

JAARBOEK  
INTEGRITEIT  
2012

Marijn Zweegers | Edgar Karssing (red.)



JAARBOEK  
**INTEGRITEIT**  
**2012**



Marijn Zweegers | Edgar Karssing (red.)

# VOORWOORD

**Met de waan van alledag waardoor het openbaar bestuur gekenmerkt lijkt door incidenten, is het goed dat BIOS met het Jaarboek Integriteit gelegenheid geeft tot reflectie. Integriteit is een vanzelfsprekende kwaliteit: onze aandacht wordt pas getrokken als deze afwezig blijkt te zijn. Integriteit is voor het openbaar bestuur ook een existentiële kwaliteit. Als de integriteit wordt aangetast, verliest het bestuur zijn gezag en legitimiteit en wordt uiteindelijk het functioneren van het bestuur en van onze democratie aangetast.**

In tijden van economische crisis geldt het belang van integriteit wellicht nog sterker. In het buitenland is dit het duidelijkst zichtbaar. Zo kopte het NRC over India: 'Zonder corruptie zou economische groei 4 tot 5 procent hoger zijn' (NRC 22-8-2012). Maar ook dichterbij huis geldt dat de ontwikke-

ling van de Europese Unie beheerst wordt door thema's als het bevorderen van goed bestuur. Zou Griekenland er bijvoorbeeld niet veel beter voor staan zonder corruptie en machtsbederf?

Met dit laatste zijn we terug bij Ien Dales. Als er één begrip is waarmee zij geassocieerd zou moeten worden dan is dat mijns inziens niet integriteit, maar machtsbederf. Het ging haar namelijk niet zozeer om fraude en corruptie. Zij stelde in 1992 nadrukkelijk: 'Machtsbederf is breder, het draagt het element van ontbinding, verval, vervaging van normen, in zich.' Alhoewel het begrip na Ien Dales weinig wordt gebruikt, is niet moeilijk te zien dat de term machtsbederf actuele waarde heeft.

Diverse internationale instituties bewaken en bevorderen dat goed bestuur en integriteit het zullen winnen van falende overhe-

den en corruptie. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft ter ondersteuning van overheidsorganisaties het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector in het leven geroepen. Nederland beschikt hiermee over een preventief en ondersteunend bureau dat niet alleen in Nederland stappen zet, maar ook internationaal bereik heeft en onze aanpak van integriteit en goed bestuur uitdraagt.

Het is dan ook met gepaste trots op hetgeen BIOS tot stand heeft gebracht dat ik u dit jaarboek presenteer.

Lucas Lombaers  
*directeur Directie Arbeidszaken Publieke Sector*  
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en*  
*Koninkrijksrelaties*

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
Lucas Lombaers	
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
Marijn Zweegers en Edgar Karssing	
<b>2 Dales had gelijk én ongelijk</b>	<b>12</b>
Roel Nieuwenkamp (m.m.v. Jan Willem Kradolfer)	
<b>3 Naar een systeemgerichte benadering van integriteit</b>	<b>22</b>
Willeke Slingerland	
<b>4 De integriteit van organisaties: 7 handvatten uit de sociaalpsychologie</b>	<b>34</b>
Muel Kaptein	
<b>5 Integriteit borgen: Bureaucratische rompslomp of noodzakelijke voorwaarde?</b>	<b>42</b>
Alain Hoekstra	
<b>6 Melden binnen de Nederlandse overheid</b>	<b>52</b>
Gjalt de Graaf	

<b>7 'Aan nazorg doen we niet'</b>	<b>60</b>
Richard Hald en Ed Fenne	
<b>8 De rol van de middenmanager in het integriteitsbeleid</b>	<b>70</b>
Sacha Spoor en Esther Sinnema	
<b>9 Durf moedig te zijn</b>	
<b>Enkele be-moed-igende oefeningen</b>	<b>80</b>
Edgar Karssing en Marijn Zweegers	

HOOFDSTUK 1

# INLEIDING

Twintig jaar na 'Ten Dales' verschijnt het derde Jaarboek Integriteit. Voor velen is de link tussen Dales en integriteit meteen gelegd.

Als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hield zij op 3 juni 1992, tijdens het VNG-congres in Apeldoorn, haar bekende speech en zette daarmee integriteit in het openbaar bestuur als apart thema op de agenda. In menig toespraak, artikel of onderzoek wordt deze speech aangehaald als 'de aftrap' van het 'integriteitstijdperk'. Een memorabel moment waarop Dales openlijk de kwetsbaarheid van het openbaar bestuur benadrukte. Zij zette de bewustwording in gang van het belang van een integere, betrouwbare overheid.

Overigens, in het voorwoord geeft Lucas Lombaers aan: 'Als er één begrip is waarmee zij [Dales, red.] geassocieerd zou moeten worden dan is dat mijns inziens niet integriteit, maar machtsbederf'. Lombaers heeft wellicht gelijk, maar het begrip machtsbederf was geen blijvertje.

In de jaren direct na de toespraken van Dales was dit nog anders. Zo hebben verschillende sprekers tijdens de conferentie 'Bestuurlijke integriteit, het gelijk van Ien Dales?' in december 1995 het begrip machtsbederf verder uitgewerkt.<sup>[1]</sup>

Herweijer legt uit dat machtsbederf staat

voor: bevoegdheden gebruiken voor oneigenlijke, primair private, doeleinden.<sup>[2]</sup> De Graaff-Nauta benadrukt, in navolging van Dales, dat machtsbederf meestal voorafgaat aan fraude of corruptie: 'Vaak gaan de fouten en de verleiding van klein naar groot, van kwaad tot erger. Ambtenaren en bestuurders dreigen langzaam in een fuik te lopen, en raken verder gecorrumpeerd.'<sup>[3]</sup> Huberts geeft aan dat het begrip machtsbederf goed laat zien dat integriteit is verbonden met macht en het gebruiken van macht in brede zin:

**'Het gaat erom dat de ambtenaar of politicus iets kan doen of nalaten dat gevolgen heeft voor de belangen van burgers, groepen, organisaties, bedrijven en instellingen. Dat geldt voor de minister die over de subsidieregeling beslist maar ook voor de vuilnisman die uw rommel mee kan nemen of kan laten staan [...] Vanwege de verbinding met macht, vind ik de op zichzelf weinig heldere term 'machtsbederf' aantrekkelijk. Zoals het voetbalspel spelbederf kent, zo kent het politieke en bestuurlijke spel ook spelbederf: machtsbederf.'**<sup>[4]</sup>

[2] Herweijer (1996: 5).

