

JAARBOEK

# INTEGRITEIT 2010

Edgar Karssing | Marijn Zweegers (red.)



JAARBOEK  
**INTEGRITEIT**  
**2010**

Edgar Karssing | Marijn Zweegers (red.)

## Voorwoord 4

Alain Hoekstra

## 1 Inleiding 6

Alain Hoekstra, Edgar Karssing en Marijn Zweegers

## 2 Terugblik bij een jubileum dat iedereen vergeten is 16

Ron Niessen

## 3 'Alles wat je doet moet het daglicht kunnen verdragen' 22

*Interview met Andrée van Es*

Marijn Zweegers en Ronald Jeurissen

## 4 Bestuurlijke integriteit vandaag 26

Hans van den Heuvel en Leo Huberts

## 5 Klokkenluidersregelingen: nuttig maar niet afdoende 38

Mark Bovens en Gerolf Pikker

## 6 Klokkenluidersregelingen: nuttig maar niet afdoende. Een reactie 48

Alex Belling

**7 'Trouw zijn aan jezelf' 54**

*Interview met Alfred van Hall*

Edgar Karssing en Sacha Spoor

**8 Integriteit als deugd 58**

Paul van Tongeren en Marcel Becker

**9 Pensionado's spreken zich uit 60**

*Interview met Alex Belling, John Dirks en Jur Teders*

Sacha Spoor en Ronald Jeurissen

**10 Integriteit 3.0 Naar een derde generatie integriteitsbeleid 72**

Edgar Karssing en Sacha Spoor

**11 High-trust en integriteit. Over nieuwe organisatievormen  
en hoe integriteit daarbinnen past 82**

Tica Peeman

**Good practices 90**

**BIOS Productportfolio 104**

# VOORWOORD

Integriteit is tegenwoordig niet alleen een bijzonder actueel, maar ook een zeer veelzijdig thema. Met een zekere regelmaat berichten de media over ambtelijke en bestuurlijke uitglidders die zich binnen de gehele (semi-)publieke sector voordoen. Het is in 2009 vaak gegaan over declaraties, nevenfuncties en belangenverstrengeling. Ook de – onder embargo – verstrekte Miljoenennota voor Prinsjesdag lag na nog geen half uur op straat. En dat alles terwijl het nu toch alweer zo'n kleine twintig jaar geleden is dat de toenmalige Minister Dales van Binnenlandse Zaken haar befaamde speech over het belang van integriteit hield.

De aandacht voor het onderwerp integriteit is haast altijd een negatieve. Zelden wordt de aandacht gevestigd op wat er goed gaat. Er zijn inmiddels leerstoelen en vakgroepen opgericht die zich bezig houden met het thema integriteit. Er zijn nota's geschreven, onderzoeken, inventarisaties en metingen gedaan. Er zijn wettelijke bepalingen, basisnormen en diverse richtlijnen geformuleerd.

Binnen veel organisaties zijn integriteitsfunctionarissen en vertrouwenspersonen aangesteld. Er bestaan inmiddels allerhande integriteitsbureaus, websites, leergangen, workshops en talloze andere integriteitsinitiatieven en –instrumenten.

Uit recente onderzoeken komt het beeld naar voren dat de overheid vooruitgang boekt op integriteitsgebied en dat de inspanningen dus niet voor niets lijken te zijn geweest. Steeds meer organisaties hebben hun integriteitsbeleid beter op orde en ook de integriteitsbeleving onder medewerkers geeft vooruitgang te zien. De interpretatie van deze onderzoeksresultaten is echter problematisch. De vraag is immers: is het glas half vol, of half leeg? Zijn we tevreden met de geboekte kleine vooruitgang of eerder teleurgesteld over het feit dat we het nog steeds niet helemaal op orde hebben? Mijn stelling is, dat als het gaat om het belang van de integriteit van het openbaar bestuur, het glas eerder half leeg dan half vol is. De boodschap kan derhalve niet anders luiden

dan dat er nog volop werk aan de winkel is, dat integriteit permanente aandacht en onderhoud vergt en dat er altijd ruimte is voor het verbeteren van de kwaliteit van publieke organisaties en dienstverlening.

Over de vraag hoe we dat precies moeten doen, wat daarvoor de juiste instrumentenmix is en wat de meest effectieve inzet is van verschillende integriteitsstrategieën lopen de meningen nog erg uiteen.

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is het nationale, onafhankelijke, instituut voor hoogwaardige kennis- en expertise ontwikkeling op het gebied van integriteit binnen de (semi-) publieke sector. BIOS, geïnitieerd en ondersteund door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is ondergebracht bij het CAOP, het kennis- dienstencentrum op het terrein van arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen in het publieke domein. Het bureau heeft als doelstelling meegekregen om het leerproces op het gebied van integriteit te bevorderen, zodat overheden zoveel mogelijk in staat worden gesteld om zélf invulling te kunnen geven aan het integriteitsbeleid. Dit vanuit de overtuiging

dat integriteit een kernwaarde is van de overheid en deze organisaties zelf primair verantwoordelijk zijn en blijven voor het integriteitsbeleid. BIOS stimuleert en ondersteunt overheden daar echter bij en voorkomt dat elke organisatie zelf het 'integriteitswiel' geheel opnieuw moet uitvinden.

In het kader van de Dag van de Integriteit presenteert BIOS u, met bijzonder veel trots, het Jaarboek Integriteit 2010. Zowel de dag als het jaarboek zijn geen eenmalige initiatieven, maar zullen vanaf nu jaarlijks terugkeren. Ze hebben als doel om de verschillende visies en ontwikkelingen met betrekking tot dit beleidsthema te presenteren. Het gaat erom om het thema integriteit duurzaam onder de aandacht te houden en de discussie vanuit verschillende perspectieven te blijven voeren.

Alain Hoekstra  
*Hoofd BIOS*

# INLEIDING

Het integriteitsbeleid is binnen de overheid in de afgelopen 15 jaar sterk in ontwikkeling. Gedurende de eerste periode lag de nadruk op het formuleren en uitrollen van allerlei regelingen, codes en maatregelen. Inmiddels zijn we in een fase aanbeland waarin wordt onderzocht hoe de implementatie en werking van die regelingen en activiteiten verloopt. Het Jaarboek Integriteit wil een belangrijke bijdrage leveren aan het nadenken over en de vormgeving van het integriteitsbeleid. Het boek heeft een praktische inslag; tegelijkertijd wordt nadrukkelijk de verbinding gezocht met de belangrijkste recente wetenschappelijke inzichten. Op die manier moet het Jaarboek aantrekkelijk zijn voor iedereen die actief betrokken is bij het werken aan een integere overheid. Daarbij denken we in ieder geval aan integriteitsfunctionarissen, vertrouwenspersonen, controllers, auditors, HRM-ers en managers met de taken of interesse op het gebied van integriteit. En hoewel de publieke sector steeds voorop staat, we menen dat de verschillende bijdragen ook interessant zijn voor andere sectoren als de zorg, onderwijs, de financiële wereld en de bouw. Naast verschillen zijn er natuurlijk ook een groot aantal overeenkomsten tussen de verschillende sectoren.

[1] Met dank aan Sacha Spoor voor haar commentaar op het concept van deze bijdrage.

In deze inleiding geven we aan wat de lezer in dit boek kan verwachten. Verschillende auteurs zijn benaderd om hun visie op integriteit en integriteitsbeleid te geven. Daarnaast worden ook vijf 'best practices' beschreven en is een drietal interviews opgenomen. In paragraaf 3 geven we een overzicht.

Eerst beschrijven we in paragraaf 1 de visie van vijf experts die vanuit hun verschillende disciplines hun opvattingen geven over de huidige stand van zaken en de toekomst van het Nederlandse integriteitsbeleid. De experts die hierop zijn bevraagd zijn Ron Niessen, Mark Bovens, Leo Huberts, Ronald Jeurissen en Lucas Lombaers.<sup>[2]</sup>

In paragraaf 2 bespreken we een fascinerende stelling van Mark Bovens: 'Een volledig integere overheid is uiteindelijk een inflexibele, inefficiënte en daarmee ook een inhumane overheid'.<sup>[3]</sup> Deze stelling vraagt om een antwoord, anders zouden we verplicht zijn om op de cover van dit boek een waarschuwing te moeten zetten: pas op, integriteitsbeleid kan meer kapot maken dan je lief is!

[2] We danken Prof. Mr. Ron Niessen (Bijzonder hoogleraar Ien Dales leerstoel, UvA), Prof. dr. Marc Bovens (UU), Prof. dr. Leo Huberts (VU), Prof. dr. Ronald Jeurissen (Nyenrode) en drs. Lucas Lombaers (directeur van de directie Arbeidszaken Publieke Sector, BZK) voor hun medewerking.

[3] M. Bovens (2006), 'Het ongelijk van Dales. Over de onbedoelde negatieve effecten van het integriteitsbeleid', *Bestuurskunde*, nr. 1, blz. 64-74.



## 1. EXPERTS AAN HET WOORD

De aandacht voor het thema integriteit keert, sinds het door Ien Dales in 1992 op de agenda is gezet, met enige regelmaat terug in discussies in de media, de politiek en in de wetenschap. De aandacht voor het thema varieert echter in de loop van de tijd. Veelal zijn het schendingen en schandalen, of onderzoeksrapporten waaruit blijkt dat het met het integriteitsbeleid niet goed zou zijn gesteld, die de aandacht voor het thema weer doen oplaaien, waarna het weer wat wegzakt. Tijdens een expertbijeenkomst waaraan verschillende wetenschappers en beleidsmakers deelnamen is het integriteitsbeleid geanalyseerd: Zijn we op de juiste weg? Werkt het integriteitsbeleid? Zijn er voldoende maatregelen of staan we nog maar aan het begin en ligt er slechts het fundament voor een groter 'integriteitsbouwwerk'? Vanuit de terugblik zijn we op zoek gegaan naar de belangrijkste trends, ijkpunten en ontwikkelingen voor de komende 5 à 10 jaar. Deze vragen leverden een grote verscheidenheid aan meningen, standpunten, verwachtingen en wensen op. Ook bleken sommigen iets anders te wensen dan ze verwachtten. Kort samengevat zijn er drie thema's te onderscheiden: stilstand (is achteruitgang?), verbreding en verdieping.

### **Stilstand (is achteruitgang?)**

Verschillende hoogleraren verwachten dat bestuurders en leidinggevendenden tevreden achterover zullen leunen: de basisnormen zijn grotendeels geïmplementeerd (de vinkjes of kruisjes zijn gehaald), de organisatie is doorgelicht, er is een gedragscode, er zijn regelingen voor nevenwerkzaamheden en relatiegeschenken en functieroulatie is normaal (Niessen). Integriteit was begin jaren negentig een nieuw onderwerp dat snel

een belangrijke plaats op de bestuurlijke agenda heeft gekregen. Dit resulteerde in de nieuwe Ambtenarenwet in 2006 waarin is opgenomen dat alle overheidsorganisaties verplicht integriteitsbeleid moeten ontwikkelen. Verwacht mag worden dat zonder nieuwe incidenten de aandacht en alertheid zal verslappen. Thema's hebben immers hun eigen levenscyclus: integriteit is natuurlijk een ontzettend belangrijk thema, maar het is maar één thema onder velen, en ieder thema heeft een eigen houdbaarheidsdatum (Huberts).

Misschien is dit ook niet heel erg, wellicht moeten we het probleem ook niet overdrijven. Volgens Bovens valt het best wel mee met de fraude en corruptie in Nederland, al die aandacht voor integriteit staat daarom in geen verhouding tot de grootte van het probleem. Zijn betoog luidt kortweg als volgt: aangezien het niet is aangetoond dat in de afgelopen jaren de corruptie in ons land sterk is toegenomen, moet de huidige aandacht voor integriteit als onevenredig worden gekwalificeerd. Dit is schadelijk voor het openbaar bestuur in termen van imago, geld en slagvaardigheid. Er is dan ook vooral behoefte aan een time-out. Bovens pleitte op deze manier al in de Staatscourant van 8 mei 2005 voor een 'time-out rond integriteit' en noemt integriteit één van de meest overschatte thema's in het openbaar bestuur.

'Al die aandacht voor integriteit staat in geen verhouding tot de aard van het probleem... Wie de onderzoeksrapporten leest, ziet telkens hetzelfde patroon: er wordt gegeneraliseerd op basis van individuele gevallen of op basis van opinies. Of het integriteitbegrip wordt zo ver opgerekt dat zelfs de schijn van belangenverstrengeling – waarbij er dus feitelijk niets aan de hand is – al tot machtsbederf wordt gerekend.

Vaak wordt voetstoots aangenomen dat integriteit een serieus probleem is en wordt de staf gebroken over het ontbreken van codes of andere maatregelen. Natuurlijk zijn er gevallen van ambtelijke corruptie in ons land en natuurlijk moet daar wat aan worden gedaan. Maar de aard van die corruptie rechtvaardigt niet de permanente staat van waakzaamheid waarin het openbaar bestuur al jaren wordt gehouden. Corruptie in Nederland blijft een zaak van kleine krabbelaars, van parkeerwachters die de verleiding niet kunnen weerstaan, van gevangenisbewaarders die te amicaal worden, van burgemeesters en wethouders die iets te makkelijk hun keuken laten verbouwen of hun stoepje laten bestraten.

Op deze manier beargumenteerd is minder aandacht voor dit thema wellicht een zegen. Echter, klopt de argumentatie? Huberts meent bijvoorbeeld dat we niet te vroeg zelfvoldaan moeten zijn: we hebben nog te weinig kennis over de omvang van het probleem. Bovens kijkt met name naar veroordelingen; dat geeft een indicatie maar meer ook niet.

Niessen meent dat stilstand wel degelijk achteruitgang is. Ter illustratie geeft hij een kijkje in de toekomst: er woedt een stille veenbrand, terwijl – zoals dat gaat in de beleidslevenscyclus – de aandacht en alertheid voor integriteit verslapt is!

‘Het is medio 2017. Grote integriteitsincidenten zijn de laatste tijd niet in het nieuws gekomen. Er is sprake van intimidatie, gericht tegen inspecteurs, maar die schamen zich ervoor dat op te biechten aan hun meederen. Op slinkse wijze weten sommigen de waarborgen die functiescheiding zou bieden te omzeilen. En die veenbrand gaat nog verder. Vertrouwelijke informatie uit politie- en inlichtingendossiers worden gelekt naar criminelen en naar inlichtingendiensten van andere landen, zonder dat er maar iets van te zien is. Ambtenaren worden geacht, midden in de maatschappij te staan. Zij worden aangemoedigd om in besturen van culturele en welzijnsinstellingen zitting te nemen.

Zij doen dit maar al te graag, want zij kunnen met de vergoeding die ze voor hun bestuurslidmaatschap krijgen, hun karige ambtelijke inkomen aanvullen. En het levert vrijkaartjes op voor premières en concerten, en studiereisjes naar het Louvre in Parijs, het Prado in Madrid, de Hermitage in St. Peterburg, om maar wat te noemen. Het is medio 2017 en niemand heeft iets in de gaten. Niemand ruikt de geur van bederf die de veenbrand veroorzaakt. Niemand trekt parallellen met wat in de jaren 2000–2009 is gebeurd. Er is geen continuïteit in kennis; er is geen collectief geheugen; iedereen is immers verplicht mobiel geworden.

Tot slot spreekt hij de wens uit dat we misschien maar moeten hopen op een incident om op die manier weer aandacht voor het thema te krijgen. In hoofdstuk 2 staat de uitwerking van zijn verhaal.

Concluderend: stilstand kan een zegen zijn. Steeds meer bestuurders en ambtenaren klagen over integriteitsmoeheid. Met doorgeschoten beleid is niemand geholpen. En managers hebben meer zorgen dan alleen integriteit: de druk om te presteren met minder ambtenaren wordt steeds groter. Stilstand kan echter ook achteruitgang zijn. Dan wordt de wens dat er weer eens een stevig incident is, haast begrijpelijk, hoe paradoxaal dat ook is – willen we immers niet juist incidenten voorkomen? Stilstand is funest als er inderdaad sprake is van een veenbrand; dan is iedere vorm van zelfgenoegzaamheid een zonde. Ook wist Dales al: integriteit vereist permanente waakzaamheid. Het gevaar van stilstand is dat de inspanningen uit het verleden om het onderwerp integriteit op de agenda te krijgen en te houden, teniet worden gedaan.

### **Verbreding**

Jeurissen meent dat de overheid goed op weg is (er is veel beleid, zoals ook uit onderzoeken blijkt) maar vraagt zich af of dit wel de goede weg is. Volgens hem hanteren velen nog steeds een te smalle definitie waarin integriteit wordt gelijkgesteld aan het

voorkomen van fraude en corruptie. Integriteit kan echter veel breder zijn en worden gekoppeld aan goed ambtenaarschap (en integriteitsbeleid aan goed werkgeverschap). Integriteit staat dan voor een professionele verantwoordelijkheid: van ambtenaren wordt geëist dat ze de goede dingen doen (het publieke belang dienen) op een goede manier. Jeurissen stelt niet alleen voor om de definitie te verbreden, hij wil ook naast een negatieve benadering (nadruk op regels, wilskrachtondersteunende maatregelen en handhaving) meer investeren in een positieve benadering waarin waarden centraal staan, waarin integriteit staat voor een ideaal (en niet een minimale norm) en integriteit wordt gekoppeld aan de primaire werkzaamheden van ambtenaren. Integriteit stelt dan niet zozeer grenzen aan het handelen van ambtenaren, maar verwoordt zin en betekenis van het ambtenaarschap. Integriteit moet dan niet alleen betrekking hebben op de randzaken als relatiegeschenken, declaraties en nevenwerkzaamheden – hiervoor zijn ambtenaren niet aangesteld – maar op het primaire werk: is het handelen van ambtenaren zorgvuldig en uitlegbaar? In hoofdstuk 10 beschrijven zijn collega's Karssing en Spoor een verdere uitwerking van deze Nyenrode visie.

De overige experts onderschrijven deze aanpak waarin integriteit een volwassen onderwerp wordt dat niet slechts verwijst naar incidenten en normovertredingen. Huberts stelt bijvoorbeeld voor om integriteit in te bedden in een bredere visie op goed bestuur. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat integriteit niet langer een op zichzelf staand onderwerp is, maar een aspect van goed ambtelijk handelen. In hoofdstuk 4 werken Van den Heuvel en Huberts dit iets verder uit.

Concluderend: misschien is een time-out nodig ten aanzien van beleid dat is gericht op het steeds verder minimaliseren van de vrije handelingsruimte van ambtenaren door het formuleren van regels, voorschriften en procedures. Echter, dat is geen reden om zelfgenoegzaam achterover te leunen; eerder is een extra investering en koerswijziging nodig waarin

integriteit veel breder en positiever wordt opgepakt. Integriteit kan dan een ideaal zijn, de verwoording van de morele opdracht van ambtenaren. Huberts wijst wel op het gevaar van integritisme: als je niet oppast wordt alles onder de noemer integriteit geschaard en raak je ieder onderscheidend vermogen kwijt. Er is sprake van integritisme wanneer te gemakkelijk of ten onrechte gekeken en geoordeeld wordt in termen van integriteit. Integritisme doet zich ook voor wanneer integriteitsoordelen ten onrechte worden veralgemeniseerd: 'Wanneer een minister op kosten van een aannemer een schaatskampioenschap in Zwitserland bezoekt, dan kan dat gedrag met goede redenen niet-integer genoemd worden. Een andere vraag is of deze handeling zo essentieel is als indicator voor het gehele doen en laten van de functionaris dat dit feit voldoende is om de minister niet-integer te noemen.'<sup>[4]</sup>

### **Verdieping en vooruitkijken**

De meeste experts zetten zich af tegen meer wet- en regelgeving op het gebied van integriteit. Net als Jeurissen vindt ook Bovens dat het accent op een regelgerichte benadering nu moet worden verschoven naar een meer waardengerichte benadering, waarin de nadruk ligt op de internalisatie van normen, op het veranderen van de bedrijfscultuur. Niet via landelijke registers en regels, maar door het een standaard onderdeel te maken van de bedrijfscultuur, via HRM beleid, via personeelsbeleid. Op twee punten geeft Bovens aan dat er wel aanvullende regels nodig zijn: de klokkenluiders en de partijfinanciering. Hij pleit voor één landelijke klokkenluiderswet voor de publieke als private sector, in plaats van kleine, afzonderlijke regelingen voor verschillende sectoren. Liefst naar analogie van de Public Information Disclosure Act in Engeland. Daarnaast is zijn inschatting dat partijfinanciering de komende jaren een groot onderwerp gaat worden, waarbij de rol van

---

[4] L. Huberts (2005), *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...*, oratie, VU Amsterdam.

giften en schenkingen zeer belangrijk gaat worden. Hij constateert een verandering van politieke partijen met een verenigingsstructuur, die langdurig goed georganiseerd zijn, naar partijen die veel meer het karakter van een beweging hebben, die kortstondig opkomen en verdwijnen, die een geïmproviseerde organisatiestructuur hebben. Dit zal waarschijnlijk samen opgaan met campagnes die veel geld kosten, met een meer Amerikaanse manier van campagne voeren. In hoofdstuk 5 geven Bovens en Pikker een samenvatting van hun onderzoek naar het functioneren van de klokkenluiders-regeling en hun aanbevelingen.

Huberts geeft aan dat met betrekking tot het thema integriteit prioriteiten moeten worden gesteld en keuzes moeten worden gemaakt waarop het beleid zich de komende jaren zou moeten richten. Welke beleidsinstrumenten die her en der zijn ingevoerd werken echt? Ook pleit hij voor meer aandacht voor integriteit in de politiek en onder politici (die veel voor ambtenaren regelden en minder voor zichzelf), als ook voor integriteit en ethiek in bedrijfsleven en de private sector (het is niet louter een probleem van de publieke sector; zo leert de economische crisis). Tot slot noemt ook hij het belang van het melden van schendingen door burgers inclusief het klokkenluiden. Het ministerie van BZK zou veel meer moeten inzetten op een nieuwe bestuursfilosofie, gericht op goed besturen met het serieus nemen van integriteit, in relatie tot democratie en effectiviteit. Een interessante ontwikkeling is in dat opzicht de recente *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur*. *Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### **Frappez-toujours**

Lombaers is van oordeel dat integriteit een onderwerp is waar permanent aandacht voor moet zijn. Integriteit is een basiswaarde voor goed bestuur. Het openbaar bestuur dient daar permanent aan te werken. Goed

beleid en instrumentarium helpt daarbij. Het beeld van Lombaers is dat er inmiddels een stevig bouwwerk van allerhande regelingen en instrumenten bestaat. Een flink aantal daarvan is verankerd in de wet. Andere hebben de vorm van een basisnorm. Het Bureau Integriteit Openbare Sector kan organisaties helpen bij de invoering en verspreidt best practices, zo stelt Lombaers.

Evaluaties laten zien dat publieke organisaties het beleid in toenemende mate toepassen, maar tevens blijkt dat de toepassing op een aantal punten nog verbeteringen behoeft. Hieraan gerelateerd pleit hij voor een verschuiving van de aandacht voor beleid, instrumenten en regelingen, naar de feitelijke toepassing/praktijk. Het gaat uiteindelijk immers niet om het beleid, maar om het bewerkstelligen van het beoogde. In die omslag van beleid naar doelrealisatie ligt bij uitstek een rol voor de wetenschap. Een taak om te onderzoeken of organisaties die al dat beleid toepassen, zich ook daadwerkelijk meer integer gedragen. Daarnaast werd door Bovens gesproken over de klokkenluiders waarbij hij verwees naar ervaringen in het buitenland. Ook het instituut in Engeland, waar Bovens op doelde vindt Lombaers inspirerend. Het interessante aan de ervaringen van dat instituut dat al bijna 15 jaar bestaat, is dat zij met name invloed proberen uit te oefenen op de cultuur in organisaties, om een sfeer te creëren binnen organisaties waarbij het openstaan voor signalen voor dingen die niet goed gaan serieus wordt genomen en lonend wordt gevonden. In Nederland heeft het woord klokkenluider een negatieve connotatie van matenaaier, oncollegiaal. In Engeland zie je dat organisaties langzaam begrijpen dat het ook in hun eigen belang is om hier op een goede manier aandacht aan te besteden en een klimaat te creëren waarbij van fouten geleerd wordt. Naar aanleiding van de evaluatie van de oude regeling, heeft de minister opdracht gegeven met urgentie te werken aan een nieuwe regeling. In hoofdstuk 6 beschrijft Belling de stappen die zijn gezet.

## 2. EEN INHUMANE OVERHEID?

Integriteit is van wezenlijk belang voor alle arbeidsorganisaties. Zowel voor publieke, als private organisaties, als voor alle hybride tussenvormen die in de loop van de tijd zijn ontstaan. We sluiten ons aan bij de oproepen van Lombaers en Niessen om blijvend aandacht te besteden aan het onderwerp integriteit. Dat is nu belangrijker dan ooit. In tijden van laagconjunctuur verschuift de focus vaak naar het primaire proces; minder ambtenaren, scherpere targets, het schrappen van managementlagen. Integriteit verwordt dan vaak tot een luxe goed, tot iets staf-achtigs, iets dat men zich even niet meent te kunnen permitteren.<sup>[5]</sup> Toezicht en controle nemen af, procedures worden afgekort, meer werk met minder mensen en een lat die constant hoger wordt gelegd. Onderzoeken wijzen dan ook niet voor niets uit dat organisaties, juist ten tijde van economische neergang, extra kwetsbaar worden voor integriteitsschendingen.<sup>[6]</sup>

Overigens, we zijn niet heel pessimistisch. We moeten ook onze zegeningen tellen. Er gebeurt een hoop. Talloze goede initiatieven zien we ontstaan bij de overheid. Niet alleen bij omvangrijke gemeentelijke integriteitsbureaus zoals in de gemeente Amsterdam. Steeds vaker zien we ook dat overheden integriteitscoördinatoren en –functionarissen instellen die met relatief bescheiden middelen zinvol werk verrichten. Soms opereren zij op decentraal niveau, maar ook dan vervullen zij een belangrijke coördinerende rol waardoor eenheid in het integriteitsbeleid kan worden gerealiseerd. Naast de coördinerende rol is hun belangrijkste taak om het (top en midden) management te ondersteunen en te adviseren zodat deze hun verant-

woordelijkheid op integriteitsgebied invulling kunnen geven. Deze functionarissen vervullen een cruciale rol met betrekking tot de organisatie van integriteit. Dit organisatorische aspect van de integriteitsfunctie is de afgelopen jaren sterk onderbelicht gebleven. Zowel binnen de wetenschap, de praktijk en in het beleid. De focus lag vooral op de inputs: de wetten, regels en instrumenten waarmee het beleid invulling wordt gegeven. Het is nu tijd om na te denken over de wijze waarop de inputs, via de outputs tot hun effect kunnen komen. Het gaat er met andere woorden om hoe de integriteitsorganisatie wordt ingericht (throughput), hoe integriteit geïnstitutionaliseerd kan worden zodat het een duurzaam en bestendig onderwerp binnen de organisatie kan worden, zodat het de aandacht krijgt die het verdient en zodanig verankerd is, dat het niet meer van agenda geraakt. Een schone taak voor de nog nieuwe functie van de integriteitsfunctionaris, die zich nog verder moet uitkristalliseren en professionaliseren, om hier een bijdrage aan te leveren.

De opvattingen van Bovens prikkelen, ze zijn duidelijk en scherp, maar toch wijzen we ze deels af. Zijn stelling ‘Een volledig integere overheid is uiteindelijk een inflexibele, inefficiënte en daarmee ook een inhumane overheid’ is een waarschuwing, maar naar onze mening niet zozeer tegen integriteitsbeleid op zich, maar tegen een verkeerde aanpak van dit beleid. We gaan hier wat dieper op in om zo onze eigen positie te verhelderen. Bovens stelt dat de aandacht voor het thema integriteit in geen verhouding staat tot de aard en omvang van het probleem.<sup>[7]</sup> Hij betoogt dat de huidige aandacht voor integriteit als onevenredig moet worden gekwalificeerd aangezien niet is aangetoond dat corruptie in ons land sterk is toegenomen. Bovens heeft gelijk als

[5] Hoekstra, A. (2005), *Integriteitsbeleid binnen de publieke sector; hype, luxe of noodzaak?* Bestuurskunde, jrg. 14, nr. 7/8, december 2005. blz. 68–77.

[6] Zie bijvoorbeeld: BusinessWeek. Corporate Executive Board. Employee Fraud and Misconduct. June 12, 2009: [http://www.businessweek.com/managing/content/jun2009/ca20090612\\_156983.htm](http://www.businessweek.com/managing/content/jun2009/ca20090612_156983.htm);

[7] Deze passage is deels gebaseerd op een verdere aanvulling op: A. Hoekstra en E. Karssing (2005), Integriteit is geen overschat thema. *Staatscourant* nr. 81, 27 april 2005. p. 7. Zie ook L. Huberts e.a. (2006), ‘Is het glas half vol of half leeg. Over corruptie in Nederland’, *Bestuurskunde*, nr. 1, blz. 53–63.

hij stelt dat er geen onderzoeken voorhanden zijn die feitelijk aantonen dat corruptie een groot probleem is in Nederland. Maar hij hanteert naar onze mening een te smalle definitie van integriteit. Hij verengt het tot de afwezigheid van corruptie. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat integriteit meer omvat. Het geeft niet alleen de mate van onkreukbaarheid aan, maar het is ook een maatstaf van goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap. Het sluit daarmee aan op thema's als onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en het respectvol bejegenen van burgers en collega's. Deze thema's strekken verder dan niet-corrupt zijn. Als we het integriteitsbegrip zo opvatten dan is de conclusie van Bovens niet langer houdbaar.<sup>[8]</sup> Ook stelt Bovens dat de ernst van het probleem wordt overschat omdat er maar relatief weinig corruptiezaken aan het licht komen en bewezen worden. Ook deze veronderstelling behoeft volgens ons nuancering. Veel zaken worden niet ontdekt doordat corruptie altijd een heimelijke activiteit is, er meestal geen sprake is van persoonlijke slachtoffers, potentiële melders aarzelingen hebben om het aan te kaarten, en overheden vaak geen aangifte blijken te doen. Dat betekent niet dat ze er niet zijn. Verder is corruptie strafrechtelijk een lastig te bewijzen misdrijf, zodat de lage cijfers over veroordelingen weinig zeggen. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat slechts een topje van de ijsberg aan het licht komt. Als bovendien integriteit breder wordt opgevat dan louter omkoping, dan is het probleem groter dan het handje vol veroordelingen waar Bovens het over heeft. In de derde plaats bagatelliseert Bovens het probleem door te stellen dat het in Nederland louter gaat om kleine bagatellen. Wij constateren dat het vaak begint met kleine misdragingen die ernstiger worden en misschien wel uitmonden in corruptie indien ze niet worden

[8] Zie ook: Van der Meer en Raadschelders (2003), *Maladministration in the Netherlands in the 19 th. and 20 th centuries*, in: Tiisonen (2003), *The history of corruption in central government. L'histoire de la corruption au niveau du pouvoir central*. Cahier d'histoire de l'administration no.7. IOS Press.

gecorrigeerd. Daarnaast verzieken ook de kleine integriteitsaantastingen de cultuur in een organisatie en zetten aan tot soortgelijk gedrag bij anderen. Bovendien hebben integriteitsschendingen die gepleegd worden bij een bepaald overheidsonderdeel een negatieve uitstralende werking naar de gehele overheid. Elke schending (ook een kleine) heeft onmiskenbaar een negatieve invloed op het vertrouwen van de burger in de overheid in den brede. Tot slot doet Bovens de burgers ernstig te kort als hij vooronderstelt dat het investeren in integriteitsbeleid leidt tot afnemend vertrouwen van de burgers in de overheid, alsof zij geen onderscheid kunnen maken tussen het belang van het voeren van preventief beleid en de mate van integriteit van de overheid.<sup>[9]</sup> Het wekt juist meer vertrouwen indien schandalen tijdig aan het licht komen door het voeren van een goed integriteitsmanagementsysteem dan dat schandalen exploderen doordat de situatie te lang verwaarloosd is gebleven en onvoldoende preventieve maatregelen voorhanden waren.

Op andere onderdelen zijn wij het echter zeer met Bovens eens. Wij delen zijn zorg over de schadelijkheid van het beeld dat de media schetsen over de integriteit van ambtenaren en bestuurders. Niet al te gauw moet elk akkefietje van het predikaat niet-integer worden voorzien. Anders is er sprake van de door Huberts benoemde kwaal 'integritisme'. Vooral de media lijken verantwoordelijk voor deze pathologie. De manier waarop deze via grootschalige WOB verzoeken het declaratiegedrag van bestuurders aan de kaak proberen te stellen en de wijze waarop bijvoorbeeld de declaratie van de zonnebril van Minister Bos breed wordt uitgemeten in de pers, is hoogst bedenkelijk. Als de rol van de media doorschiet van waakhond naar die van valse bijthond dan schaadt dat het vertrouwen van de burger in de overheid. Iemands integriteit in twijfel trekken

[9] Zie ook: OECD (2008), *Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*.

is een ernstige aantijging. Dat moet gestoeld zijn op gedegen onderzoek, of zoals Niessen stelt: integriteit vergt integraliteit. Dat wil zeggen dat daarbij alle relevante feiten en omstandigheden in de overwegingen moeten worden betrokken, voordat tot een oordeel kan worden gekomen.<sup>[10]</sup> Ook zijn wij het met Bovens eens als hij wijst op het gevaar van een teveel aan regels en procedures die de bewegingsvrijheid van ambtenaren beperken. Dit brengt hoge kosten met zich en heeft een negatief effect op de creativiteit, slagvaardigheid en de motivatie van publieke functionarissen. De huidige tendens om integriteitsbeleid positiever te formuleren (waar ook Jeurissen voor pleit) en te investeren in moreel oordeelsvermogen, in ambtelijke professionaliteit, in een open en kritiektolerante organisatiecultuur en in het ondersteunen van managers om integriteit op een positieve manier te agenderen, biedt in dit opzicht perspectief. Daarom bepleiten wij in tegenstelling tot Bovens niet voor een time-out rond integriteit, maar voor een nieuwe ronde waarin deze positievere en bredere benadering nadrukkelijker wordt gestimuleerd.

De hoop dat incidenten integriteit weer stevig op de agenda zet is begrijpelijk, maar ons inziens onjuist. Aandacht voor integriteit is nodig, juist ook als er geen incidenten zijn. De manager en de integriteitsfunctionaris moeten met de aandacht voor integriteit als het ware tegen de stroom in bewegen om preventief te kunnen werken. Wanneer er een incident is, dan is er bij medewerkers van de organisatie veel aandacht voor integriteit, maar dat is veelal negatieve aandacht: er is iets mis, het betreft meestal niet het eigenlijke werk, maar eerder misbruik van mogelijkheden; het betreft niet iedereen, maar enkele medewerkers; het is, met andere woorden, in alle opzichten van het woord een incident. Veel van de tijd en aandacht gaan dan zitten in het aanpakken van het probleem, het temperen

van geruchten en speculaties en het bedenken van nieuwe regels en procedures. Daar staat tegenover dat in tijden dat er geen incidenten zijn, de managers en de integriteitsfunctionaris de aandacht voor integriteit juist moeten vasthouden. In de praktijk werkt dit vaak precies omgekeerd doordat met de medewerkers wordt meebewogen. Na een incident is er veel aandacht voor integriteit, maar slechts voor korte duur. De aandacht zakt, zodra het incident is afgehandeld, weer naar een laag niveau. De maatregelen en regels die voortkomen uit het managen van het incident zijn incidentregels. Typerend voor deze regels en maatregelen is dat ze voor iedereen gelden maar slechts betrekking hebben op een kleine groep medewerkers, en meestal niet betrekking hebben op het reguliere werkproces maar op de randvoorwaarden daarvan. De gewenste reactie van het management en de integriteitsfunctionaris zou eerder 'tegenconjunctureel' moeten zijn. Wanneer de verontwaardiging, speculaties en zorgen van de medewerkers op het hoogtepunt zijn, moeten zij juist door zorgvuldige informatieverschaffing de aandacht voor het incident proberen te kanaliseren en temperen. Daar staat tegenover dat wanneer de aandacht van medewerkers in de afronding van het incident afzwakt, zij zich juist moeten inspannen om de aandacht voor het onderwerp vast te houden. De (integriteits)regels, maatregel en activiteiten die daarvoor nodig zijn, zijn veel directer gerelateerd aan het alledaagse werk van medewerkers, en zijn ook voor alle medewerkers aanspreekbaar en toepasbaar.<sup>[11]</sup>

### 3. OPBOUW VAN HET BOEK

De redactie heeft ervoor gekozen om een afwisselend boek samen te stellen. In de eerste plaats zijn verschillende gerenommeerde auteurs gevraagd om een

[10] Niessen, C.R. (2003), *Ambtenaar in de overheidsorganisatie. Studiepockets staats- en bestuursrecht*. Kluwer. blz. 58–59.

[11] Vgl. E. Karssing en R. Wirtz (2008), 'Uit de boekenkast van de bedrijfsethiek 31', *Tijdschrift voor compliance*, jrg. 8, juli/augustus, blz. 147-149.

bijdrage te leveren in de vorm van een zelfstandig hoofdstuk: Ron Niessen, Hans van den Heuvel en Leo Huberts, Mark Bovens en Gerold Pikker, Alex Belling, Paul van Tongeren en Marcel Becker, Edgar Karssing en Sacha Spoor, en Tica Peeman.

Vervolgens zijn een aantal mensen benaderd voor een interview. Dit zijn allen hoofdrolspelers bij het werken aan een integere overheid. Deels als integriteitsfunctionaris, deels als bestuurder: Andrée van Es, Alfred van Hall, Jur Teders, John Dirks en Alex Belling. Voor dit jaarboek hebben we expliciet ervaring voorop gezet; in het volgende jaarboek willen we heel nadrukkelijk de jonge generatie aan het woord laten.

We wisselen door het boek heen de hoofdstukken van de auteurs af met de interviews. Aan het einde van het boek is ook een aantal 'best practices' opgenomen, goede ervaringen die navolging verdienen. Tot slot kunt u het productaanbod van BIOS terugvinden.

Hoofdstuk 2 is een bewerking van de lezing van Ron Niessen waaraan hiervoor werd gerefereerd. Niessen, de Ien Dales hoogleraar, kijkt in 2017 terug op de komende jaren bij het vergeten jubileum van de toespraak van Ien Dales. Hij ziet een veenbrand woeden en roept op tot waakzaamheid: wakker blijven!

Hoofdstuk 3 is het interview met Andrée van Es, directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ze geeft aan dat Nederland ergens in de top tien staat wanneer je het integriteitsbeleid vergelijkt met dat van andere landen. Maar we zijn pas halverwege wanneer we de ontwikkeling van het integriteitsbeleid lokaliseren op een denkbeeldige lijn tussen begin- en eindpunt. Van Es laat duidelijk merken dat ze niet van plan is om het integriteitsbeleid onder haar zeggenschap te laten versloffen.

Na de terugblik op de toekomst in hoofdstuk 2 wordt in hoofdstuk 4 de stand van zaken aan het einde van het jaar 2009 beschreven: bestuurlijke integriteit vandaag. Hans van den Heuvel en Leo Huberts gaan in op de begrippen integriteit en integritisme en de ontwikkeling die het integriteitsbeleid heeft doorgemaakt. Daarna beantwoorden ze de vraag hoe bestuurders en ambtenaren over integriteit en integriteitsschendingen oordelen en werpen ze een blik in de toekomst.

