deelname aan IVB's geschiedt doorgaans op basis van *vrijwilligheid*, hoewel er bij de Spreekbuis wat meer sprake van druk lijkt te zijn om zich te conformeren aan een collectief om daarmee niet het buitenbeentje te worden. De organisaties die participeren in een IVB blijven daarnaast relatief *autonoom* en behouden zeggenschap over hun eigen integriteitsbeleid, hoewel er door de contracten bij de Pool en door het streven naar uniformiteit bij de Spreekbuis sprake is van meer onderlinge afhankelijkheid. Deze twee IVB's worden daardoor ook gekenmerkt door een iets grotere mate van *formaliteit* dan het Atelier en het Forum die beiden een zeer informeel karakter hebben. De onderlinge groepsverhoudingen zijn te kenschetsen als *egalitair* en gelijkwaardig, hetgeen vooral bij de Pool een belangrijk punt van aandacht blijft ingeval een kleinere organisatie samenwerkt met een grotere.

De waardering voor het functioneren van deze IVB's bleek, desgevraagd, zeer positief te zijn. Aspecten als het opdoen van nieuwe kennis en inzichten, het ontmoeten van vakgenoten, maar ook efficiëntie en kwaliteit scoorden hierin hoog en werden als voordelen genoemd. De positieve waardering voor samenwerking in IVB's is echter niet vanzelfsprekend. Uit een aantal recente bestuurskundige publicaties komt naar voren dat samenwerking tussen overheden in zijn algemeenheid niet geheel onproblematisch is (Aardema, 2010; Boogers, 2013; De Boer, 2014; De Man, Kensen & Weitering 2014).

Samenwerking niet onproblematisch

- Samenwerking komt vaak moeilijk van de grond en blijkt nog vaak niet effectief. Als een van de hoofdoorzaken daarvan wordt genoemd dat organisaties nog te sterk zijn gericht op hun eigen belangen en posities, hetgeen zich ook uit in een preoccupatie met structuren, bevoegdheden, voorwaarden, control en zeggenschap.

- Bovendien ontbreekt het vaak aan een duidelijke inhoudelijke visie en concrete samenwerkingsdoelen.
- Daarnaast blijkt er sprake van weinig onderling vertrouwen en is er onvoldoende aandacht voor samenwerkingsvaardigheden.
- De gebrekkige totstandkoming en effectiviteit, die in deze publicaties genoemd worden, blijken echter niet kenmerkend te zijn voor de onderzochte integriteitsverbanden. Het behoud van autonomie, de lage formalisatiegraad en met name de grote helderheid ten aanzien van de te bereiken IVB-doelen zien wij als verklaringen daarvoor.

In onze studie komt ook duidelijk naar voren dat samenwerking leidt tot meer efficiency en kwaliteit. Dit impliceert dat de huidige laagconjunctuur een aanvullende reden kan zijn om te investeren in IVB's. De efficiencyvoordelen die daarmee kunnen worden gerealiseerd passen in het huidige tijdsgewricht dat enerzijds wordt gekenmerkt door schaarste (ook voor integriteitsprogramma's), maar waarin anderzijds een adequaat integriteitsmanagement onverminderd van belang wordt geacht.

Integriteitsverbanden voorkomen dat organisaties het 'integriteitswiel' zelf uit moeten te vinden en draaiende zien te houden

In praktische zin maakt het onderzoek vooral duidelijk dat organisaties het 'integriteitswiel' niet in hun eentje hoeven uit te vinden en draaiende hoeven te houden. Het biedt organisaties inzicht in de verschillende mogelijkheden om samen te werken op dit gebied. De positieve ervaringen en de genoemde voordelen impliceren dat organisaties daar ook baat bij hebben.

De voordelen en positieve ervaringen die uit deze studie naar voren komen nemen niet weg dat samenwerking ook nadelen heeft. De nadelen en aandachtspunten die door de respondenten zijn genoemd (zie de tabel) maken inzichtelijk welke knelpunten zich mogelijk voor kunnen doen. Als organisaties zich tevoren bewust zijn van risico's als traagheid, *free-rider*-gedrag en frustratie dan zijn zij beter in staat om zich daar tegen te wapenen.

Naast individuele organisaties kunnen ook regelgevers, beleidsmakers, toezichthouders en koepelorganisaties hun voordeel doen met het onderzoek door oog te krijgen voor het nut van samenwerking op het gebied van integriteit. Het stimuleren van IVB's kan door deze actoren worden gebruikt als sturingsinstrument om integriteitsmanagement binnen een sector op een hoger niveau te krijgen. Integriteitsverbanden voorkomen dat organisaties het 'integriteitswiel' zelf uit moeten te vinden en draaiende zien te houden.

Auteurs

Drs. A. Hoekstra is coördinerend beleidsadviseur Integriteit bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en promovendus aan de RSM. G. J. Talsma MA is adviseur Integriteit bij BIOS en projectonderzoeker aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Prof. dr. M. Kaptein is hoogleraar Bedrijfsethiek aan de RSM.

Literatuur

- Aardema, H. (2010). Naar een spinnenwebconcept. *Tijdschrift voor public governance audit & control*. pp. 4-10.
- Boer, J.H. de. (2014). Effectiviteit intergemeentelijke netwerken. *Openbaar Bestuur*, pp. 27-29.
- Boogers, M. (2013): Het raadsel van de regio; waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert. Oratie.
- Gulati, R. (1995). Social structure and alliance formation patterns: longitudinal analysis. *Administrative Science Quarterly* 40: 619-652.
- Hoekstra, A. & Kaptein, M. (2013). The Institutionalization of Integrity in Local Government. *Public Integrity*, vol. 15 (no. 1), pp. 5-27.
- Man, A.P. de, Kensen S. & Weitering, A. (2014). *Kunnen gemeenten samenwerken? Een onderzoek naar de samenwerkingsvaardigheid van gemeenten*. Utrecht: Sioo.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative Data Analysis: an expanded sourcebook*. London: Sage.