[3] De Graaff-Nauta (1996: 31).

[4] Huberts (1996: 12-13).

[1] Studievereniging Dorknoper (1996).

Machtsbederf was dus als kernbegrip geen blijvertje. Integriteit was dat zeker wel. Wat is er sinds 1992 verder gebeurd met het gedachtegoed van Ien Dales?

Welke speech zou Ien Dales nu geven als ze nog zou leven? In 2004 is deze vraag al eens gesteld tijdens een seminar, georganiseerd door het CAOP, om het tiende sterfjaar van Ien Dales te herdenken. Verschillende prominenten voerden daar het woord en leverden een bijdrage aan het boek *Een beetje integer bestaat niet*.<sup>[5]</sup> Stuiveling, Van Aartsen en Borghouts waren nog niet tevreden.

Stuiveling richt het woord tot Dales. Ze vat eerst kort samen wat de afgelopen jaren is bereikt en daarna geeft ze haar oordeel: 'Terugkijkend kun je vaststellen dat het onderwerp nog steeds stevig op de politieke agenda staat, dat het nog niets aan actualiteit verloren heeft – integendeel – maar dat we er opportunistisch mee omgaan. Veel lippendienst, verbazing en verontwaardiging als het zich in een bepaalde hoek van onze samenleving echt genesteld blijkt te hebben. Die hoek onderzoeken we dan, die vergroten we uit – alsof het dé uitzondering is die de regel bevestigt dat we er in Nederland géén last van hebben – en vervolgens gaan we over tot de orde van de dag.'

Van Aartsen stelt zichzelf de vraag wat we met z'n allen hebben geleerd: 'Ik vrees dat dat bijzonder weinig is, een goede uitzondering daargelaten [...] Wat zou Dales hebben gezegd? "Jullie hebben er geen biet van gebakken! Wie durft er nu – verdikkeme – eindelijk echt eens gewoon aan de slag te gaan en te doen wat

er gedaan moet worden op een wijze zoals een rechtgeaarde bestuurder, ambtenaar én burger betaamt?'. Dat zou Ien ons voorhouden. Ien Dales had naar haar stellige overtuiging een opdracht. Van die opdracht valt nog veel in te vullen. Ze zou zeker haar opvattingen anno 2004 met kracht herhalen en waar nodig afdwingen als een morele plicht voor ons allen.'

Ook Borghouts laat Dales zelf aan het woord: 'Zou mevrouw Dales zich nu in haar graf omdraaien indien zij kennis neemt van de stapeling regelingen die we hebben gemaakt? Ik weet het niet. Ik denk het niet: ze zou schouderophalend doorlopen met de woorden "Ach, die stukken papier, het gaat toch om de praktijk!", en de aangereikte papieren op de grond gooien.' We zijn inmiddels weer acht jaar verder. Zou Dales nog van mening zijn dat een beetje integer niet kan? En zou zij nog steeds pleiten voor permanente waakzaamheid? Zijn we inmiddels verder dan in 2004?

Er is in de afgelopen 20 jaar van alles gebeurd op het gebied van integriteit in de openbare sector. Hoekstra en Kaptein benoemen vier fases.<sup>[6]</sup> Kort gezegd begint dit met een fase van initiële formalisering (1990-1995). In deze fase vond de agendering plaats en werd de nota 'Integriteit rijksoverheid' van BZK (1994) uitgebracht. De tweede fase, die van graduele regulering (1995-2003), wordt gekenschetst door ontwikkeling van wet- en regelgeving, procedures en instrumenten rondom integriteit. De kritieken van de prominenten bij de herdenking van Dales lopen in lijn met deze ontwikkeling.

[5] Dragt, Spaans en Peters (2004).

[6] Hoekstra en Kaptein (2011).



In de derde fase is sprake van een waardengeoriënteerde verbreding (2003-2007) ofwel: aanscherping en verbreding van het thema. Er volgen kritische evaluaties, premier Balkenende komt met het waarden & normendebat, de wet wordt aangescherpt en de overheidsorganisaties zijn meer gericht op de waardegeoriënteerde en stimulerende rol. Ook de oprichting van BIOS vindt plaats in die jaren.

In de vierde fase gaat het om heroriëntatie en herprioritering (2007-2010). Een fase waarin werd gepoogd een meldingenstructuur te realiseren en de klokkenluidersregeling te verbeteren. Andere thema's komen bij het ministerie van BZK meer naar de voorgrond, zoals Veilig Publieke Taak en de ambtelijke status. Ook is het de tijd dat de overheid fors moet bezuinigen.

Nu, 20 jaar later, constateren we dat er vooruitgang is geboekt. Er is wet- en regelgeving, veel overheidsorganisaties hebben een integriteitsbeleid en op veel verschillende plekken is er aandacht voor bewustwording van integriteit. Desondanks blijft aandacht voor het thema nodig. We kunnen het integriteitstijdperk niet afsluiten. We zijn nog niet klaar en we zullen dat ook nooit zijn.

Integriteit vereist permanente aandacht bij de overheid; op ambtelijk en bestuurlijk niveau, maar ook daarbuiten. We moeten waken voor het rustig achterover leunen en voor de veenbranden die Ron Niessen in het eerste *Jaarboek Integriteit* schetste<sup>[7]</sup>. Hij schreef een 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. ... 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. ... Leidinggevenden leunen niet alleen tevreden, maar ook vermoeid achterover. Ze zijn integriteitsmoe geworden. Ze kunnen het woord 'integriteit' niet meer horen. ... Intussen woedt er, zonder dat bestuurders en ambtenaren er erg in hebben, een veenbrand onder het overheidsbestuur. ... Het is medio 2017 en niemand heeft iets in de gaten. Niemand ruikt de geur van bederf die de veenbrand veroorzaakt.'**

We moeten blijven letten op steeds nieuwe situaties en dilemma's en oude gewoontes die in een nieuwe tijd niet meer acceptabel zijn en die voortdurend een integriteitstoets moeten kunnen doorstaan. Nieuwe ontwikkelingen, zoals het nieuwe werken en sociale media, brengen integriteitsrisico's met zich mee waarvoor medewerkers gewaarschuwd moet worden. Maar laten we ook letten op effecten van het eigen handelen op anderen, zoals een manager die onbewust druk uitoefent of verkeerd voorbeeldgedrag vertoont. Of de schijn van belangenverstremgeling, die steeds op de loer ligt.