In 2008 zijn de klokkenluidersregelingen op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geëvalueerd. De redactie meent dat dit een belangwekkend rapport is voor iedereen die mede bijdraagt aan de vormgeving van integriteitsbeleid. Mark Bovens en Gerold Pikker, de auteurs van het onderzoeksrapport, schetsen daarom in hoofdstuk 5 de hoofdlijnen en de bevindingen van dat onderzoek en trekken daar lessen uit voor integriteitsfunctionarissen en voor de wetgever.

Het rapport van Bovens en Pikker is niet onopgemerkt in een ladekast verdwenen. De redactie heeft daarom aan Alex Belling gevraagd om kort aan te geven welke acties zijn gevolgd op het verschijnen van het eindrapport. Hij heeft binnen het ministerie van BZK meegewerkt aan de totstandkoming van een nieuwe klokkenluidersregeling voor Rijk en Politie en zal in hoofdstuk 6 ingaan op de aanbevelingen van beide onderzoekers, in het bijzonder op welke wijze de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met die aanbevelingen is omgegaan.

Hoofdstuk 7 is een interview met Alfred van Hall, dijkgraaf van het waterschap Hunze en Aa's. Integriteit is voor Van Hall veel meer dan de bonnetjes, suikerzakjes en skyboxen. Het is echter een moeilijk thema en lastig in woorden te vangen. Van Hall gebruikt de avocado als metafoer. Die heeft een harde kern en flexibel, zacht vruchtvlees. Je normen en waarden vormen je basis, je grondhouding, je principi-



pes: de harde pit. Dit is je kernwaarde, die overeind blijft als de druk in het politieke krachtenveld wordt opgevoerd.

In hoofdstuk 8 bespreken Paul van Tongeren en Marcel Becker, twee filosofen uit Nijmegen, de deugdeethiek als een alternatieve benadering voor het verbinden van integriteit met regels en codes. Ze benoemen de vier kardinale deugden: moed, maat, rechtvaardigheid en verstandigheid. De integere ambtenaar of bestuurder is dan degene die verstandig, rechtvaardig, moedig en maatvol de dingen weet te doen die hem vanuit zijn taak te doen staan. En de deugdzame ambtenaar is niet deugdzam omdat hij het goed heeft gedaan, maar omdat hij probeert nog beter te worden.

In hoofdstuk 9 wordt de ideale integriteitsfunctionaris neergezet als een rebel met kardinale deugden. Langzamerhand gaan de eerste integriteitsfunctionarissen met pensioen. Een goede reden om hen nog één keer aan de tand te voelen en te vragen welke wijze lessen zij hebben voor de integriteitsfunctionaris van vandaag. Aan het woord komen Jur Teders, oud-directeur Integriteit van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004-2007), Alex Belling, voormalig coördinator van het overheidsbrede integriteitsbeleid op het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002-2008), en John Dirks, oud-portefeuillehouder integriteit van het politiekorps Midden en West Brabant (2003-2009).

Edgar Karssing en Sacha Spoor menen dat Nederland toe is aan de derde generatie integriteitsbeleid. In hoofdstuk 10 geven ze aan dat integriteit 3.0 kort gezegd staat voor zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen. Integriteit wordt gekoppeld aan kwaliteit en effectiviteit van werken. Integriteit is niet langer een hygiënefactor; in het beleid ligt de nadruk op managen vanuit vertrouwen, op kaders bieden en verantwoording vragen, op beroepstrots en organisatieleren.

In hoofdstuk 11 bekritiseert Tica Peeman de Tayloriaanse bureaucratie en bespreekt ze de kenmerken van high trust organisaties. High trust organisaties hebben als grote gemene deler dat de medewerkers alle vertrouwen krijgen en dus veel ruimte om zelf invloed uit te oefenen en zelf over hun werk te beslissen. Peeman benoemt 'de belangrijke en schone taak van de managers binnen de overheid voor de komende tijd. Zelf voorbeeld zijn, de cultuur en visie over integriteit uitdragen en daarin bovenal transparant zijn'.

Organisaties kunnen veel van elkaar leren, waardoor ze niet opnieuw het wiel uit hoeven te vinden. Het boek wordt afgerond met de beschrijving van vijf 'good practices', met dank aan De Nederlandsche Bank, Provincie Limburg en de gemeenten in Zuid-Limburg, Politie Amsterdam-Amsteland, Waterschap Zuiderzeeland en gemeente Eindhoven.

Een woord van dank. De redactie bedankt Suzanne Verheij en Sacha Spoor voor hun redactionele activiteiten ten aanzien van de good practices. Daarnaast dankt de redactie Ingie Rombouts, Corry van Peer en Ruurd Heijting voor de vormgeving.

*Alain Hoekstra is hoofd Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

*Edgar Karssing is als universitair hoofddocent verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.*

*Marijn Zweegers is als senior beleidsmedewerker verbonden aan Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

# TERUGBLIK BIJ EEN JUBILEUM DAT IEDEREEN VERGETEN IS

**Het is medio 2017.** Op het punt van het integriteitsbeleid bij de overheid is het de dood in de pot. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, ooit opgericht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en daarna als kennis- en expertisecentrum 'uitgeplaatst' naar het CAOP, lijdt een kwijnend bestaan. Het Bureau Integriteit Amsterdam en het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten zijn opgeheven. Op de Ien Dales Leerstoel zit – sinds Ron Niessen na zijn tweede termijn in 2010 is weggegaan – niemand meer. Het is 25 jaar geleden dat Ien Dales haar roemruchte speech hield voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar niemand denkt eraan dit jubileum te vieren. Er zijn nauwelijks meer integriteitsfunctionarissen want, zo zeggen politieke bestuur-

ders en hoge ambtenaren met iets van zelfvoldaanheid: 'Die hebben zichzelf overbodig gemaakt.' En de integriteitsfunctionarissen die er nog zijn, hebben tot taak te zorgen dat het openbaar bestuur zijn verplichtingen nakomt die de Ambtenarenwet voorschrijft op het punt van integriteitsbeleid. Maar zij kregen ook andere taken toebedeeld. De combinatie integriteitsfunctionaris / vertrouwenspersoon voor klokkenluiders en tegen intimidatie / veiligheidsambtenaar en medewerker rechtspositie of medewerker Human Resource Management of in een enkel geval hoofd Personeelszaken, komt hoe langer hoe meer voor.

**Het is medio 2017.** Leidinggevend en tevreden achterover. Zij hebben hun zaakjes voor elkaar, is hun gedachte. Er zijn

heel weinig, zo niet geen, meldingen van integriteitsincidenten bij de vertrouwenspersoon. Geen wonder als het om een gecombineerde functie gaat als zojuist beschreven, want doordat deze functionarissen dichter bij het bevoegd gezag staan dan bij het personeel, ga je als je iets wil melden, bij de duivel te biecht.

Leidinggevenden leunen tevreden achterover. De organisatie is doorgelicht op integriteitsrisico's; functiescheiding en functieroulatie zijn normaal; een gedragscode is ontworpen, en geldt over de gehele linie. Regelmatig wordt groepsgewijs de ambtseed afgelegd. De toezicht- en controleplant tiert welig. Er is een tijdlang geprobeerd om minder controle uit te oefenen en functionarissen meer vertrouwen te geven, maar men is teruggekeerd naar het adagium: 'In God we trust, the rest we audit.' Leidinggevenden turven het aantal malen dat integriteit in functione-

ringsgesprekken aan de orde komt. Als iemand hun zegt dat ze ook moeten zorgen voor een cultuur van integriteit, sturen ze snel een medewerker naar een dilemmatraining.

Leidinggevenden leunen niet alleen tevreden, maar ook vermoeid achterover. Ze zijn integriteitsmoe geworden. Ze kunnen het woord 'integriteit' niet meer horen. Sinds een Utrechtse bestuurskundehoogleraar gezegd heeft dat er een overkill aan integriteitsbeleid is, denken zij dat ze voldoende maatregelen hebben genomen, en eigenlijk te veel.

**Het is medio 2017.** Grote integriteitsincidenten zijn de laatste tijd niet in het nieuws gekomen. Door de betrekkelijke rust aan het integriteitsfront hebben bestuurders en topambtenaren zich in slaap laten wiegen. Zo gaat dat in het openbaar bestuur. Die kent beleidslevenscycli van ongeveer tien jaar. Zoals ge-

zegd hield de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales, in 1992 haar speech over integriteit voor de VNG. Daarna was er een tijdje grotere belangstelling voor integriteit en voor de bestrijding van corruptie en fraude. Dan ebt de zaak weer weg, totdat de Enquêtecommissie Bouwfraude in 2003 tot de conclusie komt dat veel ambtenaren zich hebben laten smeren en fêteren. Weer volgt een opleving in aandacht voor integriteit, resulterend in wijzigingen van de Ambtenarenwet in 2003 en 2006. Met allerlei verplichtingen voor overheden om integriteitsbeleid te voeren. In 2012 komt er weer even een opleving, als blijkt dat bepaalde Tweede Kamerleden nevenfuncties bekleden die hun wel een flinke smak geld opleveren, maar nauwelijks arbeid vergen. Hun excuus, dat deze neveninkomsten dienen om hun schamele schadeloosstelling als Kamerlid aan te vullen en om een buffer te hebben tegen het risico dat zij slechts drie jaar wachtgeld krijgen als ze als Kamerlid (moeten) vertrekken (een regeling die recent was ingevoerd, en nog wel op voorstel van het parlement zelf, teneinde het goede voorbeeld te geven), doet het bij het publiek niet goed. Dan zakt de aandacht weer in, tot de situatie van tevreden en/of vermoeid achterover leunen is bereikt, die ik zo-even schetste.

**Het is medio 2017.** Uit oogpunt van aandacht voor integriteit zitten we middenin een dip van de beleidslevenscyclus. Intussen woedt er, zonder dat bestuurders en ambtenaren er erg in hebben, een veenbrand

onder het overheidsbestuur. Er is sprake van intimidatie, gericht tegen de inspecteurs van die groeiende en bloeiende toezichtplant, maar die schamen zich ervoor dat aan hun meerderen op te biechten. Vooral als je in je eentje op inspectie moet gaan, dreigt het risico dat je door de te inspecteren personen wordt geïntimideerd.

Op slinkse wijze weten sommigen de waarborgen die functiescheiding zou bieden, te omzeilen. Dit roept herinneringen op aan Nick Leeson van Barings en Jérôme Kerviel van Soci te Générale, die zo wisten te goochelen met geldstromen dat zij gewoon lak hadden aan functiescheiding.

Accountants gaan weer, net als bij de bouwfraude, steeds meer het materialiteitsbeginsel hanteren. Dat wil zeggen dat fraude met kleine – niet materiële – bedragen geen consequenties hoeft te hebben.

Nog altijd komt het in de wegenbouw voor dat een bouwopdracht niet regulier wordt aanbesteed, maar als meerwerk wordt uitgegeven aan de aannemer die toch al bezig is aan de weg.

En de veenbrand gaat nog verder. Vertrouwelijke informatie uit politie- en inlichtingendossiers wordt gelekt naar criminelen en naar inlichtingendiensten van andere landen, zonder dat er ook maar iets van te zien is. Maar ook schijnbaar onschuldige dingen doen zich voor: bazen die vrijwel om de dag een dinertje aannemen, dat ver boven de 50 euro kost; bazen die

niet zo terughoudend zijn in het privé gebruik van het mobieltje dat de organisatie hen ter beschikking heeft gesteld; bazen die op de computer op de zaak uitgebreid vakantiebestemmingen uitzoeken en sites bezoeken met oordelen van anderen over de uitgezochte locaties, hotels en appartementen. En als bazen twee centimeter ruimte voor zichzelf gebruiken – zo hoorde ik ooit eens op een congres – dan komen hun onderhebbenden dat te weten en denken zij twee meter ruimte voor zichzelf te kunnen claimen.

**Het is medio 2017.** Ambtenaren worden geacht midden in de maatschappij te staan. Zij worden aangemoedigd om in besturen van culturele en welzijnsinstellingen zitting te nemen. Dat doen ze maar al te graag, want deze bestuurslidmaatschappen leveren vrijkaartjes op voor premières en concerten, studiereisjes naar het Louvre in Parijs, het Prado in Madrid of de Hermitage in St. Petersburg, om maar wat te noemen. En dat heeft – zeggen zij – niets te maken met niet-integer gedrag, want ze worden er niet persoonlijk door verrijkt in fysieke zin, dus met concreet geld of zo. Wel natuurlijk verrijkt in geestelijke zin, maar dat is niet verwerpelijk, maar juist toe te juichen ('Het is goed voor mijn persoonlijke ontwikkeling') en dat is een aardige bijvangst van het hebben van maatschappelijke contacten.

**Het is medio 2017** en niemand heeft iets in de gaten. Niemand ruikt de geur van bederf die de

veenbrand veroorzaakt. Niemand trekt parallellen met wat in de jaren 2000–2008 is gebeurd. Er is geen continuïteit in kennis; er is geen collectief geheugen; iedereen is immers verplicht mobiel geworden. En Ien Dales is al 23 jaar dood.

## WAT TE DOEN?

Wat wil ik hier allemaal mee zeggen? Dat we alert moeten blijven en dat waakzaamheid geboden is. Nu al doen zich incidenten voor zoals ik die bij de veenbrand heb omschreven. Niet alleen het doorgeven van informatie uit politiedossiers, maar ook het intimideren van inspecteurs en het met zwier omzeilen van functiescheiding. En het niet-terughoudend gedrag van bazen.

En als men publieke functionarissen onvoldoende honoreert overeenkomstig de standing en allure waarmee zij geacht worden te functioneren, en overeenkomstig de politieke risico's die zij lopen, dan scheidt men risico's, zoals het nastreven van neveninkomsten, of het baantjesjagen voor na afloop van de zittings-termijn.

Denk maar eens aan de declaraties van de leden van de Moeder aller Parlementen, het Britse Lagerhuis. Toen uitkwam dat sommige leden, zo zij al niet niet-integer handelden, dan toch zeker de boter uit het declaratiesysteem braadden, leidde dat bij het

publiek meteen tot verlies van vertrouwen in de politiek. Daarom ook kan er moeilijk sprake zijn van een overkill aan integriteitsmaatregelen, want niet alleen is elk integriteitsincident er een te veel, dat geldt ook voor elk voorbeeld van ergens de boter uitbraden. Ieder incident van die aard schaadt het vertrouwen dat het publiek in de overheid zou moeten hebben.

Maar er is ook een andere kant aan deze kwestie. Als volksvertegenwoordigende organen steeds maar weer een hype maken van de declaraties van politieke bestuurders en daarbij vallen over pietluttigheden, dan ondergraven ze zelf het vertrouwen dat het publiek in het openbaar bestuur zou moeten hebben. Maar dat niet alleen; dan dreigt ook het risico dat van integriteit een lachertje wordt gemaakt als ze ten onrechte op alle slakken zout leggen. Natuurlijk, een rompertje voor een eigen kind mag niet gedeclareerd worden, maar wat als de wethouder op bezoek is bij een arm maar kinderrijk gezin in een krachtwijk en de alleenstaande moeder een paar pakken luiers aanbiedt? Moet hij dat uit eigen zak betalen? Of mag hij dat pak luiers declareren? Of heeft hij daar zijn representatie- of onkostenvergoeding voor? Waartoe dient die vergoeding eigenlijk? Om daaruit ook een borrel te betalen die hij aan zijn ambtenaren aanbiedt bij het einde van een bepaald project? Of een zakenlunch? Of die twee broodjes haring, als hij met zijn chauffeur onderweg is op dienstreis? Of dient die vergoeding voor de wethouder met name om er zelf een beetje representatief uit te zien, en ook zijn partner als die mee moet bij bepaalde festiviteiten waar de wethouder in zijn kwaliteit bij moet zijn? De minister-

president en de minister van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld, hebben extra hoge onkostenvergoedingen, mede omdat hun partner geacht wordt deel te nemen aan hun (vele) representatieve verplichtingen.

De oplossing voor de hier ten tonele gevoerde wethouder is vrij eenvoudig: maak afspraken in het college over wat er wel en wat er niet uit de vergoeding moet worden betaald en wat gedeclareerd mag worden, en maak deze afspraken openbaar. 'Daglicht is de beste desinfectans', stond ooit in een hoofdredactioneel in NRC-Handelsblad. En dan is er minder reden voor de politieke fuss die nu steeds maar weer ontstaat over declaraties van bestuurders.

Zou men misschien ook integriteitsmoe worden doordat integriteit steeds in verband wordt gebracht met de hypes en de fuss van de declaraties van politieke bestuurders en hoge ambtenaren? En zou men misschien integriteitsmoe worden, omdat 'integriteit' soms te onpas wordt gebruikt? Een fraai voorbeeld: de voorzitter van het Commissariaat voor de media die geconfronteerd werd met de bijverdiensten van presentatoren bij de publieke omroep via hun BV's, waardoor zij (ver) boven de Balkenendenorm uitkomen. Zij vond dat dat te maken had met integriteit. De oude Chinese wijsgeer waarschuwde al: 'Hoe benepener de gedachte, hoe groter de woorden.' Die bijverdiensten hebben niets te maken met integriteit, maar met kinnesinde. Kinnesinde van anderen welteverstaan. Zeg dán dat je tegen zo'n cumulatieve inkomens bent, maar maak de term 'integriteit' niet tot een lachertje.

Mede daarom geef ik de voorkeur aan het ruimere begrip professionaliteit. Integriteit behoort immers tot iemands professionele verantwoordelijkheid.

'Professionaliteit' is ook een minder bedreigende term dan 'integriteit'. En professioneel wil iedereen wel genoemd worden.

Wij moeten bij integriteit de aandacht blijven richten op de echt belangrijke zaken. Op serieuzere zaken dan per ongeluk gedeclareerde rompertjes (een Amsterdamse wethouder) of een (mijns inziens terecht) gedeclareerde dure zonnebril die tijdens een dienstreis verloren is geraakt (de minister van Financiën). De aandacht op serieuze zaken blijven richten is al moeilijk genoeg. Want we moeten een onderscheid blijven maken tussen risico's en onzekerheden. Risico's kunnen we in kaart brengen door een analyse te maken van kwetsbare plekken in een organisatie. Risico's kunnen we calculeren. En we kunnen met maatregelen proberen die risico's te verkleinen, zoals bijvoorbeeld met functiescheiding, functieroulatie, steekproefsgewijze of voortdurende controle, beperkte budgetvrijheid, het vereist stellen van belegstukken (bonnetjes), enz. Onzekerheden daarentegen, zijn zaken die we niet weten en zelfs zaken waarvan we niet eens wéten dat we ze niet weten! Tussen fraude en corruptie enerzijds, en maatschappelijk aanvaard gedrag anderzijds, is een groot grijs gebied waarop zich van alles kan voordoen. En dus weten we niet, hoe ons daar tegen te weren. Maar als dat soort zaken in de openbaarheid komt, dan knált het in de volksvertegenwoordigende organen. En dan gaat men op zoek naar een antwoord op de vraag, hoe zoiets

heeft kunnen gebeuren en wie de schuldigen zijn. Ook schuld in de zin van te weinig toezicht houden.

Daarom moeten we waakzaam blijven. Je zou bijna hopen dat zich een aantal spectaculaire integriteitsincidenten voordoet. Dan krijgt integriteit meteen de volle aandacht. Tot die tijd is het motto: 'Wakker blijven!'

*Ron Niessen is bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam.*

*Deze bijdrage is een bewerking van een inleiding die hij heeft gehouden voor het Kennisforum Integriteit Overheid.*

# ‘Alles wat je doet moet het daglicht kunnen verdragen’

*Interview met Andrée van Es, directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Voor een interview over integriteit maakt Andrée van Es graag een gaatje in haar overvolle agenda. Samen met een van haar medewerkers ontvangt zij ons in haar eenvoudig ingerichte werkkamer bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. De tijd is schaars dus we komen snel ter zake.

Op de achtergrond hangt, als een teken aan de wand, een televisiescherm met het teletekstbericht ‘Ambtenaar Arnhem beticht van fraude’. Dergelijke berichten horen bij deze tijd en zijn eigenlijk niet eens meer schokkend. Volgens Van Es is het goed dat berichten als deze naar buiten komen, ook al wordt daarmee het vertrouwen van de burger in de overheid misschien nog kleiner. Het is goed in die zin dat het helpt te zorgen dat organisaties er iets aan gaan doen.

## Vertrouwenscrisis

Deze tijd kenmerkt zich door extreme opvattingen over vertrouwen en wantrouwen in de overheid, in de relatie tussen burger en politiek.

In een bepaald opzicht kunnen we volgens Andrée van Es zelfs spreken van een crisis in het vertrouwen in de overheid. Er is een polarisatie gaande tussen burgers en politiek. Het gebrek aan vertrouwen is deels van alle tijden maar het is nu wel extreem.





Oorzaken kunnen onder andere zijn dat er meer in de openbaarheid komt en dat de eisen die aan de overheid worden gesteld, zijn toegenomen. Men is ook scherper en strenger geworden over wat wel en niet kan. Daarnaast zijn mensen ontevredener geworden en is het gezag minder sterk dan 50 jaar geleden. Juist in een tijd waarin het vertrouwen van de overheid onder druk staat, moet de overheid zelf van onbesproken gedrag zijn.

### **Vooral bestuurders hebben dilemma's**

Volgens Van Es scoor je hoog op integriteit als je het grijze gebied zo klein mogelijk houdt en een kader hebt waar je binnen blijft en waar je je ook aan houdt. 'Alles wat je doet moet het daglicht kunnen verdragen.' Integriteit vereist transparantie en openheid. De vraag die elke bestuurder, maar ook elke ambtenaar, zich moet stellen bij een dilemma is: Kan ik het aan

de buitenwereld vertellen en uitleggen, kan ik hier open over zijn? Als dat niet zo is, moeten er alarmbellen gaan rinkelen. 'Bij twijfel niet doen', zegt Van Es. 'Leg het dilemma voor aan een collega of leidinggevende. Dat geldt ook voor gemeentebestuurders. Probeer niet alles zelf op te lossen maar laat je een spiegel voorhouden.'

Integriteitsdilemma's komen meer voor bij bestuurders en gekozen vertegenwoordigers dan bij ambtenaren, vindt Van Es. Het grijze gebied is voor bestuurders en politici nu eenmaal groter dan voor ambtenaren. De bestuurders werken in een domein waarin ze per definitie kwetsbaarder zijn. Ze hebben meer te maken met macht en bevoegdheden en met openbaarheid, belangenverstrengeling, vertrouwelijkheid en hun voorbeeldfunctie. De verleidingen zijn niet zozeer groter dan bij ambtenaren, maar er staat meer op het spel.

## We zijn halverwege

Wanneer we de ontwikkeling van het integriteitsbeleid lokaliseren op een denkbeeldige lijn tussen begin- en eindpunt, dan zijn we volgens Van Es op dit moment ongeveer halverwege. BZK heeft wet- en regelgeving voor integriteit gemaakt en BIOS opgericht om organisaties te helpen en te stimuleren bij het in praktijk brengen van het beleid. Met de Ambtenarenwet van 2006 is integriteitsbeleid een verplichte zaak voor alle overheden. De regelgeving en codes zijn bij het merendeel van de organisaties ingevoerd. Nu is bewustwording aan de beurt en moeten organisaties er voor zorgen dat de regels ook echt landen. Als je het integriteitsbeleid in Nederland vergelijkt met dat van andere landen, scoren we goed, we staan ergens in de top tien. Natuurlijk komen ondanks dit beleid nog, soms ernstige, incidenten aan het licht. Dat kan slecht zijn voor de beeldvorming en het vertrouwen, maar het

kan ook een indicatie zijn van een opener en veiliger cultuur, waarin ambtenaren bepaalde misstanden eerder durven te melden.

## Verantwoordelijkheid van de burgemeester verankeren

Wat de DG betreft zit er echter meer in het vat, als het om integriteitsbeleid gaat. Om burgemeesters een steuntje in de rug te geven zijn er plannen om een wettelijke verantwoordelijkheid van burgemeesters voor integriteitsbeleid, te verankeren in de Gemeentewet. Burgemeesters voelen zich namelijk soms zelf kwetsbaar wanneer zij integriteit in hun organisatie proberen te bevorderen en handhaven. Zij voelen zich weliswaar verantwoordelijk voor integriteit, maar het mandaat van de burgemeester op dit gebied is niet altijd duidelijk, aldus Van Es. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van integriteit worden dus in de toekomst versterkt. Raadsleden moeten vervolgens ook bij burgemeesters terecht kunnen met hun twijfels en dilemma's. Of de burgemeester deze verplichting nakomt zal, als het aan Van Es ligt, niet anders worden getoetst dan bij andere verplichtingen van de burgemeester. Dus via toezicht door de Raad, de Commissaris van de Koningin en de minister.

## Klokkenluiden moet gewoon zijn

'Een van de zaken waarmee echt vooruitgang is geboekt', vertelt Van Es, 'is het klokkenluidersdossier. We hebben een aantal in het oog springende klokkenluiderszaken vlotgetrokken. Een nieuwe klokkenluidersregeling voor rijk en politie en ook een voor defensie komen naar verwachting dit jaar gereed. Met het bedrijfsleven zijn afspraken gemaakt over het inrichten van een gemeenschappelijk verwijs- en adviespunt voor integriteitskwesties en dat is een

enorme stap voorwaarts. Het zou mooi zijn als er uiteindelijk een gezamenlijke regeling voor overheid en bedrijfsleven komt.’

Om klokkenluiden makkelijker te maken is er als sluitstuk de mogelijkheid tot anoniem melden bij meldpunt M. En met de nieuwe regeling zijn mogelijkheden gecreëerd om klokkenluiders financieel te ondersteunen bij procedures. Dit alles is bedoeld om te helpen klokkenluiden gewoner te maken, zodat mensen die misstanden willen melden niet meer worden geremd door bezorgdheid over hun positie of hun baan.

## Regelgeving is er genoeg

Zijn er nog uitdagingen op het gebied van integriteit? ‘Ik ben terughoudend in het maken van nog meer regelgeving. We hebben niet meer regels nodig. Eerder zou bekeken kunnen worden of ze nog goed werken en of we ze eventueel moeten aanpassen.’

Van Es spreekt wel de wens uit dat er bij de gehele overheid nog meer wordt gedaan aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn. Daarbij ontstaat meer openheid en helderheid over regels en grenzen en veel meer ruimte voor gesprek. Dit is te bereiken door regelgeving en codes uit te voeren, zoals de code voor goed bestuur. Maar vooral ook doordat het management en de bestuurders het goede voorbeeld geven en van onbesproken gedrag zijn. Zij moeten de norm stellen en uitdragen in de organisatie, maar bovendien moeten ze veiligheid bieden, inclusief de veiligheid voor medewerkers om te melden. Elkaar leren aanspreken zou hierbij helpen. Daarbij leert de leidinggevende zijn medewerkers dus ook dat hij of zij zelf aangesproken kan en moet worden.

Een andere manier om de bewustwording te vergroten is door waargebeurde dilemma’s, incidenten en oplossingen uit het verleden te gebruiken voor de oordeelsvorming en discussie in de toekomst.

Van Es voorziet bij bestuurders meer bewustwording als alle nieuwe raadsleden, bij aanvang van hun termijn, de handreiking integriteit en de gedragscode krijgen. Tevens wil zij gesprekken en bijeenkomsten in samenspraak met de burgemeesters en wethouders faciliteren om zo de bewustwording te vergroten.

Het is duidelijk dat de DG Bestuur en Koninkrijksrelaties niet van plan is om het integriteitsbeleid onder haar zeggenschap te laten versloffen. Om de vertrouwenscrisis bij de overheid aan te pakken, is volgens haar vooral de overheid zélf aan zet.

### Auteurs

*Marijn Zweegers is als senior beleidsmedewerker verbonden aan Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

*Ronald Jeurissen is hoogleraar Bedrijfsethiek aan Nyenrode Business Universiteit en directeur van het European Institute for Business Ethics.*

# BESTUURLIJKE INTEGRITEIT VANDAAG

## 1. INLEIDING

Het thema integriteit maakt deel uit van het standaardvocabulaire van bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen. Dat betekent niet dat er duidelijkheid, laat staan overeenstemming, bestaat over de betekenis van integriteit, over integriteitsdilemma's die zich in de praktijk voordoen, over de inhoud en invloed van het morele kompas van onze (publieke) functionarissen, de aard en omvang van integriteitschendingen, de beschikbare beleidsinstrumenten, of over de vraag welke effectief zijn en welke niet.

Er is, kortom, voor onderzoekers nog een wereld te winnen, ook al is er de laatste vijftien jaar veel over integriteitsvraagstukken gepubliceerd. Problematisch is onzes inziens dat veel daarvan normatief gekleurd is, de welbekende receptenboekjes en handelingsvoorschriften, soms op basis van gezond verstand, andere keren vanuit een filosofisch-ethische school of individu-

ele gevoelens en inzichten. Wat te weinig wordt gedaan, is empirisch onderzoek met daarop voortbouwende theorievorming. Ondanks de constatering van dit tekort, presenteren we in deze bijdrage geen nieuw onderzoek. We gebruiken resultaten uit eerder onderzoek om een aantal observaties te illustreren en te onderbouwen. We leunen daarbij op onderzoek dat we samen met het weekblad Binnenlands Bestuur deden.

De volgende zaken komen aan bod: eerst gaan we in op de begrippen integriteit en integritisme en de ontwikkeling die het integriteitsbeleid heeft doorgemaakt. Daarna beantwoorden we de vraag hoe bestuurders en ambtenaren oordelen over integriteit en integriteitsschendingen en vervolgens werpen we een blik in de toekomst.<sup>[1]</sup>

[1] Deze bijdrage put uit het werk en het gedachtegoed van vele onderzoekers van de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de Vrije Universiteit in Amsterdam. Ten behoeve van de leesbaarheid hebben we ons in de bronverwijzing enigszins beperkt.

## 2. DEFINITIES

Bij onderzoek is het belangrijk dat het begrippen- en analysekader duidelijk wordt gedefinieerd. Dat geldt zeker voor integriteitsonderzoek, omdat de daarin gebruikte begrippen vaak een morele connotatie hebben, een persoonlijke kijk op goed en kwaad.

Vooropgesteld zij, dat dit hoofdstuk zich richt op het openbaar bestuur, dat wil zeggen alle organen die tot de publieke sector worden gerekend, betrokken zijn bij of verantwoordelijk voor het bestuur over de samenleving, derhalve ook alle verzelfstandigde organisaties. Vandaar dat we in de meeste gevallen over bestuurlijke integriteit spreken. Omdat integriteit een morele categorie is die geen onderscheid maakt naar functie of persoon, staan in dit hoofdstuk politieke, bestuurlijke en ambtelijk integriteit derhalve op één lijn. Ze worden niet apart gedefinieerd of expliciet onderscheiden, omdat het om een morele oriëntatie gaat: integer gedrag in de uitoefening van de opgedragen taak, functie, verantwoordelijkheid, bevoegdheid, macht. Integer gedrag is dan ook een opdracht (daaronder tegenwoordig ook de morele gezindheid begrepen) voor iedereen die in het openbaar bestuur functioneert, hetzij als volksvertegenwoordiger,

minister, gedeputeerde, burgemeester, wethouder, griffier, directeur, gemeentesecretaris of als werknemer van een zelfstandig bestuursorgaan. Alleen waar dat in de context duidelijk en zinvol is, gebruiken we de aanduiding ambtelijke of politieke integriteit.

Integriteit definiëren we als handelen overeenkomstig de daarvoor geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels. Het fundament voor wat als integer wordt beschouwd is terug te vinden in de ethiek, in geldende algemene morele beginselen en waarden. Daarbij gaat het zowel om organisatie-ethiek – de morele waarden en normen van de organisatie – als om de beroepsethiek, die verwijst naar de morele waarden en normen die inherent zijn aan het goed uitoefenen van het beroep of de professie.

Bij waarden zoals rechtmatigheid, eerlijkheid en collegialiteit, gaat het om morele principes of standaarden die gewicht moeten hebben bij het maken van keuzes. Normen drukken handelingsvoorschriften uit, die een duidelijke grens stellen aan wat in een bepaalde situatie mag of verboden is.

Toegepast op het openbaar bestuur staat integriteit voor goed bestuur en goed ambtenaarschap. Integere

politici, bestuurders en ambtenaren vervullen hun taak en functie naar de professionele eisen die eraan worden gesteld, in overeenstemming met hun positie en de verantwoordelijkheden waarop zij in redelijkheid aanspreekbaar zijn en, tegenwoordig ook nadrukkelijk, overeenkomstig de geldende morele normen. Daarnaast kunnen zij zich verantwoorden voor de keuzes die zij maken.

Meer specifiek betekent dit dat de politicus, bestuurder en ambtenaar op zorgvuldige wijze omgaan met de bevoegdheden, macht, middelen en verantwoordelijkheden waarover zij ten behoeve van het algemene belang beschikken en dat zij burgers en collega's op correcte wijze behandelen.

Integriteitsdilemma's doen zich voor wanneer een keuze gemaakt moet worden tussen verschillende, soms tegenstrijdige, waarden die in het geding zijn. Een agent wil het liefst zowel eerlijk als collegiaal zijn, maar die twee gaan niet altijd samen. Een politicus wil zowel democratisch zijn en luisteren naar de eigen achterban als onafhankelijk en onkreukbaar zijn en zelfs de schijn vermijden de eigen groep te bevoordelen.

Integriteitsschendingen doen zich voor wanneer wordt gehandeld in strijd met de daarvoor geldende normen, waarden en regels. Integriteitsschendingen – normafwijkend gedrag – doen zich in vele typen voor. We onderscheiden er tien: corruptie, fraude (diefstal), dubieuze giften (beloften), onverenigbare (neven) functies of activiteiten, misbruik van de geweldsbevoegdheid, misbruik van andere bevoegdheden, misbruik van de (toegang) tot informatie, ongewenste omgangsvormen of bejegening, verspilling of wanprestatie en wangedrag in de vrije tijd. Maar of het werkelijk om een integriteitsschending gaat, hangt van de aard van de daad af, van de context (de omstandigheden) en van de normen en waarden die in het geding zijn. Gewaakt moet worden voor moralisme en integritisme, als ten onrechte morele oordelen worden geveld, doordat het belang dat in het geding

is of de foute handeling wordt overdreven.<sup>[2]</sup>

Ten slotte moet de basisvraag worden gesteld naar de oorzaken van wat misgaat. Die oorzaken kunnen liggen in de mate waarin het besef van goed en kwaad is ontwikkeld, in opvattingen over wat moreel al of niet verantwoord is, in ervaringen op het terrein van integriteit, in kenmerken van de persoon, de functie en de organisatie. Vandaar dat het van belang is aandacht te hebben voor de achtergronden en oorzaken van integriteitsschendingen. Als vanzelf komt dan aan de orde wat het integriteitsbeleid van de organisatie inhoudt en hoe leidinggevend het integriteitsbeleid managen.

### 3. ONTWIKKELING AANDACHT EN BELEID

Is er inmiddels niet genoeg aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur en hebben we niet genoeg beleidsinstrumenten om integriteit af te dwingen of op z'n minst in goede banen te leiden?<sup>[3]</sup> Het simpele antwoord is, dat je van integriteit nooit genoeg kunt hebben. Bij tal van overheidsinterventies in de samenleving gaat het tegenwoordig niet alleen om het feitelijke resultaat, maar ook om de intentie achter de handeling en de indruk die wordt gewekt. Is het gedrag open, betrouwbaar, onkreukbaar, is de bedoeling van de actor zuiver, is te goeder trouw gehandeld? De politicus, bestuurder of ambtenaar moet zorgen dat er geen aanleiding tot een verdachtmaking is. Wij zijn als samenleving zelfs zo veeleisend geworden, dat we ook voor gedragingen in de privésfeer onkreukbaarheid eisen, want de redering is tegenwoordig dat we niet twee verschillende persoonlijkheden in ons kunnen verenigen. Voor een minister, wethouder of topambtenaar hangt die eis ook samen met de

[2] L.W.J.C. Huberts, *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving*, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2005, p. 17.

[3] J.H.J. van den Heuvel & L.W.J.C. Huberts, *Integriteitsbeleid van gemeenten*, Utrecht: Lemma, 2003.

waardigheid van het ambt, de voorbeeldfunctie die daaraan is verbonden en het overheidsgezag dat ermee wordt bekleed.

### Voorbeeldfunctie

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid benadrukt dat openbare gezagsdragers het voorbeeld moeten geven van een integer openbaar bestuur.<sup>[4]</sup> Maar zij niet alleen. De lat komt steeds hoger te liggen, want ook *street level bureaucrats* moeten er aan geloven: de wijkagent, de handhaver van het terras- en beleid en de controleur van de inspectiedienst moeten zich in hun directe contacten met burgers bewust zijn van de gevolgen van hun gedrag voor hun rol als gezagsdrager.

Integriteit in het politiek, bestuurlijk en ambtelijk handelen betekent veel meer dan alleen de afwezigheid van corruptie en fraude. Corruptie en fraude zijn concrete uitingsvormen van het tegendeel. Zoals elk deviant gedrag, springen ze meer in het oog dan normconform gedrag. Ze worden, vaak ten onrechte, gebruikt om uitsluitend daaraan het morele gehalte van een organisatie – ook van de overheid – af te meten. Politieke, bestuurlijke en ambtelijke integriteit duiden daarom – ruimer gezien – op een gezindheid van onkreukbaarheid en rechtschapenheid, loyaliteit en onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. Deze factoren kenmerken een moreel hoogstaande functie- of ambtsuitoefening. Bovendien ligt integriteit tegenwoordig zo gevoelig, dat ook wordt gekeken of mogelijkwijze grenzen worden overschreden en dan geldt de stelregel dat zelfs de schijn van immoreel gedrag vermeden moet worden.

### Rekkelijken en preciezen

Het antwoord op de vraag of we zo langzamerhand niet genoeg integriteitsbeleid hebben, is niet moei-

lijk te beantwoorden voor de ruimhartigen onder ons, de pardonneurs, die altijd wel een excuus of een verzachtende omstandigheid zien om corruptie, fraude of belangenverstrengeling in het overheidsbestuur te vergoelijken. Dat zijn de rekkelijken, die vinden dat integriteitsschendingen als het ware worden uitgelokt door een grote regeldruk en een straffe handhaving. Het is kennelijk zo moeilijk je aan al die regels en bepalingen te houden dat hun motto is: voor ik val, lig ik al. Voor je het weet, ga je in de fout en is het niet het vergrijp, maar de mediahype die je de kop kost. De preciezen daarentegen eisen van politici, bestuurders en ambtenaren volstrekte onkreukbaarheid, onafhankelijkheid en transparantie, een beetje integer bestaat niet. Zo zwart-wit gesteld, is het moeilijk kiezen, want niet elk vergrijp is een misdad en niet elke ontsporing in het overheidsbestuur mag met een motie van wantrouwen worden afgerekend.

Maar onze rechtsstaat is wel duidelijk: een onkreukbaar bestuur is een van de grondslagen van onze democratische rechtsstaat. Die grondslagen liggen vast in regels en procedures en die moeten worden gehandhaafd, anders dreigt het recht van eigenrichting. De rechtsstaat eist van het bestuur dat over de samenleving is gesteld, dat het voldoet aan eisen van legaliteit, legitimiteit en integriteit. De overheid is een instituut van de rechtsstaat, dat volgens regels en procedures de samenleving bestuurt. Voor dat bestuur geldt een aantal beginselen: het moet doeltreffend, doelmatig, rechtmatig, democratisch, legitiem en integer zijn. De integriteit (onkreukbaarheid) van het openbaar bestuur is de basis van alle andere waarden.