Het blijft nodig om het belang te benadrukken van een veilige organisatie, waarin elkaar aanspreken normaal is en waar morele moed niet meer nodig is. Een veilige omgeving waarin melders weten waar en hoe te melden en waarin ze voldoende worden beschermd. In zo'n omgeving zijn de juiste mensen benaderbaar om te ondersteunen bij integriteitskwesaties, zoals integriteitsfunctionarissen, vertrouwenspersonen en bovenal het management dat zijn verantwoordelijkheid neemt. De organisatie is in staat een incident te (laten) onderzoeken en te handhaven en handelt daarbij met zorg voor alle betrokkenen. Dit alles zou ook moeten worden verankerd in goed integriteitsbeleid dat vervolgens wordt geborgd in de organisatie.

[7] Niessen (2010).

BIOS blijft ondersteunen en inspireren, zoals met behulp van dit jaarboek, en heeft ook als kennis- en expertisecentrum voor de komende jaren nog genoeg uitdagingen. Een belangrijke taak is integriteitsbevorderende maatregelen en activiteiten te stimuleren bij ambtenaren en bestuurders. Daarvoor zal BIOS zich vooral richten op het signaleren van ontwikkelingen en omstandigheden die van invloed zijn op het integriteitsbeleid bij de overheid en politieke ambtsdragers. De belangrijkste middelen zijn onderzoek, netwerkbijeenkomsten, instrumentenontwikkeling en kennisdeling.

Integriteitsexperts, filosofen en wetenschappers brengen onder de aandacht wat ons nog te doen staat en kraken kritische noten. Wij hebben ze daarom graag en met veel nieuwsgierigheid uitgenodigd om een bijdrage aan dit jaarboek te leveren. We willen de auteurs bedanken voor hun inzet en goede werk, als bijdrage aan een integere en sterkere overheid en daardoor een sterkere samenleving.

Met een verscheidenheid aan onderwerpen in dit jaarboek geven we een gevarieerd beeld van de thema's die aandacht behoeven in deze tijd en proberen we de overheid weer een stapje verder te brengen. Twintig jaar geleden zouden deze thema's wellicht ook relevant zijn geweest, maar dan hadden we twintig stappen overgeslagen en waren ze daardoor volkomen misplaatst.

In deze inleiding geven we een overzicht van de hoofdstukken. We beginnen vooral beschouwend en verschuiven de aandacht in latere hoofdstukken steeds meer naar praktische handvatten.

In *hoofdstuk 2* geeft *Roel Nieuwenkamp* een interessante beschouwing op het gelijk van Ien Dales. Nieuwenkamp relateert het binaire karakter van integriteit in haar toespraak ('een beetje integer kan

niet') maar stelt dat Dales zeker gelijk had met haar oproep tot permanente waakzaamheid voor een toenemend risico op systematische corruptie. Hoewel Nieuwenkamp zelf geen bewijzen ziet van een hoger risico op systematische corruptie, laat hij met een illustratief historisch uitstapje zien dat dit risico nooit mag worden onderschat: terugval is mogelijk.

In *hoofdstuk 3* beschrijft *Willeke Slingerland* de resultaten van een recent onderzoek in opdracht van Transparency International (TI) naar het nationaal integriteitssysteem (NIS) van 25 Europese landen. Het NIS is het raamwerk van de belangrijkste instituties en actoren (pijlers genaamd) in een samenleving die, individueel en samen, integriteit en transparantie bevordert. Het doel van dit onderzoek was om de Europese landen systematisch te analyseren op het aspect van integriteitsborging en corruptiepreventie en waar nodig duurzame en effectieve hervormingen voor te stellen om het integriteitssysteem te versterken. Nederland heeft een relatief sterk NIS. Wel is er sprake van achterstallig onderhoud. Slingerland rondt haar hoofdstuk af met aanbevelingen die TI Nederland voor Nederland heeft geformuleerd.

In *hoofdstuk 4* stelt *Muel Kaptein* een aantal boeiende maar tegelijkertijd ook prangende vragen: Waarom gaan zelfs oprechte en gewetensvolle ambtenaren weleens de mist in? Waardoor ontsporen integere en intelligente bestuurders? Wat zorgt ervoor dat welwillende politici toch gedragsregels overtreden en daarom moeten opstappen?

Voor de antwoorden maakt Kaptein gebruik van inzichten uit de sociale psychologie. Dat levert verrassende inzichten op. Hij benoemt zeven organisatiefactoren die het gedrag van mensen verklaren – helderheid, voorbeeldgedrag, uitvoerbaarheid, betrokkenheid, transparantie, betrokkenheid, handhaving – en biedt daarmee stevige handvatten

om het gedrag van mensen te kunnen begrijpen. Om het vervolgens te kunnen beïnvloeden, volgen en beoordelen.

Nederland heeft een relatief sterk nationaal integriteitssysteem – dat hebben we gezien in hoofdstuk 3. Maar hoe zit het met individuele overheidsorganisaties? In *hoofdstuk 5* betoogt *Alain Hoekstra* op heldere wijze dat integriteit vandaag de dag nog steeds niet duurzaam is geborgd binnen overheidsorganisaties. Integriteitsborging staat voor het ontwerpen en organiseren van het overkoepelende integriteitssysteem en –proces met als doel: de zorg voor integriteit duurzaam binnen de organisatie zeker stellen.

Hoekstra benoemt enkele herkenbare redenen voor achterblijvende borging maar geeft meteen ook aan waarom door dit tekort de zorg en aandacht voor integriteit vervliegen of verwateren. Hij biedt ook praktische oplossingen en laat zien welke stappen organisaties zelf kunnen zetten om het integriteitsbeleid duurzamer te verankeren.

In *hoofdstuk 6* constateert *Gjalt de Graaf* dat integriteitsschendingen schadelijk zijn en dat ze zich meer dan sporadisch voordoen in het Nederlands openbaar bestuur. Dus is het voor de overheid van belang om integriteitsschendingen te ontdekken, te onderzoeken en adequaat te reageren. De Graaf bekijkt – op basis van de internationale literatuur – het melden van misstanden: hoe vaak komt dat voor, waarom wordt er (niet) gemeld, hoe wordt in Nederland met melders omgegaan, wat kan worden verbeterd?

Hij formuleert enkele aanbevelingen om de bescherming van melders te vergroten; ook geeft hij aan dat goed integriteitsbeleid de meldingsbereidheid kan vergroten.

*Richard Hald* en *Ed Fenne* beschrijven in *hoofdstuk 7* hoe een organisatie met vertrouwen een melding en

het eventuele daaropvolgende onderzoek in behandeling kan nemen. Een belangrijk trefwoord is voorbereiding. Veel vragen die een melding en de afhandeling ervan oproepen, zijn voorspelbaar. Door hier van tevoren goed over na te denken en waar nodig protocollen op te stellen, kan de organisatie een melding zien als een kans om de integriteit van de eigen organisatie op orde te krijgen of te houden, het vertrouwen van de medewerkers te winnen en ook een open cultuur te creëren. Fenne en Hald hebben nadrukkelijk aandacht voor de zorgplicht van organisaties voor alle betrokkenen en bieden met een zorginstrument een concreet handvat voor deze (na)zorg.

In *hoofdstuk 8* leggen *Sacha Spoor* en *Esther Sinnema* de sleutel om integriteit een natuurlijke en permanente plaats te geven (in kleine en grote organisaties) voor een belangrijk deel bij het middenmanagement. Het zijn uiteindelijk de middenmanagers, de direct-leidinggevendenden, die medewerkers direct kunnen ondersteunen en stimuleren om goede beslissingen te nemen, die verleidingen in het werk weg kunnen nemen en, zo nodig met harde hand, kunnen optreden tegen schendingen van de integriteit. De manager moet hiervoor aan twee belangrijke gebieden aandacht besteden: een integere cultuur creëren en behouden en de handhaving van integriteit bij (vermoedens van) integriteitsschendingen. Spoor en Sinnema benoemen diverse manieren en momenten waarop middenmanagers hun belangrijke taak kunnen vormgeven.

*Edgar Karssing* en *Marijn Zweegers* stellen in *hoofdstuk 9* dat dilemmatrainingen en bewustwordingssessies die zich beperken tot integriteitsvraagstukken herkennen en daarover leren nadenken, een belangrijk aspect van integriteit laten liggen. Moreel nadenken is niet genoeg, je moet je oordeel ook in handelen omzetten. Daar is moed voor nodig. Ze definiëren

morele moed als: de moed om te doen wat je moreel juist acht, ondanks de aanwezigheid van gevaar. Moed slaat de brug tussen denken en doen.

Morele moed kan als praktische vaardigheid worden versterkt door oefening in de praktijk. Karssing en Zweegers bespreken drie be-moed-igende oefeningen die ambtenaren helpen nee te zeggen, lastige kwesties aan de kaak te stellen en gevoelige zaken te agenderen.

*Marijn Zweegers is hoofd van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

Contact: [m.zweegers@integriteitoverheid.nl](mailto:m.zweegers@integriteitoverheid.nl)

*Edgar Karssing is als universitair hoofddocent Beroeps-ethiek en integriteitsmanagement verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.*

Contact: [e.karssing@nyenrode.nl](mailto:e.karssing@nyenrode.nl)

## Literatuur

- Dragt, Th., L. Spaans en J. Peters (red.)(2004), *'Een beetje integer bestaat niet' Bundel ter nagedachtenis van Ien Dales*, Den Haag: CAOP
- Graaff-Nauta, D. de (1996), 'Relatie politiek – bestuurlijke integriteit', in: Studievereniging Dorknoper, *Bestuurlijke integriteit. Het gelijk van Ien Dales?*, Groningen: Dorknoper.
- Herweijer, M. (1996), 'Inleiding: te paard of te voet?', in: Studievereniging Dorknoper, *Bestuurlijke integriteit. Het gelijk van Ien Dales?*, Groningen: Dorknoper.
- Heuvel, J. van den, en L. Huberts (1994), 'Sociale wetenschap en bestuurlijk machtsbederf', in L. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*, Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Huberts, L. (1996), 'De essentie en achterkant van het gelijk', in: Studievereniging Dorknoper, *Bestuurlijke integriteit. Het gelijk van Ien Dales?*, Groningen: Dorknoper.
- Hoekstra, A., en M. Kaptein (2011), 'Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen', *Bestuurswetenschappen*, nr. 4., blz. 32-51.
- Niessen, R. (2009), 'Terugblik bij een jubileum dat iedereen vergeten is', in: E. Karssing en M. Zweegers (red.), *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag: BIOS.
- Studievereniging Dorknoper (1996), *Bestuurlijke integriteit. Het gelijk van Ien Dales?*, Groningen: Dorknoper.

# DALES HAD GELIJK EN ONGELIJK

## 1 INLEIDING

Confucius legde duizenden jaren geleden bij zijn beschouwingen over de overheidsorganisatie al sterk de nadruk op het bijbrengen van morele principes bij bestuurders en ambtenaren. Hij noemde dat 'Tê', te vertalen als besturen met morele kracht.<sup>[1]</sup> Ien Dales – en haar ambtenaren die de speech hadden geschreven – deden een soortgelijk appèl in haar beroemde rede uit 1992 voor de jaarvergadering van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.<sup>[2]</sup> Integriteit en het tegengaan van machtsbederf stonden centraal in haar speech. Minister Dales sprak over machtsbederf als een sluipend virus dat zich in de structuur van de overheid kan nestelen. Dit vormt een voedingsbodem voor ambtsmisbruik. 'De bestrijding daarvan vraagt meer dan een incidentenpolitiek. Het vraagt om permanente waakzaamheid van de politieke

en ambtelijke top, zowel bij het rijk als lokale overheden'.

Het prachtige thema '20 jaar na Ien Dales' biedt de mogelijkheid eens goed terug te blikken en vooruit te kijken op het terrein van integriteit. De volgende artikelen zijn verplichte literatuur in het vak 'De overheid als arbeidsorganisatie' aan de Universiteit van Amsterdam: 'Het ongelijk van Ien Dales' van professor Bovens<sup>[3]</sup> en 'Het gelijk van Ien Dales' van Karssing en Hoekstra<sup>[4]</sup>. Bestudering van beide artikelen brengen mij tot de conclusie dat de waarheid – zoals vaker het geval is – in het midden ligt: Ien Dales had gelijk én ongelijk. Als aandachtstrekkingen doen de titels het natuurlijk goed, maar ze zijn ongenueanceerd: Ien Dales had opvattingen over meerdere elementen van integriteit. De vraag is dan natuurlijk: waarin precies had de voormalig minister dan gelijk of ongelijk?

[1] Confucius, Analects II.3.

[2] Toespraak van de minister van Binnenlandse Zaken, drs C.I. Dales, op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 12-13 juni 1992 te Apeldoorn.

[3] Bovens, M., *Het ongelijk van Ien Dales*, Bestuurskunde 2006-1.

[4] Karssing, E., Hoekstra, A., *Het gelijk van Ien Dales, in Kok en Van der Maas, Zuiver op de graat*, 2006.