### Integriteitsbeleid

De overheid heeft niet alleen als bevoegd gezag tegenover de samenleving, maar ook als werkgever tegenover talloze bestuurders en ambtenaren de zorg en verantwoordelijkheid om een volwaardig en doeltreffend integriteitsbeleid te voeren. Dit houdt

[4] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waar- den, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

in dat de organisatie zo wordt ingericht dat politici, bestuurders en ambtenaren niet onnodig aan verleidingen worden blootgesteld en dat zij zich door regels en procedures en door waarden en normen van de organisatie tegen mogelijke integriteitsinbreuken van buitenaf beschermd weten. Vanuit dit perspectief is goed integriteitsbeleid een recht dat de politicus, bestuurder en ambtenaar toekomt en een plicht voor de overheid om daar als rechtspersoon zorg voor te dragen. Het is ondertussen moeilijk aan te geven of de overheid voldoet aan de eisen van legaliteit, legitimiteit en integriteit en hoe het, meer specifiek, is gesteld met de onkreukbaarheid van de overheid. Er zijn zoveel verschillende overheidsorganisaties. Bovendien spelen corruptie, fraude, belangenverstremming en misbruik van bevoegdheden zich in het geniep af. Ze onttrekken zich aan onze waarneming en een enkel geval komt zo nu en dan aan het daglicht. Daarom is elke indicatie 'hoe erg het is' of hoe onkreukbaar de overheid is, een slag in de lucht.

### **Regels en verantwoordelijkheid**

Duidelijk is wel dat, sinds het onderwerp integriteit bijna twintig jaar geleden op de publieke en politieke agenda kwam, veel beleidsregels zijn ingevoerd om het gevaar van integriteitsschendingen bij de overheid in te dammen. Zoals ook met veel andere eisen het geval is, moet de morele eis van onkreukbaarheid in handelingsvoorschriften worden neergelegd. Een integere organisatie kan nu eenmaal niet zonder regels en voorschriften functioneren. De laatste jaren is die bewustwording gegroeid en is ook de eigen verantwoordelijkheid toegenomen van hen die in het openbaar bestuur werken. Nu er al veel regels en procedures zijn ingevoerd om integriteit in de overheidsorganisatie te borgen, ligt momenteel vooral de nadruk op het integriteitsbewustzijn in de overheidsorganisatie, op de organisatiecultuur. Integriteitsbewustzijn appelleert aan verantwoordelijk handelen en verantwoordelijkheid nemen, accountability. Maar ook verantwoordelijk handelen behoeft een maatstaf waaraan dat handelen

kan worden afgemeten. Die maatstaf moet nu eenmaal in regels en procedures worden vastgelegd, afgesproken zijn en kenbaar gemaakt. Integriteit in de overheidsorganisatie is derhalve gegrondest op tal van regels en procedures, die samen als het ware de infrastructuur van het politieke, bestuurlijke en ambtelijke bestel vormen. Zij maakt het overheidsfunctioneren voorspelbaar, kenbaar en controleerbaar. Daar bovenop is er de gezindheid om het functioneren zo goed mogelijk te laten verlopen: rechtmatig, legitiem, democratisch, effectief, efficiënt en integer.

### **Pro-actief beleid**

Uiteraard is het van groot belang dat een organisatie een pro-actief beleid voert op het gebied van integriteit, want voorkomen is beter dan genezen. In de eerste plaats heeft pro-actief beleid betrekking op regels en voorschriften over mandatering, vergoedingverlening, functiescheiding, subsidiebeslissingen, informatiebeveiliging, het aannemen van geschenken, regels op het gebied van handhaving en controle en procedureregels. In de tweede plaats zijn het maatregelen die op de integriteitsbeleving zijn gericht, zoals het bevorderen van betrouwbaarheid, loyaliteit, plichtsbetrachting, eerlijkheid en openheid. Ten slotte is het nodig door middel van repressief beleid misstanden in de organisatie aan te pakken: sancties bij overtredingen (onterecht ziekteverzuim, verkeerde onkostendeclaraties, geschenken aannemen, slordig met werktijden omgaan, seksuele intimidatie, plichtsverzuim, belangenverstremming). Repressief beleid heeft ook een preventieve uitwerking, het zet de toon en kan integriteitsschendingen voorkomen. Overtredingen moeten dus worden aangepakt.

De risico's waaraan politici, bestuurders en ambtenaren bloot staan, liggen vooral in de sfeer van misbruik van bevoegdheden, oneigenlijk gebruik van de overheidspositie, belangenverstremming en misbruik van overheidsinformatie. Of dit de belangrijkste zijn of de meest voorkomende, weten we niet. Zoals gezegd: integriteitsschendingen spelen zich in het geniep af



en zo af en toe komt er – meer bij toeval dan door systematisch onderzoek – wat aan het daglicht. Maar we weten wel zeker dat de verleidingen groot zijn en overal op de loer liggen, zoals bij het verlenen van vergunningen en het toekennen van subsidies, het aanbesteden van opdrachten, het uitbesteden van diensten en het bevoordelen van familie, vrienden en relaties. Het invullen van onkostendeclaraties hebben velen nog niet onder de knie. Veel risico's worden in de hand gewerkt door onvoldoende toezicht en controle, diffuse regels, ontoereikende procedures, een gebrekkige functiescheiding, een gesloten organisatiecultuur (ons-kent-ons), publiek-private samenwerkingsverbanden, nevenfuncties en het door private organisaties laten uitvoeren van overheidstaken waarin familie- en vriendschapsrelaties een (vaak onzichtbare) rol spelen.

### **Ambtenarenwet**

Een belangrijke verdere stap op het pad van het integriteitsbeleid is gezet met de aanvulling van de Ambtenarenwet, bedoeld om zowel de integriteit als het integriteitsbewustzijn aan te scherpen. Naast de reeds bestaande bepaling dat de ambtenaar verplicht is zich als een goed ambtenaar te gedragen, moet de overheid krachtens de Ambtenarenwet een integriteitsbeleid voeren, dat op het bevorderen van goed ambtelijk handelen is gericht en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van het integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. De overheid moet zorgen dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel wordt van het personeelsbeleid door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door scholing en vorming op het gebied van integriteit aan te bieden. Ten slotte moet zij zorg dragen voor een gedragscode voor goed ambtelijk handelen en moet zij jaarlijks verantwoording afleggen over het gevoerde integriteitsbeleid en over de naleving van de gedragscode. Verder horen een ambtseed en het regelen van nevenactiviteiten tot het huidige arsenaal van het integriteitsbeleid. Ook heeft elk

zichzelf respecterend overheidsorgaan een of meer vertrouwenspersonen bij wie (klachten over of vermoedens van) integriteitsschendingen kunnen worden gemeld.

Bij die vertrouwenspersonen hoeft het niet alleen te gaan om corruptie, fraude of belangenverstrengeling, maar alle mogelijke integriteitsschendingen kunnen er worden aangekaart, zoals vriendjespolitiek, pesten, seksuele zinspelingen, intimidatie en ongewenste intimiteiten. Daarmee is integriteit uitgebreid tot de kern die deze waarde in de organisatie vertegenwoordigt: het gaat om de morele insteek, de onkreukbaarheid tegenover de eigen organisatie en tegenover de ander. Daar komt bij dat onkreukbaarheid voor de gehele keten geldt, alle onderdelen (ambtelijke dienst, politiek bestuur en volksvertegenwoordiging) moeten onkreukbaar zijn anders is het resultaat per definitie 'besmet'.

### **Algemeen belang**

Ondertussen is het duidelijk dat onze samenleving met veel meer integriteitsschendingen te maken heeft dan haar lief is: in het publieke bestel maar ook onder aannemers, in de vastgoedwereld, bij advocaten, notarissen, medici, wetenschappers en onder topmanagers van bedrijven en banken. We merken door de toegenomen transparantie in onze samenleving veel meer zaken op en we nemen elkaar de maat. De samenleving is assertief en kritisch. Zuiverheid van bestuur, zuiverheid van gedrag en zuiverheid van intentie zijn belangrijk geworden in bestuur, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Integriteit is de achillespees van ons maatschappelijk bestel geworden. We eisen betrouwbaarheid, vertrouwen, veiligheid, maatschappelijk verantwoord ondernemen en zuiverheid van handelen van advocaten, accountants, wetenschappers, notarissen en medici. Maar het openbaar bestuur wordt extra de maat genomen. Het onderscheidt zich van private organisaties doordat het in dienst staat van het algemeen belang. Als de integriteit van een overheidsorganisatie in het geding is, raakt dat niet alleen haar eigen functies en mogelijk verlies van controle over de orga-

Tabel 1. Integriteitsbeleid bij gemeenten

Instrument	Gemeld door organisatie	Aanwezig volgens medewerkers	Bekend met inhoud	Geschatte effectiviteit
	Ja	Ja	Ja	(zeer) Effectief
Controle juistheid diploma's en getuigschriften bij indiensttreding	65%	37%	62%	71%
Gedragscode voor medewerkers	91%	88%	76%	48%
Regels voor het aannemen van geschenken	95%	96%	87%	52%
Regeling voor nevenfuncties en activiteiten	83%	91%	79%	58%
Ambtseed	80%	77%	90%	41%
Klokkenluidersregeling	88%	57%	65%	32%
Vertrouwenspersoon integriteit	73%	77%	66%	46%
Centrale registratie integriteitsschendingen	41%	25%	49%	48%
Managementrapportages over integriteit	16%	20%	64%	44%

*Leesvoorbeeld: 91% van alle gemeenten heeft het ministerie gemeld een gedragscode te hebben, 88% van alle gemeentelijke geënquêteerden is bekend met het bestaan van een code, 76% van die 88% kent de inhoud en 48% (van die 88%) vindt het instrument effectief.*

nisatie, maar het doet ook afbreuk aan het vertrouwen dat de burger in het staatsbestel, de overheid, stelt en aan de legitimiteit van onze rechtsorde.

#### 4. AMBTENAREN EN BESTUURDERS AAN HET WOORD

Hoe denken ambtenaren en bestuurders in het Nederlandse openbaar bestuur over integriteit en integriteitsbeleid? Een enquête die Binnenlands Bestuur met medewerking van de Vrije Universiteit in oktober 2008 uitvoerde, werpt meer licht op de perceptie van bestuurders en ambtenaren.<sup>[5]</sup> Aandacht werd onder meer besteed aan de aanwezigheid van beleidsinstrumenten, de bekendheid met de

inhoud van deze beleidsinstrumenten, een inschatting van de effectiviteit van beleidsinstrumenten en de aandacht van diverse groepen voor het onderwerp integriteit. In totaal reageerden 671 respondenten op het verzoek de enquête in te vullen. Ze waren werkzaam in verschillende overheidsorganisaties, maar het leeuwendeel – 76% – in een gemeente. Van alle respondenten was het overgrote deel ambtenaar (87%), een klein deel (6,4%) politicus of bestuurder, 30% had een leidinggevende functie. Ook vroegen we naar hun politieke voorkeur: 23% PvdA, 17% CDA, 16% VVD, 12% D66, 10% GroenLinks, 6% Christenunie, 2% PVV en 2% TON. Hun opleidingsniveau was hoog (34% universitair, 57% hbo) en 67% werkte meer dan vijf jaren in de opgegeven functie. Opvallend was dat gemeenten een goed arsenaal aan integriteitsinstrumenten hebben. Regelingen zijn ruimschoots aanwezig: voor geschenken, nevenfuncties, klokkenluiders, over de gedragscode, het afleggen van de ambtseed en de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon. Maar medewerkers wisten

[5] K. Lasthuizen, M. van Voorst & L. Huberts, Integriteit in de praktijk van het openbaar bestuur, in *Openbaar bestuur*, jrg. 19, nr. 1, januari 2009, p. 2–5. B. Warbroek, Ambtenaren: 7- voor integriteit, in *Binnenlands Bestuur*, 24 december 2008, p. 24–27.

nauwelijks of getuigschriften op echtheid worden gecontroleerd, of integriteitsschendingen worden bijgehouden en of er managementrapportages over integriteit worden uitgebracht.

Er is veel beleid, vooral veel beleid dat de laatste jaren is ingevoerd, zoals een gedragscode en regels voor het aannemen van geschenken en voor nevenfuncties. Maar optimisme zou misplaatst zijn, want er wordt in managementrapportages zeer weinig aandacht besteed aan of verslag gedaan van het integriteitsbeleid, ofschoon het gros van de respondenten de in de eigen gemeente aanwezige integriteitsbeleidsinstrumenten als behoorlijk effectief beoordeelde, behalve de effectiviteit van de klokkenluidersregeling en de ambtseed.

Welke aandacht krijgt het thema integriteit van de ambtenaren? We hebben eerst gevraagd naar de aandacht die integriteit in hun ogen heeft onder medewerkers, het management, leidinggevend, toezichhouders, de politiek-bestuurlijke omgeving en burgers. De antwoorden tonen een gevarieerd beeld. De burgers scoren duidelijk het laagst, hebben er in de ogen van de respondenten de minste aandacht voor (met als belangrijkste uitkomsten: 18% geen aandacht, 46% geringe aandacht, 29%

behoorlijk of veel aandacht), het management van de organisaties heeft er relatief de meeste aandacht voor, 63% besteedt er behoorlijke of veel aandacht aan, terwijl dat percentage voor medewerkers 46% is, voor toezichhouders 43% en voor de politiek-bestuurlijke omgeving 47%. Verder is 42% het (zeer) eens met de stelling dat 'in mijn organisatie ambtenaren meer aandacht (hebben) voor integriteit dan politici/bestuurders'.

Politici en bestuurders zijn in de ogen van de respondenten wat minder integer dan ambtenaren; in de politiek wordt vaker belangenverstremgelingesignaleerd dan onder ambtenaren. Het totale percentage dat belangenverstremgeling onder politici en bestuurders signaleert is 38. Het wekt geen verbazing dat politici en ambtenaren op dit punt verschillen. Ambtenaren vinden dat ze zelf meer aandacht voor integriteit hebben en dat ze zelf meer integer zijn. Politici en ambtenaren signaleren echter in ongeveer gelijke mate belangenverstremgeling in hun werkomgeving; de percentages zijn opvallend hoog (meer dan eenderde).

Welk rapportcijfer krijgen overheden en andere sectoren voor integriteit en integriteitsbeleid? Het bedrijfsleven scoort het laagst, gevolgd door

Tabel 2. Integriteit van ambtenaren en politici

In hoeverre bent u het deze stellingen (zeer) eens?	Politici en bestuurders (zeer) eens	Ambtenaren (zeer) eens	Totaal (zeer) eens
In mijn organisatie hebben ambtenaren meer aandacht voor integriteit dan politici/bestuurders	23%	41%	39%
In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstremgeling bij ambtenaren	16%	22%	22%
In mijn werkomgeving signaleer ik belangenverstremgeling bij politici en bestuurders	37%	38%	38%
Politici zijn minder integer dan ambtenaren	28%	43%	42%

## 5. VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN

Tabel 3. Rapportcijfer integriteit(sbeleid)

Organisatie/sector	Rapportcijfer integriteit en integriteitsbeleid
	1 = zeer slecht, 10 = uitstekend
Eigen organisatie	6,8
Rijksoverheid/ministeries	6,4
Provincies	6,4
Gemeenten	6,6
Waterschappen	6,5
Zbo's	5,9
Rechterlijke macht	7,3
Politie	6,7
Eerste Kamer	6,9
Tweede Kamer	6,2
Bedrijfsleven	5,2

zelfstandige bestuursorganen. De rechterlijke macht doet het beter met een dikke voldoende, gevolgd door de Eerste Kamer en de politie. De Tweede Kamer scoort lager dan rijksoverheid en gemeenten.

Dat integriteit een belangrijke thema moet blijven, wordt nauwelijks betwist. Een behoorlijke meerderheid vindt dat er meer aandacht nodig is, vooral in het openbaar bestuur in algemene zin. Dichterbij en meer concreet wordt aandacht belangrijker gevonden, namelijk in de eigen organisatie en bij de eigen leidinggevende. De stelling dat het goed is de aandacht op goed bestuur in bredere zin te richten (democratisch gehalte, integriteit, effectiviteit, efficiëntie), kan op grote instemming rekenen, ongeveer negentig procent van de respondenten is het ermee eens.

Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de diverse groepen te signaleren? In hoeverre komt dit beeld overeen met het beeld dat we schetsten voor leidinggevenden en uitvoerenden, ambtenaren en politici en voor aanhangers van de verschillende politieke partijen? Leidinggevenden en uitvoerende medewerkers zijn het vergaand met elkaar eens over de voorgelegde stellingen, al merken uitvoerenden minder van de verscherping van het integriteitsbeleid dan leidinggevenden en zijn ze sceptischer over het effect van de klokkenluidersregeling op de geneigdheid corruptie te melden. De verschillen tussen ambtenaren en politici en bestuurders zijn evenmin groot. Het zal niet verbazen dat politici en bestuurders optimistischer over de eigen integriteit zijn.

Welke verschillen zijn er tussen respondenten, gemeten naar hun politieke voorkeur? Tabel 5 geeft daarover informatie. Voor meer aandacht voor integriteit pleiten vooral aanhangers van SP, PvdA, VVD, D66 en GroenLinks, gevolgd door CDA en ChristenUnie. PVV en TON hechten belang aan goed besturen en de hekkensluiter is de ChristenUnie. De scepsis over politici is het grootst in SP-kring, gevolgd door VVD en D66 ('minder integer dan ambtenaren'). De aanhangers van de drie coalitiepartijen zijn wat coulanter.

Uit de resultaten van ons onderzoek is het beeld te destilleren dat er nog veel integriteitsschendingen worden gesignaleerd. Integriteit, je kunt er nooit genoeg van hebben, zo blijkt opnieuw. Toch kunnen we ook constateren dat in betrekkelijk korte tijd integriteit bij de overheid veel aandacht heeft gekregen. Ook dat maakt ons onderzoek duidelijk.<sup>[6]</sup>

[6] Hans van den Heuvel & Leo Huberts, Nooit genoeg integriteit, in *Binnenlands Bestuur*, 24 december 2008, p. 28–31.

Tabel 4. Meer of minder aandacht voor integriteit en goed besturen

Stellingen	zeer mee oneens	mee oneens	oneens noch eens	mee eens	zeer mee eens
Het openbaar bestuur moet meer aandacht besteden aan corruptiebestrijding en bescherming van integriteit	1%	8%	29%	51%	10%
Mijn organisatie moet meer aandacht aan integriteit besteden	1%	29%	36%	30%	4%
Mijn leidinggevende moet meer doen om de integriteit van onze werkeenheden te bevorderen	6%	37%	34%	20%	2%
'Goed bestuur' in bredere zin, met aandacht voor democratisch gehalte, integriteit en effectiviteit zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn	1%	2%	8%	64%	24%

Tabel 5: Integriteitsopvattingen en politieke voorkeuren

Partijvoorkeur	Het openbaar bestuur moet meer aandacht besteden aan corruptiebestrijding en bescherming van integriteit	De organisatie (waar ik werk) moet meer aandacht aan integriteit besteden	Politici zijn minder integer dan ambtenaren	Goed bestuur zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn
	(zeer) mee eens	(zeer) mee eens	(zeer) mee eens	(zeer) mee eens
CDA	59.3%	35.4%	36.3%	90.3%
PvdA	65.4%	30.7%	32.0%	90.8%
VVD	62.3%	29.2%	46.2%	83.0%
ChristenUnie	48.3%	27.6%	34.5%	79.3%
SP	67.7%	56.8%	56.8%	91.9%
GroenLinks	60.0%	37.1%	38.6%	97.1%
D'66	62.5%	33.8%	42.5%	92.5%
PVV en TON	54.2%	33.3%	75.0%	58.3%

## 6. INTEGRITEITSMANAGEMENT

Toch kan er nog het een en ander worden verbeterd. Daarom moet, naast het operationele, ook het strategische beleid aandacht krijgen: integriteitsmanagement. Van een bestuurder of manager mag worden verwacht dat hij of zij op het gebied van integriteit leiding aan de organisatie geeft. Managementrapportages in de vorm van een periodieke audit zijn een geschikt middel. Met audits kan de organisatie periodiek worden doorgelicht. Ze zijn bedoeld om na te gaan hoe het feitelijk met de integriteit in de organisatie is gesteld: hoe staat het met de naleving en handhaving van regels en procedures, de registratie van nevenfuncties, het afdoen of bestraffen van integriteitsovertredingen en de beveiliging van kwetsbare of vertrouwelijke data en informatiebestanden. Audits verschaffen informatie over onderdelen waar verbeteringen aangebracht moeten worden. In een audit wordt gekeken naar het gedrag van ambtenaren en ook naar de werking van het systeem (regels en procedures, handhaving en controle, planning en control) waarin zij functioneren. Aan de hand daarvan kan worden beoordeeld of nieuwe maatregelen nodig zijn om de integriteit van de organisatie op het zelfde peil te houden of te bevorderen, welke kwetsbare processen, procedures, functies en afdelingen er zijn en welke dilemma's zich voordoen.

Integriteitsmanagement dient gericht te zijn op de volgende doelstellingen:

- helderheid: het moet voor bestuurders en ambtenaren duidelijk zijn wat wel en niet acceptabel is;
- consistentie: bestuurders en managers moeten het goede voorbeeld geven; aan de stijl van leiderschap worden tegenwoordig hoge eisen gesteld, naast het eigen voorbeeldgedrag moet de manager waardering uiten voor het gedrag van medewerkers, maar hen ook aanspreken op gedrag dat kritiek verdient, adequaat op incidenten reageren;
- uitvoerbaarheid: het bestuur moet realistische eisen stellen aan de inrichting en uitvoering van het beleid;
- betrokkenheid: er moet bij de ambtenaren draagvlak worden gecreëerd voor het dragen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording;
- zichtbaarheid: er moet voldoende zicht zijn op het doen en laten van bestuurders en ambtenaren;
- bespreekbaarheid: morele dilemma's moeten in een open gesprek behandeld kunnen worden;
- aanspreekbaarheid: ongewenst gedrag moet worden signaleerd en zo nodig gecorrigeerd;
- duurzaamheid: maatregelen ter handhaving van bestaande normen en het tegengaan van normvervaling;
- zorgvuldigheid: het zorgvuldig omgaan met vertrouwelijke informatie;
- lerende organisatie: elkaar aanspreken op gedrag, in functioneringsgesprekken en in groepsoverleg.

Integriteitsmanagement kan zich richten op het implementeren van maatregelen, handhaven en controleren, opsporen van zwakke plekken, het verwerven van kennis en inzicht voor de verdere uitbouw en aanpassing van het integriteitsbeleid en morele competenties ontwikkelen en scherp houden. Regelmatig moet integriteit onder de aandacht van bestuurders en ambtenaren worden gebracht door hen te informeren over integriteitkwetsies en door voorlichtingsbijeenkomsten, cursussen (gericht op persoonlijkheidsvorming, het aanleren van vaardigheden) en

dilemmatrainingen te organiseren. Een functionaris (in eigen huis) die zorg draagt voor het integriteitsbeleid, heeft hierin een belangrijke stimulerende taak en draagt de directe verantwoordelijkheid voor de morele kwaliteit van de organisatie. Integriteit vormt immers een onlosmakelijk onderdeel van de professionele verantwoordelijkheid van de organisatie.

## 7. CONCLUSIES

Het Nederlandse openbaar bestuur scoort goed op integriteit. Er is vrij veel aandacht voor integriteit, in beleidsontwikkeling lopen we internationaal voorop en het aantal integriteitsschendingen – voor zover zichtbaar – blijft kennelijk binnen de perken van wat we betamelijk vinden. Maar dat wil niet zeggen dat zelfgenoegzaamheid op zijn plaats is. Het glas is half vol, maar ook half leeg, vandaar dat er nog werk aan de winkel is, werk voor de volgende fase. Daarin zal het bestuur zich rekenschap moeten geven van te overwinnen drempels. Want zoals bij zo veel beleidsprogramma's, slaan ook bij integriteit vermoeidheid, verwatering, vervlakking en versimpeling toe. Daarom is het nodig om over te schakelen op een hogere versnelling en ons te gaan bezighouden met goed governance, goed besturen. Het huidige kabinet maakt met de *Code voor goed openbaar bestuur* daarmee een begin. Openheid, integriteit, participatie, behoorlijk contact met de burger, doelgerichtheid, doelmatigheid, legitimiteit, zelfreinigend vermogen en bereidheid zich regelmatig te verantwoorden, zijn belangrijke ingrediënten. Anderzijds moet worden beseft dat codes – soft law – de aandacht niet mogen afleiden van de noodzaak van juridisch harde gedragsregels en de handhaving daarvan.

Door alle aandacht op integriteit te richten, moeten we echter niet vergeten dat ook die andere waarden de nodige aandacht behoeven. Want door de geschiedenis van de democratische rechtsstaat heen loopt een opgaande lijn: eerst werd in ons land in de negentiende eeuw het beginsel van de legaliteit van het openbaar bestuur gegrondvest (elk overheidsingrijpen in de samenleving moet op regelgeving zijn gebaseerd), daarna kwamen in de twintigste eeuw vooral de legitimiteit en het democratisch gehalte van bestuur en beleid op de agenda (de geloofwaardigheid van het bestuur, de aanvaardbaarheid van het beleid en de invloed en de betrokkenheid van de burger), alsmede effectiviteit (de doeltreffendheid van het beleid) en de efficiëntie (de kosten en baten van bestuur en beleid). Ofschoon vandaag de dag de aandacht vooral naar integriteit, de onkreukbaarheid, van de overheid uitgaat, moeten ook de andere waarden in een harmonieus geheel de aandacht krijgen.

Tijd dus voor de volgende fase: good governance, goed besturen, integriteit integreren in al het overheidshandelen, de rechtsstaat en de democratie respecteren, legaliteit en legitimiteit van beleid realiseren en streven naar effectiviteit en efficiëntie. In de verbinding ligt de kracht, dat typeert goed besturen.

*Hans van den Heuvel en Leo Huberts zijn als hoogleraar verbonden aan de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de afdeling Bestuurswetenschappen van de Vrije Universiteit in Amsterdam.*

# KLOKKENLUIDERS- REGELINGEN: NUTTIG MAAR NIET AFDOENDE

## 1. KLOKKENLUIDERS: BEKEND, MAAR ONBEMIND

Klokkenluiders zijn nogal eens landelijk bekend, maar lokaal onbemind. Ambtenaren of werknemers die zonder toestemming misstanden melden, zoals Spijkers, Schaap, Van Buitenen of Bos zijn langzamerhand bekende Nederlanders geworden. Tegelijkertijd zijn het ook tragische figuren – ze ontlenen hun bekendheid vooral aan de kommervolle omstandigheden waarin ze terecht zijn gekomen. Veel organisaties stellen het niet op prijs als er vuile was wordt buiten gehangen en niet zelden raken klokkenluiders verzeild in langdurige juridische conflicten – een enkeling, zoals Bos, kwam zelfs enige tijd in een camper terecht.

Media en kamerleden hebben zich het lot

van klokkenluiders aangetrokken en in de afgelopen jaren zijn onder druk van de publieke opinie in grote delen van de publieke sector regelingen getroffen voor ambtenaren die vermoedens hebben van misstanden binnen hun eigen organisatie. Deze regelingen staan bekend als ‘klokkenluidersregelingen’. In de loop van 2008 zijn deze regelingen op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) door de USBO, het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht, geëvalueerd.

In dit hoofdstuk schetsen we op hoofdlijnen de bevindingen van dat onderzoek en trekken daar lessen uit voor integriteitsfunctionarissen en voor de wetgever. We beginnen met een beknopte beschrijving van de aard en opzet van de regelingen.



## 2. KLOKKENLUIDERSREGELINGEN IN DE PUBLIEKE SECTOR

Aan de basis van vrijwel alle klokkenluidersregelingen in de publieke sector staat de 'Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand'. Deze regeling is in 2000 opgesteld door het ministerie van BZK na een besluit van het toenmalige kabinet Kok II. Vooruitlopend op een wijziging van de Ambtenarenwet kon op deze manier ervaring met een dergelijke regeling worden opgedaan. Vervolgens is op 1 mei 2003 de Ambtenarenwet daadwerkelijk gewijzigd en zijn de sectoren Rijk, Defensie, politie, provincies, gemeenten en waterschappen verplicht te beschikken over een klokkenluidersregeling. In maart 2006 is een in opzet eensluidende regeling voor de sectoren Rijk, politie en Defensie opgenomen in de op deze sectoren toepasselijke rechtspositieregelingen. De andere sectoren kennen vergelijkbare regelingen. Elk van de sectoren heeft dus formeel een eigen

regeling. De regelingen volgen echter grotendeels hetzelfde stramien. De doelen van de regelingen laten zich omschrijven als: het intern melden en opsporen van misstanden bevorderen en ambtelijke klokkenluiders bescherming bieden. De reikwijdte van de regelingen is beperkt tot ambtenaren van de eigen organisatie: zij kunnen of moeten vermoedens van misstanden melden over de organisatie waarin zij werkzaam zijn. De definities van misstanden ontlopen elkaar daarbij niet veel, het moet bijvoorbeeld gaan om '(groeve) schendingen van regelgeving of beleidsregels', of om 'een (groot) gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu'.

De meldingsprocedures hebben als uitgangspunt: eerst intern melden en dan eventueel extern bij een externe commissie of andere meldinstantie. Intern melden is in alle regelingen mogelijk bij de leidinggevende of bij een vertrouwenspersoon integriteit. Anonimiteit is niet verzekerd. Alleen de regelingen voor

de sectoren gemeenten en waterschappen voorzien in de mogelijkheid om bij melding bij de vertrouwenspersoon integriteit de identiteit van de melder niet bekend te maken. Extern melden is in bijzondere gevallen rechtstreeks mogelijk.

De Commissie Integriteit Overheid (CIO) vormt de externe meldinstantie voor de sectoren Rijk, provincies, politie en Defensie. Deze commissie heeft tot taak om meldingen van misstanden te onderzoeken en het bevoegd gezag daarover te adviseren. Zij is het sluitstuk van de regeling, omdat melders zich in beginsel pas tot de commissie kunnen wenden wanneer zij eerst de misstand intern aan de orde hebben gesteld. Slechts in uitzonderlijke gevallen, wanneer er sprake is van zwaarwegende belangen, kan een melder zich rechtstreeks tot de commissie wenden.

Gemeenten kunnen zich aansluiten bij de Commissie Klokkenluiders Gemeentelijke Overheid (CKGO). Deze commissie is opgericht in 2002 en vormt een dienst van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Van de gemeenten zijn er meer dan 300 aangesloten bij de CKGO. De overige gemeenten hebben andere voorzieningen getroffen. Zo is bijvoorbeeld de gemeente Enschede aangesloten bij de Nationale ombudsman. In de gemeente Rotterdam vormt de gemeentelijke ombudsman het sluitstuk van de regeling.

### 3. DE EVALUATIE VAN DE REGELINGEN

Bij de evaluatie van de regelingen stonden twee algemene vragen centraal:

- 1) Dragen de regelingen bij aan het bevorderen van het intern melden en opsporen van misstanden?
- 2) Bieden de regelingen voldoende bescherming aan ambtelijke klokkenluiders?

De antwoorden op deze vragen zijn verkregen op basis van grootschalige surveys onder ambtenaren en

overheidswerkgevers, door een analyse van de regelingen in de verschillende sectoren, door studies van de werking van een aantal regelingen in de praktijk, en via een rechtsvergelijkend onderzoek naar enkele buitenlandse regelingen. We geven hieronder, voor elk van deze twee onderzoeksvragen, de belangrijkste bevindingen weer.

De bevindingen ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag kennen een positieve en een negatieve kant. Aan de positieve kant staan de volgende constatacties:

#### **Het merendeel van de vermoedens wordt intern gemeld**

Uit de grootschalige, representatieve survey onder ambtenaren (ruim 4.000 respondenten) blijkt dat het overgrote deel ervan doordrongen is dat een interne melding, bij de leidinggevende of eventueel een interne vertrouwenspersoon, de koninklijke weg is. Ruim tweederde (67,5%) van de ambtenaren geeft aan zich als eerste tot hen te wenden. Bemoedigend is ook dat 51,3% van de ambtenaren het meeste vertrouwen heeft dat zij ook daadwerkelijk iets aan de misstand doen. Van het deel van de ambtenaren die de afgelopen twee jaar daadwerkelijk een vermoeden had van een misstand (12,8%), heeft tweederde (8,5% van alle ambtenaren) dat vermoeden ook intern gemeld. Of de regelingen hier zelf veel aan hebben bijgedragen, is overigens zeer de vraag. Bij slechts 31% van de ambtenaren zijn de regelingen of hun inhoud bekend. Van degenen die een vermoeden van een misstand hebben en dit melden, meldt slechts een zeer klein percentage (5,9%) dat op basis van een klokkenluidersregeling.

#### **Het bestaan van de regelingen wordt gewaardeerd**

Hoewel de regelingen slechts bij 31% van de ambtenaren bekend zijn, wordt het bestaan van een regeling positief gewaardeerd indien men ervan op de hoogte is gebracht. Wel geven veel respondenten aan dat de

regelingen niet meer zijn dan instrumenten en dat het uiteindelijk gaat om een cultuur waarin vermoedens gemeld kunnen worden zonder angst voor negatieve gevolgen.

### **De vertrouwenspersonen integriteit vervullen een nuttige functie**

Vertrouwenspersonen integriteit (VPI) vervullen in het proces van het intern melden een nuttige rol, mits zij voldoende gezag en autonomie binnen de organisatie hebben en daadwerkelijk betrouwbaarheid kunnen bieden. Bijvoorbeeld door, op verzoek van de melder, diens identiteit niet bij het bevoegd gezag bekend te maken. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, blijft de rol van vertrouwenspersoon beperkt tot die van luisterend oor en klankbord, en heeft deze voor een (potentiële) melder weinig toegevoegde waarde.

Tegenover deze 'plussen' staan echter ook negatieve bevindingen:

### **Eenderde van de vermoedens wordt niet gemeld**

Ongeveer eenderde van de respondenten met een vermoeden van een misstand (4,3% van het totaal) geeft aan dat vermoeden niet te melden. De belangrijkste redenen om een vermoeden niet te melden zijn: men is bang voor negatieve gevolgen voor zichzelf, men denkt dat er toch niets mee wordt gedaan, men kent de regeling niet of men heeft geen vertrouwen in de persoon bij wie gemeld zou moeten worden.

### **De regelingen kennen belangrijke beperkingen**

De groep meldingsgerechtigden is beperkt tot ambtenaren in actieve dienst die alleen een vermoeden over de eigen organisatie kunnen melden. Hierdoor kunnen ambtenaren die de organisatie hebben verlaten, of die een vermoeden hebben van een misstand in een andere overheidsorganisatie, geen beroep doen op de regelingen. De enge definitie van het begrip misstanden werpt eveneens drempels op voor potentiële

melders. Volgens een deel van de regelingen moet er op dit moment sprake zijn van 'grove' schendingen, een 'groot' gevaar of een 'zeer' onbehoorlijke wijze van functioneren. Op deze manier wordt het probleem van de interpretatie van de ernst van de misstand bij de melder gelegd. Ook de opzet van de meldingsprocedure werpt drempels op. Het gaat daarbij om een gebrek aan anonimiteit en betrouwbaarheid, om de kloof tussen intern en extern melden, en om de lange duur van het onderzoek naar aanleiding van een melding. Deze beperkingen in de opzet vormen voor een deel van de respondenten redenen om een vermoeden niet te melden.

### **De Commissie Integriteit Overheid speelt geen enkele rol van betekenis bij het opsporen van misstanden**

De Commissie Integriteit Overheid (CIO), die voor de sectoren Rijk, politie, Defensie en provincies de externe instantie is waar ambtenaren vermoedens van misstanden kunnen melden, heeft in de afgelopen jaren geen enkele rol van betekenis gespeeld bij het opsporen van misstanden. De commissie is onbekend en geniet weinig vertrouwen, de weg naar de commissie kent veel drempels en zij opereert als een commissie van bezwaar en beroep, in plaats van als onderzoeksinstantie. Van de 43 meldingen die in de periode 2002–2007 bij de commissie zijn gedaan, zijn er 10 ontvankelijk verklaard en in behandeling genomen. In de onderzochte periode was over 7 daarvan advies uitgebracht. Geen daarvan heeft geleid tot het constateren van een misstand.

De bevindingen ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag, of de regelingen bijdragen aan het beschermen van melders, zijn ronduit negatief:

### **De meeste regelingen bieden melders geen vertrouwelijkheid**

Meldingen worden veelal niet vertrouwelijk behandeld en de melder heeft niet de garantie dat zijn of haar

identiteit tijdens de procedure onbekend blijft voor de rest van de organisatie. De term vertrouwenspersonen integriteit is daarom in feite misleidend, omdat de VPI's melders in veel gevallen geen vertrouwelijkheid kunnen garanderen. Alleen de vertrouwenspersonen integriteit binnen de sectoren gemeenten en waterschappen en de CIO hebben de formele mogelijkheid om op verzoek van de melder diens identiteit niet bekend te maken. Hier staat tegenover dat bij een groot deel van de ambtenaren veel vertrouwen bestaat in de aanpak van misstanden en het bieden van bescherming door hun leidinggevende en de vertrouwenspersoon integriteit. Tweederde van de ambtenaren (67,5%) zou om die reden als eerste melden bij een van hen.

#### **De regelingen bieden melders vrijwel geen (rechts)bescherming**

In de regelingen zelf is niet voorzien in enige specifieke vorm van rechtsbescherming voor melders – anders dan het algemene verbod om betrokkene, als gevolg van de melding, op welke wijze dan ook in zijn rechtspositie te benadelen. Deze formele beschermingsbepaling wordt verder geen kracht bijgezet door concrete vormen van bescherming. Een vergelijking met de onderzochte Vlaamse, Scandinavische en Anglo-Amerikaanse regelingen is op dit punt verhelderend. Deze regelingen kennen diverse proactieve vormen van rechtsbescherming, anders dan het aanbieden van een meldprocedure; in de Nederlandse klokkenluidersregelingen is daarin niet voorzien. Ook is in de Nederlandse regelingen nauwelijks sprake van enige nadere invulling van reactieve rechtsbescherming, bijvoorbeeld door de bewijslast om te keren of door in geval van represailles herstelrechten of schadevergoedingen te bieden.

#### **De Commissie Integriteit Overheid treedt niet op tegen represailles**

De CIO treedt zo min mogelijk in rechtspositionele kwesties, ook als die samenhangen met de melding en

mogelijk het gevolg zijn van represailles. Zelfs als de CIO dat wel zou willen, heeft ze geen bevoegdheden of juridische middelen om een melder enige formele rechtsbescherming te bieden – daarvoor dient een benadeelde de, vaak lange en ingewikkelde, gang naar de ambtenarenrechter te maken.

De conclusies op basis van deze bevindingen zijn stevig: de regelingen bevorderen het intern melden en opsporen van misstanden slechts in beperkte mate en de regelingen bieden ambtelijke klokkenluiders vrijwel geen (rechts)bescherming. Dit gebrek aan bescherming vormt voor een deel van de ambtenaren een belangrijke reden om een vermoeden van een misstand niet te melden. Dit blijkt zowel uit de enquête als uit de interviews met respondenten. Uit deze interviews komt naar voren dat bij vermoedens van 'serieuze' misstanden (en dan in die gevallen waarbij ook de leiding betrokken is) alleen zij die zich mogelijke negatieve gevolgen kunnen of willen permitteren, melding maken van deze vermoedens.

## **4. LESSEN VOOR INTEGRITEITS-FUNCTIONARISSEN**

In de evaluatie is ook gekeken wat de rol is van de vertrouwenspersoon integriteit (VPI) bij het bevorderen van intern melden en het opsporen van misstanden en in hoeverre de VPI ambtelijke klokkenluiders bescherming kan bieden.

Het antwoord op de eerste vraag is dat de VPI's een nuttige rol vervullen mits zij daar de ruimte voor krijgen en de leidinggevenden in de organisatie positief reageren op de meldingen. Zo blijkt aan de ene kant uit de enquêtes en interviews in dit onderzoek dat VPI's een rol spelen in het bevorderen van het melden en het opsporen van misstanden. De bekendheid van VPI's is groot: ruim drie op de vier ambtenaren (76,9%) is op de hoogte van hun bestaan. Ook blijkt onder ambtenaren groot vertrouwen in de bescher-

ming die een VPI kan bieden. Ofschoon een relatief klein aantal vermoedens wordt gemeld bij de vertrouwenspersoon (10,5%), voeren de ondervraagde VPI's met enige regelmaat gesprekken met (potentiële) melders in de rol van klankbord of adviseur. Hieruit kan worden afgeleid dat de aanwezigheid van de VPI van positieve invloed is op (het denken over) het melden van vermoedens, en daarmee mogelijk op het oplossen van misstanden in een organisatie. Aan de andere kant speelt een meldingscultuur onder leidinggeevenden een grote rol in het bevorderen van intern melden. Zowel de interviews met vertrouwenspersonen als de interviews met ambtenaren met (al dan niet gemelde) vermoedens van misstanden laten een duidelijk beeld zien: wanneer leidinggeevenden niet of voor de melder negatief op meldingen reageren, werkt dit zeer belemmerend voor het melden van vermoedens van misstanden. De aanwezigheid en activiteiten van een vertrouwenspersoon zijn dan niet voldoende om het melden te bevorderen. Met andere woorden: een vertrouwenspersoon integriteit is op zichzelf onvoldoende voor een effectief integriteitsbeleid. Als antwoord op de vraag in hoeverre VPI's bescherming kunnen bieden aan ambtelijke klokkenluiders, kan worden gesteld dat VPI's hiertoe over het algemeen weinig mogelijkheden hebben. Geen van de klokkenluidersregelingen biedt de melder anonimiteit en slechts twee van de zes publieke sectoren kennen een (model)regeling waarin melders een vorm van vertrouwelijkheid via de VPI wordt geboden. Alleen in de regelingen voor waterschappen en gemeenten kan de VPI de rol aannemen van tussenpersoon in het meldingsproces, zonder de identiteit van de melder bekend te maken. Echter, dit vormt geen garantie dat de identiteit van de melder ook onbekend blijft. Wanneer het vermoeden bekend wordt in de organisatie, en zeker wanneer er een onderzoek naar het vermoeden wordt uitgevoerd, is namelijk niet uit te sluiten dat de melding herleidbaar is naar de melder. In veruit de meeste gevallen dat medewerkers de VPI vertellen over hun vermoedens van misstanden, dekt de term

vertrouwenspersonen integriteit de lading dus niet. Mocht men de effectiviteit van vertrouwenspersonen integriteit willen vergroten, in termen van het melden en opsporen van misstanden en het beschermen van klokkenluiders, dan zijn er verschillende mogelijkheden denkbaar, al dan niet gecombineerd.

### **Een meldingscultuur onder leidinggeevenden versterken**

Zonder een meldingscultuur onder leidinggeevenden kan een VPI nauwelijks effectief zijn. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door campagnes in het kader van het integriteitsbeleid meer te richten op lijnverantwoordelijken, met de vraag hoe om te gaan met meldingen. Een andere optie om de meldingscultuur onder leidinggeevenden te versterken, is het structureel agenderen van het onderwerp in overleg tussen leidinggeevenden en in hun overleg met medewerkers. Dit is ook voorgeschreven in de Ambtenarenwet: 'Het bevoegd gezag (...) voert een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie.'

### **Positionering van de VPI hoog in de organisatie**

Op basis van het materiaal kan geen eenduidige aanbeveling worden gedaan over de positie van de VPI in de organisatie, maar wel tekenen zich de contouren van een voorkeurspositie af. Het gaat daarbij om een combinatie van functie en persoon: als functie relatief hoog in de hiërarchie van de organisatie (om hiërarchisch gezag te hebben en gemakkelijk contact met het management te onderhouden) en als persoon laagdrempelig (om het vertrouwen te genieten van medewerkers en toegankelijk voor ze te zijn). Daarnaast is van belang dat de VPI geen lijnverantwoordelijke is van de melder, aangezien de VPI-rol van tussenpersoon tussen melder en leidinggevende

dan komt te vervallen en er bovendien minder sprake is van vertrouwelijkheid voor de melder. Ook is de functie van (staf)hoofd Personeelszaken niet aan te bevelen, aangezien de ervaring van VPI's leert dat hier arbeidsconflicten terechtkomen, die juist niet bij een VPI thuis horen. De concrete invulling van de rol van VPI is daarmee zowel afhankelijk van de specifieke mogelijkheden in de organisatie als van de persoon van de VPI.

### **Vertrouwelijk melden bij vertrouwenspersoon integriteit**

Bij het melden van een vermoeden van een misstand speelt vertrouwelijkheid voor melders een belangrijke rol. Dit heeft alles te maken met de aard van de problematiek: heb ik als melder redelijke gronden voor mijn vermoeden, hoe zal het bevoegd gezag op mijn melding reageren, wat betekent mijn melding voor de verdachte en voor mij? Om vertrouwelijk te kunnen melden, dat wil zeggen melden zonder dat de identiteit van de melder bekend wordt gemaakt bij het bevoegd gezag, hebben wij in het onderzoeksrapport gepleit voor de brede invoering van deze vorm van melden bij de vertrouwenspersoon integriteit. In ieder geval moeten de regelingen zodanig worden aangepast dat de VPI, op verzoek van de melder, een vorm van vertrouwelijkheid kan bieden. Dit betekent dat de regelingen in de sectoren Rijk, Defensie, provincies en politie – net als de huidige regelingen van gemeenten en waterschappen – de mogelijkheid bieden dat een meldende ambtenaar de VPI kan verzoeken zijn of haar identiteit niet bekend te maken bij het bevoegd gezag. Zolang dat niet het geval is, is het beter om de functiebenaming vertrouwenspersoon integriteit niet te gebruiken, om de misleidende suggestie weg te nemen dat als tussenpersoon in alle gevallen vertrouwelijkheid kan worden geboden, zoals dat bij de vertrouwenspersoon ongewenst gedrag (VPO) wel het geval is. Ofschoon een naamwijziging de VPI niet effectiever maakt in het beschermen van melders ten opzichte van hun werkgever, kan het potentiële

melders beter beschermen tegen eventuele persoonlijke nadelen van het melden. Hoe meer helderheid bestaat over de (on)mogelijkheden van bescherming, hoe beter medewerkers immers consequenties van het melden kunnen overzien. Termen die de rol van de VPI reëler omschrijven, zijn bijvoorbeeld tussenpersoon integriteit of adviseur integriteit.

## **5. LESSEN VOOR DE WETGEVER**

De term 'klokkenluidersregelingen' is in feite geen adequate benaming voor de hier beschreven regelingen. De regelingen zijn slechts datgene wat hun officiële benaming aangeeft – het zijn regelingen voor procedures voor het omgaan met een vermoeden van een misstand. De regelingen zijn primair gericht op het bevorderen van het intern melden van misstanden en niet op het beschermen van de melders. De huidige regelingen kennen zeer uitgebreide voorschriften en procedures voor meldingen, maar niet of nauwelijks voorzieningen voor (rechts)bescherming van melders. Anders dan in de ons omringende landen zijn nergens specifieke voorzieningen getroffen voor dergelijke melders. Ook de Commissie Integriteit Overheid heeft ambtelijke melders nauwelijks iets te bieden op het vlak van bescherming tegen mogelijke represailles.

### **Vervanging van de regelingen door een algemene Klokkenluiderswet**

Mocht men de regelingen echte klokkenluidersregelingen willen laten zijn, dan ligt het in de rede om de huidige regelingen in hun geheel te vervangen door een op een andere leest geschoeide regeling. Daarbij zou bescherming van de melder – en niet bescherming van de organisatie – voorop moeten staan. Het ligt daarbij voor de hand om te kiezen voor een regeling die zowel voor de publieke als voor de private sector geldt. Op vrijwel alle onderdelen zijn de arbeidsvoorwaarden en ontslagbescherming voor ambtenaren en

werknemers de afgelopen jaren gelijkgetrokken en het valt niet goed uit te leggen waarom er in de toekomst op dit vlak voor Ad Bos andere regels zouden moeten gelden dan voor Fred Spijkers – eventuele extra geheimhoudingsplichten voor bepaalde groepen ambtenaren daargelaten.

Met name de Public Interest Disclosure Act uit het Verenigd Koninkrijk kan de Nederlandse wetgever tot voorbeeld dienen. In de Britse wetgeving, die zowel voor ambtenaren als werknemers geldt, wordt het aangemoedigd eerst intern te melden bij de werkgever of bij de voor de misstand verantwoordelijke persoon binnen de organisatie. De wet voorziet in de mogelijkheid voor melders om zich tot raadgevers te wenden. Zo kunnen potentiële melders, zonder schending van hun geheimhoudingsplicht, vooraf hun acties juridisch toetsen en zich laten adviseren. Ondanks de voorkeur voor de interne weg, zijn echter ook externe meldingen mogelijk. Het is niet verplicht dat de werknemer eerst de interne weg probeert. De externe weg kan, afhankelijk van het voorwerp van de melding, leiden naar verschillende organen. Als hij aan derden meldt, bijvoorbeeld toezichthouders, gelden echter wel bijkomende eisen. Zo wordt de eis gesteld dat de informatie substantiaally true is. Nog weer verder gaan de eisen aan andere derden. Dan wordt ook nog vereist dat (a) de melder geen persoonlijk voordeel behaalt en (b) de melding zelf, alle omstandigheden in acht nemend, redelijk is en dat andere wegen geen soelaas bieden.

De melder die represailles ervaart, kan schadevergoeding of herstel van de dienstbetrekking eisen. Het zwaartepunt van de bewijslast ligt in die procedure bij de werkgever.

### **Aanpassing van de bestaande regelingen**

Een dergelijke verandering van regime vergt echter de nodige tijd. Als tussenstap hebben we daarom voorgesteld de regelingen op een aantal onderdelen substantieel te wijzigen. Hierbij kan de regeling in Vlaanderen tot voorbeeld dienen.

Aanpassing van de bestaande regelingen zou allereerst moeten bestaan uit het wegnemen van een aantal formele drempels. Door de kring van meldingsgerechtigden uit te breiden, het begrip misstand te verruimen en de kring van organisaties waarover meldingen mogelijk zijn uit te breiden, kunnen beperkingen voor het melden van misstanden worden weggenomen. Daarnaast zou de mogelijkheid van vertrouwelijk melden breed moeten worden ingevoerd, naast een verbod op tuchtsancties en het recht op schade- c.q. onkostenvergoeding. Ook zou in het geval van represailles de bewijslast bij de werkgever en niet meer bij de klokkenluider moeten komen te liggen. In Vlaanderen moet bijvoorbeeld de werkgever aantonen dat tuchtmaatregelen geen enkel verband houden met de melding. Inmiddels heeft de minister van BZK een forse aanpassing van de bestaande regeling langs deze lijnen aangekondigd.

### **Geen klokkenluidersfonds, maar wel een steunpunt klokkenluiden**

De tragische omstandigheden waarin klokkenluiders als Spijkers, Schaap en Bos terecht zijn gekomen, hebben de afgelopen jaren geleid tot een roep om de oprichting van een klokkenluidersfonds. Dit zou klokkenluiders schadeloos moeten stellen voor alle ontberingen die het gevolg zijn van hun optreden. Wij achten oprichting van zo'n algemeen overheidsfonds zeer onverstandig. Bescherming van klokkenluiders, ook in financiële zin, moet via het arbeidsrecht worden geregeld. De rechter is veel beter geëquipeerd om te beoordelen of er door een werkgever onzorgvuldig of onrechtmatig is gehandeld. Dat moet je niet overlaten aan een commissie van zo'n fonds. Wel is nodig dat er een wettelijk recht op schadevergoeding komt in de regelingen. De eventuele schadevergoeding zelf dient echter door de werkgever en niet door een algemeen fonds te worden betaald. Alleen zo wordt de verantwoordelijkheid gelegd waar die hoort, bij de werkgever van de klokkenluider. Oprichting van een algemeen fonds leidt al gauw tot afwentel- en af-

schuifgedrag. Eventuele schade aan de klokkenluider dient vergoed te worden door diegene die er verantwoordelijk voor is. Alleen zo stimuleer je organisaties om zorgvuldig met betrokken personeelsleden om te gaan. Bij instelling van een klokkenluidersfonds is er een groot risico dat het een openeinderegeling wordt waarin werkgevers hun lastige werknemers kunnen lozen op kosten van de publieke zaak.

Voorkomen is bovendien veel beter dan genezen.

Alle energie moet erop gericht zijn om escalatie van het arbeidsconflict te voorkomen. Daarom zou een steunpunt voor (potentiële) klokkenluiders veel beter zijn. Hierbij kan de Britse non-gouvernementele organisatie Public Concern at Work (PCaW) tot voorbeeld dienen. Een dergelijk steunpunt heeft geen meldfunctie, maar biedt ondersteuning, zowel voor werknemers als werkgevers en kan zowel in de publieke als in de private sector worden ingezet. Een Steunpunt Klokkenluiden kan in de eerste plaats potentiële klokkenluiders vertrouwelijk informeren en adviseren over hoe om te gaan met dilemma's en misstanden, welke mogelijkheden er zijn om de vermoede misstanden te melden, en welke bescherming de melder geniet. Verder kunnen profit- en non-profitorganisaties geadviseerd worden bij het inrichten van klokkenluidersregelingen en over het voorkomen van klokkenluiden. Ook kan een dergelijk steunpunt algemene publieksvoorlichting verzorgen en adviseren bij het ontwikkelen van beleid en regelgeving rond het omgaan met misstanden in organisaties. In de Nederlandse situatie kan daarbij een tripartiet samenwerkingsverband worden overwogen tussen vertegenwoordigers van werknemers, werkgevers en de overheid (bijvoorbeeld

in een stichting). Onlangs is over de komst van een dergelijk steunpunt overeenstemming bereikt tussen de ministers van BZK en van Sociale Zaken.<sup>[1]</sup>

## 6. REGELINGEN ZIJN NUTTIG, MAAR ZEKER NIET AFDOENDE

De uitkomsten van de evaluatie nopen tot bescheidenheid over wat men met regelingen vermag. Ondanks de onbekendheid en de onvolkomenheid van de regelingen, meldt tweederde van de ambtenaren een vermoeden van een misstand netjes intern en wordt het merendeel van deze meldingen bij de leidinggevende gedaan. Ook geeft tweederde van de ambtenaren aan dat ze een vermoeden van een misstand bij hun leidinggevende of een vertrouwenspersoon integriteit zouden melden.

Bij het bestaan van de regelingen plaatsen bovendien veel respondenten – zowel ambtenaren als overheids-werkgevers – de kanttekening dat de regelingen een instrument zijn en dat het uiteindelijk draait om een open cultuur waarin vermoedens zonder negatieve gevolgen gemeld kunnen worden. Uit het onderzoek blijkt dat eenderde van ambtenaren met een vermoeden, dit in het geheel niet meldt. Dit heeft verschillende redenen, maar gebrek aan vertrouwen in de persoon aan wie gemeld zou moeten worden, speelt daarbij een belangrijke rol. Dat laat zien dat een dergelijke open cultuur in een aantal ambtelijke

[1] Zie de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 13 juli 2009 (TK 28 844, nr. 37).



organisaties nog niet is gerealiseerd. De vertrouwenspersoon integriteit kan hierin een belangrijke rol vervullen, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. De belangrijkste daarvan is om potentiële melders de mogelijkheid te bieden hun identiteit niet bekend te maken. Een andere voorwaarde is een positionering hoog in de hiërarchie van de organisatie. Dit geeft de functie gezag en maakt het gemakkelijk om contact met het management te onderhouden.

Klokkenluidersregelingen zijn nuttig, maar zeker niet afdoende. Zelfs wanneer ze voldoende formele bescherming bieden, is hun betekenis vaak vooral symbolisch. Zo geven veel respondenten aan dat regelingen niet meer zijn dan instrumenten en dat het uiteindelijk gaat om een cultuur waarin vermoedens gemeld kunnen worden zonder angst voor negatieve gevolgen. Het werken aan een dergelijke cultuur vormt daarmee de opgave binnen publieke organisaties. Het vraagt om aandacht voor processen naast structuren, voor relaties naast regelingen en voor personen naast taken en verantwoordelijkheden. Voorkomen blijft ook hier beter dan genezen. Dat is moeilijker dan het opstellen van een regeling en vormt dan ook de grootste uitdaging op dit gebied.

*Mark Bovens is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en directeur onderzoek van het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO). Gerolf Pikker is bedrijfskundige en als senior adviseur en onderzoeker verbonden aan USBO Advies.*

#### **Aanbevolen literatuur**

- Calland, R. & G. Dehn red. (2004), *Whistleblowing around the World: Law Culture and Practice*, ODAC and PCAW, Cape Town and London.
- Graaf, de, G. (2007), *Wat valt er over melden te melden?*, Faculty of Social Sciences, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Koningh, de, H. & F. van de Wouw (2006), *Handboek Integriteit*, Van Gorcum, Assen.
- Ministerie van BZK (2008), *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector*, Den Haag.
- Steenberg, R. (2006), 'Wie beschermt de klokkenluider?', SMA, nr. 11/12, blz. 494–506.

*'Klokkenluidersregelingen:  
nuttig maar niet afdoende'*

## EEN REACTIE

In hun artikel bespreken Pikker en Bovens op hoofdlijnen de bevindingen van hun onderzoek naar de klokkenluidersregelingen binnen de publieke sector<sup>[1]</sup>. Zij geven aan dat het beschikken over alleen een regeling weliswaar nuttig is, maar niet afdoende om misstanden op te sporen en klokkenluiders een adequate rechtsbescherming te bieden. In deze reactie zal ik kort schetsen welke acties zijn gevolgd op het verschijnen van het eindrapport. Ook ga ik in op de aanbevelingen van beide onderzoekers, in het bijzonder op de wijze waarop de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met die aanbevelingen is omgegaan. Tot slot besteed ik enige aandacht aan hun relativering van de daadwerkelijke betekenis van een klokkenluidersregeling.

**Ontwikkelingen na aanbidding  
evaluatie-rapport**

Op verzoek van de minister van BZK hebben onderzoekers van het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de klokkenluidersregelingen binnen de publieke sector. April 2008 kwam

het eindrapport beschikbaar. Kort nadat de minister van BZK de Kamer had geïnformeerd over het rapport en haar plannen hoe het een en ander aan te pakken,<sup>[2]</sup> is een ambtelijke werkgroep aan de slag gegaan om te komen tot één klokkenluidersregeling voor de sectoren Rijk, politie en Defensie.<sup>[3]</sup> Het doel was om op korte termijn voor deze sectoren tot een aantal wezenlijke verbeteringen te komen.

De discussie is verbreed tot de private sector door het aannemen van de motie Heijnen c.s.<sup>[4]</sup> Deze motie spreekt onder meer de wens uit om te komen tot één herkenbaar onafhankelijk meldpunt voor klokkenluiders in zowel de publieke als de private sector. Over een onafhankelijk meldpunt voor zowel

[2] Tweede Kamer, 2007–2008, 28 844, nrs. 13, 14 en 20.

[3] Het is uiteindelijk niet gelukt om voor de drie genoemde sectoren één regeling vast te stellen. Er komt een gezamenlijke regeling voor Rijk en politie en een regeling voor de sector Defensie, welke overigens inhoudelijk nagenoeg gelijkkluidend zijn.

[4] Tweede Kamer, 2007–2008, 28 844, nr. 17. Op dezelfde dag werd ook een motie van het lid De Pater–van der Meer (28 844, nr. 19) aangenomen. Aangezien deze motie geen betrekking had op het klokkenluiden binnen de publieke sector, zal deze hier niet verder worden besproken.

[1] Eindrapport evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, april 2008. <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/1/bijlage2evaluatieklokkenluidersregelingen.pdf>

de publieke als de private sector, met daarnaast een advies- en verwijspunt en over de vraag hoe het een en ander het beste kan worden vormgegeven, wint het kabinet op 13 november 2008 advies in van de Stichting van de Arbeid (STAR) en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP).<sup>[5]</sup> Zowel de STAR als de ROP adviseren positief over het oprichten van een onafhankelijk en laagdrempelig advies- en verwijspunt voor klokkenluiders uit de publieke en private sector. De STAR is echter geen voorstander van een onafhankelijk meldpunt voor publieke en private sector. De ROP adviseert om voor overheidssectoren wel een Centraal meldpunt integriteitsschendingen overheid in te stellen.<sup>[6]</sup>

Aangezien de minister van BZK in het algemeen overleg van 28 mei 2008 heeft aangegeven op korte termijn met een verbeterde klokkenluidersregeling te willen komen voor Rijk en politie, is gekozen voor een tweesporentraject met verschillende snelheden. Het eerste spoor behelst sterk verbeterde klokkenluidersregelingen (een voor Rijk en politie en een voor Defensie) op zo kort mogelijke termijn. Deze

[5] Tweede Kamer, 2008–2009, 28 844, nr. 32 en brief minister van BZK van 13 november 2008, kenmerk 2008–0000541998 inzake adviesaanvraag STAR en ROP.

[6] Zie brief minister van BZK van 10-7-2009, kenmerk 2009-0000360293 inzake voortgang klokkenluidersdossier waarbij de adviezen aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Beide adviezen bevatten meer elementen, maar die zijn naar de mening van de auteur niet direct relevant voor deze reactie.

worden naar verwachting voor het einde van het jaar (2009) in het Staatsblad geplaatst. Op het andere spoor wordt nu gewerkt aan een landelijk advies- en verwijspunt voor de publieke en private sector en aan de oprichting van een centraal meldpunt integriteitsschendingen overheid, zoals door de ROP geadviseerd (langere termijn).

### **Verbeteringen in de klokkenluidersregeling voor Rijk en politie**

Hieronder wil ik, op basis van de aanbevelingen van de USBO-onderzoekers, schetsen welke verbeteringen zijn aangebracht in de klokkenluidersregelingen binnen de publieke sector. Dit doe ik aan de hand van de regeling die geldt voor de sectoren Rijk en politie.<sup>[7]</sup> Ik ga er hierbij van uit dat de lezer op hoofdlijnen op de hoogte is van de huidige meldingsprocedure en rechtsbescherming van de klokkenluider zoals die gelden voor ambtenaren.

### **Vergroting van de toegankelijkheid van de klokkenluidersregeling**

Om de toegankelijkheid te vergroten zijn drie zaken in de regeling gewijzigd. In de eerste plaats wordt de kring van meldingsgerechtigden uitgebreid. Naast

[7] In noot 3 heb ik al aangegeven dat de klokkenluidersregeling van Defensie nagenoeg gelijklopend is. De koepelorganisaties van de provincies, gemeenten en waterschappen (IPO, VNG en UvW) hebben aangegeven voor hun sector een modelregeling te zullen vaststellen in lijn met regeling die voor het Rijk geldt.

ambtenaren van de eigen organisatie kunnen ook gewezen ambtenaren en andere personen die binnen de organisatie werkzaam zijn, een misstand melden. Voor een melding door gewezen ambtenaren geldt wel een voorwaarde. De melding moet zijn gedaan binnen twee jaar na vertrek bij die organisatie. Voor de ambtenaar in actieve dienst geldt geen termijn voor de melding. Wel regelt het besluit dat het bevoegd gezag van behandeling kan afzien wanneer de melding onredelijk laat wordt gedaan. Dit omdat het welhaast onmogelijk zal zijn het een en ander gedegen te onderzoeken wanneer een melding bijvoorbeeld tien jaar na dato wordt gedaan. De beoordeling hiervan is afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval.

In de tweede plaats wordt het begrip misstand verruimd. Dit gebeurt door de kwalificaties in de begripsomschrijving van een misstand te schrappen, bijvoorbeeld: een grove schending, een groot gevaar of een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren. Het schrappen van deze kwalificaties kan drempelverlagend werken voor potentiële melders. Zij behoeven zich niet te bekreunen over de vraag of de vermoede misstand binnen de reikwijdte van de definitie valt, hetgeen naar verwachting tot meer meldingen zal leiden. Aan de andere kant is ook niet beoogd dat allerlei bagatellen worden gemeld. Hierboven is al aangegeven dat het bevoegd gezag een zekere discretionaire ruimte heeft om een melding buiten behandeling te laten.

Met deze verruiming hangt samen dat de verplichting voor de ambtenaar om in alle gevallen een misstand te melden, niet langer in de regeling is opgenomen.<sup>[8]</sup> Wanneer het om ernstige zaken gaat, brengt 'goed ambte-

[8] De verplichting om misstanden op grond van een klokkenluidersregeling te melden, gold voor ambtenaren van de sector Rijk, politie en Defensie. Ambtenaren van de sectoren provincies, gemeenten en waterschappen hadden reeds een zekere beoordelingsvrijheid om een misstand al dan niet te melden. Dit laatste hing mede samen met de omstandigheid dat in de begripsomschrijving misstand in de desbetreffende (model)regelingen de kwalificaties 'grove' en 'groot' ontbrak.

naarschap' natuurlijk wel mee dat hij de desbetreffende misstand meldt. Doet hij dat niet dan riskeert hij dat hij zich schuldig maakt aan plichtsverzuim, met alle repercussies van dien. Verder doet de regeling evenmin af aan de wettelijke plicht van de ambtenaar om, als hij kennis heeft van een zogenaamd ambtsmisdrif, daarvan op grond van artikel 162 Wetboek van Strafvordering aangifte te doen bij een officier van justitie.

Ten slotte wordt de kring van organisaties waarover meldingen mogelijk zijn, uitgebreid. Op grond van de nieuwe regeling kan een ambtenaar een melding doen over en bij een andere organisatie. Een ambtenaar van bijvoorbeeld een regionaal politiekorps kan een melding doen van een misstand bij een ministerie. Voorwaarde hiervoor is dat de melder uit hoofde van zijn functie met het desbetreffende ministerie in aanraking is gekomen en kennis heeft gekregen van de misstand. Deze 'meldbevoegdheid' betekent dat de melder 'recht' heeft op dezelfde behandeling als ware het een melding bij de eigen organisatie: informatie door het bevoegd gezag van de organisatie waar de melding is gedaan, in het bijzonder over het uiteindelijk ingenomen organisatiestandpunt over de melding. Verder heeft hij, wanneer hij ontevreden is over de interne afhandeling van zijn melding, de mogelijkheid om de vermoede misstand voor te leggen aan de Commissie Integriteit Overheid (CIO).

### **Verbeteringen in de rechtsbescherming van klokkenluiders**

In de nieuwe klokkenluidersregeling Rijk en politie is de rechtsbescherming van de klokkenluider substantieel verbeterd. Voor een deel zijn de verbeteringen gebaseerd op de aanbevelingen van de USBO-onderzoekers. Deels komen zij voort uit het besef dat benadeling niet alleen de rechtspositie van de melder hoeft te betreffen, maar dat deze zich ook kan uiten in het feitelijk handelen jegens de melder.

De onderzoekers bevelen aan dat de melder op zijn verzoek vertrouwelijk kan melden bij de vertrou-

wenspersoon integriteit (VPI), volgens het voorbeeld van de modelregelingen voor gemeenten en waterschappen. In de nieuwe regeling is die mogelijkheid opgenomen, zodanig dat een melding bij een VPI in beginsel vertrouwelijk is, tenzij de ambtenaar aangeeft openlijk via de VPI te willen melden. Het betreft mijns inziens een belangrijke verbetering. Een potentiële melder gaat niet voor niets naar een vertrouwenspersoon. Dat doet hij omdat hij een interne (en openlijke) melding bij een leidinggevende onveilig vindt. De mogelijkheid om vertrouwelijk via de VPI te kunnen melden, heeft echter zijn begrenzing. De VPI kan de vertrouwelijkheid niet garanderen wanneer de misstand tevens een ambtsmisdrijf betreft (bijvoorbeeld fraude of corruptie). In dat geval geldt een aangifteplicht en zal de melder de officier van justitie informatie moeten verschaffen in het kader van het strafrechtelijk onderzoek.

Aanvullend op het vertrouwelijk melden bij de VPI is in de nieuwe regeling opgenomen dat, in geval van een interne melding bij een leidinggevende (derhalve een openlijke melding), een ieder die bij de behandeling van de melding betrokken is, prudent met de identiteit van de melder dient om te gaan. Dit brengt met zich mee dat de identiteit van de melder niet verder bekend mag worden gemaakt dan de kring van functionarissen die belast is met de procedure rondom de melding. Hoewel een bevoegd gezag sowieso de verplichting heeft zorgvuldig met de identiteit van personen om te gaan, is dit aspect extra benadrukt met een expliciete bepaling.

Hoewel de Ambtenarenwet in artikel 125quinquies, derde lid, reeds een algemeen verbod bevat om een melder in zijn rechtspositie te benadelen, is uit de evaluatie naar voren gekomen dat de reikwijdte van deze bepaling niet voor een ieder duidelijk was en dat een concrete uitwerking wenselijk is. In de nieuwe regeling wordt dan ook, als voorbeeld, een aantal concrete benadelingsbesluiten genoemd waarop de

algemene bepaling uit de Ambtenarenwet ten minste betrekking heeft. Het gaat bijvoorbeeld om besluiten waarbij iemand onvrijwillig wordt overgeplaatst of ontslagen, wordt geschorst of disciplinair bestraft.

Verder is een zorgplicht voor de werkgever opgenomen dat de ambtenaar ook op andere wijze bij de uitoefening van zijn functie geen nadelige gevolgen van zijn melding mag ondervinden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan corrigerend optreden van het bevoegd gezag als blijkt dat collega's de melder vanwege zijn melding onheus bejegenen. De werkgever is op basis van de Arbeidsomstandighedenwet sowieso verplicht een beleid te voeren gericht op een 'veilige' werkomgeving ter voorkoming van seksuele intimidatie, pesten, geweld of agressie op de werkvloer. Goed werkgeverschap brengt in deze de verplichting mee dat hij daar in voorkomend geval daadwerkelijk tegen optreedt.

De onderzoekers pleiten in hun aanbevelingen voorts voor het recht op schade- c.q. onkostenvergoeding voor klokkenluiders en verwijzen daarbij naar enkele buitenlandse voorbeelden waarin een recht is gecreëerd op vergoeding van de kosten die zijn gemaakt ter verdediging van de rechtspositie.<sup>[9]</sup> De minister van BZK heeft deze gedachte overgenomen en heeft daarbij mede gekeken naar een goed voorbeeld in de gemeente Rotterdam waarbij de gemeentelijke ombudsman in het kader van het 'equality of arms-principe' melders financieel bijstaat in hun conflict met de gemeentelijke overheid. In de nieuwe regeling voor Rijk en politie is een geldelijke voorziening opgenomen in de vorm van een 'financiële tegemoetkoming' voor de melder die een ten aanzien van hem genomen benadelingsbesluit juridisch wil aanvechten. De achterliggende gedachte is dat een gebrek aan voldoende financiële middelen voor de rechtzoekende een drempel kan vormen om

[9] Eindrapport evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, april 2008 (blz. 100-102).

zijn recht daadwerkelijk te verwezenlijken. Om deze mogelijke drempel weg te nemen, kunnen medewerkers die vermoeden dat ze als gevolg van een melding toch worden benadeeld en die tegen het benadelingsbesluit willen procederen, aanspraak maken op een vaste tegemoetkoming in de kosten van de ambtenaarrechtelijke procedures. Voorwaarde daarbij is wel dat de medewerker zich beroepsmatig laat ondersteunen en dat er in dat verband daadwerkelijk kosten worden gemaakt. Op deze tegemoetkoming bestaat aanspraak in de verschillende fases waarin een procedure kan worden aangespannen en de tegemoetkoming is onafhankelijk van de mogelijke uitkomst van die procedure.<sup>[10]</sup> Anders dan in het Rotterdamse model, verstrekt bij de regeling voor Rijk en politie het eigen bevoegde gezag de financiële voorziening (in plaats van een centrale instantie, i.c. de ombudsman).

Indien de medewerker in het gelijk wordt gesteld, heeft hij aanspraak op een vergoeding van de werkelijke en in redelijkheid door hem gemaakte proceskosten tot maximaal 5.000 euro per fase. Uiteraard wordt hierop een reeds door hem ontvangen financiële tegemoetkoming (als hiervoor beschreven) in mindering gebracht. In deze vergoeding van de proceskosten wordt een eventuele door de bestuursrechter opgelegde veroordeling tot vergoeding van de proceskosten (artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)) en van het griffierecht (artikel 8:74 Awb) verdisconteerd geacht. Drie aanbevelingen uit het rapport (het overbruggen van de kloof tussen intern en extern melden, het oprichten van een steunpunt klokkenluiden en het vervangen van de CIO door een andere externe

instantie met meer onderzoekscapaciteiten, ervaring en bevoegdheden) worden niet in het kader van de nieuwe regeling voor Rijk en politie uitgevoerd maar zullen in het tweede traject worden gerealiseerd. Aan de eerste twee aanbevelingen zal vorm worden gegeven door een landelijk advies- en verwijspunt klokkenluiden voor de publieke en private sector op te richten, zoals geadviseerd door de STAR en de ROP. Bij deze gedachtevorming heeft het Britse Public Concern at Work (PCaW) als voorbeeld gediend. Deze Britse non-gouvernementele organisatie adviseert zowel werknemers (potentiële melders) als werkgevers uit de publieke en de private sector bij vragen over klokkenluiden.

De derde aanbeveling krijgt, in lijn met het advies van de ROP, vorm in de oprichting van een centraal meldpunt integriteitsschendingen overheid, met onderzoeksbevoegdheden, voor (alle) overheidssectoren. Het gaat hierbij in eerste instantie om de sectoren Rijk, politie, Defensie en provincies, die nu al bij de CIO zijn aangesloten. Maar ook andere sectoren, zoals gemeenten, waterschappen en onderwijs zouden zich desgewenst kunnen aansluiten.

De aanbeveling 'bij sancties de bewijslast verschuiven naar de werkgever' krijgt geen plaats in de nieuwe regeling. De overheid is er namelijk niet van overtuigd dat een omkering van de bewijslast in ambtenaarrechtelijke procedures per saldo een toegevoegde waarde heeft. Dit gezien de overweging dat een (benadelings)besluit op grond van de Awb sowieso op een deugdelijke motivering dient te berusten (artikel 3:46), zodat kan worden gesteld dat de bewijslast in het bestuursrecht reeds in overwegende mate ligt bij het bestuursorgaan dat het besluit neemt (i.c. de overheidswerkgever).

[10] De tegemoetkoming bedraagt 644 euro per procedure.

Samenvattend kan mijns inziens worden vastgesteld dat de minister van BZK nagenoeg alle aanbevelingen van de USBO-onderzoekers heeft overgenomen. Het merendeel in de nieuwe klokkenluidersregeling Rijk en politie, die naar verwachting eind 2009 in werking treedt. Andere aanbevelingen worden op iets langere termijn (eerste helft 2010) gerealiseerd. De conclusie is dan ook gewettigd dat de evaluatie een belangrijke aanzet is geweest om op korte termijn het intern melden en opsporen van misstanden en de bescherming van de ambtelijke klokkenluider substantieel te verbeteren. Maar ook om, op iets langere termijn, een landelijk steunpunt te realiseren waar klokkenluiders eenvoudig, veilig en vertrouwd terecht kunnen met vragen, hetgeen kan stimuleren om vermoedens van misstanden daadwerkelijk te melden.

Klokkenluidersregelingen: nuttig maar niet afdoende  
Pikker en Bovens besluiten hun artikel met een relativering van klokkenluidersregelingen. Zij vinden deze nuttig, maar niet afdoende en wijzen erop dat het 'uiteindelijk draait om een open cultuur waarin vermoedens gemeld kunnen worden zonder negatieve gevolgen'. Hoewel ik voor deze relativering en hun aandacht voor de cultuur binnen een organisatie zeker de nodige sympathie kan opbrengen, brengt deze relativering het risico mee dat het belang van het beschikken over een regeling wordt onderschat. Met Pikker en Bovens kan ik het uiteraard eens zijn dat een regeling (op papier) alleen niet volstaat. In de organisatie dient ook een cultuur te heersen waarin medewerkers de bereidheid hebben om een misstand te melden. Uiteindelijk draait het daar om. Maar de vraag is dan: hoe bereik je een dergelijke cultuur? In mijn opvatting lukt dat niet door alleen cultuurprogramma's of dilemmatrainingen te organise-

ren. Deze kunnen zeker een cultuur bevorderen waarin misstanden worden gemeld, maar ook een juridische regeling kan een belangrijke bijdrage leveren aan de juiste 'mind set'. Al is het maar dat een juridische infrastructuur voorhanden is waarin ieders rol in het geheel duidelijk omschreven is en waarop, in situaties waarin de cultuur tekortschiet, kan worden teruggevallen.

(Deze reactie is op persoonlijke titel geschreven)

*Alex Belling werkte tot voor kort als coördinator van het overheidsbrede integriteitsbeleid op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hij heeft binnen het ministerie van BZK meegewerkt aan de totstandkoming van een nieuwe klokkenluidersregeling voor Rijk en Politie en is daarnaast werkzaam bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

# Trouw zijn aan jezelf

*Interview met dijkgraaf Alfred van Hall*

**We zijn het erover eens, Alfred van Hall is een bijzonder mens. Hij neemt alle tijd om rustig met ons het thema integriteit te bespreken en uit te diepen. Hij heeft hierbij een open en enthousiaste houding en stelt zich kwetsbaar op.**

Van Hall is ook een man met vele eigenschappen. Dit wordt al zichtbaar in zijn werkkamer. Alfred van Hall is dijkgraaf van het Waterschap Hunze en Aa's, en zetelt in Veendam. Het waterschap is gehuisvest in een zeer transparant gebouw met veel glas, en ook de werkkamer van de dijkgraaf is zeer licht en transparant. Van Hall's werkkamer is heel modern ingericht, en hij heeft veel (privé) foto's aan de muur. Aan de andere kant hangt er een ouderwetse "stoeltjesklok" uit de 19de eeuw, een reliëf uit het verleden van het waterschap. Met een slot erop, tegen diefstal.

## **Noblesse Oblige**

Wat Van Hall tekent is zijn familiegeschiedenis. Hij komt uit een patriciërsfamilie van wetenschappers, bankiers en bestuurders. Van Hall is zelf ook lang hoogleraar in Utrecht geweest, in het waterschaps- en waterstaatsrecht. Deze achtergrond heeft

hem gevormd, zijn levenshouding staat in het teken van noblesse oblige. Integriteit is de grondhouding, de geesteshouding van zijn familie. Er zit overigens ook een paternalistisch tintje aan: "wij weten wat goed is".

Van Hall zelf vertaalt noblesse oblige als "wat gij niet wilt dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet". Ook voor hem is integriteit een grondhouding maar hij geeft daar wel zijn eigen invulling aan. Integriteit betekent voor hem vertrouwen, dat is de basis voor alles. Hij wil het goede voorbeeld geven en absoluut te vertrouwen zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat hij in het politieke spel nooit zaken vooroverlegt met partijen, of met bestuursleden bespreekt. In het proces van politisering van de waterschappen houdt hij vast aan een transparante houding en het bespreken van de onderwerpen in de politieke "arena" zelf. Het politieke spel moet gespeeld worden, maar wél open.





## Avocado

Integriteit is voor Van Hall veel meer dan de bonnetjes, suikerzakjes en skyboxen. Het is echter een moeilijk thema, dat lastig in woorden te vangen is. Het is vooral een geesteshouding. Hij is zelf erg precies in bijvoorbeeld het omgaan met geschenken en uitnodigingen. Dat heeft hem het imago gegeven van een strenge schoolmeester; “het mag vast niet van Van Hall” of “dat doet hij toch niet”.