Een paar elementen worden uitgelicht in dit hoofdstuk. Allereerst het binaire karakter van integriteit ('een beetje integer kan niet'). Waarschijnlijk gekozen als retorisch sterke oneliner voor de speech, maar bij nadere bestudering begint de uitspraak te wankelen. Ten tweede signaleerde Dales een toenemend risico op systematische corruptering en riep ze op tot permanente waakzaamheid op dit terrein.

Mijn conclusie is dat het begrip integriteit veel elastischer is dan door Dales werd gesuggereerd. Daarnaast zie ik geen systematische corruptering van de publieke zaak, maar geeft een historische excursie voldoende aanleiding om permanent alert te blijven.

## 2. EEN BEETJE INTEGER KAN NIET

De woorden waarmee Dales de speech afsloot luiden: 'De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje integer kan niet.' Twintig jaar na dato is de overheersende opvatting dat deze stelling niet met succes stand kan houden. Allereerst is integriteit tegenwoordig een veelomvattend begrip. Waar het in het verleden vooral ging om corruptie en fraude, gaat het tegen-

woordig ook om verschillende soorten plichtsverzuim en hoge restaurantrekeningen – de bonnetjes –, nevenfuncties, aanbestedingen, etcetera. Daarnaast is tegenwoordig nauwelijks omstreden dat integriteit afhankelijk is van tijd, plaats en persoon. Een aantal jaar geleden waren nevenactiviteiten geen integriteitsissue, nu wel. Hetzelfde geldt voor de bonnetjes en het netjes aanbesteden. Wat in Nederland niet integer is, kan in andere landen volstrekt geaccepteerd zijn. Wat wij nepotisme noemen, is in sommige landen gewoon integer zorgen voor je eigen familie. In Nederland is het bestuurders en ambtenaren niet toegestaan grote zakelijke belangen te hebben, terwijl er ook landen zijn waarin het uitzonderlijk is als bestuurders of ambtenaren er géén grote zakelijke belangen op nahouden.

Integriteit is ook sterk verbonden aan de persoon en de cultuur waarin de persoon zich begeeft. Illustratief voor de rekbaarheid van het begrip is de uitspraak van Willem Scholten, de voormalige baas van het Rotterdamse Havenbedrijf, die tijdens een interview over de bekende rechtszaak over corruptie aangaf: 'In principe was ik ambtenaar, maar ik heb me nooit ambtenaar gevoeld.' En: 'Er zat een enorme spagaat tussen de politieke verantwoordelijkheid en het commercieel

handelen. Toen vond ik de vrijheid die ik kreeg een prettige manier van werken. Nu, in 2010 zeg ik: ik had mij veel ellende kunnen besparen. Hadden ze mij maar beter gecontroleerd.' Met andere woorden: in het zakelijke domein is het volstrekt normaal om dit soort dingen te doen in zijn ogen. In het publieke domein ligt dat blijkbaar anders. Dit deed me denken aan het boek van Jane Jacobs, 'Systems of survival, dialogues on the moral foundations of politics and commerce'<sup>[5]</sup> ('Handel en bestuur: twee stelsels'). Zij schetst twee tegenovergestelde overlevingssystemen van de mensheid: een publiek en een privaat overlevingssysteem, respectievelijk het Wachtersyndroom (ontleend aan Plato) en het Handelssyndroom. Het wachtersyndroom kent zijn oorsprong onder andere in het beschermen van het leefgebied, terwijl het handelssyndroom voortkomt uit een unieke menselijke eigenschap: de handel. Wachters werken bij leger, politie, rechterlijke macht; het handelssyndroom is van toepassing op bijvoorbeeld kooplieden en ambachtlieden. Jane Jacobs stelt dat beide overlevingssystemen hun eigen ethiek hebben opgebouwd. De waarden van het private syndroom (van het bedrijfsleven), verschillen geheel van die van het publieke syndroom. Ze plaatst de verschillen scherp tegenover elkaar. Geen macht uitoefenen versus geen handel drijven of winst maken, eerlijk zijn versus gehoorzaam zijn, concurreren versus loyaal zijn, optimistisch zijn versus fatalistisch zijn, innovatief zijn versus zich schikken in de traditie, contracten respecteren versus wraak nemen, etcetera. Beide overlevingssystemen zijn nodig in een samenleving. Als het wachtersyndroom teveel overheerst, dan resulteert dat in staats-socialisme, overheerst het handelssyndroom, dan krijg je maffiose praktijken. De twee systemen moeten

[5] Jane Jacobs, 'Systems of survival, dialogues on the moral foundations of politics and commerce', Random House, 1992.

elkaar in evenwicht houden. Ook moeten de ethische fundamenteen niet te veel door elkaar gaan lopen. Dat leidt volgens Jacobs onherroepelijk tot corruptie. Een goed voorbeeld is dat het in de watten leggen van klanten in het bedrijfsleven gebruikelijk is. Het idee erachter is dat opdrachten moeten worden 'ge Gund' aan relaties. Dit staat in scherp contrast met de eisen aan rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid bij overheidsaanbestedingen. Het gunnen van opdrachten aan bevriende relaties is bij de overheid – als het goed is – niet aan de orde.

Bestuur	Handel
Zie af van koehandel	Zie af van geweld
Toon daadkracht	Kom tot vrijwillige overeenstemming
Wees gehoorzaam en gedisciplineerd	Sta open voor inventiviteit en vernieuwing
Wees loyaal	Concurreer
Respecteer gezag	Respecteer contracten
Neem wraak	Wees ondernemend
Misleid in het belang van de taak	Wees kritisch in het belang van de taak
Zorg voor uiterlijk vertoon	Wees zuinig

Jacobs wijst erop dat commercialisering van de politiek net zo gevaarlijk is als het politiseren van het zakenleven. Voorbeelden hiervan zijn er in overvloed. Bedrijven die het publieke geweldsmonopolie verweren, zoals destijds de Verenigde Oost-Indische Compagnie, de voormalig premier Berlusconi, die naast grote zakelijk belangen ook de media en de publieke sector 'in handen had', of het campagnefinancieringssysteem in de VS. En politisering van het zakenleven: het communistische systeem van staatsbedrijven die door de staat opgelegde targets moeten halen.

Met andere woorden: de normen en waarden binnen het publieke domein zijn écht van een ander karakter – en veel strenger – dan in het private domein. Tenslotte leert de praktijk dat ook afhankelijk van de persoonlijkheidsstructuur opvattingen over en attitudes ten aanzien van integriteit kunnen verschil-

len. Ook in dit opzicht heeft het concept integriteit afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt. Onderstaande praktijkcase van Jan Willem Kradolfer – organisatie adviseur bij WagenaarHoes – illustreert deze ontwikkeling.