Integriteit is een zoektocht, en Van Hall gebruikt hierbij een aansprekende metafoer. De avocado heeft

een harde kern en flexibel, zacht vruchtvlees. Je normen en waarden vormen je basis, je grondhouding, je principes; de harde pit. Dit is je kernwaarde, die overeind blijft als de druk wordt opgevoerd in het politieke krachtenveld.

Integriteit is echter geen blok beton. Van Hall gelooft in een respectvolle houding naar de mensen toe. Hij investeert in de relatie, hij investeert in mensen óók als hij ze niet onmiddellijk nodig heeft. Hij beseft dat anderen een eigen invulling aan integriteit kunnen geven, die eveneens de toets der kritiek kan doorstaan. Dit is het zachte deel van de avocado, het flexibele vruchtvlees.

## Geleende stoel

Bestuurders zitten op een geleende stoel, die hen slechts tijdelijk is gegund en zo weer kan worden afgenomen. Van Hall is zich hier erg bewust van en vindt dat een goed bestuurder zich verplicht tot een bepaalde houding. Een integer bestuurder kenmerkt zich in zijn visie door 3 wezenlijke eigenschappen:

- 1 Een integer bestuurder staat voor zijn zaak (is authentiek)
- 2 Een integer bestuurder praat met één mond (is consistent)
- 3 Een integer bestuurder durft te beslissen (is moedig)

Een integer bestuurder luistert goed, maakt een zorgvuldige belangenafweging, neemt een beslissing, is hier duidelijk over en toont de moed om de beslissing door te zetten. Hij betreurt het dat veel Nederlandse bestuurders: “met node besluiten, tenzij het toch nog anders kan”. Hij citeert hierbij Vonhoff, met de bedoeling aan te geven dat bestuurders moeite hebben met besluiten nemen, zij doen dit alleen in uiterste nood.

Daarnaast is het van belang een open houding te hebben, te weten wat er in de samenleving speelt én de geschiedenis te kennen. Het collectief geheugen is een belangrijke bouwsteen. Dit draagt bij aan de voortdurende herijking van het basisgevoel van integriteit. Van Hall ziet daarnaast de druk op bestuurders groter worden, en ziet ook het lijden dat dit veroorzaakt. Het wordt steeds lastiger voor bestuurders om overeind te blijven in de dynamische samenleving. In de huidige netwerkorganisatie moeten bestuurders niet vanuit (ouderwetse) macht werken, maar vanuit gezag. Bestuurders worstelen met deze omslag, maar mensen als Obama en Cohen hebben dit al begrepen. Zij beschikken over een natuurlijk gezag, dat hen door anderen gegeven wordt.

De samenleving is diverser geworden; er zijn veel verschillende culturen met eigen normen en waarden. Integriteit is dan het kernbegrip waarop de maatschappij wordt gestoeld. “De democratie is een kwetsbare plant die alleen leeft bij het water van oprechtheid, betrouwbaarheid en respect”.

## Dialogoog

Voor integriteit in het openbaar bestuur is het erg belangrijk om de dialoog aan te gaan. Praat met elkaar in volstrekte openheid en leg politieke verantwoording af. Van Hall is bijvoorbeeld voorstander van een functioneringsgesprek voor bestuurders, waarbij zij feedback krijgen op hun functioneren.

Van Hall zelf is heel open, wil informatie waar mogelijk met bestuurders delen. Bij stukken of beslissingen die hij van belang vindt voor zijn bestuurders, acht hij zich niet blindelings aan vertrouwelijkheid gebonden. Vertrouwelijkheid is een uiterst middel. Het hoort ook bij een integere bestuursstijl dat mensen op tijd en zo volledig mogelijk worden geïnformeerd, dat vragen worden beantwoord en dat de tweezijdigheid gegarandeerd is. Het is nodig om een subtiel gevoel voor de juiste verhoudingen te hebben, en elke keer naar de specifieke situatie of persoon te kijken. Dit is het zachte, niet-starre avocado vruchtvlees. Van Hall's houding en uitleg worden in de praktijk geaccepteerd, omdat men weet dat ze authentiek zijn en de publieke zaak dienen.

Bestuurders moeten vaak in korte periode scoren en moeten snel hun plek veroveren. Dit levert soms een zeer zakelijke houding op die alleen gericht is op het resultaat. Dit kan ten koste gaan van de integriteit. Van Hall is een man van de relatie, een man van de verbinding en het investeren in mensen. Dit geldt

voor de medewerkers van zijn waterschap, maar ook voor de burgers of de publieke tribune. Ook als daar geen (direct) voordeel aan te behalen valt. Dialoog en openheid zijn hierbij kernbegrippen. Zeker in het waterbeheer staat de lange termijn centraal.

## Pluche

Van Hall heeft een hekel aan bestuurders die gelijmd lijken te zijn aan het pluche. Het kan gebeuren dat er fouten gemaakt worden, en ook al heeft een bestuurder geen schuld, dan moet hij soms tóch de verantwoordelijkheid nemen. Het moet geen 'sorry-democratie' worden, waarbij bestuurders door het stof gaan om te kunnen blijven zitten. Er zijn grenzen aan sorry zeggen: het kan wél om er samen uit te komen, het kan niet om louter je baan te houden.

De uitdaging waar het openbaar bestuur nu voor staat is niet soft te zijn bij morele uitwassen. Durf het zelfreinigend vermogen te vergroten! Daarnaast moeten er heldere normerende integriteitskaders worden afgesproken, waarbij het ook van groot belang is dat de bestuurder binnen deze afspraken wordt beschermd. Het is goed dat bestuurders bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid, maar ze moeten niet meteen geofferd worden als er iets mis lijkt. Functioneringsgesprekken met bestuurders kunnen hierin een oplossing bieden, zodat het gedrag bijgesteld kan worden.

## Ethisch contract

Eigenlijk zou er een "integriteitskader" ontwikkeld moeten worden waarover aan het begin van elke bestuursperiode een gesprek wordt gevoerd. Bespreek met elkaar de spelregels en de verwachtingen: wat doe je wel, wat doe je niet, waarop word je afgerekend. Een soort "ethisch contract", waarbij binnen

de spelregels ook bescherming wordt geboden tegen aanvallen van buitenaf.

Daarnaast moeten bestuurders zich kwetsbaar durven opstellen, en hun twijfels laten zien. Van Hall durft zich wel aan de voorspelling te wagen dat het "vrouwelijke element", de kwetsbaarheid, de komende 15 jaar steeds belangrijker gaat worden.

Het hoeft allemaal niet groots en meeslepend; gewoon fouten durven maken, kwetsbaar durven zijn, verbinding zoeken en enthousiasmeren. Eigenlijk moeten leiders sterk en teer tegelijk zijn, en durven groeien! Obama is wederom een goed voorbeeld van een sterke en kwetsbare bestuurder. Zo'n type zou niet in de bestuursstijl van tien jaar geleden gepast hebben.

Van Hall blijkt ook nog een romanschrijver te zijn, met maar liefst 5 boeken op zijn naam. We mogen een boek uitkiezen, en we krijgen er ook nog een zeer persoonlijke opdracht in. De keuze valt op het boek "De Afspraak, over trouw zijn aan jezelf". Beter dan met deze titel konden we het interview niet samenvatten. We verlaten de noordelijke dijkgraaf vervuld van nieuwe inzichten en inspiratie.

### **Auteurs**

*Sacha Spoor is als senior adviseur en onderzoeker werkzaam aan Nyenrode Business Universiteit.*

*Ronald Jeurissen is hoogleraar Bedrijfsethiek aan Nyenrode Business Universiteit en directeur van het European Institute for Business Ethics.*

# INTEGRITEIT ALS DEUGD

## 1. INLEIDING

Het gebeurt niet vaak dat ethici die aan universitaire instellingen werken zich bezighouden met notities en plannen over integriteit(sbeleid) bij de overheid. Codes en dilemmatrainingen zijn immers praktische instrumenten, toegesneden op de behoefte op de werkvloer, maar intellectueel weinig uitdagend. Menig academicus haalt er zelfs zijn neus voor op, omdat ze een hoog trivialiteitsgehalte zouden hebben. Verwoorden ze niet wat eigenlijk iedereen al weet? Tegelijkertijd hebben integriteitstrainers en beleidsmakers vaak weinig op met zuiver theoretische verhandelingen en verhandelingen over theorieën. Het liefst dagen zij de academische denkbeweging uit tot een vertaling naar praktische relevantie.

In onze ogen is het te betreuren dat de academische expertise en de morele betrokkenheid op de werkvloer elkaar zo weinig kruisen. We verdedigen deze stelling door de relevantie van de deugdethiek voor het integriteitsbeleid en -debat uit te tekenen. Hiertoe schetsen we allereerst het belang van ethische theorieën voor mensen buiten de academie. Vervolgens gaan we wat dieper in op de methode die in integriteitsland sterk heeft overheerst: regels en codes. De geblesken tekorten hiervan wijzen in de richting van

een andere benadering: de deugdethiek. We eindigen de bespreking hiervan met enkele concrete deugden.

## 2. PLICHTSETHIK, REGELS EN DEUGDETHIEK

De filosofische ethiek toetst haar resultaten aan morele opvattingen. Alle theorieën refereren op beslissende momenten aan intuïties, emoties en ervaringen, en pretenderen ze te weerspiegelen.<sup>[1]</sup> Tegelijkertijd staan theorieën in ten minste twee opzichten op enige afstand van de moraal. Ze brengen orde aan in de wirwar van de alledaagse moraal, waar uiteenlopende gedachten en emoties chaotisch door elkaar tuimelen. Ethische theorieën geven hier structuur aan, ze verhelderen en helpen prioriteiten te stellen. Dat brengt ons op de tweede verdienste. De theorieën verschaffen oriëntatiepunten. Ze verwoorden uitgangspunten en kwaliteiten die maatgevend zijn voor goed handelen. Sommige theorieën gaan zelfs zo ver, dat ze handelingsvoorschriften aanreiken. De rationele verwoording en oriëntatie die de theorieën te bieden hebben, vergemakkelijken dus het

[1] Vgl. P. van Tongeren, 'Ethiek als hermeneutiek van de morele ervaring' in: J.-P. Wils (red) *Ethiek en hermeneutiek Leende*: Damon 1999, blz. 217–238, m.n. blz. 226v.

(wetenschappelijk) communiceren over de netelige morele kwesties. Relevant voor de discussie op de werkvloer, zeker voor de hedendaagse leidinggevende die een moeilijke beslissing te verdedigen heeft.

De verschillen in morele gedachten, ervaringen en emoties hebben geleid tot meerdere theoretische bouwwerken. Een theorie kan zich richten op de persoon en zijn morele kwaliteiten. De ethische theorie met deze focus is de deugdethiek. Deze benadering zal hieronder worden toegelicht. Om de hernieuwde belangstelling voor de deugdethiek te begrijpen, staan we eerst even stil bij benaderingen waarin niet de persoon maar de handeling centraal staat. We zien deze terug in de dikwijls (aan ethici) gestelde vragen als ‘wat moet ik doen’ of ‘is dit geoorloofd?’. Er zijn twee soorten ethische theorieën die zich op handelingen richten. De ene heet ‘consequentialisme’ en kijkt vooral naar de effecten van een handeling. Een handeling is beter naarmate zij meer gewenste effecten heeft voor alle betrokkenen. De andere, in integriteitstrajecten veel gebruikte theorie is die van de ‘deontologie’, die het morele handelen omschrijft in termen van plichten.

Tegenwoordig zijn op beroepsgroepen toegesneden vormen van toegepaste ethiek dikwijls opgebouwd rond stelsels van plichten. Niet alleen en niet zozeer de gevolgen maken een handeling ‘juist’, maar andere kwaliteiten, bijvoorbeeld dat ze ‘transparant’ is, of ‘rechtvaardig’. Dergelijke criteria zijn onvoorwaardelijk geldig, niet afhankelijk van oordelen over doelen die vanuit subjectieve voorkeuren worden vastgesteld. Een

plichtsethische benadering leidt tot regels die aangeven welke grenzen niet overschreden mogen worden. Zeker in de eerste jaren van het integriteitsbeleid in een organisatie, wordt veel geïnvesteerd in het maken van de juiste regels, vast te leggen in codes.

De ethische theorieën kunnen op de achtergrond een rol spelen bij de vormgeving van integriteitsbeleid. Zo schetste een integriteitsfunctionaris van UWV ons tijdens een interview hoe mensen tijdens integriteitstrajecten worden geconfronteerd met een van de problemen die in die organisatie leven: omgaan met vertrouwelijke informatie. Hiervoor bestaan duidelijke regels die strikt nageleefd moeten worden. Die regels zijn onvoorwaardelijk verplichtend; wanneer mensen naar willekeur met vertrouwelijke informatie omgaan, kan UWV niet goed functioneren. Mensen die betrapt worden op grove schendingen, worden fors gestraft. De medewerkers van de organisatie worden geacht van de regels op de hoogte te zijn en zijn dat ook meestal. Maar dat ‘op de hoogte zijn’ kent gradaties. In de cultuur van een organisatie sluipen onvermijdelijk slordigheden waarin te soepel met regels wordt omgegaan. Dat wordt tijdens sessies bespreekbaar gemaakt.

“Ervaring leert dat het bespreekbaar maken van het omgaan met informatie meer effect heeft dan het maken van aanvullende regels. Er zijn zaken die normaal worden gevonden in de cultuur, maar als je (tijdens een integriteitssessie) echt de diepte in gaat met het onderwerp, dan zien wij bij de medewerkers een veel grotere mate van bewustwording ontstaan. Klanten

mogen er namelijk vanuit gaan dat hun gegevens op een veilige en integere wijze worden beheerd. Die bewustwording alsmede zicht op gevolgen van niet integer handelen, zowel voor de klant als henzelf, vormt de basis voor het managen van deze problematiek. “

Doordat mensen intensiever met de problematiek worden geconfronteerd, verandert het handelen. Er blijkt een duidelijke grens te zijn die niet overschreden mag worden. Soms is er de verleiding dit toch te doen, maar hieraan mag niet worden toegegeven. Mensen moeten regelmatig met dit probleem worden geconfronteerd. Die confrontatie verloopt op verschillende manieren en ethische theorieën kunnen hierbij een rol spelen. Gewezen kan worden op de nadelige gevolgen van regelover-treding: regels zijn van belang voor het langetermijn functioneren van de organisatie. Hierachter schuilen de consequentialistische theorieën. Daarnaast is er vanuit plichtethische theorieën op te wijzen dat de regels de kern van een organisatie raken. Schending van een regel waaraan de organisatie haar bestaansmogelijkheden ontleent, ondermijnt principieel de grondslag van de organisatie en is daarom nooit geoorloofd. Deze regels vormen een kader waar men niet uit mag treden. Voorts zijn er wezenlijke ethische principes die slechts in extreme omstandigheden geschonden mogen worden.

In de loop der tijd is echter duidelijk geworden dat regels een beperkte kracht hebben. Zij verschaffen doorgaans slechts negatief geformuleerde randvoorwaarden en geen positieve oriëntatie. Bovendien zijn ze niet altijd goed toepasbaar. Ze zijn soms onduidelijk, en veel integriteitsproblemen zijn dilemma's waarbij regels niet helpen, omdat de op zich duidelijke regels hier precies botsen. Bovendien bestaat er een eigenaardige verhouding tussen regels en de menselijke motivatie. Voor het goed navolgen van regels is een attitude nodig die de regels zelf niet kunnen genereren. Sterker zelfs, een overmaat aan regels kan de morele motivatie 'doodslaan'. Mensen worden passief of recalcitrant.

### 3. DE DEUGDETHIEK

De tekortkomingen van regels vormen een van de factoren die de opkomst van de deugdethiek verklaren. De deugd richt de aandacht op de persoon en de houding van de ambtenaar die de levende basis is van de organisatie. We presenteren enkele algemene kenmerken van de deugdethiek, waarbij we kritische vragen en problemen niet uit de weg gaan. Vervolgens bespreken we enkele concrete deugden.

De deugd is geen handeling, maar een houding of een karaktertrek. Handelingen komen voort uit houdingen en uit die houdingen komt nog veel meer voort: de manier waarop een situatie wordt waargenomen, bijvoorbeeld. Voordat de handeling plaatsvindt, wordt ze voorbereid door wat je ziet en hoort en door wat je niet ziet en hoort. Iedereen weet dat twee mensen eenzelfde situatie verschillend percipiëren; de wijze waarop je waarneemt wordt ook bepaald door die onderliggende houding, die meer of minder deugdzaam kan zijn. Vanuit het deugdethisch perspectief vergt investeren in integriteit dus niet zozeer het formuleren van regels, want die zijn op handelingen gericht. Het gaat erom de onderliggende houding van de mensen in de organisatie ten gunste te beïnvloeden. Daartoe zijn allerlei mechanismen ontwikkeld maar één nadeel nemen ze niet weg: in de deugdethische opvatting is integriteit moeilijker te meten; het is niet iets wat je in termen van controleerbare regelnaleving kunt formuleren. Of iemand wel of niet voldoet aan de regel dat geschenken van meer dan 50 euro niet worden aangenomen, kun je duidelijk vaststellen (lastig is alleen dat je niet weet of het 50 euro per jaar, per maand, per week of per uur mag zijn). Maar of de houding van waaruit iemand met de geschenkenregeling omgaat deugt, is veel minder duidelijk.

De deugd is een product van lange, zelfs voortdurende vorming. De deugdethiek gaat ervan uit dat de natuur van de mens goed in elkaar zit, maar aan voortdu-

rende vorming onderhevig is. Je zou kunnen zeggen dat alles wat je doet of nalaat, op elk moment van de dag bijdraagt aan die vorming: met alles wat je doet, trek je een spoor, maak je een kras die maakt dat je een volgende keer gemakkelijk weer op diezelfde wijze zult handelen; zodat de kras weer wat dieper wordt, enzovoort. Het woord 'karakter' is etymologisch verwant aan het woord 'krassen'; je karakter is als het ware het geheel van 'krassen op je ziel'. De deugdeethiek stelt dus dat je voortdurend gevormd wordt door jezelf en anderen en dat je goed verzorgd of gevormd moet worden om tot optimale bloei te komen. Het betekent dat integriteit permanente aandacht vereist, gericht op vorming van de ambtenaar. Dat vereist een lange adem en is nooit geheel afgesloten. Zo'n constante aandacht is een forse uitdaging voor organisaties waarin veranderingstrajecten, dynamiek en flexibiliteit grote goederen zijn. Steeds weer moet een aangepaste 'vormingsstrategie' ontwikkeld worden.

In de deugdeethiek spelen gemeenschap en traditie een grote rol. Dat komt doordat ze niet primair gericht is op het najagen van universele, tijd- en contextoverstijgende normen (bestaan die eigenlijk wel?), maar op standaarden van kwaliteit. En die zijn altijd gerelateerd aan een concrete omgeving. Om een vergelijking met het voetbalspel te maken: om goed te voetballen is het niet voldoende als je je aan de spelregels houdt; die spelregels zijn overal gelijk en gelden minstens deels ook voor andere sporten of zelfs daarbuiten: je mag immers nooit door omkoping je doel bereiken. Maar om goed te spelen, moet je binnen die spelregels kwaliteit weten te brengen. Niet of je binnen de lijnen blijft, maar hoe je binnen die lijnen speelt. En dat kun je niet objectief en kwantitatief vaststellen; je moet het leren beoordelen. Het is een misvatting om te denken dat je kwaliteit kunt tellen of meten: kwaliteit is iets anders dan kwantiteit; meten is slechts weten als je kwaliteit bent vergeten. De kwaliteit van voetballers leer je beoordelen door naar het spel te kijken, door je in te voegen in de gemeenschap van voetballiefhebbers. Hoe

leer je het daar? Onder andere door te horen en te zien wie er geprezen wordt! Die vanzelfsprekende manier waarop kwaliteitsoordelen worden aangeleerd, vereist dus een gemeenschap waarin je wordt gevormd. Maar dat geldt ook andersom: de gemeenschap waar je lid van bent, bepaalt voor een belangrijk deel wat je goed of mooi vindt, aan welke voorbeelden je jezelf spiegelt, enzovoort. En bij een gemeenschap hoort een geschiedenis, waarin de criteria zijn gegroeid. Gemeenschap en traditie zijn de twee manieren waarop waarden en normen en kwaliteitsstandaarden bestaan zonder dat we ze zelf hebben bedacht of gekozen, maar die juist richting geven aan wat wij denken en hoe we kiezen. De deugdeethiek agendeert dus een voortdurende aandacht voor de kwaliteitsmaatstaven, die inherent zijn aan de ambtelijke praktijk. Daarbij wordt voortgeborduurd op hetgeen vanuit de traditie is meegegeven, steeds met het oog op de actuele omstandigheden. Het bemiddelen tussen beide is niet eenvoudig in een samenleving waarin omstandigheden snel veranderen, in organisaties waarin veranderingstrajecten aan de orde van de dag zijn.

De deugdeethiek gaat niet uit van de gelijkheid van alle mensen. Ze discrimineert (letterlijk: maakt onderscheid): sommigen zijn beter dan anderen. Dat lijkt wel heel erg in te gaan tegen de nivellerende geest van onze tijd, waarin we het woord 'asociaal', via 'zwak sociaal' door 'anders sociaal' hebben leren vervangen. De deugdeethiek is niet nivellerend, maar elitair. Niet op de manier dat gevestigde elites het voor het zeggen hebben, maar wel zo dat er verschillen zijn en er zelfs een soort wedijver in deugd kan bestaan. Opnieuw net als met voetbal: niet iedereen is even goed. Let wel: dat discrimineren gebeurt (ook hier) openlijk en puur op kwaliteit. Dat wil zeggen: er wordt geen Hay-group ingehuurd om functies te herwaarderen, verschillende beloningen zitten niet vast aan een functionele status als 'professional' of als 'manager', maar alleen omdat de een beter is dan de ander, wordt de een wel en de ander niet geselecteerd of geprezen en beloond. In de

deugdethiek gaat het er dus om zo goed mogelijk te worden. Integriteit is vanuit de deugdethiek dus niet een minimumnorm maar een nastrevenswaardig ideaal. Hiermee is meteen een misverstand omtrent de deugdethiek weggenomen. Het gaat niet om burgerlijke braafheid of conformisme, maar om virtuositeit; het beroemde ‘midden’ van de deugd is geen middelmatigheid, maar juist een optimum, een excellentie. En daar hoort bij dat je verschil maakt.

Tenslotte, last but not least, een kenmerk dat al geïmpliceerd is in de vorige punten. De deugd is geen kwestie van ja of nee, binnen of buiten de lijn, wel of niet buitenspel. Dat hoort bij normen. De deugd daarentegen is een continu proces van verbetering. Deugdzzaam is niet degene die zich aan de regels houdt, noch degene die niet buitenspel staat en daarmee al een goede voetballer zou zijn. Er is een eindeloze gradatie van kwaliteit inzake de deugd, net zoals in de sport en eigenlijk in alle menselijke praktijken: wetenschap, gezondheidszorg, ondernemerschap, rechtspraak, openbaar bestuur. Als integriteit een deugd is moeten we, met alle respect voor Ien Dales, haar tegenspreken en zeggen dat je wèl een beetje – meer of minder – integer kunt zijn.

## 4. INTEGRITEIT ALS DEUGD

We kunnen zonder overdrijving stellen dat de deugdethiek, vergeleken met een regelgeleide benadering, leidt tot een verbreding en verdieping van de morele aandacht. Zij benadrukt de onderliggende houding, die gericht is op de kwaliteit van het werk. Die houding maken mensen zich eigen door zich te spiegelen aan idealen en centrale waarden, een proces dat voortdurend aandacht en onderhoud vraagt.

Wat betekent dit voor integriteit als deugd? Een direct antwoord op die vraag is niet te geven. In alle lijstjes van deugden die zijn opgesteld in meer dan 2000 jaren deugdethiekbeoefening is de term ‘integriteit’ nergens terug te vinden. Betekent dat dat we niets hebben aan

de deugdethiek? Die conclusie is te kort door de bocht. We zouden daarvoor eerst moeten weten wat integriteit eigenlijk is. We weten wanneer de integriteit geschonden wordt (althans soms), maar wat dat is, wat daar geschonden wordt weten we dat? En als we dat niet weten, hoe kunnen we dan zeggen dat we werken aan de bewaking en bevordering ervan?

In het volgende proberen we tot een verheldering van het begrip integriteit te komen aan de hand van enkele concrete deugden. Het is niet moeilijk te bedenken welke deugden daarvoor in aanmerking komen. De deugdethiek gaat er vanuit dat er eindeloos veel deugden onderscheiden kunnen worden, maar dat er vier kardinale deugden zijn, die in elke tijd en gemeenschap van belang zijn. ‘Kardinaal’ komt van het Latijnse *cardo*, dat ‘spil’ of ‘scharnierpen’ betekent. De kardinale deugden zijn de scharnierdeugden, ofwel de deugden waar het om draait. Ze hebben die rol omdat ze geacht worden in elke deugd aanwezig te zijn. Zonder de kardinale deugden kun je geen andere deugden hebben.

De kardinale deugden zijn moed, maat, rechtvaardigheid en verstand.

Heel in het kort komen ze op het volgende neer: een goede houding vereist dat de mens krachtig genoeg is om weerstanden te overwinnen. De weerstanden of gevaren die van buiten komen worden met moed gepareerd, de weerstanden van binnenuit (bijvoorbeeld door te heftige en eenzijdige passies) met maat. Daarnaast zijn bij ieder handelen vroeg of laat andere mensen betrokken, tegenover wie een vorm van gelijkheid moet worden gerealiseerd (rechtvaardigheid). En goed handelen vereist een verstandige beoordeling van de situatie. Passen we deze gedachtegang toe op de deugd vriendelijkheid: je kunt niet vriendelijk zijn als je niet moedig genoeg bent om ook vriendelijk te blijven wanneer je daardoor in gevaar komt. Of als je geen maat weet te houden inzake het genieten en dus bijvoorbeeld slechts vriendelijk bent in de mate dat het je plezier oplevert. Maar ook als je slechts vriendelijk bent uit plicht, zonder te genieten van hoe mooi de wereld eruitziet in de spiegel van je eigen vriendelijkheid. Ook wie op



onrechtvaardige wijze vriendelijk is, dat wil zeggen wie mensen niet gelijk behandelt en tegen de één vriendelijk is, maar tegen de ander niet, zonder dat die ongelijkheid gegrond is in een relevante ongelijkheid van die mensen, zo iemand zullen we niet vriendelijk noemen.

De belangrijkste van de vier is waarschijnlijk het verstand: het vermogen om enerzijds volledig recht te doen aan de omstandigheden waarin je feitelijk staat, dat wil zeggen te weten wat je hier en nu wel en niet moet doen, wel en niet kunt maken, enzovoort. Anderzijds zal de verstandige die concrete omstandigheden steeds zien in het licht van waar het uiteindelijk om gaat, het uiteindelijke doel van menselijk leven en samenleven; verstand is dus het vermogen om het verre en het nabije bij elkaar te houden. Wie op onverstandige wijze vriendelijk doet, is niet echt vriendelijk, zegt de deugdeethiek.

Zonder de kardinale deugden geen enkele deugd. Misschien kunnen we die stelling nog een stapje verder brengen en zeggen: elke deugd bestaat uit die vier kardinale deugden en de ene deugd onderscheidt zich alleen van de andere door de concrete emotie of de concrete praktijk die ermee wordt geperfectioneerd. Vriendelijkheid is dan moedig, maatvol, rechtvaardig en verstandig houden van je medemensen; medelijden is moedig, maatvol, rechtvaardig en verstandig zijn ten opzichte van het lijden van anderen; eerlijkheid is moedig, maatvol, rechtvaardig en verstandig omgaan met waarheid. De integriteit van de ambtenaar zou dan bestaan in: moedig, maatvol, rechtvaardig en verstandig zijn in de uitvoering van je ambtelijke taken. Wat levert het op als we op deze manier proberen integriteit te begrijpen?

## 5. INTEGRITEIT EN DE KARDINALE DEUGDEN

Beginnen we met het verstand. Elke ambtenaar werkt uiteindelijk voor het gemeenschappelijke goed, het welzijn van de samenleving. Het kost geen enkele ambtenaar moeite om daarbij centrale waarden te noemen:

veiligheid, voldoende welstand, goede leefomgeving en allerlei vormen van dienstverlening aan de burger. Nu lijken deze grote idealen en waarden ver van hem af te staan. Maar die indruk is misplaatst; die algemene waarden inspireren wel degelijk het werk van de ambtenaar. Het is 'in' en 'door' zijn werk dat de ambtenaar de algemene waarden vorm geeft. Verstand is de combinatie van het zicht op het uiteindelijke doel en het open oog voor de concrete condities en omstandigheden. Het is niet 'intellectualistisch'; afstandelijke theoretische reflectie leidt lang niet altijd tot goed handelen. Bovendien is theorie doorgaans uit op het formuleren van algemene regels, maar iedere situatie is uniek en dat stelt specifieke eisen. Nodig is een denkactiviteit die zich laat stimuleren door algemene oriëntaties, maar deze op de situatie weet toe te snijden. Bij dit vermogen om situaties te beoordelen en doortastend te handelen, komen ook 'intuïtie', 'aanvoelen van de situatie' en 'inschattingsvermogen' kijken. Door te handhaven realiseert de ambtenaar veiligheid; in het verstrekken van paspoorten realiseert de ambtenaar van de burgerlijke stand service. Dit impliceert een organisatie-model dat we in de 'platte' organisatie steeds meer terugzien. Vooraf wordt het doel slechts in algemene termen en randvoorwaarden vastgelegd. Het moet in het handelen tot werkelijkheid worden gemaakt. Het model leidt tot een andere manier van werken, dus tot andere eisen die aan mensen worden gesteld. Goed ambtelijk handelen is pendelen tussen algemeen en bijzonder, en verstand is de deugd die de pendelbeweging voltrekt. Deze visie leidt ook tot bijzondere accenten op ambtelijke en bestuurlijke integriteitstrajecten. Zij moeten erop inzetten dat de pendelbeweging tussen algemeen en bijzonder wordt geoefend. Dit kan bijvoorbeeld in de bespreking van casuïstiek.

Rechtvaardigheid zorgt ervoor dat mensen gelijk behandeld worden. Gelijkheid is echter geen eenduidig begrip. Betekent het dat iedereen precies hetzelfde krijgt en dat alle verschil moet worden opgeheven? Of betekent het dat wie meer nodig heeft, ook meer

krijgt? Of dat ieder naar verdienste wordt beloond? Hoe zouden we gelijkheid moeten betrachten als we niet eens weten wat we met gelijkheid bedoelen? Misschien is er een gelijkheid onder al deze verschillen: de gelijkheid van het gelijke respect, de gelijke voorkomendheid, de gelijke toewijding. Het maakt verschil of je een vriendelijke burger of een vervelende querulant aan de balie hebt. Je behandelt ze niet op precies dezelfde manier. Maar de opgave is om in de hulp die je de een biedt en de terughoudendheid waarmee je de ander bejegt, een soort gelijkheid te brengen; of misschien beter: de vraag is hoeveel gelijkheid je in beide kan brengen: niet alleen gelijke effectiviteit, maar bijvoorbeeld ook gelijk geduld. Integriteit heeft dus veel te maken met het vermogen om zo'n soort gelijkheid te realiseren.

De derde kardinale deugd is moed. Die is in theorie het gemakkelijkst toe te passen, maar in de praktijk het moeilijkst: het is immers de deugd die je nodig hebt om te doen wat je moet doen, ook als het niet gemakkelijk is. Vooral als de moeilijkheden de vorm aannemen van gevaar voor jezelf. Moed (dapperheid, lef) kent bij de ambtenaar meerdere vormen. Een actieve vorm is mensen aanspreken wanneer je ongepast gedrag ziet. Geen eenvoudige stap, maar wel een die belangrijke zaken in gang kan zetten, waardoor de integriteitsbeleving in de omgeving hoger wordt. Integriteitstrajecten hebben geleerd dat dit ook te oefenen is. Een onmisbare eigenschap voor de hedendaagse bestuurder is door Thomas van Aquino al omschreven als belangrijk onderdeel van moed, perseverantia: langere tijd vasthouden aan een goed.<sup>[2]</sup> De tijdsdimensie is in het openbaar bestuur van groot belang; veelal zijn de goederen van openbaar bestuur langetermijn goederen. Soms is er de verleiding of zelfs de druk om een kortetermijnsucces binnen te halen. Een goed bestuurder weet deze druk te weerstaan. Hij houdt zijn rug recht, tegen de waan van

[2] Thomas van Aquino noemt pertinax als onderdeel van dapperheid, IIaIIae, q.138. Vgl. Thomas van Aquino, *Summa Theologiae*, IIaIIae, q.137; Ed. Blackfriars vertaald als 'to cope with the long time factor'.

de dag en de grillen van de publieke opinie in. En een goed ambtenaar houdt de rug recht tegen de bestuurder die hier in mee wil gaan. Maar de rug recht houden is geen rechtlijnigheid; het is soms juist moedig om in een bepaalde richting mee te bewegen. Bijvoorbeeld ten aanzien van regels. Soms moeten regels niet worden gevolgd, maar ter discussie worden gesteld.

Maat moet worden onderscheiden van 'matigheid'. Terwijl matigheid eerder een extreem is ('hoe minder, hoe beter'), is de deugd van de maat het vermogen om het midden te vinden tussen te veel en te weinig. Een paar voorbeelden: de sfeer in een organisatie moet het mogelijk maken dat medewerkers vriendelijk en ongedwongen met elkaar omgaan. Het moet niet nodig zijn alles tot de laatste details uit te leggen en vast te leggen. Maar een organisatie is geen vriendenclub waarin mensen vanuit hun primaire impulsen kunnen reageren; een zekere vormelijkheid is vereist. Humor is een belangrijk aspect van de sfeer in een organisatie. Een groep waarin nooit een grap wordt verteld of een humoristische zinspeling gemaakt of waarin nooit iemand verrast of voor de gek gehouden wordt, is geen prettige omgeving om in te werken. Tegelijkertijd moet een verrassing een uitzondering blijven; je moet weten waar je aan toe bent. De grappen en zinspelingen moeten binnen grenzen blijven. Anders komt het tot pestgedrag, een van de serieuzere integriteitsschendingen. Er is verschil tussen humor enerzijds en racisme of seksisme anderzijds, hoe moeilijk het ook moge zijn om de verschillen precies te formuleren. De juiste maat speelt ook bij het incasseren. Iemand die zich gekrenkt of beledigd of onheus bejegend voelt, is niet per se iemand die niet tegen een stootje kan. Je mag van mensen enig incasservermogen vragen, maar je wilt niet dat ze alles maar over hun kant laten gaan.

Nu is matigheid vaak in verband gebracht met basale verlangens naar eten, drank en seks. Hoewel die zaken ook bij integriteitsschendingen wel eens aan de orde zijn, is het de vraag of het hier wel echt om het eten, de drank of de seks gaat. Worden die zaken niet vooral

gebruikt om iemand de indruk te geven dat hij ertoe doet? In ieder geval worden ze gebruikt om invloed of macht te verwerven. Behalve het bezit van wat nodig is of waarvan we genieten, willen we ook macht en – misschien wel vooral: erkenning. Het ligt voor de hand dat integriteitsschendingen steeds iets met een of meer van deze verlangens te maken hebben: omkoping, privacyschending door oneigenlijk gebruik van informatie die geheim moet blijven, collega's onheus bejegenen, vertrouwelijke gegevens lekken, burgers ongelijk behandelen, van informatie die openbaar moet zijn, verstoppen, enzovoort. Het zijn allemaal dingen waartoe we verleid kunnen worden omdat mensen nu eenmaal verlangen naar bezit, macht en eer.

Hoe kunnen die verlangens goed gevormd worden? En welke maat zouden ze moeten krijgen? Het antwoord op de eerste vraag luidt: doordat mensen naar hun eigen verlangens leren kijken, door die te richten op een midden tussen te veel en te weinig, door daartoe vooral te sturen in een richting die afwijkt van waartoe ze het meest geneigd zijn, hetgeen impliceert dat het midden niet bij iedereen hetzelfde zal zijn. In een organisatie kunnen mensen geholpen worden om op deze wijze naar zichzelf te kijken, wanneer ze op hun gedrag worden aangesproken. Maar dat gedrag moet dan niet zozeer gemeten worden aan een norm of een regel, maar gediagnosticeerd naar het onderliggende verlangen: waarom deed je eigenlijk wat je deed? Wat wilde je daarmee bereiken? Wat voor een soort verlangen spreekt daar uit? En is dat het verlangen waardoor je je wilt laten kenmerken?

Op deze manier hebben we een begin gemaakt met een schets van een beeld van integriteit. De integere ambtenaar is degene die verstandig, rechtvaardig, moedig en maatvol de dingen weet te doen die hem vanuit zijn taak te doen staan. Wat hebben we hiermee gewonnen? Misschien meer dan op het eerste gezicht lijkt: want terwijl we niet goed weten wat 'integriteit' eigenlijk is, weten we doorgaans wel wat moedig zou zijn in een bepaalde situatie. Hetzelfde geldt voor maat, rechtvaardigheid en verstand. Bovendien: in plaats van te

focussen op één begrip, dat bovendien nogal wazig is, kunnen we, met behulp van die kardinale deugden, op vier manieren naar ons handelen kijken. En iedereen weet dat je de dingen beter ziet, wanneer je ze vanuit meerdere gezichtshoeken bekijkt.

## 6. TOT SLOT: EEN GROEIPERSPECTIEF

Het Griekse woord voor deugd is aretè, voortreffelijkheid of excellentie; het Latijnse woord is virtus, kracht of virtuositeit. Maar dat het bij deugd gaat om topkwaliteit, betekent niet dat deugd een kwestie van alles of niets is.

Bij deugd bestaat dus meer en minder, een hiërarchie, er kan zelfs sprake zijn van een soort wedijver om te zien wie de beste is. Maar dat betekent niet dat alleen de beste deugdzaam genoemd kan worden. Evenmin is alleen degene die de wedstrijd wint, een goede sporter. Wat hebben de beste en de minder goede dan gemeen? Dit: ze willen allemaal nog beter worden. Ze proberen te excelleren. Dit is inderdaad een heel belangrijk element van de deugd: deugd is een dynamisch begrip. Deugdzaam is degene die zo goed gevormd is dat hij probeert nog beter te worden. Een goede sporter is niet degene die de wedstrijd heeft gewonnen en het dan verder wel best vindt, maar degene die geniet van de gewonnen wedstrijd en vervolgens gaat trainen om de volgende keer weer of nog schitterender te winnen. De deugdame ambtenaar is niet zozeer degene die het goed heeft gedaan, maar degene die probeert nog beter te worden.

*Paul van Tongeren is hoogleraar Wijsgerige ethiek aan de Radboud Universiteit Nijmegen en wetenschappelijk directeur van het Centrum voor Ethiek*

*Marcel Becker is universitair docent aan de Radboud Universiteit Nijmegen.*

# Pensionado's spreken zich uit

*Interview met Alex Belling, John Dirks en Jur Teders*

**We treffen elkaar in Hotel Des Indes. Ze zijn gepensioneerd. Maar ledigheid staat op gespannen voet met betrokkenheid.**

**Jur Teders, oud-directeur Integriteit van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004-2007), was 's middags nog op zijn oude ministerie en blijft in Den Haag voor een werkafspraak de volgende dag. Hij komt op een 52 jaar oude fiets met een 52 jaar oud slot dat getuigt van een groot vertrouwen in de integriteit van zijn medemens.**

**Alex Belling, voormalig coördinator van het overheidsbrede integriteitsbeleid op het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002-2008) heeft maar een paar passen hoeven lopen van zijn huidige werkplek bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en hij loopt ook nog één dag per week rond op zijn oude ministerie om de nieuwe klokkenluidersregeling mede vorm te geven.**

**John Dirks, oud-portefeuillehouder integriteit van het politiekorps Midden en West Brabant (2003-2009), besteedt zijn tijd aan het renoveren van huis en tuin maar denkt stiekem al aan een manier om in 2010 weer enkele integriteitsbevorderende activiteiten op te pakken. Drie mannen die veel hebben betekend als wegbereider en met vallen en opstaan hebben geleerd hoe je integriteit meer laat zijn dan een woord. Een woord dat, zoals zal blijken, we misschien wel kwijt moeten.**

## Het stenen tijdperk

Waar staan we, waar komen we vandaan, waar gaan we heen met het agenderen van integriteit? Teders: 'Ik ben geen pessimist. Er is in de afgelopen jaren veel bereikt. Het onderwerp staat op de agenda, men heeft het erover. Maar we moeten niet vergeten: we stonden in het stenen tijdperk, we zijn

iets verder, maar het integriteitsbeleid staat nog steeds in de kinderschoenen. Er moet nog veel gebeuren, integriteit wordt nog teveel gezien als een losstaand project, er is nog te weinig sprake van verinnerlijking, van internalisering van integriteit'.

Kenmerkend voor het stenen tijdperk was de nadruk op incident-gedreven beleid. Dirks:



'Midden jaren negentig besteedden we aandacht aan integriteit door het spelen van een integriteitsspel, daarna ebde de aandacht weer weg. Je moest wachten op een incident. Dan was er nieuwe aandacht, vooral gericht op een intern onderzoek en de afhandeling van het incident. Maar ook daarna ebde de aandacht weer weg tot met een nieuw incident integriteit weer even op de agenda stond'. Belling merkt op dat een incident inderdaad helpt om bij het management integriteit op de agenda te zetten, maar waarschuwt: 'Het gevaar is dat het alleen op korte termijn helpt. En de aandacht beperkt zich tot symptoom bestrijding. Het onderliggende probleem wordt niet aangepakt'.

Het stoort Teders dat er steeds opnieuw zoveel incidenten in het nieuws komen, zoals de terugkerende commotie over bonnetjes en declaraties. 'Dan krijg je vanzelf de reactie: "Zie je wel, er verandert niks". Dergelijke incidenten roepen vooral nieuwe regelgeving op. Echter, zoals Ron Niessen (van de Ien Dales leerstoel) stelt: hoe meer regels, hoe meer vlegels. Integriteit gaat niet om regeltjes, maar om gedrag dat natuurlijk wordt, dat beklijft, integriteit moet je internaliseren'. Hoe komt het trouwens dat die incidenten blijven? Waarom beklijft het niet? Is de mens

soms geneigd tot al het kwade? Volgens Teders is het wellicht de mens eigen om de grenzen op te zoeken. Belling geeft aan dat het Wetboek van Strafrecht uit begin 19<sup>e</sup> eeuw stamt, maar dat er nog steeds allerlei misdrijven worden gepleegd. 'Met regels alleen los je het probleem dus niet op. Daarnaast, we mogen niet vergeten dat mensen ook geneigd zijn tot het goede, maar verleidingen kunnen soms erg verleidelijk zijn. En dan kan de mens ook zwak zijn. Verder moeten we niet vergeten dat verleidingen ook niet altijd tijdig worden onderkend, soms herkennen we ze pas als we er later op terugkijken'.

De pensionado's vinden dat het goed is dat we voorbij het stenen tijdperk zijn en dat we daar ook weg moeten blijven. Er staat nogal wat op het spel. Dirks: 'De burger mag verwachten dat de overheid betrouwbaar is, de burger moet vertrouwen hebben in de integriteit van de overheid. We moeten de zaak niet omdraaien: het is niet zo dat de overheid recht heeft op tevreden burgers, maar burgers hebben recht op een betrouwbare overheid'. Belling: 'Natuurlijk is integriteit belangrijk. Het is moeilijk om te plussen en minnen met de voor- en nadelen van integriteitsbeleid. Zeker als je het in financiële termen wilt

uitdrukken. Maar stel dat er geen beleid is, dan woe- keren de problemen zeker voort. En goed beleid heeft ook immateriële baten: doordat incidenten worden aangepakt kun je de eventuele vertrouwensbreuk met de burger repareren’.

## Integriteit is doodgewoon

Teders trad aan als directeur integriteit op het Mi- nisterie van Verkeer en Waterstaat na de bouwfraude. Die had een enorme impact gehad in de organisatie. ‘Er waren veel emoties. De mensen voelden zich persoonlijk beledigd: “We hebben altijd met de bouw samengewerkt en nu blijkt dat ze ons al die tijd een oor hebben aangenaaid”. De persoonlijke band was vaak ook heel close: ze hadden allemaal in Delft ge- studeerd, de een ging daarna de bouw in en de ander bij Rijkswaterstaat werken. De eerste reactie was dat ze niks meer met bouw te maken wilden hebben. Maar ja, dat is niet echt een optie, dan worden er immers geen wegen meer aangelegd’. Een van zijn eerste ac- tiviteiten als directeur integriteit was het formuleren van drie motto’s:

- Integriteit is doodgewoon
- Integriteit is *fun*
- Integriteit loont

‘Een motto als “integriteit is *fun*” hielp om het onderwerp bespreekbaar te maken. De eerste reactie was vaak: “Wat is dat voor rare uitspraak, hoe kun je dat beweren?”. Maar het maakte mensen nieuwsgierig en daarmee was de eerste aanzet tot gesprek gegeven. “Integriteit is *fun*” omdat het veel lekkerder voelt als je integer handelt doordat je dan je dicht bij jezelf blijft. Met “Integriteit is doodgewoon” bedoel ik dat het een onderwerp is waar iedereen op een ontspannen manier over zou moeten kunnen praten. Zonder schrikreacties, zonder dat mensen zich direct defensief opstellen, zonder dat het allerlei negatieve emoties oproept. “Integriteit loont”, niet doordat je

meer wegen mee kunt aanleggen, maar het verdient zichzelf terug, doordat relaties in de organisatie en met de buitenwereld veel beter zijn. We hebben nu bijvoorbeeld sessies met topmanagers van Rijkswater- staat en de bouw waarin ze naar elkaar uitspreken wat hun grootste ergernissen zijn en hoe ze denken dat de tegenpartij over hun eigen gedrag denkt. Hier- door krijgen ze heel snel heel veel inzicht in elkaars beleving en werken ze op zeer open wijze aan een verbeterde samenwerking’.

Dirks onderschrijft deze beweging van incident-gedre- ven beleid naar normalisering. ‘Na de jaren negentig kwam er veel meer aandacht voor de aanjaagfunctie in het integriteitsbeleid. Hierdoor kan integriteit, zo- als Teders het aangaf, “doodgewoon” worden en zijn gesprekken over integriteit veel effectiever. Je krijgt dan veel minder reacties als “Zijn we dan niet inte- ger?”, “We hebben het nu te druk”, of “Ga eerst daar maar eens mee aan de slag, daar is veel meer mis”’.

## Integreer integriteit

Dirks heeft veel bereikt door als oudgediende gretig gebruik te maken van het in zijn dienstjaren opge- bouwde netwerk, maar hij heeft ook zelf een netwerk opgebouwd van integriteitsambassadeurs. ‘Het grote voordeel van een dergelijk netwerk is dat het succes van het integriteitsbeleid niet van één enthousiaste persoon afhankelijk is, maar van een groep enthousiaste ambassadeurs’. Toch heeft hij een zorg. ‘Het dossier is overgedragen aan een andere unit die meer- dere taken heeft en daardoor ontstaat het gevaar dat integriteit een zelfstandig project wordt, een eenling naast vele andere projecten. Integriteit moet echter juist niet een op zichzelf staand onderwerp zijn. Op die manier krijgt de integratie van de activiteiten in alle andere projecten geen vorm. Mijn motto is daarom: “integreer integriteit”’. Hij vindt het een winst dat bij de politie de focus niet langer ligt op

incidenten maar dat er een beroepscode is geformuleerd met kernwaarden. 'Daarnaast is er sprake van integratie in ander beleid doordat bij al het beleid een aparte paragraaf wordt geschreven: voldoet het nieuwe beleid aan een integriteitstoets?'

Belling geeft aan dat integriteit als project ook voordelen heeft: 'Maar let daarbij wel op de dosering dat het een en ander niet te massief wordt gebracht. Wanneer je integriteit geïntegreerd neerzet op de werkvloer heb je het gevaar dat de aandacht wegsijpelt. Je zou als instrument moreel beraad of het integriteitsoverleg moeten gebruiken, dat niet specifiek op integriteit is gericht, maar op lastige kwesties in het werk. Dan is integriteit niet iets apart naast je werk maar maakt dat onderdeel uit van je eigen werkproces'. Daarnaast geeft hij aan dat volgens hem de komende jaren een herwaardering nodig is voor regels en compliance, voor regelnaleving. 'Regels zijn een beetje in de ban en er is nu veel nadruk op de cultuurbenadering. Deze is terecht in de mode gekomen, mede naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (2002), waarin werd gesteld dat het niet zozeer schort aan het integriteitsbeleid zelf, in termen van nota's en voorschriften, als wel aan de consequente beleving en naleving van het beleid. De nadruk op cultuur is nu echter nog al eens een schaamlap om gebreken aan de harde kant goed te praten: "Maar wij werken aan het creëren van een goede cultuur!", zoals een aantal jaren geleden bleek uit een primaire reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer. Structuren en processen zijn ook nodig en ook daarmee borg je de cultuur. Alleen bewustwording vervliegt snel'. Dirks stelt: 'Goed integriteitsbeleid vereist een drieliuk: persoon – organisatie – cultuur. Zoals dat in de filosofie van BIOS wordt verwoord: je moet niet alleen naar de rotte appel kijken, maar ook naar de mand die wellicht tot rotting aanzet'. Belling benadrukt dat het probleem met al die op cultuur gerichte bewustwordingsactiviteiten is dat het snel vervliegt: 'Je hebt

ook andere instrumenten nodig om aandacht vast te houden. Ook het maken en handhaven van regels bevordert een bepaalde mindset'.

## Professionaliteit, beroepstrots en vakmanschap

Hoe integreer je integriteit, hoe zorg je ervoor dat mensen integriteit internaliseren? Teders: 'We moeten gebruik maken van twee natuurlijke eigenschappen van mensen: trots/eer en schaamte. Mensen trainen zich suf voor Olympische spelen, om de 100 meter nóg sneller te lopen. Dat doen ze uit trots en eergevoel. Schaamte voelt slecht; deze emotie zorgt ervoor dat mensen bepaalde dingen juist niet doen. Deze emoties heb je gratis en voor niks, ieder mens heeft ze. We moeten ophouden met praten over integriteit en dit woord inruilen voor begrippen als ambities en uitdagingen en vragen als "Waar krijg je energie van?" en "Wat zijn condities waaronder je kunt presteren?". Dan is integriteit vanzelfsprekend. Vraag maar eens aan mensen hoe volgens hen de ideale organisatie er uitziet; ook dan zullen er regels zijn, maar de nadruk ligt op leren, op fouten mogen maken, op het organiseren van kritiek. Daar moet je dan als leidinggevende in investeren. Indien mensen niet lekker in hun vel zitten in de organisatie, dan kun je ook niet verwachten dat ze hun werk naar de burger goed doen. Mensen moeten plezier hebben in hun werk. Als je de integriteitstoets op die ideale organisatie loslaat, dan pakt dit denk ik heel positief uit'. Dirks: 'We moeten integriteit zien als professionaliteit. We moeten niet teveel regels willen hebben maar juist appelleren aan het rechtvaardigheidsgevoel van mensen. Ik ben ervan overtuigd dat dit werkt: laat mensen in hun waarde en werk met eenvoudige uitgangspunten: "wie goed doet, goed ontmoet" en "wat gij niet wilt...". We moeten veel meer de beroepstrots en het vakmanschap van onze mensen waarderen. Het is toch merkwaardig dat mensen in hun privétijd grote



verantwoordelijkheden hebben en goed oppakken en vervolgens op het werk opeens niemand meer zijn'. Teders: 'Ik gebruik dat vaak als voorbeeld. Veel mensen zijn lid van een vereniging, zeker in Limburg, waar ik woon. In dat verband kunnen ze effectief organiseren, plannen en goede afspraken maken. Ze beheersen dus de techniek, maar op het werk blokkeren ze om het in de praktijk te brengen. Waarom lukt dat niet? Dat is een mooie openingsvraag om met ze over integriteit in gesprek te raken'. Belling: 'Ze worden er ook niet op aangesproken. We moeten meer aansluiten bij begrippen als beroepstrots. Integriteit heeft een negatieve connotatie, maar als je vanuit positieve connotatie kunt werken, zijn mensen eerder geneigd tot het goede. Mijn motto is: integriteit is goed! Wanneer je integer handelt, geeft dat een goed en rustig gevoel'. Dirks: 'Misschien moeten we het woord integriteit maar niet meer gebruiken'. Teders: 'Laten we afspreken dat we vanaf 1 januari 2010 het woord niet meer noemen. BIOS wordt dan Bureau Welbevinden Openbare Sector!'.

## Leidinggeven is een vak

Belling agendeert een nieuw onderwerp: 'Veel beleid is gericht op ambtenaren, de laatste tijd is er meer aandacht voor de integriteit van bestuurders. Ik vind

dat er vooral ook aandacht moet zijn voor integriteit van het management: heeft het de ambitie om er werk van te maken (vindt het integriteit echt belangrijk?), hoe zet je integriteit op de agenda, hoe ziet voorbeeldgedrag eruit en hoe doe je dat?'. Dirks geeft aan dat leidinggeven weer een vak moet worden. 'Natuurlijk moeten ze het goede voorbeeld geven, maar ze moeten ook leidinggeven. Niet het baasje spelen, maar medewerkers coachen, aandacht hebben voor de mensen en hun zorgen, zien waar problemen spelen en die oplossen, zorgen dat de juiste mensen op de juiste plek zitten. De medewerkers zijn de vaklui, de leiding moet ze faciliteren. Ik heb veel groepsgesprekken geleid. Je ziet het verschil: bij groepen met een goede leidinggevende is er veel meer openheid, betere samenwerking en een beter gesprek'. Teders merkt op dat dit nog niet zo gemakkelijk is. 'Veel leidinggevendenden denken dat ze het beter moeten weten, dat ze koersvast moeten zijn, dat ze nooit mogen twijfelen. De baas eist ook dat je het als leidinggevende goed doet. Het is een proces van vallen en opstaan, door ervaring moet je wijs worden. De leiding zou moeten laten zien waar ze wakker van liggen, welke dilemma's ze hebben, zodat medewerkers de wereld van de leiding leren kennen en hun afwegingen. Ikzelf heb als leidinggevende geleerd dat je medewerkers je gaan helpen als je jouw eigen twijfels laat zien. En dat je mensen niet moet bijscholen op wat ze niet kunnen,



maar dat je juist moet investeren in wat ze wél kunnen'. Belling bevestigt: 'Je kwetsbaar opstellen is een sterkte, niet een zwakte. Leidinggevendenden moeten zich dienstbaar opstellen, niet zelf alle lof willen krijgen of haantje de voorste zijn'.

## Een rebel met kardinale deugden

Een interview met pensionado's is een cadeautje dat we niet vergeten uit te pakken. Welke wijze lessen hebben zij voor de integriteitsfunctionaris?

Belling: 'In de eerste plaats: investeer in jezelf. Het is verkeerd om instrumenteel in het dossier te zitten. Investeren doe je door jezelf in te lezen en door met (ervarings)deskundigen te praten. In de tweede plaats: wees op een goede manier eigenwijs. Het klinkt wellicht paradoxaal: je moet een goede relatie opbouwen met het management en tegelijkertijd niet je oren laten hangen naar management. Je moet geen zoete broodjes bakken'.

Teders is het hier mee eens en vult aan: 'Wees een beetje rebels, eigenwijs. Toen ik werd gevraagd om een code te maken, verwachtten ze in de bestuursraad een dik boek. Ik kwam met een klein boekje. Ze waren verbaasd en wilden me al bijna weg sturen. Na de discussie zagen ze echter in dat een dun boekje waarin niet de regels voorop staan maar het appèl

op eigen verantwoordelijkheid, verantwoord en aanspreken veel beter is. Het is dus belangrijk kritisch ten opzichte van de eigen manager te zijn. De goede manager kan dat rebelse ook waarderen. Durf aan andere mensen te vragen: hoe kom ik over, wat kan anders? Organiseer je eigen tegenspraak. En, tot slot, zie het werk als een feest en organiseer dat ook zelf'. Dirks benadrukt het belang van het opbouwen van een netwerk. 'Zorg dat je de organisatie kent, zorg dat ze jou kennen, zorg dat je een goed imago hebt. Bouw daarnaast ook een netwerk op van ambassadeurs, zodat je er niet alleen voor staat'. Hij sluit af met een gepassioneerde oproep: 'Wees een vakman en gebruik de kardinale deugden: verstandigheid, rechtvaardigheid, moed en matigheid' (zie hoofdstuk 8 voor een bespreking van de kardinale deugden).

### **Auteurs**

*Edgar Karssing is als universitair hoofddocent verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.*

*Sacha Spoor is als senior adviseur en onderzoeker werkzaam aan Nyenrode Business Universiteit.*

# INTEGRITEIT 3.0

## *Naar een derde generatie integriteitsbeleid*

### 1. INLEIDING

In 1992 zette Ien Dales, als minister van Binnenlandse Zaken, integriteit op de agenda van de overheid. Haar betoog is nog steeds relevant. Ze geeft haarscherp aan wat er op het spel staat: de democratische rechtsstaat. Dales benadrukte ook de noodzaak van integriteitsbeleid. Er is sinds 1992 veel beleid ontwikkeld. Recent hoogtepunt is de wijziging van de Ambtenarenwet op 1 maart 2006, waarin onder andere is opgenomen dat:

- overheidsorganisaties een gedragscode moeten vaststellen waarin de waarden en normen voor goed ambtelijk handelen zijn opgenomen;
- overheidsorganisaties integriteitsbeleid moeten voeren;
- de eed of belofte afleggen bij de aanstelling als ambtenaar verplicht is.

Ook hebben in 2006 enkele koepelorganisaties een modelaanpak integriteit openbaar bestuur en politie geformuleerd met dertien basishnormen. Dit moet ertoe leiden dat elke overheidsorganisatie beschikt over een minimale set integriteitsinstrumenten.

Het beleid wordt geregeld geëvalueerd. Zowel kwantitatief (hoeveel maatregelen,

regelingen en instrumenten zijn aanwezig?) als kwalitatief (is het beleid effectief?). We zien dat evaluatie ook leidt tot bijstelling: bijvoorbeeld de nieuwe klokkenluidersregeling die eind 2009 wordt geïntroduceerd.

Zijn we hiermee op de goede weg? Wij tellen graag de zegeningen, maar willen tegelijkertijd vooruitkijken. We menen dat Nederland toe is aan een derde generatie integriteitsbeleid. We spreken expliciet over generaties. Dit geeft groei en ontwikkeling aan en waardeert tegelijkertijd de resultaten uit het verleden. De derde generatie, integriteit 3.0, is daarmee niet iets heel nieuws, maar bouwt voort op het verleden en biedt een perspectief voor de toekomst. In dit hoofdstuk schetsen we de contouren van de derde generatie: het is geen uitgewerkte blauwdruk, de concrete uitwerking kan ook alleen plaatsvinden in wisselwerking met de praktijk. Belangrijke kernbegrippen van integriteit 3.0 zijn goed ambtenaarschap, beroepstrots, moresprudentie en managen vanuit vertrouwen. Voor de goede orde: de generaties zijn ideaaltypische generalisaties van een visie op integriteit en integriteitsbeleid. Een visie is in belangrijke mate bepalend voor het definiëren van begrippen (Wat wordt verstaan onder begrippen als 'corruptie' en 'integriteit?'), het benoemen en

analyseren van de problematiek (Wat is het probleem en op welke manier moet het begrepen worden?) en een visie geeft richting aan het zoeken naar oplossingen. Generaties ontwikkelen zich in de tijd, maar uit ervaring weten we dat organisaties niet exact aan alle kenmerken van een generatie zullen voldoen en bijvoorbeeld heel goed ‘tussen de eerste en tweede generatie’ in kunnen zitten.

In dit hoofdstuk schetsen we de eerste en tweede generatie integriteitsbeleid. Vervolgens bespreken we de bouwstenen van de derde generatie.

## 2. DE EERSTE GENERATIE

Kenmerkend voor de eerste generatie is de nadruk op fraude en corruptie. Zo staat in het rapport Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken (Algemene Rekenkamer, 1996), dat in de jaren negentig in belangrijke mate de toon heeft gezet in de discussie over integriteitsbeleid: ‘Corruptie en fraude vormen de twee sleutelwoorden als het gaat om inbreuken op integriteit.’ In 1996 schrijft de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken een handreiking voor het bevorderen van integriteit. Ook in deze handreiking ligt de klemtoon op fraude en corruptie: ‘In beginsel zijn bij aantastingen van de integriteit twee varianten mogelijk. In de eerste variant verwerft een functionaris een oneigenlijk voordeel ten behoeve

van zichzelf en ten koste van de organisatie waarbinnen hij werkzaam is (diefstal, misbruik van kennis of bevoegdheden, fraude). In de tweede variant verleent een functionaris ten koste van de organisatie een voordeel aan een buitenstaander, waarvoor hij van die buitenstaander een tegenprestatie ontvangt. Dit kan zowel op vrijwillige basis plaatsvinden (uit corruptie of verstrengeling van belangen en loyaliteiten) als op onvrijwillige basis (onder druk van chantage of dwang van de buitenstaander)’.

Langzamerhand wordt de definitie opgerekt: naast fraude en corruptie worden ook andere misstanden benoemd om het begrip integriteit te concretiseren. Karakteristiek is en blijft de negatieve formulering van integriteit. Integriteit staat voor onkreukbaarheid, de definitie krijgt vorm en inhoud door het benoemen van schendingen. Van den Heuvel en Huberts (zie hoofdstuk 4) geven een mooi overzicht van tien soorten schendingen: corruptie, fraude (diefstal), dubieuze giften (beloften), onverenigbare (neven) functies of activiteiten, misbruik van de geweldsbevoegdheid, misbruik van andere bevoegdheden, misbruik van de (toegang) tot informatie, ongewenste omgangsvormen of bejegening, verspilling of wanprestatie en wangedrag in de vrije tijd. In deze volle breedheid spreken we over ‘integriteit 1.1’.

Wij begrijpen deze negatieve definitie vanuit het klassieke weberiaanse model dat nog steeds maatgevend is in discussies over de verantwoordelijkheden

van ambtenaren.<sup>[1]</sup> Dit is een normatief model voor de organisatie van de werkzaamheden van ambtenaren en het reguleren van hun gedrag. Volgens dit model wordt van ambtenaren verwacht dat zij zich dienstbaar en loyaal conformeren aan de wensen van de politieke gezagsdragers. De politiek is de baas (het primaat van de politiek), van ambtenaren wordt verwacht, zo niet geëist, dat zij de regels uitvoeren zoals die door de politiek zijn opgesteld (het leerstuk van de ambtelijke loyaliteit). Daarmee is het formuleren van beleid geheel voorbehouden aan de democratisch gelegitimeerde politici en hebben ambtenaren volgens dit model geen discretionaire (vrije) beslissingsruimte om beleid mede vorm te geven. Het klassieke weberiaanse model is gebaseerd op het schrikbeeld van ambtelijke willekeur, ambtenaren die naar eigen goeddunken invulling geven aan beleid, zonder politieke sturing en controle. Integriteitsbeleid is dan gericht op het voorkomen van machtsmisbruik.

Volgens dit model zijn er twee belangrijke mechanismen om te waarborgen dat ambtenaren optimaal het publieke belang dienen: (wettelijke) regels en hiërarchie. In de eerste plaats wordt de bewegingsruimte van ambtenaren beperkt door regels en voorschriften, heldere procedures en duidelijke functieprofielen waarin hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden staan beschreven. Daarnaast staat de hiërarchie: uitgangspunt hierbij is dat ambtenaren werken onder de verantwoordelijkheid van een leidinggevende en worden geacht conform de aanwijzingen van die leidinggevende te handelen. Deze leidinggevende dient vervolgens weer te gehoorzamen aan een andere leidinggevende, tot de hoogste ambtenaar die moet gehoorzamen aan de politiek gekozen bestuurder. Op die manier is uiteindelijk de politieke ambtsdrager

de eindverantwoordelijke. Doordat op deze manier de zeggenschap blijft liggen bij de politiek gelegitimeerde bestuurders, is het overheidshandelen ook democratisch gelegitimeerd.

Integriteit is in deze eerste generatie een hygiëfactor: integriteitsbeleid draagt niet bij aan effectiviteit en kwaliteit van het openbaar bestuur; het beleid is geheel gericht op het voorkomen van misstanden. De meeste organisaties kiezen ook niet vanuit hun eigen identiteit voor integriteit, maar hebben beleid in de mate dat het moet. De nadruk ligt op het beperken van de bewegingsruimte van ambtenaren, op het formuleren van regels, op wilskrachtondersteunende maatregelen, op het 'in control' zijn van de organisatie. De gedragscode is meer gericht op geboden en verboden dan op het benoemen van de onderliggende waarden en verantwoordelijkheden van de organisatie; vaak worden modelgedragscodes en regelingen van overkoepelende organisatie gekopieerd. Het onderwerp integriteit wordt voornamelijk geassocieerd met geschenken, recepties, uitnodigingen et cetera. Er worden discussies georganiseerd over de zogenaamde 'grijze gebieden': wat mag nog wel, en wat mag niet meer? Er is niet iemand specifiek aangewezen om het integriteitsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren, maar een medewerker krijgt de 'portefeuille integriteit' er naast zijn gewone werk bij. In alle organisaties vinden integriteitsschendingen plaats, maar bij eerste-generatie-organisaties worden deze niet herkend, niet aangepakt of er is juist sprake van 'overkill'. Bij een incident wordt de betrokkene gezien als een 'rotte appel' die verwijderd moet worden, maar het incident wordt niet betrokken op de organisatie (cultuur of structuur). Sancties worden genomen door het hoogste management en zijn of heel mild of juist heel rigoureuus. Evaluatie, rapportage of verantwoording over het integriteitsbeleid vindt niet of zeer beperkt plaats.

[1] Zie voor een uitgebreide bespreking en literatuurverwijzingen E. Karssing, 2006, *Integriteit in de beroepspraktijk*, Assen: Van Gorcum.

### 3. DE TWEDE GENERATIE

Met de tweede generatie wordt het integriteitsbeleid grondig opgepakt en opgezet, maar integriteit blijft een afgebakend onderwerp. Integriteit wordt positief geformuleerd, er worden waarden en verantwoordelijkheden benoemd en er is meer oog voor dilemma's. In *Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies: een handreiking* uit 2001 bijvoorbeeld, wordt opgemerkt dat integriteit inhoudt dat de 'verantwoordelijkheid die met de functie samenhangt wordt aanvaard en dat er de bereidheid is om daarover verantwoording af te leggen'. Vervolgens wordt aangegeven dat zes kernbegrippen bestuurlijke integriteit in een breder perspectief plaatsen: dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid (deze begrippen worden ook steeds in 2 à 3 zinnen uitgewerkt). In de modelcode die in de handreiking is opgenomen, wordt integriteit echter nog steeds gerelateerd aan een beperkt aantal onderwerpen: belangenverstrengeling en aanbesteding, nevenfuncties, vertrouwelijke informatie, geschenken aannemen, bestuurlijke uitgaven, declaraties, creditcards, gebruik van gemeentelijke en provinciale voorzieningen en reizen naar het buitenland. Het argument voor de keuze van deze onderwerpen lijkt niet anders dan dat bij ieder onderwerp een bestuurder de gelegenheid heeft zijn macht te misbruiken in het voordeel van zichzelf of derden (vgl. de modelgedragscode van de VNG uit 2004; ook hier ligt de nadruk op machtsmisbruik). En dit geldt niet alleen voor bestuurders.

Ondanks het feit dat het beleid deels nog extern wordt opgelegd, kiest het management steeds vaker bewust voor het ontwikkelen van een (eigen) integriteitsbeleid. Het integriteitsbeleid wordt belegd in de organisatie en er wordt één (of meerdere) functionaris(sen) (grotendeels) vrijgemaakt, afhankelijk van de omvang van de organisatie. De ambtseed wordt ingevoerd en er worden kwetsbare functies benoemd (waaraan extra

eisen worden gesteld). Integriteit heeft een vaste positie in het introductieprogramma zodat nieuwe medewerkers worden doordrongen van het belang van integriteit. Integriteit is een aparte competentie en wordt soms benoemd als 'kerncompetentie'. Er worden geregeld sessies of themabijeenkomsten georganiseerd met als thema integriteit en als doel bewustwording. Ook investeren organisaties in de morele oordeelsvorming van hun medewerkers: de nadruk verschuift van wilskracht naar nadenken en collegiaal overleg.

Er vinden analyses plaats naar integriteitsrisico's en ook een audit hoort vaak tot het repertoire. Er is beleid ontwikkeld op het gebied van integriteitsschendingen en er is een heldere definitie van een integriteitsschending. Vertrouwenspersonen en meldpunt krijgen meer te doen, er is een centraal registratiesysteem van integriteitsschendingen en een uniform, consequent sanctiebeleid dat in één hand ligt. Integriteit wordt opgenomen in de standaardrapportages (managementrapportages, jaarverslag etc.) en uiteindelijk komt er ook een Jaarverslag Integriteitsbeleid.

Integriteit wordt steeds meer een onderdeel van de dagelijkse praktijk, maar er wordt nog steeds onderscheid gemaakt tussen integriteitsschendingen en professioneel handelen. Ook ervaren veel ambtenaren integriteit als een thema dat van bovenaf wordt opgelegd, alsof ze als potentieel crimineel in het gareel moeten worden gehouden (helaas is dit nauwelijks gechargeerd).

### 4. DE DERDE GENERATIE

De belangrijkste ontwikkelingen van de eerste naar de tweede generatie zijn de positieve definitie van integriteit en het volwassen worden van het integriteitsbeleid (waarin sprake is van een duidelijke

samenhang tussen de verschillende maatregelen en instrumenten). Wij zien een derde generatie integriteitsbeleid lonken. De derde generatie is het consequent doordenken van de beweging die is ingezet en het antwoord op de grenzen waar de tweede generatie tegenaan botst. Ook in de tweede generatie is het uitgangspunt het klassieke weberiaanse model en daarmee de nadruk op het voorkomen van machtsmisbruik. Probleem van dit model is dat niet wordt ingegaan op machtsgebruik. Een onkreukbare ambtenaar is nog geen goede ambtenaar: iemand die geen verkeersregels overtreedt, rijdt daarom nog niet de goede route. Oftewel, een ambtenaar die niet fraudeert, discrimineert, pest of sjoemelt met declaraties hoeft nog geen ambtenaar te zijn die zijn functie adequaat uitoefent. Daarmee doet een dergelijke definitie van integriteit maar zeer ten dele recht aan de morele opdracht voor ambtenaren: doe de goede dingen – het publieke belang dienen – en doe dat goed! Dit wordt pijnlijk duidelijk wanneer integriteit wordt gekoppeld aan goed ambtenaarschap (zie de nieuwe Ambtenarenwet). Doordat veel integriteitsbeleid zich beperkt tot de randzaken (relatiegeschenken, nevenwerkzaamheden), wordt geen richting geboden in het primaire werk. Ook wordt integriteit niet gekoppeld aan de kwaliteit en de effectiviteit van de overheid. Hierdoor blijft integriteit een buitenbeentje dat vooral beperkingen oplegt en nauwelijks relevant is voor het echte werk. Het is dan ook niet raar dat veel ambtenaren klagen over integriteitsmoeheid; zeker niet als steeds maar weer de relatiegeschenken als voorbeeld worden genomen om integriteit te illustreren.

In de derde generatie staat integriteit voor een professionele verantwoordelijkheid. Integriteit is daarmee een dimensie van professioneel handelen en geen afzonderlijk onderwerp meer. Kort gezegd staat integriteit 3.0 voor zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen. Integere ambtenaren handelen vanuit de verantwoordelijkheden die bij hun taak en positie horen, volgens de waarden, normen, regels

en richtlijnen van de organisatie en de samenleving, met oog op het welzijn, de belangen en de rechten van burgers en andere betrokkenen – ook in nieuwe, veranderlijke en complexe situaties waar (nog) geen heldere richtinggevende regels voor bestaan. Een dergelijke opvatting van integriteit sluit aan bij de hedendaagse werkpraktijk van ambtenaren.

Zorgvuldig betekent dat ambtenaren steeds opnieuw kritisch en systematisch reflecteren op hun kernverantwoordelijkheden en zich voortdurend vragen stellen als: Hoe doe ik mijn werk goed? Doe ik recht aan de situatie? Uitlegbaar betekent dat ambtenaren kunnen aangeven hoe hun handelen past bij hun kernwaarden, kernverantwoordelijkheden en kerntaken, bij de regels, richtlijnen, wetten en andere bindende voorschriften van hun organisatie. Standvastig betekent dat ze hun rug recht houden bij weerstanden en verleidingen; dat ze niet onverantwoord handelen omdat dit de weg van de minste weerstand is.

Met integriteit 3.0 is dus sprake van een maximale verschuiving van een negatieve benadering naar een positieve benadering. Niet de vraag ‘welke handeling is ontoelaatbaar binnen mijn ambt?’ staat dan voorop, maar de vraag ‘welke handeling is passend bij mijn ambt?’. Oftewel: de cruciale vraag in een integriteitsdiscussie zou moeten zijn: hoe doe ik mijn werk goed? Hoe ben ik een goed ambtenaar? En niet: hoe voorkom ik dat ik de regels overtreed? Het voorkomen van fraude en corruptie zijn dan niet meer, maar ook niet minder, dan de minimale voorwaarden voor een integere beroepsuitoefening.

### **Goed ambtenaarschap**

Goed ambtenaarschap betekent dat ambtenaren hun morele opdracht herkennen en erkennen: doe de goede dingen – het publieke belang dienen – en doe dat goed! Door integriteit aan goed ambtenaarschap te koppelen heeft integriteit als vanzelf ook betrekking op de primaire werkzaamheden van ambtenaren.

De opdracht beperkt zich dus niet tot machtsmisbruik, maar heeft betrekking op al het doen en laten van ambtenaren – ook op machtsgebruik.

Goed ambtenaarschap is niet alleen een opdracht, deze notie verwijst ook naar de normatieve uitgangspunten van de ambtenaar. Welke dit precies zijn staat open voor discussie. Karssing en Niessen hebben de volgende tien uitgangspunten benoemd:

1. Toewijding aan de publieke zaak;
2. Deskundigheid, vakbekwaamheid;
3. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid;
4. Democratisch besef;
5. Rechtsstatelijk besef;
6. Politiek-bestuurlijke gevoeligheid;
7. Flexibiliteit;
8. Omgevingsgerichtheid (of ook wel: dienstbaarheid of responsiviteit);
9. Resultaatgerichtheid;
10. Samenwerkingsbereidheid.<sup>[2]</sup>

Door uitgangspunten te formuleren ontstaat ruimte voor semi-autonome besluitvorming.<sup>[3]</sup> Autonomie is Grieks voor 'zelf bepalen wat de norm is'. Het staat voor de gedachte dat ambtenaren zelf kunnen nadenken en bepalen welke waarden en verantwoordelijkheden zij omarmen. Echter, de vrijheid die zij hebben is niet onbeperkt: daarnaar verwijst het 'semi'. De ruimte die ze hebben, wordt ingeperkt door regels (de verboden en geboden); de uitgangspunten geven richting binnen de vrije ruimte. Ambtenaren worden geacht zich door deze kaders te laten leiden, vanuit de filosofie *pas toe of leg uit*. Het handelen moet dus

uitlegbaar zijn: beslissingen moeten kunnen worden getoetst aan de kaders. Er is echter ruimte om een eigen accent te geven aan de werkzaamheden en eventueel zelfs de uitgangspunten ter discussie te stellen. Met de drie strategieën van Hirschman – *exit, voice en loyalty* – kunnen bij onvrede de uitlegbare opties van de ambtenaar worden verwoord: hij neemt ontslag, hij verheft zijn stem en stelt de uitgangspunten ter discussie door zijn bezorgdheid te uiten of hij voert loyaal zijn werk uit.

Integriteit 3.0 vereist niet alleen een conceptuele draai. Vooral op heel praktisch niveau is een omslag nodig. Discussies over de morele opdracht van ambtenaren moeten zich niet beperken tot onderwerpen als relatiegeschenken en gebruik van bedrijfsmiddelen, maar beginnen met de primaire werkzaamheden van ambtenaren. Wat zijn lastige beslissingen, wanneer staan belangen op gespannen voet met elkaar? Op die manier is de discussie direct relevant en praktisch; uitgangspunten komen vanzelf in beeld bij het met elkaar nadenken over de praktijkverhalen.

### Beroepstrots

Mensen zeggen niet voor niks bij het zich voorstellen bijna allemaal na hun naam wat hun beroep is. Ons werk bepaalt in belangrijke mate wie we zijn, wat onze identiteit is. Werk is daarmee een belangrijke bron van zelfrespect en zelfwaardering. Onze toewijding aan het werk groeit in de mate dat wij ervaren dat ons werk aansluit bij wat wij belangrijk vinden. Je werk goed willen doen kan zo een doel op zichzelf zijn.

Integriteit wordt vaak neergezet als een plicht, zelfs als een moreel minimum, dat van bovenaf wordt opgelegd. Dat is weinig motiverend. Zeker niet als medewerkers het gevoel hebben dat het beleid veronderstelt dat ze vooral worden gedreven door hun kortzichtig eigenbelang en daarom eigenlijk niet te vertrouwen zijn. Een dergelijke opgelegde en

[2] E. Karssing en R. Niessen, 2007 'Geroepen om het algemeen belang te dienen. De idealen van ambtenaren', in: J. Kole en D. de Ruyter (red.), *Werkzame idealen. Ethische reflecties op professionaliteit*, Assen: Van Gorcum.

[3] Dit begrip is ontleend aan Van Gunsteren. Zie voor een uitgebreide bespreking en literatuurverwijzingen E. Karssing, 2006, *Integriteit in de beroepspraktijk*, Assen: Van Gorcum.

negatieve oriëntatie is niet noodzakelijk; ook is het niet nodig om naar het andere uiterste door te schieten en naïef algemeen altruïsme te veronderstellen. Bijvoorbeeld Martin geeft aan dat mensen in het werk egoïstische doelstellingen nastreven als inkomen, een leaseauto en status. Maar hij benadrukt dat mensen 'mixed motives' hebben.<sup>[4]</sup> Het is een veel te grove simplificatie om te denken dat mensen alleen worden gedreven door hun eigenbelang. Mensen worden ook gemotiveerd door het goed uitoefenen van hun vak en door dit op een fatsoenlijke wijze te doen. De meeste mensen willen in hun werk als persoon serieus worden genomen, ze willen erkenning voor hun kennis en kunde, ze willen betrokken zijn bij de invulling van hun werk, ze willen een betekenisvolle bijdrage leveren en waardering krijgen voor de goede dingen die ze doen. Ze willen trots zijn op hun werk, trots zijn op wat ze daarin zelf bereiken.