## Praktijkcase: De directie van een grote toezichthoudende organisatie

Tijdens een teamsessie voor een tiental directeuren van een grote toezichthoudende instelling gaat de discussie over 'integriteit'. Het blijkt dat de manier waarop de deelnemers kijken naar integriteit sterk verschilt. Dat is goed beschouwd niet zo verwonderlijk, maar wel complicerend omdat in deze organisatie integriteit als kernwaarde is benoemd.

In deze sessie staat centraal hoe mensen verschillend gedreven worden. Met behulp van Management Drives® bekijkt men de individuele testuitslagen. Het is gebaseerd op de theorie van Robert Graves, waarmee via een zestal kleuren evenzoveel drijfveren in beeld gebracht zijn.



geel  
is de drijfveer die wil analyseren,  
begrijpen en doorgronden



groen  
is de drijfveer die mensen en sociale  
verbanden voorop stelt



oranje  
is de drijfveer die vooruitgang,  
resultaten en prestaties wil laten zien



blauw  
is de drijfveer die zekerheid en  
duidelijkheid wil creëren



rood is de drijfveer die staat voor durf,  
tempo en kracht



paars  
is de drijfveer die veiligheid en  
thuisgevoel zoekt



Voor integriteit blijkt dat deelnemers afhankelijk van hun eigen belangrijkste drijfveren dat begrip geheel anders duiden:

*Wat betekent integriteit in termen van attitude voor mensen met:*

- Rood: dat je je collega's nooit laat vallen.
- Blauw: dat je je aan de regels houdt.
- Oranje: dat je informatie deelt over je eigen agenda, geen 'kaarten voor de borst'.
- Groen: dat je eerlijk met je eigen én met andermans emotie omgaat.
- Geel: dat je voor jezelf (en de rest van de organisatie) consistent bent in strategie en gedrag.
- Paars: dat je je rekenschap geeft van de kwetsbaarheid van anderen

Maar hoe zit het nu met de instelling zelf? Hoe staat die tegenover integriteit? De organisatiecultuur in deze organisatie is zeer sterk 'blauw' gedreven. Integriteit in deze instelling krijgt namelijk eigenlijk alleen inhoud via de 'blauwe' drijfveer met als adagium: integriteit is je houden aan de afgesproken regels. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor eenzelfde zeer 'blauwe' invulling van andere 'polderwoorden', die als 'kernwaarden' zijn geformuleerd:

- Commitment: wij houden ons aan afspraken
- Professionaliteit: wij passen regels en afspraken systematisch toe
- Openheid: wij zijn transparant en controleerbaar in ons handelen

Dit blijkt een eyeopener in optima forma, met twee belangrijke conclusies.

1. Wat zij constateerden was dat ze de kernwaarde integriteit ieder een persoonlijke invulling gaven, en niet van elkaar wisten dat ieder er een andere betekenis aan kan geven. Dat maakt het ingewikkeld als je als directieteam samen de organisatie op een integere manier wilt sturen.
2. Integriteit krijgt pas echt inhoud als je weet vanuit welke drijfveer en attitude jijzelf én anderen ernaar kijken en ernaar handelen. Het ongemak van directieleden om goede invulling te geven aan de door de organisatie verordonnerde definitie (op een enkele blauw gedreven directeur na) strookt niet met de wijze waarop ieder zélf integriteit beleeft.

Het blijft altijd een kwestie van perspectief. Het is van belang om te weten wat mensen drijft en in beweging brengt. Woorden kunnen voor de één dan ook heel wat anders betekenen dan voor de ander, afhankelijk van eigen attitude en drijfveer.

Integriteitsvraagstukken hebben altijd met taal, eigen invulling en betekenis geven te maken, waarbij jôuw manier van invullen voor jouzélf vanzelfsprekend is. Maar er zijn ook andere perspectieven.

Het bovenstaande toont duidelijk aan dat het begrip integriteit afhankelijk is van tijd, plaats en persoon, en verschilt tussen privaat en publiek domein. De bi-

naire opvatting over integriteit zoals die in de speech van minister Dales naar voren kwam, ligt ver af van de realiteit.

### 3. PERMANENTE WAAKZAAMHEID

Oproepen – zoals minister Dales deed – tot permanente waakzaamheid op het gebied van integriteit zijn van alle tijden. Zijn er bewijzen voor een hoger risico van systematische corruptering? Ik zie ze niet. Maar twintig jaar na de waarschuwing van minister Dales heeft deze nog steeds een grote actualiteit. Zolang er ambtenaren worden veroordeeld voor corruptie of klokkenluiders door een departement worden uitgeschakeld, is die waakzaamheid geboden. Ook al staat Nederland zevende in de lijst van Transparency International als een van de minst corrupte landen ter wereld<sup>[6]</sup>; op dit terrein kunnen we niet achterover leunen.

De uitspraken van de rechtbank Den Bosch over de Limburgse corruptiezaak zijn illustratief. In deze zaak vlogen ambtenaren naar Monaco voor de Grand Prix, namen ze contant geld aan en lieten ze hun tuin opknappen op kosten van de Limburgse wegenbouwer.<sup>[7]</sup> Het omkopen van ambtenaren schaadt het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Ten aanzien van de omgekochte ambtenaren oordeelt de rechtbank dat integriteit van ambtenaren tot de fundamenteën van de rechtsstaat behoort. ‘Het maatschappelijk belang van een onkreukbare overheid is groot. De leden van de samenleving moeten er zonder meer op kunnen vertrouwen dat ambtenaren hun positie niet misbruiken ten behoeve van hun privébelang. Tegen ambtenaren die opzettelijk en voor eigen gewin het vertrouwen in de overheid schaden, moet dan ook doeltreffend en passend strafrechtelijk worden opgetreden.’

[6] Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2011. Nederland staat op 7e plaats van minst corrupte landen.

[7] Rechtbank 's-Hertogenbosch, 19-01-2011, Parketnummer: 01/993202-09.

Ik zie geen systematische corruptering, maar wel een voortdurende stroom van integriteitsincidenten, die erg schadelijk zijn voor het beeld van de overheid: het COA, Vestia, een Schiedamse burgemeester, een staatssecretaris van Defensie die zijn eigen gedragscode over relaties op het werk schond, en zo kan ik nog wel even doorgaan.