In de derde generatie integriteitsbeleid is de beroepstrots van ambtenaren een belangrijke motivator. Beroepstrots is iets anders dan werknemerstevredenheid. Je kunt al tevreden zijn als je leuke collega's hebt, een begripvolle manager, een fatsoenlijk inkomen en genoeg vrije dagen. Tevredenheid is gebaseerd op subjectieve gevoelens, de standaarden voor deze gevoelens bepaal je helemaal zelf. 'Wie beroepstrots heeft, is terecht tevreden over zijn werk omdat het van belang en betekenis is, omdat het kwaliteit heeft, en deskundig en 'naar eer en geweten' is uitgevoerd [...]. Het eigen gevoel over je werk wordt beantwoord door anderen met erkenning, ruimte en vertrouwen. Dit positieve antwoord motiveert enorm.'<sup>[5]</sup> Beroepstrots verwijst naar standaarden die je niet zelf verzint. De woorden zeggen het al, ze verwijzen naar het beroep, het werk zelf. Wat dit werk inhoudt, wanneer dit goed werk is, dat bepaal je niet zelf. Voor-

beelden van standaarden zijn de hierboven genoemde tien uitgangspunten. Door gebruik te maken van de beroepstrots van ambtenaren wordt een brug geslagen tussen het publieke belang en het zelfrespect van ambtenaren. Ambtenaren kunnen het antwoord op de vraag 'wie ben ik en waar sta ik voor?' mede geven door te verwijzen naar het werk dat zij als ambtenaar doen. Wanneer dat lukt, werken zij toegewijd omdat zij ervaren dat hun werk aansluit bij wat zij belangrijk vinden. De tien uitgangspunten stellen dan niet zozeer grenzen aan het handelen van ambtenaren, maar verwoorden zin en betekenis van het ambtenaarschap.

Door integriteit en beroepstrots met elkaar te verbinden ontstaat er ruimte om integriteit te zien als een regulatief ideaal, niet alleen als een moreel minimum. Integriteit is een nastrevenswaardig ideaal omdat zelfrespect en zelfwaardering op het spel staan. Het is regulatief omdat met integriteit uitgangspunten worden verwoord die aangeven wat van ambtenaren wordt verwacht, wat goed werk inhoudt.

Een belangrijke manier om de uitgangspunten van goed ambtenaarschap te verankeren is door een appèl te doen op de beroepstrots van de medewerkers. Om te beginnen door niet steeds opnieuw nadruk te leggen op regels en voorschriften. Natuurlijk blijven die nodig, met name voor al die ambtenaren die zich weinig gelegen laten liggen aan hun beroepstrots en zich alleen goed gedragen omdat voor hen minimumnormen gesteld en bewaakt worden. Een appèl op beroepstrots vereist echter een aanpak waarin ambtenaren worden behandeld als volwassen mensen die op een volwassen manier in hun werk staan. Eigen verantwoordelijkheid is hierbij het uitgangspunt. Daarbij is een cultuur van verantwoordelijkheid, waarin professionals elkaar ondersteunen en corrigeren door collegiale toetsing en consultatie, van groot belang. Hierbij moet het gesprek dan niet beperkt blijven tot die paar onderwerpen die er in de risicoanalyse uit springen, maar de discussie zou zich moeten richten

[4] M. Martin, 2000, *Meaningful work. Rethinking professional ethics*, New York: Oxford University Press.

[5] T. Jansen e.a., 2009, *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Amsterdam: Boom: blz. 13.



op de primaire activiteiten van de professionals en daarbij moet dan steeds weer de vraag worden gesteld: hoe doen we (in dit geval) ons werk goed?

### **Organisatieleren: moresprudentie<sup>[6]</sup>**

Nadenken over lastige kwesties doe je bij voorkeur met anderen. Samen zie je meer, samen weet je meer, samen heb je meer denkkraft. Het is echter jammer als de resultaten niet op één of andere manier worden vastgelegd, zodat ook anderen er hun voordeel mee kunnen doen en de organisatie er profijt van heeft. Een oplossing voor dit probleem is het ontwikkelen van moresprudentie. Dit is een proces waarbij op een systematische wijze kennis en inzichten worden verzameld over de manier waarop met lastige kwesties kan worden omgegaan. Die kennis en inzichten vormen een belangrijk referentiepunt voor toekomstige vergelijkbare situaties. Tegelijkertijd worden deze nieuwe situaties op zichzelf weer onderdeel van de moresprudentie. Het woord moresprudentie is afgeleid uit de begrippen mores en prudens. Het begrip *mores* betekent niet alleen gewoonte, gebruik of de manier waarop 'we' het doen, maar verwijst ook naar iemands wil en de motivatie van zijn handelen. *Prudens* betekent, naast bewust, kundig en zorgvuldig, ook vooruitziend. Moresprudentie betekent kortom dat we met voorbedachte rade, kundig en zorgvuldig onze wil en manier van doen bepalen. Door het ontwikkelen van moresprudentie blijft er voldoende speelruimte om recht te doen aan de grote variatie en situaties die het werkveld eigen is, maar wordt voorkomen dat medewerkers steeds moeten terugvallen op hun eigen subjectieve beroepsopvattingen.

Concreet betekent het ontwikkelen van moresprudentie bijvoorbeeld dat een aantal resultaten van

een overleg over lastige kwesties wordt vastgelegd in een verslag dat na het gesprek toegankelijk blijft, minimaal voor de deelnemers aan het gesprek. Dit verslag kan vervolgens weer input opleveren voor een volgend gesprek. Een systematische verslaglegging geeft na verloop van tijd een rijke informatiebank voor lastige kwesties die in de dagelijkse praktijk een goed houvast opleveren. Een belangrijke eigenschap van de richtlijnen of criteria die de laatste vraag oplevert is dat ze, hoewel ze richting geven, niet zelf weer ijzere regels worden die vervolgens de ruimte om zelf beslissingen te nemen, inperken.

### **Managen vanuit vertrouwen**

We hebben gesteld dat beroepstrots en moresprudentie belangrijke onderdelen zijn van de derde generatie integriteitsbeleid. Het belangrijkste instrument om aan dit beleid invulling en uitvoering te geven is de manager. De manager heeft zicht op de dagelijkse werkwijze, de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd en de dilemma's die spelen. De manager maakt bespreekbaar hoe het werk goed gedaan wordt en stelt dit aan de orde in werkoverleggen en functioneringsgesprekken. De manager heeft een belangrijke voorbeeldfunctie: zijn of haar gedrag is maatgevend voor de medewerkers. Welke sturingsfilosofie past bij integriteit 3.0? Ruimte geven aan beroepstrots, gebruikmaken van moresprudentie en managen vanuit vertrouwen!

Sturen vanuit vertrouwen betekent vertrouwen geven en de daarbij behorende vrije handelingsruimte, de eerdergenoemde semi-autonome ruimte. Sturen vanuit vertrouwen betekent tevens anderen verantwoordelijk maken en houden en verantwoording vragen: hoe heb je de taak uitgevoerd en wat is het resultaat? Medewerkers zullen het vertrouwen niet mogen beschamen, ze zullen moeten laten zien dat ze het vertrouwen waard zijn. Vertrouwen geven betekent ook richting bieden (hoe moet je verantwoording afleggen als je niet weet wat de verwachtingen zijn?). Richting geven betekent duidelijke doelen en

[6] Het begrip 'moresprudentie' is bedacht door Raoul Wirtz. Zie voor een uitgebreide bespreking: E. Karssing en R. Wirtz, 2008, 'Een gevaarlijke gedachte: integriteit is vanzelfsprekend', in: M. Pheijffer en F. van Eenennaam (red.), "Commissaris van nu" – *gevaarlijke gedachten voor commissarissen*, Assen: Van Gorcum.

uitgangspunten formuleren en niet vergeten ook na te denken over de middelen. De (midden)managers dienen hierin concreet en praktisch te zijn, er voor te zorgen dat deze uitgangspunten effectief de werkvloer bereiken en medewerkers te helpen bij het vertalen van de uitgangspunten naar hun eigen werk. Er kan niet van medewerkers verwacht worden dat zij zelf deze abstracte uitgangspunten weten te vertalen naar (keuzes in) de dagelijkse praktijk.<sup>[7]</sup> Niet alleen worden deze uitgangspunten consequent, frequent en consistent uitgedragen en geconcretiseerd, managers gedragen zich hier zelf ook naar.

## 5. INTEGRITEIT 3.0

Nederland is toe aan een derde generatie integriteitsbeleid. Omdat door de verstremgeling tussen beleid en uitvoering de rollen en verantwoordelijkheden van politici en ambtenaren, beleid maken versus beleid uitvoeren, steeds moeilijker zijn te onderscheiden. Omdat organisaties die zijn ingericht op controles, procedures, hiërarchie, regels en toezicht niet meer goed passen bij de tijdgeest, de wensen en eisen vanuit de maatschappij, de gevraagde en benodigde flexibiliteit en medewerkers graag een bijdrage leveren aan iets zinvol, maar niet gecontroleerd willen worden door hun leidinggevende – deze moet hen faciliteren om zo tot het gewenste resultaat voor de organisatie te komen.

---

[7] T. Simons, 2008, *The integrity dividend. Leading by the power of your word*, Jossey-Bass: blz. 66.

Kort gezegd staat integriteit 3.0 voor zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen. Integriteit wordt gekoppeld aan kwaliteit en effectiviteit van werken. Integriteit is niet langer een hygiënefactor; in het beleid ligt de nadruk op managen vanuit vertrouwen, op kaders bieden en verantwoording vragen, op beroepstrots en organisatieleren. Van de tweede generatie worden de bekende integriteitsmaatregelen meegenomen als de regelingen, het afleggen van de eed of belofte en maatregelen tot informatiebescherming. De nadruk verschuift echter naar maatregelen die niet primair het voorkomen van integriteitsschendingen tot doel hebben, maar als meer algemene managementinstrumenten uiteindelijk cruciaal zijn voor integriteit 3.0.

In de derde generatie is integriteit een dimensie van professioneel handelen en geen afzonderlijk onderwerp meer. De medewerkers zijn een 'goed ambtenaar' en weten wie zij zijn, waarvoor zij staan en zij doen waarvoor zij zijn aangesteld. De uitgangspunten van de organisatie worden herkend, erkend en gedragen door de medewerkers en geïntegreerd in hun handelen. Ze zijn concreet en toetsbaar, waardoor het voor managers ook gemakkelijk is om medewerkers erop aan te spreken en te beoordelen. De organisatie kent een cultuur van verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen; dit wordt vanzelfsprekend gevonden. Men is zich bewust van de kwetsbaarheid van bepaalde handelingen of processen, en neemt hierbij weloverwogen keuzes die zorgvuldig en uitlegbaar zijn. Medewerkers vinden het vanzelfsprekend om de integriteitsaspecten van het werk te bespreken

met collega's en integreren dit in gesprekken over professioneel handelen. Er is niet langer onderscheid tussen integriteitsdilemma's en professionele dilemma's of een onderscheid tussen integriteitsdiscussies en regulier collegiaal overleg over zaken die het werk betreffen. De resultaten van de gesprekken worden opgetekend als moresprudentie; op deze wijze wordt de opgedane kennis en ervaring vastgelegd en bewaard voor de organisatie en worden de uitgangspunten telkens weer besproken, geëvalueerd en dus verankerd.

Het management heeft een visie op integriteitsbeleid en draagt die uit, maar beseft ook dat managers zelf het belangrijkste instrument zijn. Niet alleen in 'voorbeeldgedrag' bij het aannemen van geschenken maar in de volle breedte van de functie. Zorgvuldig, uitlegbaar en standvastig handelen is een vanzelfsprekend onderdeel van al hun uitingen, van alle aspecten in hun werk. Dit is daarom een belangrijk onderdeel in de werving, selectie en (bij)scholing van managers. De integriteitsfunctionaris wordt minder zichtbaar, minder het 'gezicht' van het integriteitsbeleid, en vervult een faciliterende, ondersteunende rol achter de schermen.

Ook in organisaties met een derde generatie integriteitsbeleid vinden nog steeds integriteitsschendingen plaats, maar deze worden anders opgepakt. Het management signaleert ze in een vroeg stadium, pakt zelf (direct) incidenten op; het meldpunt of de vertrouwenspersoon Integriteit dient hierbij slechts ter ondersteuning. Het onderzoeks- en sanctiebeleid is

helder geformuleerd en de rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk. Naar aanleiding van schendingen en de opgedane kennis en ervaring wordt moresprudentie ontwikkeld en gedeeld met de organisatie. Zowel intern als extern vindt hierover open communicatie plaats (met respect voor de privacy van betrokkenen).

De derde generatie is een lonkend perspectief. Hoe integriteit 3.0 er precies uit zal zien, zal de tijd moeten leren. In dit hoofdstuk hebben we de contouren geschetst. Werkenderwijs, met lef om te experimenteren, zal dit verder moeten worden uitgewerkt. Tot we ook tegen de grenzen van de derde generatie aanlopen en integriteit 4.0 zich aandient. Hoe zal die vierde generatie eruit zien? Moeten we Weber helemaal loslaten? We weten het niet, eerst is het nu tijd voor de derde generatie.

*Edgar Karssing is als universitair hoofddocent verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.*

*Sacha Spoor is als senior adviseur en onderzoeker werkzaam aan Nyenrode Business Universiteit.*

# HIGH-TRUST EN INTEGRITEIT

*Over nieuwe organisatievormen en hoe integriteit daarin past*

## 1. INLEIDING

*“Vertrouwen is de basis van relaties en de belangrijkste grondstof voor een bloeiende economie. Als vertrouwen afneemt en zelfs wegvalt, stort de economie ineen.”*

– Harry Starren en Twan van de Kerkhof

Er is de afgelopen tijd een hoop te doen geweest over vertrouwen. En dan vooral in negatieve zin. De kredietcrisis wordt door velen gezien als een grote vertrouwenscrisis. Zichtbaar is geworden dat er iets moet veranderen in hoe we onszelf organiseren. Of dat nu in het bedrijfsleven is of bij de overheid. Die trend was al lang ingezet, maar nu is de roep om andere organisatievormen sterker geworden. De oude hiërarchische vormen voldoen steeds minder en de grote vraag is wat daarvoor in de plaats moet komen. We horen verhalen over veranderend leiderschap, andere ‘werkvormen’ als thuiswerken en waardegestuurde

organisaties. Het is mijn overtuiging dat de overgang naar nieuwe organisaties niet betekent dat er enkelvoudige veranderingen moeten komen, maar dat in organisaties op verschillende vlakken gelijktijdig veranderingen moeten worden doorgevoerd. Daarnaast is het de vraag of die overgang naar wat ik ‘high-trust-organisaties’ noem, past binnen overheidsorganen. High-trust-organisaties hebben als grote gemene deler dat de medewerkers alle vertrouwen krijgen en dus veel ruimte om zelf invloed uit te oefenen en zelf over hun werk te beslissen. Maar hoe zit het dan met beginselen voor de burger als gelijkheid en rechtszekerheid als veel meer aan de medewerkers wordt overgelaten hoe ze hun werk invullen? Ik ga in op een mogelijke kans om vertrouwen als organisatieprincipe binnen de overheid toe te kunnen passen. Tenslotte koppel ik vertrouwen aan integriteit en laat ik zien hoe belangrijk integriteit is als onderdeel van high-trust-organisaties en welke aspecten daar bij horen.

## 2. HET TRADITIONELE BEELD VAN ORGANISATIES

*“Sociale innovatie wordt geremd doordat 70% van de bedrijven nog te hiërarchisch georganiseerd is om flexibel en vernieuwend bezig te zijn. Door veel bestuurslagen en leidinggevenden komen nieuwe ideeën van werknemers moeilijk naar boven en is de betrokkenheid van het personeel minder groot. Daarom zijn plattere organisaties nodig.”*

– Nederlandse Centrum voor Sociale Innovatie (2006)

Hoewel Frederick Taylor, grondlegger van scientific management, al meer dan 100 jaar dood is, bouwen we nog vaak organisaties in zijn traditie. Die traditie is de piramidevormige organisatie waar de uitvoering sterk wordt gescheiden van de aansturing. Taylor is vooral bekend geworden om zijn wetenschappelijke benadering van organisaties. Zijn doelstelling was om organisaties efficiënter te maken en dit vertaalde zich bijvoorbeeld in het splitsen van taken in deeltaken die tot in detail werden beschreven. Dit leidde tot sterk hiërarchische organisaties met weinig manoeu-

vreerruimte voor de medewerkers. De redenen om op deze manier organisaties op te bouwen, worden echter in hoog tempo minder belangrijk. Zo is al lang duidelijk geworden dat hiërarchische organisaties minder flexibel zijn, niet innovatief en bij medewerkers tot minder betrokkenheid leiden dan andersoortige organisaties. Maar er zijn meer redenen om aan te nemen dat deze organisatievorm zijn langste tijd heeft gehad. De wereld om ons heen verandert snel en organisaties en overheden moeten daarop kunnen inspelen. Dat lukt hiërarchische organisaties niet of nauwelijks. Ook uit het oogpunt van de medewerkers zijn hiërarchische organisaties sterk op hun retour. Zo zien we in de huidige tijd dat controle, waar deze organisatievorm op is gebaseerd, steeds minder mogelijk en wenselijk is. Medewerkers werken steeds meer thuis of onderweg en willen bovenal meer vrijheid in hun werk. Deze en aankomende generaties medewerkers hebben daarbij een ander arbeidsethos; zij zoeken naar zinvol werk en een inspirerende organisatie waarin zij geloven en hun kwaliteiten kwijt kunnen. Geld alleen is al lang niet goed genoeg meer. Om hun vermogens goed in te kunnen zetten is ruimte nodig

en dat biedt een hiërarchische organisatie nauwelijks. Inhoudelijk gezien is al lang afstand genomen van de ideeën van Taylor; zijn strikte scheiding tussen denkwerk en uitvoering, tussen hersenen en spieren, past niet meer in deze tijd. Het probleem echter is dat de meeste organisaties wel nog steeds volgens zijn hiërarchische principes worden ingericht. Mijns inziens betekent dit dat het de oude tayloriaanse structuur sterk belemmerend werkt op het gebruikmaken van de vermogens van medewerkers. Tijd dus voor een andere organisatievorm.

### 3. HIGH-TRUST-ORGANISATIES

*"All workers set their own hours. Every employee receives the company's financial statements, and the labor union holds classes on how to read them. Workers choose their managers by vote and evaluate them regularly, with the results posted publicly. Obviously it's all insane, except that it seems to work."*

– Fortune, 26 november 2001

Bovenstaand citaat refereert aan Semco, een Braziliaans bedrijf met meer dan 4.000 medewerkers en gebaseerd op vertrouwen. Eigenaar Ricardo Semler gaat ervan uit dat medewerkers volwassen mensen zijn die je erop kunt vertrouwen dat ze hun werk goed doen. Niet zo'n gekke gedachte eigenlijk. Je hoeft ze dus niet te controleren, ze hoeven niet in te kloppen of gebonden te zijn aan allerlei regels en procedures. De medewerkers van Semco bepalen daarom onder andere zelf hun werktijden, kiezen hun eigen leidinggevende en bepalen zelf hun salaris. Het werkt. Semco

is het bedrijf in Brazilië waarvan mensen aangeven dat ze er graag willen werken en het draait commercieel heel goed. In Nederland kennen we het voorbeeld van BSO/Origin dat in de jaren '80 en '90 onder de bezielende leiding stond van Eckart Wintzen. Ook daar speelde vertrouwen een hoofdrol. BSO/Origin kende een organisatie opgebouwd uit 'cellen'; suborganisaties die zelfstandig opereerden. Met als voordeel dat ze de snelheid en flexibiliteit van een kleine organisatie behielden. Ook dat werkte prima, totdat een fusie met Philips de cultuur teveel verstoorde, het bedrijf snel in waarde afnam en uiteindelijk verkocht werd. Dit zijn twee van de vele voorbeelden die er zijn en snel in aantal toenemen. Als je ze op een rij zet, vallen vier gemeenschappelijke kenmerken op:

1. Organisatieopzet
2. Sterke cultuur
3. Leiderschapsstijl
4. Transparante communicatie

In de volgende paragraaf worden deze kenmerken uitgewerkt.

### 4. KENMERKEN VAN EEN HIGH-TRUST-ORGANISATIE

*"Organisaties moeten die betrokkenheid aanwakkeren, die motivatie de ruimte te geven. Dat kan door te sturen op basis van vertrouwen. Gebruik de kennis en ideeën en de betrokkenheid van de werkvloer. Geef de werknemers de zeggenschap over de inhoud van hun werk. Maak ze verantwoordelijk voor de inhoud van hun werk."*

– Agnes Jongerius.

Allereerst de structuur of organisatieopzet. High-trust-organisaties bestaan uit zelfstandige eenheden. Vanuit de gedachte dat medewerkers volwassenen en te vertrouwen zijn, is het logisch ze zelf hun werk te laten invullen en de verantwoordelijkheden bij de medewerkers te leggen. En dus werken de medewerkers in zelfstandige eenheden. Deze verschillen sterk in grootte. Bij Semco zijn het eenheden van rond de 120 man, bij BSO nooit groter dan 60 man en er zijn voorbeelden van teams van 15 man. De grootte is sterk afhankelijk van de dienst of het product dat wordt gemaakt. De eenheden bepalen zelf hoe ze werken, wie ze aannemen, hoe er wordt opgeleid en alle andere aspecten om hun werk te kunnen uitvoeren. Er wordt gestuurd op resultaten, niet alleen op kwantiteit, ook op kwaliteit. Overigens, de teams/eenheden stellen zelf idealiter van tevoren hun resultaten vast.. Die resultaten moeten natuurlijk wel weer passen bij de overige organisatiedoelstellingen en winst opleveren. Het meest uitgewerkte model is die van het mini-companies-model van Kiyoshi Suzuki. Het grote voordeel van zijn model is dat, naast de zelfstandigheid, innovatie een ingebouwd onderdeel is van het dagelijkse werk.

Het tweede kenmerk van high-trust-organisaties is te benoemen als een sterke cultuur. Dat wil zeggen dat alle medewerkers de gemeenschappelijke ambities, waarden, normen en omgangsvormen kennen en uitdragen. Die sterke cultuur is noodzakelijk om de zelfstandige teams en eenheden onderling te verbinden. Het gevaar van eilandjesgedrag is namelijk aanwezig als er geen goede verbindingen zijn. Er is een sterke visie nodig en deze visie wordt 'geleefd'.

Dat betekent dat de waarden en normen voelbaar zijn in de dagelijkse praktijk. Of zoals Howard Schultz, de oprichter van Starbucks, zo mooi zegt:

'Our mission statement about treating people with respect and dignity is not just words but a creed we live by every day. You can't expect your employees to exceed the expectations of your customers if you don't exceed the employees' expectations of management.'

Geen hoogdravende verhalen hier, maar concrete inspirerende verhalen over hoe er gewerkt wordt en waar men voor staat. De nadruk ligt hierbij op visie-realisatie en niet op visiecreatie. In de praktijk zien we dit vaak andersom. Er wordt veel tijd besteed aan het bedenken en schrijven van een visiedocument, vaak door het managementteam, en nauwelijks aan het uitdragen en vertalen van dit document in de praktijk. Bij high-trust-organisaties zie je dat dit wel gebeurt: de medewerkers bedenken zelf hoe de visie op de werkplek wordt vertaald of er wordt heel actief gewerkt aan het verspreiden van die visie. Zo reed het management van het outdoormerk Patagonia – in bijpassende surfbus – naar alle vestigingen om tijdens een kampvuur te praten over hun visie en missie. Hetzelfde Patagonia draagt jaarlijks 1% van de omzet af aan natuurbehoudende projecten; het zogenoemde '1% for the Planet'-initiatief. High-trust-organisaties hebben een heldere en inspirerende visie die niet ophoudt bij hun voorkeur. Ze denken na over wat ze betekenen voor de wereld om zich heen en dragen actief bij aan een betere wereld met allerlei maatschappelijke projecten.

Het derde kenmerk is de leiderschapstijl. In high-trust-organisaties zie je faciliterende managers die beseffen en uitdragen dat het niet (meer) om hen gaat. De gegroeide status en machtscultuur rondom leidinggevendens zie je in deze organisaties nauwelijks en dat is uitzonderlijk. Het zijn personen die heel goed in staat zijn hun ego in bedwang te houden ten faveure van hun medewerkers. Dat betekent in hun stijl dat ze veel coachen en delegeren. En dan echt coachen en delegeren. Niet stiekem toch nog hun mening opdringen, maar luisteren en de ander stimuleren om met zijn of haar eigen antwoorden te komen. En als die antwoorden niet snel komen, gewoon hun mond houden. Bij Semco is het zelfs beleid: als er iets moet veranderen of moet worden besloten, houden de managers hun mond. Ik zie de overgang naar een andere leiderschapstijl zelf als een uiterst essentiële en tegelijkertijd moeizame overgang. Managers worden nog steeds geselecteerd op eigenschappen als hoge dominantie, initiatief en veel inhoudelijke kennis. Met die ingrediënten is de stap naar een faciliterende, bescheiden rol een heel grote stap. Te groot vaak. Ik zie dit veel in de praktijk; over een andere faciliterende stijl van managen praten lukt de managers nog wel, maar het echt zelf toepassen is voor velen nog een brug te ver.

En dan zijn ze er nog niet. Belangrijk is daarnaast dat de managers de kaders scheppen waarbinnen vertrouwen kan groeien. Het is geen 'ik vertrouw je, dus ga je gang' houding. Vertrouwen kan groeien binnen duidelijke kaders. Die kaders bestaan onder andere uit de cultuur, zelf voorbeeld van betrouwbaarheid zijn en faciliteren dat medewerkers boven zichzelf uit kunnen stijgen. Dit laatste kan bijvoorbeeld door te

zorgen dat medewerkers de noodzakelijke vaardigheden opdoen, dat de samenwerking goed loopt en door verwachtingen goed te managen.

Het vierde en laatste kenmerk in high-trust-organisaties is transparantie. In high-trust-organisaties zie je een heel transparante manier van communicatie en informatie geven en ontvangen. Alles is in te zien en er wordt vooral heel actief geïnformeerd. En dus niet het oude adagium: 'mijn deur staat altijd open', maar juist een stap verder. Het management gaat vaak en snel naar de medewerkers toe, is eerlijk en kwetsbaar en deelt alle informatie openlijk. Dat geldt ook voor het communiceren van hun twijfels, fouten en onduidelijkheden. Oprecht sorry zeggen als dat op zijn plaats is en daar niet al te moeilijk over doen. Bestanden zijn voor iedereen in te zien en het wordt aangemoedigd dat medewerkers nieuwsgierig zijn. Bij Semco organiseren de vakbonden zelfs cursussen om de financiële bedrijfsinformatie te kunnen lezen.

## 5. KUNNEN OVERHEDEN HIGH-TRUST WORDEN?

In het kader van dit jaarboek is dit een relevante vraag. Want, laten we wel wezen, de overheid wordt nog vaak als eerste geassocieerd met grote bureaucratistische organisaties. Is het mogelijk dat de ambtenaren veel meer beslissingsvrijheid krijgen en de controle drastisch wordt teruggeschroefd? Het is geen gemakkelijke vraag. Toch waag ik een poging. De controlemechanismen zijn er niet voor niets binnen overheden. Er wordt immers verwacht dat ambtenaren



hun taken uitvoeren volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen zijn vertaald in regels en procedures met de bedoeling ambtelijke willekeur te voorkomen. Maar ondertussen weten we maar al te goed dat die regels en procedures veel ruimte voor interpretatie laten. Sterker nog, ik denk dat de burger dat ook steeds meer wil. De maatschappij is te complex geworden en op die complexiteit moet worden ingespeeld. Regels en procedures alleen voldoen niet meer en de ambtenaar krijgt steeds meer ruimte om beleid niet alleen uit te voeren, maar ook te maken. Maar wat dan? Wat is die ruimte en hoe moet die op een goede manier worden ingevuld? Ook hier is het logisch te bedenken dat ambtenaren die vertrouwen hebben in hun organisatie die ruimte beter invullen dan wanneer ze streng gecontroleerd worden. In dit kader is het interessant om de denkbeelden van Ronald Hameeteman erbij te halen. Hij schreef 'de kracht van mensen' en nuanceert de high-trust-gedachte. Voor een deel moet je in organisaties helemaal niet vanuit vertrouwen werken, schrijft hij. Sommige delen van een organisatie mogen gewoonweg geen fouten maken. Dat moet strak geregeld en georganiseerd zijn, volgens hem. Hij noemt dit het blauwe deel van een organisatie en dit deel is nog gebaseerd op het oude mechanische, twintigste-eeuwse denken. Daarnaast is een deel nodig met ruimte voor flexibiliteit, voor denkvermogen en waar wordt gekeken wat nodig is en waar men zich aanpast aan de eisen van de omgeving. Dit is het gele deel van de organisatie en dit zou je ook het high-trust-deel kunnen noemen of het eenentwintigste-eeuwse denken. De vraag of overheden high-trust kunnen worden, is dus te grof gesteld. Het is interessanter om in kaart

te brengen waar wel en waar geen beslissingsruimte voor ambtenaren is. En dit dan ook weer transparant maken. Dit lijkt een hoopgevende aanvulling te zijn op high-trust-gedachten en eentje die ook binnen de overheid zijn invulling kan krijgen. Het blauwe deel kan overigens in de huidige tijd steeds meer en beter worden geautomatiseerd, waardoor überhaupt meer ruimte ontstaat voor medewerkers om hun unieke vermogens, kennis en ideeën in te zetten in het gele deel.

## 6. GEEN VERTROUWEN ZONDER INTEGRITEIT

Het is belangrijk om vast te stellen dat integriteit in de vertrouwensliteratuur wordt genoemd als (slechts) één van de kenmerken van betrouwbaarheid. Als eerste, dat dan weer wel. Integriteit gaat over eerlijkheid, rechtvaardigheid, betrouwbaarheid, consequent zijn (walk your talk), bescheidenheid (Covey jr. vertaalt dit met: doen wat goed is in plaats van gelijk willen krijgen) en moedig zijn (je rug rechthouden als het moeilijk wordt). Het tweede kenmerk is capaciteiten, ofwel kennis, competenties, kwaliteiten, deskundigheden, talenten en mogelijkheden. Het derde kenmerk is goede wil. Dat betekent: belangstelling hebben voor de ander, de ander helpen, voor hem of haar zorgen en aandacht besteden aan wat de ander nodig heeft. Het betekent tevens dat je uitgaat van de goede wil van de ander, waardoor makkelijker gedelegeerd kan worden; de ander is immers te vertrouwen. Dit alles vormt betrouwbaarheid en dat is waar we in

dit boek op zoek naar zijn; een betrouwbare en integere overheid. Dit geldt voor het toepassen van de regels en, volgens mij, nog meer om de interpretatie van de regels en wetten. Integriteit is dan ook essentieel voor wat ik in dit artikel het gele deel van de overheid heb genoemd. Dat deel waar ruimte is om te interpreteren en te beslissen. Daar wil de burger een integere ambtenaar ontmoeten. Maar ook één die capabel is, goede wil en intenties heeft en goede resultaten laat zien. Kortom; een ambtenaar die betrouwbaar is. En dat gaat, mijns inziens, verder dan integriteit. In het bijzonder het intentioneel communiceren zou ambtenaren kunnen helpen hun integriteit te verhogen. Dit schrijf ik uit ervaring; ik geef heel veel communicatietrainingen en als één ding wordt vergeten is het wel de intentie te communiceren. Ik noem dat 'jezelf ondertitelen'. Het helpt enorm als niet alleen de regel wordt toegepast, maar ook wordt uitgelegd waarom die regel zo is en met welke intentie de ambtenaar doet wat hij doet. Want als je een ding moet doen om de burger (en in ieder geval mij) op de kast te krijgen is het door te zeggen: 'ja, zo zijn de regels nou eenmaal'. Het wordt heel anders als een ambtenaar oprecht luistert, uitleg geeft, begrip toont en de burger daadwerkelijk het gevoel geeft dat hij of zij gehoord wordt. Want ook de burger is dan weer te vertrouwen; hij of zij vraagt doorgaans niet het onmogelijke, maar heeft gewoon een vraag en wil een fatsoenlijk antwoord. Ook al is dat antwoord niet waar hij of zij helemaal op had gehoopt.

## 7. CONCLUSIE

In mijn bijdrage heb ik gesteld dat de wereld van het organiseren aan het veranderen is. De oude hiërarchische structuren voldoen niet meer en we moeten toe naar andere organisatievormen. Ik heb de high-trust-organisatie geïntroduceerd als een mogelijke nieuwe organisatievorm. Voor de overheid lijkt de door Roland Hameeteman genuanceerde vorm goed toepasbaar. Hij verdeelt organisaties in blauwe en gele gedeelten. Het blauwe deel is het mechanische deel dat producten en diensten levert volgens een voorspelbaar proces en dit deel moet vooral strak geregeld en georganiseerd worden. Het gele deel is het deel waar innovatief wordt gewerkt en aanpassingen kunnen ontstaan en dit deel moet dus veel vrijer worden gelaten. Regel het blauwe stuk van de organisatie goed en geef ruimte in het gele deel van de organisatie, is de kernboodschap van Roland Hameeteman. En juist in dat gele deel komt integriteit om de hoek kijken. In het gele deel moeten we kunnen vertrouwen op de integriteit van de ambtenaren. En meer nog; op hun betrouwbaarheid. Dat ze doen wat ze zeggen en zeggen wat ze doen, dat ze van goede wil zijn, capabel zijn en het waarom achter zaken communiceren. Met vertrouwen werkt het zo dat je eerst vertrouwen moet geven, om het vervolgens te krijgen. Mijn aanname is dat het ook zo met integriteit werkt; eerst zelf integer zijn en dan komt integriteit terug. Daar ligt

nou precies de belangrijke en schone taak van de managers binnen de overheid voor de komende tijd. Zelf voorbeeld zijn, de cultuur en visie over integriteit uitdragen en daarin bovenal transparant zijn. Het lijkt mij een mooie taak...

*Tica Peeman is bestuurskundige en heeft enkele jaren gewerkt binnen de overheid en bij de politie. Sinds 2000 is ze directeur/eigenaar van trainingsbureau VIStrainingen.*

### Literatuurlijst

- Collins, J. (2007), *Good to Great, waarom sommige bedrijven een sprong vooruit maken ... en andere niet*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact.
- Cools, K. (2005), *Controle is goed, vertrouwen nog beter, Over bestuurders en corporate governance*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Covey, S.M.R., Merrill R.R. (2007), *The Speed of Trust, the one thing that changes everything*. New York: Simon & Schuster.
- Hameeteman, R. (2009), *De Kracht van mensen, organiseren in de eenentwintigste eeuw*, Zaltbommel: Uitgeverij Haystack.
- Peeman, T. (2009), *I Trust U, managen vanuit vertrouwen*, Amsterdam: Pearson Education.
- Semler, R. (1993), *Semco-stijl, het inspirerende verhaal van de meest opzienbarende werkplek ter wereld*. Amsterdam: Forum.
- Starren, H.G., Kerkhof, T. van der (2001), *De 21 geboden van modern leiderschap*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact.
- Suzaki, K., (1993), *The New Shop Management: Empowering People for Continuous Improvement*, New York: The Free Press.
- Taylor, F.W. (1912), *Scientific Management*, Dartmouth College, Hanover, N.H.
- Wintzen, E. (2007), *Eckart's Notes*. Rotterdam: Lemniscaat.

# GOOD PRACTICES

Overheidsorganisaties zijn druk bezig vorm te geven aan hun integriteitsbeleid. Daarbij lopen ze vaak tegen dezelfde vragen aan. Dit geldt zowel voor organisaties die het integriteitsbeleid nog vorm moeten geven als voor “gevorderde” organisaties op het gebied van integriteit. Die laatste zien zich bijvoorbeeld voor de uitdaging gesteld integriteit ‘levend’ te houden en telkens weer op een innovatieve manier onder de aandacht te brengen.

Organisaties kunnen veel van elkaar leren, waardoor ze niet opnieuw het wiel uit hoeven te vinden. Ook kunnen ze ervaringen uitwisselen, inspiratie opdoen, een beeld krijgen van risico’s en valkuilen en elkaar verder helpen op het gebied van de vormgeving en implementatie van integriteitsbeleid. Bijgaand volgt een aantal van deze praktijkvoorbeelden, welke zijn aangedragen door de organisaties die deze graag willen delen met andere organisaties.

BIOS verzamelt de good practices en stelt deze beschikbaar in een digitale “i-catalogus” op de website. Om er een levend en bruikbaar instrument van te maken nodigen we hierbij alle organisaties uit om hun good practices aan te leveren, zodat deze in de i-catalogus kunnen worden opgenomen.

De praktijkvoorbeelden kunnen worden ingediend door het invullen van een format (deze is te vinden op de website van BIOS). Door dit format worden de voorbeelden overzichtelijk en op een zelfde manier weergegeven. De voorbeelden worden gerangschikt naar 6 aandachtsgebieden, welke hun oorsprong vinden in de integriteitsinfrastructuur.

Voor meer informatie over de in het jaarboek opgenomen good practices, informatie over de i-catalogus en het indienen van voorbeelden kunt u terecht op [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl).

## GOOD PRACTICE

# DE NEDERLANDSCHE BANK

## Beoordelen van medewerkers op integriteits(bewustzijn)

### In welke organisatie functioneert dit praktijkvoorbeeld?

De Nederlandsche Bank (DNB)  
DNB is centrale bank en toezichthouder op de financiële sector. DNB houdt toezicht op de stabiliteit en de integriteit van het financiële stelsel.

### Wat is de benaming van het praktijkvoorbeeld?

Het beoordelen van medewerkers op integriteits(bewustzijn)

### Tot welk aandachtsgebied en onderwerp behoort uw praktijkvoorbeeld naar uw mening?

Normen en waarden, personeel en organisatiecultuur

### Korte typering van het praktijkvoorbeeld

Integriteit is een van de kernwaarden van DNB, net als samenwerking, openheid, eigen verantwoordelijkheid en veranderingsgezindheid. Medewerkers worden jaarlijks door hun leidinggevenden op alle kernwaarden beoordeeld en dus ook op integriteit.

Gebleken is dat bij meerdere medewerkers en leidinggevenden een ongemakkelijk gevoel is ontstaan over het beoordelen op integriteit. Medewerkers zien integriteit vaak als een persoonlijke eigenschap die sterk verbonden is aan betrouwbaarheid en eerlijkheid. Zij kunnen het beoordelen op integriteit ervaren

als een aanval op hun persoon of als een gebrek aan vertrouwen. Dit terwijl integriteit in de filosofie van DNB een bredere betekenis heeft: professionele verantwoordelijkheid (zie hieronder). Leidinggevenden aan de andere kant, geven aan dat zij het lastig vinden te bepalen welke kaders gehanteerd moeten worden voor het beoordelen op integriteit en hoe ze deze moeten toepassen.

DNB heeft een hulpmiddel ontwikkeld om leidinggevenden richting en een hulpmiddel te geven bij het beoordelen op integriteit.

### Aanleiding en doelstelling

Zie hierboven.

### Hoe heeft u het aangepakt?

Het beoordelen op integriteit vloeit automatisch voort uit de beslissing om van "integriteit" één van de kernwaarden van DNB te maken. De definitie van integriteit als kernwaarde luidt:

*"Ik gedraag mij integer, zorgvuldig en discreet. Ik vermijd onfatsoenlijk gedrag en behandel anderen met respect. Ik houd rekening met de positie van DNB in de samenleving. De organisatie bevordert integer gedrag en het gesprek daarover."*

Om het management te helpen bij het beoordelen op integriteit is er voor alle managers van DNB een handreiking opgesteld. Deze handreiking bevat o.a. de resultaten van een bijeenkomst voor alle managers over beoordelen op integriteit. Tijdens deze bijeenkomst is integriteit als kernwaarde vertaald naar de dagelijkse (werk)praktijk. Er is eerst gekeken naar wat de waarde inhoudt. Daarna hebben de managers voorbeelden verzameld van gedrag of handelingen die op, onder of boven de norm zitten.

Onder een integere beroepsuitoefening wordt bij DNB verstaan: handelen vanuit de verantwoordelijkheden die bij je taken en positie horen, met inachtneming van de regels en de normen en waarden die gelden en de belangen die in het geding zijn. Oftewel, integriteit betekent dat je rekening houdt met:

- De rechten, belangen en wensen van stakeholders binnen of buiten de organisatie;
- De kernverantwoordelijkheden, taken en uitgangspunten van de organisatie;
- De wetten, regels, richtlijnen en andere bindende voorschriften.

De deelnemers aan de bijeenkomst hebben in groepjes geïnventariseerd welk gedrag van een medewerker leidt tot een beoordeling op de norm, boven of onder de norm. Hieronder treft u een aantal voorbeelden daarvan aan:

*Boven de norm:*

- Stelt morele dilemma's/integriteitsvraagstukken (bijvoorbeeld in werkoverleg) aan de orde;
- Voorbeeldgedrag;
- Neemt initiatieven om integriteitsrisico's te beheersen (komt bijvoorbeeld met voorstellen om bepaalde procedures of werkprocessen aan te passen);
- Neemt initiatieven om het integriteitsbewustzijn te vergroten (komt bijvoorbeeld met voorstellen om het bewustzijn te vergroten ten aanzien van het zorgvuldig omgaan met informatie).

*Op de norm (= tevens ondergrens, dit verwachten we minimaal van een medewerker):*

- Geen schending integriteitsregels;
- Herkent morele dilemma's en integriteitsvraagstukken;
- Is transparant over de keuzes die hij maakt en de belangen die hij afweegt en is bereid verantwoording af te leggen;
- Gaat zorgvuldig om met informatie, middelen en tijd van DNB.

*Onder de norm*

- Houdt zich niet aan de geldende (integriteits-) regels;

- Herkent morele dilemma's of zelfs de geldende regels stelselmatig niet en is hierover ook niet aanspreekbaar;
- Niet-respectvol behandelen van collega's e.a. (pestgedrag, het uitsluiten van mensen);
- Niet transparant over en aanspreekbaar op de keuzes die medewerker maakt in zijn werk en de belangen die hij afweegt.

Op deze wijze is het alomvattende begrip integriteit heel concreet en tastbaar gemaakt. De resultaten van deze groepjes zijn in dezelfde bijeenkomst plenair besproken. Vervolgens zijn door de centrale integriteitsafdeling de resultaten teruggekoppeld aan het gehele management én aan alle medewerkers.

De kosten van deze aanpak waren beperkt en bestonden uit de uren die door de centrale integriteitsafdeling en de afdeling Personeel en Organisatie zijn gestoken in de voorbereiding en uitwerking van de bijeenkomst (max. 10 uur) en de uren van de deelnemers (1,5 uur per persoon).

#### **Wat zijn de bereikte (tussen)resultaten?**

Het resultaat van deze aanpak is dat managers meer gevoel hebben bij waar zij op kunnen letten als ze een medewerker beoordelen op integriteit. Bovendien is voor medewerkers duidelijk waarop zij worden beoordeeld. Hiermee kan een gevoel 'integriteit is iets

heel persoonlijks', dat vaak bestaat: enigszins worden weggenomen.

#### **Wat kunnen anderen van uw praktijkvoorbeeld leren?**

Een belangrijk resultaat van het beoordelen op integriteit is dat medewerkers en managers tenminste twee maal per jaar (namelijk in functionerings- en beoordelingsgesprek) samen stilstaan bij integriteit en wat daaronder binnen DNB wordt verstaan. De ervaring leert echter dat beoordelen op integriteit een gevoelig onderwerp is bij medewerkers en dat het weerstand kan oproepen. Integriteit wordt al snel heel persoonlijk genomen en het beeld bestaat soms dat een 'onvoldoende' of 'voldoet niet volledig' beoordeling op integriteit alleen in zicht kan komen bij een integriteitsincident.

Door de beoordeling op bovenstaande wijze uit te voeren, is voor de medewerker de angel uit het gesprek en heeft de manager houvast gekregen.

#### **Zijn er aanvullende documenten?**

Overzicht van tips voor beoordelen op integriteit en voorbeelden van gedrag op, onder en boven de norm waar het gaat om integriteit zijn op aanvraag beschikbaar.



## GOOD PRACTICE

# PROVINCIE LIMBURG EN DE GEMEENTEN IN ZUID-LIMBURG

## Regionale samenwerking tussen gemeenten en provincie Limburg op het gebied van integriteit.

### In welke organisatie functioneert dit praktijkvoorbeeld?

Provincie Limburg en de gemeenten in Zuid-Limburg

### Wat is de benaming van het praktijkvoorbeeld?

Regionale samenwerking tussen gemeenten en provincie Limburg op het gebied van integriteit.

### Tot welk aandachtsgebied en onderwerp behoort uw praktijkvoorbeeld naar uw mening?

Integriteitsbeleid in de volle breedte.

### Korte typering van het praktijkvoorbeeld

Gemeenten in Zuid-Limburg en de provincie Limburg maken gezamenlijk werk van het integriteitsbeleid en de implementatie daarvan. Een regionale werkgroep Integriteit, die bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten en provincie, bouwt een netwerk en expertise op, ontwikkelt instrumenten en stimuleert op onderdelen een gezamenlijke aanpak.

### Aanleiding en doelstelling

#### (welk probleem lost het voorbeeld op?)

De samenwerking op het terrein van integriteit is in 2006 tot stand gekomen in het kader van het project Bestuurlijke Aanpak georganiseerde criminaliteit Zuid-Limburg. Het project Bestuurlijke Aanpak heeft als belangrijkste doel te voorkomen dat de overheid zaken doet met malafide bedrijven en aanbieders bij het

verlenen van vergunningen en subsidies aan externen en bij inkoop en aanbesteding van 'eigen' werken.

Een dergelijke aanpak heeft alleen kans van slagen als ook de integriteit van de eigen (overheids)organisaties op orde is. Integriteit vormde daarom in de beginfase een van de peilers van het project Bestuurlijke Aanpak. Vanaf 1 januari 2008 is de regionale samenwerking op het terrein van integriteit "verzelfstandigd".

### Hoe heeft u het aangepakt?

Bij de start van haar werkzaamheden heeft de regionale werkgroep een gemeenschappelijk beleidsuitgangspunt vastgesteld. Daarbij is aansluiting gezocht bij de basisnormen integriteit, waarover de minister van BZK, de Raad van Hoofddcommissarissen, het Korpsbeheerdersberaad en de koepelorganisaties UvW, IPO en VNG afspraken hebben gemaakt. Vervolgens heeft de werkgroep handvatten en instrumenten ontwikkeld bij de onderscheiden basisnormen. Bij de implementatie in de eigen organisaties kon gebruik gemaakt worden van ervaringen van de andere deelnemers in de werkgroep.

### Wat zijn de bereikte (tussen)resultaten?

Op een aantal punten heeft de regionale werkgroep Integriteit resultaten geboekt, onder andere:

- De functie van Regionale Vertrouwenspersoon Integriteit is opgericht en beschikbaar voor de 19 deelnemende gemeenten en provincie;

- Er is een quickscan ontwikkeld om risicovolle functies en processen in kaart te brengen en na te gaan of deze risico's voldoende afgedekt zijn. Dit is cruciaal voor goed integriteitsbeleid. Hiertoe is door de regionale werkgroep Integriteit een praktische (papieren) handleiding voor managers (quickscan) opgesteld, welke intussen ook beschikbaar is in digitale vorm. Dit vergemakkelijkt de uitvoering van de quickscan en de (eenduidige) rapportage van de uitkomsten hiervan;
- Een training integriteit voor managers werd uitgevoerd bij een aantal deelnemende organisaties;
- De website [www.integriteitlimburg.nl](http://www.integriteitlimburg.nl) is de lucht in gegaan. Deze bevat informatie over integriteit in het algemeen en de regelingen en afspraken die in de regio worden gehanteerd in het bijzonder. De website wordt goed bezocht;
- Het goede voorbeeld van de regionale samenwerking in Zuid-Limburg oefent aantrekkingskracht uit op gemeenten in Noord- en Midden-Limburg. Een van deze gemeenten is aangesloten bij de regionale vertrouwenspersoon Integriteit. Enkele andere gemeenten willen gebruik maken van de expertise van de regionale werkgroep in Zuid-Limburg en treffen voorbereidingen voor de inrichting van een eigen samenwerkingsverband rondom Integriteit;
- Monitoring: er is inzicht in de stand van zaken van het integriteitsbeleid van de verschillende deelnemende organisaties.

### **Wat kunnen anderen van uw praktijkvoorbeeld leren?**

De kracht van de regionale samenwerking ligt in een gezamenlijke aanpak met een gemeenschappelijk referentiekader, in dit geval de basisnormen integriteit. Het feit dat gewerkt kon worden met vertegenwoordigers die allemaal in de eigen organisatie direct betrokken zijn bij het onderwerp heeft positief gewerkt. Wellicht het allerbelangrijkste: gezamenlijk hebben de leden van de werkgroep handvatten en instrumenten ontwikkeld die voor ieder van ons in de eigen organisatie op maatwerkbasis konden worden gebruikt. Daarnaast kon gebruik gemaakt worden van elkaars ervaringen.

Alle organisaties blijven zelf verantwoordelijk voor hun eigen integriteitsbeleid. De regionale werkgroep integriteit kan op zichzelf geen besluiten nemen, zaken verplicht stellen enzovoorts. Dit is noodzakelijk omdat het integriteitsbeleid van de deelnemers zich in verschillende tempo's ontwikkelt. Daarnaast worden door de organisaties verschillende keuzes gemaakt en verschillende prioriteiten gesteld.

In Noord- en Midden-Limburg wordt, zoals aangegeven, aansluiting gezocht bij de werkwijze in Zuid-Limburg.

## GOOD PRACTICE

# POLITIE AMSTERDAM-AMSTELLAND

## Onderzoeken nabespreken in teams

### In welke organisatie functioneert dit praktijkvoorbeeld?

Regiopolitie Amsterdam-Amstelland

### Wat is de benaming van het praktijkvoorbeeld?

Open verantwoording van uitgevoerde integriteitsonderzoeken door nabespreking binnen het team waar een onderzoek heeft plaatsgevonden.

### Tot welk aandachtsgebied en onderwerp behoort uw praktijkvoorbeeld naar uw mening?

Incidenten

### Korte typering van het praktijkvoorbeeld

Na afronding van een integriteitsonderzoek komt de districtschef (het diensthoofd), samen met de onderzoekers naar de betrokken afdeling om in gesprek te gaan met de collega's van de betrokkene. De 'fairness' van het onderzoek komt aan de orde: de bejegening van de medewerkers die in het onderzoek betrokken zijn en de zorgvuldigheid van het onderzoek zelf. Maar ook de rechtvaardigheid van de opgelegde straf of maatregel, op basis van het juiste feitencomplex over de geschonden norm. Ook kan de leidinggevende de geldende normen opnieuw bevestigen.

### Aanleiding en doelstelling

Blijvende onrust en tal van openstaande vragen binnen teams waar onderzoek had plaats gevon-

den vormden de noodzaak tot het aangaan van de nabesprekingen. De effectiviteit van deze gesprekken is aangetoond in het onderzoek van drs. M.H.M. van Tankeren in samenwerking met de VU. Het onderzoek toonde aan dat dit instrument vooral van invloed is op 'de perceptie van de fairness (rechtvaardigheid) van het repressieve beleid. Fairness van het repressieve beleid is een kritische succesfactor voor de effectiviteit van het integriteitsbeleid in zijn geheel.' Kortom nabesprekingen: een echte aanrader!! In 2008 vonden er in het korps Amsterdam-Amstelland 16 nabesprekingen plaats met in totaal 620 deelnemers.

### Hoe heeft u het aangepakt?

Het instrument heeft zich ontwikkeld door het in de praktijk toe te passen en steeds meer fijn te slijpen. Een aanpak die erg past binnen een organisatie van 'doeners' zoals het regiokorps Amsterdam-Amstelland. Als aanjager fungeerde de chef van het Bureau Integriteit die in eerste aanleg de samenwerking zocht met het diensthoofd/de districtschef van het onderdeel waar het onderzoek had plaats gevonden. De districtschef (diensthoofd) leidt de bijeenkomst, de chef van het Bureau Integriteit is altijd aanwezig en de onderzoekers zelf doen verslag van hun bevindingen. De districtschef begint met een uitleg van het doel van de bijeenkomst, waarna het onderzoek wordt gepresenteerd door de onderzoekers. Daarna geeft de districtschef uitleg over de geschonden norm

en de daarbij opgelegde straf of maatregel. Tot slot is er gelegenheid tot het stellen van vragen door de deelnemers. Bij het beantwoorden geldt slechts één beperking: privacygevoelige elementen zonder meerwaarde voor het totaalbeeld worden niet gedeeld. Inmiddels is het model uitgebreid met een extra element om melders in positie te laten blijven en er wordt méér aandacht besteed aan het leiderschap binnen het team waar de schending kon plaats vinden.

Een voorbereidende bespreking is van groot belang in deze. De bespreking duurt van 1 uur tot maximaal een dagdeel, afhankelijk van de complexiteit van de zaak, en er kan eventueel een proefpresentatie worden gehouden. In de voorbereiding wordt nadrukkelijk bepaald welke onderzoeksbevindingen niet zullen worden gedeeld vanuit het privacybelang van de in het onderzoek betrokken medewerkers. Onvoldoende voorbereiding leidt vrij zeker tot het missen van het beoogde doel met de kans dat binnen het team de onrust niet af-, maar toeneemt. Het is aan te bevelen een continue factor die ervaring heeft met nabesprekingen, bijvoorbeeld het hoofd van de onderzoeksinstantie, te betrekken bij de nabespreking.

Hierop volgt de feitelijke nabespreking waarbij de teamleden worden uitgenodigd. De ervaring leert dat hiervoor een dagdeel (4 uur) moet worden ingepland.

In de praktijk van integriteitsbeleid blijkt vaak dat er een behoorlijke terughoudendheid bestaat ten aanzien van het toepassen van nabesprekingen en het afleggen van verantwoording over uitgevoerde integriteitsonderzoeken. De ervaring leert dat bij professionele voorbereiding en toepassing een aanzienlijk positief effect kan worden bereikt binnen de betrokken teams.

### **Wat zijn de bereikte (tussen)resultaten?**

Binnen de teams vindt regelmatig een kantelmoment plaats na de nabespreking. Hierbij wordt duidelijk gemaakt dat het incident niet de afsluiting van een lastig traject is, maar meer de start van een nieuwe periode met hernieuwde aandacht voor de geldende normen en een toename van de onderlinge gesprekken over integriteit binnen de groep.

Als bijproduct: het BI van het korps Amsterdam-Amstelland scoort in haar imago een volle 7, gemeten in een korpsbrede enquête met een respons van 57%, wat staat voor ruim 3600 medewerkers. Nabesprekingen hebben daar zeker toe bijgedragen.

### **Wat kunnen anderen van uw praktijkvoorbeeld leren? Voor welke valkuilen wilt u waarschuwen?**

Stap over de schroom heen om de nabespreking toe te passen. Ga op basis van een gedegen voorbereiding die weg en ervaar al doende de positieve effecten op de langere termijn. Toon ook het lef zaken die niet de schoonheidsprijs verdienen (in het kader van het eigen handelen als leiders en onderzoekers) transparant in de bespreking te betrekken. Dat is zoveel beter dan, tegen beter weten in, proberen recht te breien wat krom is.

### **Zijn er aanvullende documenten?**

Het onderzoek van drs. M.H.M. Van Tankeren naar 'de werking en effectiviteit van het preventieve integriteitsbeleid van de politie Amsterdam-Amstelland'. Binnenkort wordt de beschrijving afgerond waaraan een nabespreking moet voldoen met aandacht voor de kritische succesfactoren en de valkuilen die zich voor kunnen doen.

## GOOD PRACTICE

# WATERSCHAP ZUIDERZEELAND

## Campagne integriteit; het communiceren van de gedragscode tijdens piekmomenten

### In welke organisatie functioneert dit praktijkvoorbeeld?

Het praktijkvoorbeeld functioneert bij Waterschap Zuiderzeeland.

Waterschap Zuiderzeeland is een van de 26 waterschappen van Nederland en beheert water in de provincie Flevoland. Waterschap Zuiderzeeland beschermt tegen wateroverlast of watertekort en zorgt voor schoon water. In totaal gaat het om 150 duizend hectare land, waarop zo'n 385.000 mensen wonen. Er werken ruim 250 mensen bij Waterschap Zuiderzeeland. Dit zijn dijkopzichters, muskusrattenbestrijders, maar ook bijvoorbeeld juristen en beleidsadviseurs.

### Wat is de benaming van het praktijkvoorbeeld?

Campagne integriteit; het communiceren van de gedragscode tijdens piekmomenten.

### Tot welk aandachtsgebied en onderwerp behoort uw praktijkvoorbeeld naar uw mening?

Aandachtsgebieden: normen en waarden, personeel en organisatiecultuur.

Onderwerpen: gedragscode en bewustwordingsinstrumenten

### Korte typering van het praktijkvoorbeeld

Waterschap Zuiderzeeland heeft gesprekken gevoerd met de medewerkers en op basis daarvan een gedragscode, bestaande uit tien regels, opgesteld. Om deze

regels uit te leggen en in herinnering te brengen bij de medewerkers zijn er "piekmomenten" voor de communicatie aangewezen. Tijdens vijf piekmomenten worden telkens twee van deze gedragsregels onder de aandacht gebracht. De piekmomenten zijn driemaandelijks gepland. De boodschap wordt gedurende een week via sms, pop-ups, banners en posters onder de aandacht van de medewerkers gebracht.

### Aanleiding en doelstelling (welk probleem lost het voorbeeld op?)

Integriteit van ambtenaren vormt een van de belangrijkste voorwaarden voor het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Integer handelen is dan ook een van de aandachtspunten uit de ambtseed, die iedere medewerker van het waterschap aflegt. Waterschap Zuiderzeeland wil verder gaan dan alleen het afleggen van de ambtseed.

De doelstelling van deze campagne is het creëren van bewustwording rondom het begrip integriteit en het onderwerp op de agenda te houden. Om te verduidelijken wat wordt verstaan onder integer handelen is gezamenlijk een gedragscode vastgesteld. De gedragscode geeft in tien regels aan hoe je integer kunt handelen.

### Hoe heeft u het aangepakt?

Om te beginnen is met medewerkers van alle afdelingen een gesprek gevoerd over integriteit en de dilemma's waar ze tegenaan lopen. Hieruit bleek dat er behoefte

was aan een (korte) handreiking over integriteit. Dit heeft geleid tot een overzichtelijke gedragscode, die is goedgekeurd door het bestuur, het managementteam en de ondernemingsraad. Hiermee is gehoor gegeven aan de behoefte van de medewerkers en is tevens draagvlak voor het onderwerp integriteit gecreëerd.

Voorafgaand aan de campagne hebben alle leidinggevenden een brief ontvangen met informatie over de campagne. Zij vormen een centrale rol bij het op de agenda houden van het onderwerp; naast hun voorbeeldfunctie zijn zij degenen die het onderwerp bespreekbaar maken en houden. Tijdens een centrale bijeenkomst is de campagne gestart, waarbij alle medewerkers een waaier met de tien gedragsregels en een spiegel met daarin een tekst 'Hoe integer ben jij?' ontvingen. Ook nieuwe medewerkers ontvangen deze waaier en spiegel.

De projectkosten zijn vrij laag en betreffen voornamelijk de ontwerpkosten en drukkosten voor de poster en de waaier. Verder wordt gebruikt gemaakt van bestaande kanalen zoals intranet en sms. In samenwerking met een ontwerpbureau is een stijl voor de campagne ontwikkeld. De waaiers, posters, banners en pop-ups zijn vormgegeven in de stijl van de ouderwetse spreukentegeltjes. Er is gekozen voor een unieke eigen stijl van deze campagne om de herkenbaarheid te vergroten. De ouderwetse spreukentegeltjes verwijzen naar de 'waarheden' die gelden voor Waterschap Zuiderzeeland; de gedragsregels. Op intranet is een pagina ingericht met meer informatie over het onderwerp integriteit. De doorlooptijd van het project is vijftien maanden.

### **Wat zijn de bereikte (tussen)resultaten?**

Het onderwerp integriteit wordt besproken; door de piekmomenten reageren medewerkers. Deze reacties gaan voornamelijk over het onderwerp integriteit en de gedragscode, sommige reacties gaan over de campagne. Niet alle reacties zijn positief. Echter, het feit dat medewerkers reageren betekent dat er wordt nagedacht over het onderwerp. Een aantal medewerkers gaf aan het vanzelfsprekend te vinden dat men integer handelt en vond daarmee de campagne overbodig. Een evaluatie van de campagne moet nog plaatsvinden.

### **Wat kunnen anderen van uw praktijkvoorbeeld leren? Voor welke valkuilen wilt u waarschuwen? Zijn er organisaties die uw praktijkvoorbeeld (gedeeltelijk) hebben overgenomen?**

Het project is bottom-up ingezet. De medewerkers gaven aan geen behoefte te hebben aan stapels documenten over gedragingen. De gedragscode die is opgesteld, is hiervan het eindproduct waarmee direct draagvlak is gecreëerd.

De korte krachtige boodschappen die op verschillende momenten worden gecommuniceerd, hebben als voordeel dat ze makkelijk blijven hangen, dat het onderwerp integriteit bespreekbaar blijft en concreet wordt gemaakt.

### **Zijn er aanvullende documenten?**

Zie bijlage

## Bijlage

### Gedragcode Waterschap Zuiderzeeland

#### 1. Ik maak deel uit van een professionele organisatie

Ik vind het normaal dat ik in mijn dagelijks werk voldoende verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijg. Ik wil dat ook. Ik ben immers professioneel met mijn werk bezig. Maar mijn verantwoordelijkheden gaan verder dan mijn directe taken. Ik ben er zelf voor verantwoordelijk dat ik de regels die afgesproken zijn bij Zuiderzeeland in acht neem, zonder mij achter die regels te willen verschuilen. Ik ben steeds bereid verantwoording af te leggen.

#### 2. Ik maak integriteit bespreekbaar

Ik los een integriteitsvraag niet in mijn eentje op. Mijn leidinggevende en collega's zijn er om mij te helpen. Samen komen we tot een meer afgewogen oordeel. Kom ik er helemaal niet uit, ook niet samen met een collega, dan neem ik contact op met mijn leidinggevende.

#### 3. Ik toon respect voor collega's en voor de organisatie

Respect is de basis van een integere organisatie. Iedereen is anders, iedereen heeft zijn goede en minder goede eigenschappen. Ik respecteer dat. Ik praat niet over elkaar.

#### 4. Ik ben zorgvuldig met de door de organisatie beschikbare gestelde middelen

Ik gebruik de zaken die Zuiderzeeland ter beschikking stelt alsof het mijn eigen zaken zijn. Ik gebruik zaken waar ze voor zijn bedoeld. Ik zorg dat ik niet in de verleiding kom zaken mee naar huis te nemen, die daar niet voor zijn bedoeld.

#### 5. Ik toon me een betrouwbare medewerker

Afspraak is afspraak. Ik durf te praten over de dingen die ik doe. Ik ben altijd bereid zaken toe te lichten. Ik ben open en eerlijk. Ik voel mij niet direct aangevallen, als iemand mij kritisch benadert.

#### 6. Ik werk zo transparant mogelijk

Ik heb, als integere medewerker, niets te verhuilen. Ik laat zien wat ik doe. Ik durf dat ook te laten zien. Ik handel transparant en eerlijk.

#### 7. Ik handel naar eer en geweten

Ik voorkom dat mijn integriteit in het geding komt. Ik durf in de spiegel te kijken en vast te stellen dat ik naar eer en geweten heb gehandeld.

#### 8. Ik durf me kwetsbaar op te stellen

Niemand is volmaakt. We maken allemaal wel eens fouten. Ik erken dat. Ik stel mij open voor kritiek. Ik graaf mij niet in. Samen komen wij verder.

#### 9. Ik voorkom (de schijn van) belangenverstrengeling

In contacten met collega's, bestuurders of externe relaties voorkom ik dat ik terecht kom in situaties waarbij zakelijke belangen van Zuiderzeeland om voorrang gaan strijden met persoonlijke belangen.

#### 10. Ik mag anderen aanspreken op hun gedrag

Dingen signaleren is één, iemand daarop aanspreken daar gaat het echter om. Ik mag en durf collega's aan te spreken op hun gedrag.

## GOOD PRACTICE

# GEMEENTE EINDHOVEN

## Organisatiemodel Integriteit

### In welke organisatie functioneert dit praktijkvoorbeeld?

Gemeente Eindhoven

### Wat is de benaming van het praktijkvoorbeeld?

Organisatiemodel Integriteit gemeente Eindhoven

### Tot welk aandachtsgebied en onderwerp behoort uw praktijkvoorbeeld naar uw mening?

Aandachtsgebied structuren en processen

### Korte typering van het praktijkvoorbeeld

De gemeente Eindhoven heeft een functiescheiding aangebracht op het gebied van integriteit, en kent een Meldpunt Integriteit en een Bureau Integriteit. Het meldpunt beslist of een melding van een vermoeden van een integriteitsschending wel of niet onderzocht wordt. Is het meldpunt van mening dat onderzoek aan de orde is, dan geeft zij het Bureau Integriteit of een specialistisch bureau een onderzoekopdracht.

Het Bureau Integriteit onderzoekt in opdracht van het Meldpunt Integriteit de aannemelijkheid en mate van verwijtbaarheid van een vermoeden van een integriteitsschending. Het bureau stelt voor het meldpunt een rapport van bevindingen op. Bij onderzoek door een specialistisch onderzoeksbureau coördineert het bureau het onderzoeksproces.

Het Meldpunt Integriteit buigt zich, op grond van de

onderzoeksuitkomsten, over de vraag of er aanvullend specialistisch onderzoek nodig is en, als alle uitkomsten bekend zijn, of er sprake is van plichtsverzuim. Na advisering door de interne arbeidsjurist komt het meldpunt tot een voorgenomen advies aan het college van B&W over eventueel te nemen disciplinaire maatregelen. Alvorens een definitief advies uit te brengen vraagt het meldpunt de leidinggevende van de onderzochte medewerker te reageren op het voorgenomen advies. Na zorgvuldige weging adviseert het Meldpunt Integriteit het college van B&W over eventueel te nemen disciplinaire maatregelen. Uiteindelijk beslist het college of en welke maatregel zij oplegt en wordt door P&O de daarvoor geëigende rechtspositionele procedure in gang gezet.

### Aanleiding en doelstelling

Het model biedt heldere en onafhankelijke besluitvorming en is een oplossing voor:

- willekeur in omgaan met schendingen;
- een inconsistente lijn in het beoordelen van schendingen en de gehanteerde strafmaat;
- de verwevenheid tussen het doen van onderzoek en oordeelsvorming.

Het resultaat is dat elke medewerker verzekerd is van een gelijke behandeling in de wijze waarop met een melding wordt omgegaan. Daarbij wordt rekening gehouden met de context waarbinnen de schending heeft plaatsgevonden. Op termijn wordt op deze wijze



ook intern jurisprudentie opgebouwd.

De onderzoekers hebben geen invloed op de beoordeling van de door hen onderzochte feiten en omstandigheden. Deze beoordeling vindt plaats door het Meldpunt Integriteit.

### **Hoe heeft u het aangepakt?**

De aanpak is structureel. Het Bureau Integriteit heeft een onafhankelijke positie en wordt rechtstreeks aangestuurd door de gemeentesecretaris. Het bureau bestaat uit 2 full-time integriteitscoördinatoren en 1 part-time bureaumedewerker. Een vastgesteld jaarlijks budget biedt de coördinatoren en de medewerker de mogelijkheid zich te professionaliseren en externe deskundigheid in te huren. Naast onderzoekstaken heeft het bureau ook taken op het gebied van adviseren, bewustwording, trainen, signaleren, monitoren en verslagleggen.

In het Meldpunt Integriteit zitten de gemeentesecretaris, de adjunct-gemeentesecretaris, het hoofd Personeel & Organisatie en een jurist. Een maal per week is een uur overleg tussen het bureau en het meldpunt ingepland.

Om de functiescheiding tussen het meldpunt en de integriteitscoördinatoren te realiseren is door de initiatiefnemer (een van de integriteitscoördinatoren) overleg gevoerd met sleutelfiguren (hoge ambtenaren) en zijn zij tot medestander gemaakt. Via hen volgde een uitnodiging om een presentatie te verzorgen voor het college van B&W. Het college was enthousiast over het voorstel en vroeg om een uitwerking. Dit heeft plaatsgevonden in samenwerking met personeelszaken, juridische zaken en een aantal vertrouwenspersonen.

### **Wat zijn de bereikte (tussen)resultaten?**

De eerste reacties op de werkwijze en de rolverdeling tussen het Meldpunt Integriteit en het Bureau Integriteit zijn positief. Ook de leden van het meldpunt en bureau zijn tevreden over de structuur en werkwijze. Door het wekelijkse overleg ontstaat een hechte samenwerking en een grote mate van betrokkenheid bij het onderwerp integriteit. De te onderscheiden verantwoordelijkheden zijn duidelijk en daarmee is eenvoudig tot onderlinge afstemming van werkzaamheden te komen. De bekendheid binnen de organisatie wordt in mei 2009 getoetst en naar aanleiding van de uitkomst van dit onderzoek worden, indien nodig, verdere stappen gezet.

### **Wat kunnen anderen van uw praktijkvoorbeeld leren? Voor welke valkuilen wilt u waarschuwen? Zijn er organisaties die uw praktijkvoorbeeld (gedeeltelijk) hebben overgenomen?**

Dit model brengt duidelijkheid en onafhankelijkheid in de onderscheiden rollen én verantwoordelijkheden in het meldings-, onderzoeks- en beoordelingsproces van een vermoeden van een integriteitsschending. Het succes van dit model valt of staat bij zeer regelmatig overleg tussen het Meldpunt Integriteit en het Bureau Integriteit.

Doorzettingsvermogen bij de initiatiefnemers blijkt een belangrijke kwaliteit die nodig is om een dergelijk organisatie-model in te voeren. Zo riep het feit dat bij een vermoeden van een integriteitsschending de zeggenschap en verantwoordelijkheid van leidinggevend verlegd werd naar het Meldpunt Integriteit vragen op. Een voortdurende aandacht voor interne onderlinge relaties en een open en transparante werkwijze zijn van belang voor het draagvlak.

## BIOS PRODUCTPORTFOLIO

In het kader van het bevorderen van het leerproces op het gebied van integriteit, stimuleert en ondersteunt BIOS overheden. BIOS heeft instrumenten ontwikkeld waarmee overheden aan de slag kunnen. Onderstaand volgt een overzicht van instrumenten en handreikingen die ontwikkeld en beschikbaar zijn. Voor meer informatie zie [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl).

### INSTRUMENTEN

#### Integriteitsinfrastructuur

De visie van BIOS op een evenwichtig en samenhangend integriteitsbeleid wordt weergegeven in het model van de Integriteitsinfrastructuur. De infrastructuur benadrukt het integrale karakter van het integriteitsbeleid en geeft aan dat er aan zes gebieden aandacht moet worden besteed om te kunnen spreken van een effectief integriteitsbeleid. De aandachtsgebieden zijn;

- commitment en visie
- waarden en normen
- structuren en processen
- personeel en organisatiecultuur
- incidenten
- evaluatie en rapportage

#### I-inzicht

I-inzicht is een online instrument om de volwassenheid van het integriteitsbeleid te bepalen. Het geeft aanbevelingen om het beleid verder te versterken en te onderhouden op de zes aandachtsgebieden van de Integriteitsinfrastructuur.

#### Integriteitskubus

De Integriteitskubus biedt een handvat om zelfstandig dilemma's te analyseren, te wegen en tot een beslissing te komen. De kubus bevordert de discussie over integriteit en traint het integriteitsbesef van de medewerkers.

#### Opleiding workshopbegeleider

Om (toekomstige) Kubus-trainers te ondersteunen wordt in samenwerking met het Buitenhuis een eendaagse opleidingsmodule aangeboden voor Kubus-trainers, genaamd Opleiding Workshopbegeleider. De opleiding maakt workshopbegeleiders bekend met het gebruik van de Integriteitskubus en voorziet in praktische handvatten voor het faciliteren van workshops en het begeleiden van groepen.

#### F-Ctrl, aandacht voor fraudesignalen

F-Ctrl is een online instrument dat op een snelle manier de bewustwording met betrekking tot fraude vergroot.

#### InternetSpiegel

Met de InternetSpiegel kan de beleving van medewerkers gemeten worden op het gebied van integriteit en het ethische klimaat. Op basis van het verkregen inzicht in de beleving van de ethische cultuur kan een effectief integriteitsbeleid opgesteld of aangepast worden.

#### SAINT

SAINT staat voor Self Assessment Integriteit. Het instrument voorziet in een methodiek

voor het doorlichten van uw organisatie op kwetsbare processen en integriteitsrisico's. Een belangrijk onderdeel van het assessment is een eendaagse workshop waarin medewerkers met elkaar spreken over de kwetsbare processen in de organisatie. Na het afronden van de workshop ontvangt u een rapport dat handvatten aanreikt voor het versterken van de kwetsbare processen.

## HANDREIKINGEN EN LEIDRADEN

De handreikingen en leidraden die BIOS heeft ontwikkeld beogen situatiegerichte en praktische handvatten te bieden bij het opzetten van integriteitsbeleid. Aan de basis van een aantal van deze handreikingen en leidraden staat de input die BIOS heeft verkregen uit speciaal hiervoor georganiseerde expertmeetings.

### Handreiking Werving en Selectie

In de Handreiking Werving en Selectie worden een aantal instrumenten belicht die overheidswerkgevers kunnen gebruiken om aandacht te besteden aan integriteit vóór de indiensttreding van nieuwe medewerkers. "Waken aan de poort" werkt immers preventief. Daarnaast wordt ook ingegaan op het gedrag van de werkgever zelf, die zorgvuldig en respectvol hoort om te gaan met sollicitanten.

### Handreiking HRM en Integriteit

De Handreiking HRM en integriteit voorziet in handvatten voor een praktische inbedding van integriteit binnen de HRM-praktijk van de eigen organisatie.

### Handreiking Onderzoek Integriteitsschending.

Praktische handvatten om op verantwoorde wijze onderzoek te doen naar vermoedens van integriteitsschendingen wordt aangeboden in de Handreiking Onderzoek Integriteitsschending.

### Handreiking Juridisch Afhandelen Integriteitsschending

De Handreiking Juridisch Afhandelen Integriteitsschending biedt inzicht in het proces dat wordt doorlopen bij de juridische afhandeling van melding tot maatregel én in de weging van de maatregel. Het is een vervolg op de Handreiking Onderzoek Integriteitsschending.

### Handreiking Melding Integriteitsschending

De Handreiking Melding Integriteitsschending geeft informatie over het fenomeen anonieme melding, de bruikbaarheid ervan en de werkwijze voor organisaties die worden geconfronteerd met een melding, zowel anoniem als niet-anoniem..

### Leidraad Communicatie Anoniem Melden Integriteitsschendingen via M

Deze leidraad biedt organisaties adviezen en hulpmiddelen voor communicatie over anoniem melden van een integriteitsschending. De leidraad is een aanvulling op de handreiking Melding Integriteitsschending.

### Handreiking VertrouwensPersoon Integriteit (VPI)

Tips en adviezen aan overheidsorganisaties voor het opzetten en inrichten van de VPI-functie worden geboden in de Handreiking VertrouwensPersoon Integriteit (VPI).

### **Leidraad Motieven voor niet integer handelen**

De Leidraad Motieven voor Niet Integer Handelen geeft inzicht in de sociaal-psychologische factoren van niet-integer handelen binnen overheidsorganisaties. De leidraad kan helpen om de mechanismen en factoren die het menselijk gedrag bepalen te leren begrijpen.

### **Leidraad Integriteitsoverleg**

Deze leidraad geeft concrete handvatten om een leeroverleg (het overleggen over integriteitsthema's) vorm te geven.

### **Leidraad Integriteit Gewaarborgd**

Deze leidraad geeft antwoord op de vraag hoe integriteitsbeleid binnen de organisatie kan worden verankerd.

### **Leidraad Schandaalmanagement**

Hoe een organisatie het beste om kan gaan met een integriteitsschending wordt in deze leidraad beschreven. Er wordt bijvoorbeeld beschreven hoe een bruikbare communicatiestrategie wordt ontwikkeld.

### **Leidraad de Integriteitsfunctionaris & de Relatie met het (Top)management**

De rollen en verantwoordelijkheden van de integriteitsfunctionaris en het (top)management van de organisatie staan in deze leidraad centraal.

### **Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk**

In maart 2006 werden overheden verplicht een gedragscode vast te stellen voor goed ambtelijk handelen. Deze modelgedragscode voorziet in de minimale bestanddelen voor een gedragscode voor organisaties binnen de sector Rijk. Voor andere sectoren kan dit model ook dienen als inspiratie.

### **Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur en Politie**

In 2004 is een inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie uitgevoerd. OP basis daarvan zijn een aantal basisnormen geformuleerd. De modelaanpak biedt een handvat om de aandacht voor integriteit te verankeren.

### **Handboek Integriteitsonderzoek**

Dit handboek stelt het management in staat zelf de eigen organisatie door te lichten. Het is gebaseerd op praktijkervaringen van verschillende overheden, maar bevat ook nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

### **Handboek Integriteitsonderzoek (versie politie)**

Dit handboek biedt dezelfde mogelijkheden als eerdergenoemd handboek. Omdat de realiteit van het politiewerk echter heel specifiek is, is in nauwe samenwerking met het politieveld deze versie tot stand gekomen.

### **Handreiking Integriteitsrapportage**

Deze handreiking gaat over de keuzes waar de organisaties voor staan, wanneer zij over integriteit gaan rapporteren.

### **Handreiking Integriteitsbeleidsplan**

Deze handreiking helpt organisaties bij het structureren van hun integriteitsbeleid en dit te borgen en te vertalen naar een schriftelijk plan. (verschijnt binnenkort)

### **Handreiking Belangenverstrengeling**

Belangenverstrengeling is een complex probleem. Deze handleiding gaat in op de verschillende vormen van belangenverstrengeling die bestaan, geeft bouwstenen voor het ontwikkelen van preventief beleid en handvatten voor de te nemen stappen wanneer toch een situatie van belangenverstrengeling ontstaat (verschijnt eind 2009).

## OPLEIDING EN SCHOLING

### **Leergang Integriteitsmanagement: Naar een samenhangend integriteitsbeleid;**

Een meerdaagse opleiding, onder meer om integriteitsbeleid te ontwikkelen en vorm te geven.

### **Opleiding Vertrouwenspersonen**

Deze vierdaagse opleiding heeft als doel de VPI toe te rusten op zijn belangrijke taak. De functie van VPI is relatief nieuw en vindt zijn oorsprong in de eerste klokkenluidersregeling van de openbare sector. Het programma biedt een combinatie van praktische en theoretische kennis. De opleiding start in februari 2010.

### **Workshop Onderzoek**

Een eendaagse workshop voor functionarissen die willen leren over de basisbeginselen van onderzoek naar integriteitsschendingen en functionarissen die een extern onderzoek begeleiden en meer grip willen hebben op het proces.

**Meer informatie**

BIOS, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector  
Postbus 556  
2501 CN Den Haag  
T 070 376 59 37  
[www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl)

**Uitgave**

BIOS, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, Den Haag

**Redactie**

Edgar Karssing en Marijn Zweegers

**Ontwerp**

RUURD Grafisch ontwerp & Advies, Rotterdam

**Fotografie**

Koen Veldman

**Druk**

Jan van Gils, Alphen a/d Rijn

© BIOS, oktober 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



**BIOS**  
**Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector**

Postbus 556

2501 CN Den Haag

T 070 376 59 37

[www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl)

---