Ook als er weinig reden is om te veronderstellen dat het in Nederland bergafwaarts gaat met integriteit, leert de geschiedenis ons dat het niet vanzelf spreekt dat dit ook het geval zal blijven. Terugval is mogelijk. Een korte historische uitweiding is illustratief.

Plato schetste in zijn ‘De Staat’ een dialoog met Socrates over de rechtvaardige staat<sup>[8]</sup>. Hij spreekt over een klasse van Guardians, de Wachters. Zij worden puur op merites geworven en speciaal getraind voor de publieke dienst. Deze Wachters mogen geen eigendom hebben of verwerven zodat ze niet in de verleiding komen om integriteitsschendingen te begaan of zich in te zetten voor hun eigenbelang of een specifiek deelbelang (zie ook de vorige paragraaf met de bespreking van het wachtersyndroom). Maar – en daar slaat Socrates door – zij mogen ook geen eigen vrouwen hebben en moesten de banden met hun gezin breken. Want, volgens Socrates overheerst anders het naar hun huis slepen van spullen van anderen en het bouwen van hun eigen huishouding. En dat gaat ten koste van de algemene orde. Natuurlijk is dit geen reëel beeld, maar wel een interessante denkexercitie, die blootlegt wat de essentie is van staatsvorming. Volgens Plato moet een overheid voortdurend ingaan tegen nepotisme en deelbelangen, en zich inzetten voor het algemeen belang. Met andere woorden: de overheid moet zich permanent inzetten voor integriteit.

[8] Plato, De Staat, vertaling Koolschijn, 2009.

De geschiedenis van de staatsvorming en de ontwikkeling van de moderne overheidsorganisatie, worden subliem beschreven door Francis Fukuyama in zijn boek 'De oorsprong van de politiek'<sup>[9]</sup>. Volgens Fukuyama is nepotisme een sociale en biologisch gefundeerde realiteit en een van de meest constante factoren in de menselijke politiek. De menselijke neiging om diensten te bewijzen aan vrienden en familie keert steeds terug als zij niet krachtig wordt ontmoedigd. Instituties zijn in zekere zin onnatuurlijk. Als ze niet meer functioneren, vallen ze terug in oudere vormen van sociabiliteit. De afgelopen 2000 jaar is volgens Fukuyama een patroon te herkennen van spanning tussen het 'algemeen belang' en deelbelangen van 'rent seeking' groepen of individuen. Deze spanning overlapt natuurlijk voor een groot deel met wat we tegenwoordig onder integriteit verstaan. De ontwikkeling van een loyale, onpartijdige en integere ambtenarij – benoemd op grond van merites – is hierbij van wezenlijk belang. Fukuyama constateert ook door de eeuwen heen een terugval naar nepotisme. Fukuyama noemt dat herpatrimonialisering. Sterke instituties zijn nodig om weerstand te bieden aan deze natuurlijke neiging tot nepotisme.

Illustraties van de opkomst en verval van sterke instituties kunnen worden gevonden in de geschiedenis van de Chinese overheid aan de ene kant en die van de Mamelukken en het Ottomaanse rijk aan de andere kant. In beide gevallen worden elementen van de Platoonse Wachters opgenomen in reële instituties.

### **China: Weberiaans avant la lettre**

Twee millennia geleden, tijdens de Han Dynastie, werden de eerste bouwstenen voor de moderne overheidsorganisatie gelegd. In de Zhou-periode ontstond

een systeem met topfunctionarissen op basis van verdiensten in plaats van verwantschap. Het ontstond door de druk om belastingen te innen om oorlogen te financieren<sup>[10]</sup>. Het leger dat oorspronkelijk bestond uit aristocraten moest worden uitgebreid met grote hoeveelheden 'gewone' mensen. Hiervoor waren ook administratieve en logistieke diensten nodig en een bureaucratie die in staat was de belastingen te innen. De Chinezen zetten als eerste een moderne overheidsbureaucratie op, met een examineringsstelsel en strikte integriteitsregels, gebaseerd op de leer van Confucius. Dit systeem is nog steeds te herkennen in het Franse examensysteem, dat ook bij de Europese Commissie wordt gehanteerd. Ook kende het systeem een regel van roulatie van ambtenaren, zodat ze zich niet te veel konden vereenzelvigen met een regio (reden voor de hedendaagse roulatiesystemen in de diplomatieke diensten).

Fukuyama stelt dat de Chinese overheidsorganisatie als eerste voldeed aan de kernprincipes van Webers bureaucratie: beambten die onpersoonlijk en op basis van verdiensten worden geworven, een duidelijke hiërarchie, geen onafhankelijke politieke basis voor de ambtenaren, etcetera. Steeds meer werden gedurende de Han Dynastie de functionarissen uit de aristocratie vervangen door ambtenaren in Weberiaanse stijl, ver voor de geboorte van Weber.

In de geschiedenis van Chinese overheidsorganisatie is een slingerbeweging te zien die zich vertaalde naar de overheidsorganisatie. Nu eens overwegend aristocraten, familiebenoemingen en hofbenoemingen; dan weer meer nadruk op verdiensten en onpersoonlijke ondersteuning.

[9] Francis Fukuyama in zijn boek 'De oorsprong van de politiek', 2011.

[10] Fukuyama, p 139.

Een bijzondere positie werd ingenomen door de eunuchen. Traditioneel waren dit de bewakers van de vrouwen van de keizers. Ze hadden geen kinderen en geen nalatenschap, dus werden ze meer vertrouwd. Deze eunuchen zaten dicht tegen Plato's ideaaltypische Wachters aan, maar er was wel castratie voor nodig om ze echt Platoons te krijgen.

### **Arabische en Turkse slaven-ambtenaren**

Paradoxaal genoeg stelt Fukuyama dat het fenomeen van de militaire slavernij een van de moderne elementen is van de islamitische overheden van de negende tot en met de zestiende eeuw. Militaire slavernij kwam er op neer dat er buitenlandse slaven werden geronseld die niet werden opgeleid tot klassieke slaaf maar werden voorbestemd voor een loopbaan als hoge bestuursfunctionaris, officier of ambtenaar. Ze werden op basis van regels en merites geselecteerd en gepromoveerd. Dit bood in de praktijk een oplossing voor het probleem van staatsvorming in de context van sterk tribale gemeenschappen. Deze gemeenschappen waren erg egalitair, consensueel en onhandelbaar; niet in staat om effectief collectief op te treden. In de negende eeuw zette Kalief al-Ma'mun een korps van 4000 Turkse slaven op, die bekendstonden als de Mamelukken<sup>[11]</sup>. Deze Mamelukken vormden een sterk korps van strijders die eigen opleidingen kregen. Slavenmeisjes werden voor hen gekocht en ze mochten geen banden hebben met de lokale bevolking. Alleen loyaliteit aan de kalief gold als belangrijke waarde. Ze mochten geen persoonlijke huishoudens opzetten, waren afgesneden van hun stam en hun familie en daarmee een oplossing van het probleem van nepotisme. Ze mochten ook geen erfenissen nalaten aan hun familie, daarmee sterk lijkend op de Wachters van Plato. Na het verval van de dynastie van al-Ma'mun nam het sultanaat van de Mamelukken in Egypte het systeem

van militaire slavernij over. Zij haalden slaven uit onder andere Centraal Azië, die werden bekeerd tot de islam. De Ottomanen namen dit systeem vele eeuwen later over en verfijnden het.

Het systeem van militaire slavernij raakte in de eerste twee gevallen in verval omdat in de 'onafhankelijke' groepen militairen en ambtenaren, weer eigen vormen van afhankelijkheid aan deelbelangen en verwantschap werden opgebouwd. Mamelukken bouwden ook hun eigen dynastieën op en vormden facties binnen hun groep. Ook zij wilden de positie van hun nazaten en familie versterken. In Egypte namen de Mamelukken zelfs de leiding over de staat over.

De Ottomanen hanteerden in het begin een strenger systeem waarbij de 'Janitsaren' waren gedwongen tot het celibaat en ze geen gezin mochten hebben. Ook de Janitsaren oefenden druk uit om de regels te versoepelen. Medio zestiende eeuw werd hen toegestaan om te trouwen en een gezin op te bouwen. Ze oefenden vervolgens druk uit om ook hun kinderen te laten opnemen in de Janitsaren. De regels werden steeds meer overtreden en promoties werden steeds meer gebaseerd op persoonlijke banden met de leiding van de staat dan op regels en merites. De Janitsaren werden een van de zovele belangengroeperingen in de samenleving.

Fukuyama noemt dit 'hertribalisering'. Nieuwe 'stammen' werden gevormd binnen de groep van Mamelukken. Niet per se gebaseerd op familierelaties, maar ze hadden wel te maken met een diepgewortelde menselijke drang om de belangen van nazaten, vrienden en cliënten te bevorderen en te beschermen tegen de belangen van een onpersoonlijk sociaal systeem.

---

[11] Fukuyama, p. 233.

In andere woorden; niet integer gedrag is de mens helaas eigen, ook bestuurders en ambtenaren. Het is een sociale en biologische realiteit. Dit niet integere gedrag dient door middel van krachtige instituties te worden ontmoedigd.

Elk incident is er een te veel. Bovendien zijn er aanwijzingen dat in tijden van grote bezuinigingen, reorganisaties en economische recessie de integriteit onder druk kan komen te staan<sup>[12]</sup>. Het is derhalve vanuit historisch én hedendaags perspectief van belang dat integriteit permanent hoog op de agenda van bestuurders en ambtenaren staat.

#### 4. INTEGRITEIT IN DE PRAKTIJK

Wat is er afgelopen jaren na de oproep van Dales op het terrein van integriteit gebeurd? Erg veel: gedragscodes, klokkenluidersregelingen, vertrouwenspersonen, Commissie Integriteit Overheid en ontelbare seminars.

Het integriteitsbeleid is zeer breed. Een van de elementen – hoe om te gaan met klokkenluiders – wil ik desalniettemin uitlichten vanwege de actualiteit. Het blijkt dat een goede klokkenluidersregeling een niet-voldoende, maar wel noodzakelijke voorwaarde is voor een integere overheid<sup>[13]</sup>. De ervaringen die we hebben met klokkenluiders is, zoals ik in mijn oratie beschreef, een ontmoeting met de donkere kant van de

overheidsorganisatie. Het is een gebied met dilemma's tussen loyaliteit en integriteit. De kapotte landmijnen, de fraude bij de Europese Commissie, de bouwfraude en de verkeerde veroordeling in de Schiedammer Park-moordzaak waren nooit aan het licht gekomen zonder klokkenluiders. De uitspraak van het Centrale Raad van Beroep van 23 december 2010 over de zaak Spijkers geeft geen fraai beeld van hoe de overheid omgaat met klokkenluiders<sup>[14]</sup>. Zoals Bovens al aangaf was de klokkenluidersregeling onder de maat<sup>[15]</sup>. De rechtsbescherming van de klokkenluiders liet ernstig te wensen over. Meldingen van misstanden werden niet onderzocht en de Commissie Integriteits Overheid geniet weinig vertrouwen. Ik schaar me dan ook aan de zijde van de vele praktijkmensen en wetenschappers die pleiten voor een sterkere klokkenluidersregeling in Nederland. Er is inmiddels een aantal stappen in de goede richting gezet. De klokkenluidersregeling is sinds 2010 verbeterd. De instelling van een advies en verwijspunt, de zogenaamde Commissie Advies Klokkenluiders, is daarnaast een goede aanvulling. De 'vernieuwde' Commissie Integriteit Overheid zou in mijn ogen wel een enigszins activistischere rol kunnen vervullen en een extensieve interpretatie van hun bevoegdheden kunnen aanhangen. Ten slotte zou het voorstel van kamerlid Van Raak e.a. voor het oprichten van een 'Huis voor klokkenluiders' nog eens goed tegen het licht moeten worden gehouden.<sup>[16]</sup> Met name de mogelijke prikkels in dit voorstel om misstanden niet eerst intern aan de kaak te stellen verdienen aandacht.

[12] Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector & CAOP Research, 'Invloed van de bezuinigingen op integriteitsbeleid, Een verkennend onderzoek binnen de (semi-) publieke sector' door drs. A. Hoekstra, drs. Y. Hoogeveen, mr. M. Zweegers.

[13] Nadruk op regels en procedures zijn niet toereikend. Een cultuur van integriteit is niet alleen met behulp van regels te verkrijgen.

[14] Centrale Raad van Beroep, 23 december 2010, 09/5689 AW en 09/5999 AW

[15] Berendsen, L., Bos, A., Bovens, M.A.P., Brandsma, G.J., Luchtman, M.J.J.P. & Pikker, G.K. (2008). Evaluatie klokkenluidersregeling publieke sector

[16] Voorstel van wet van de leden Van Raak, Heijnen, Schouw, Van Gent, Ortega-Martijn en Ouwehand, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders), Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012

## 5. CONCLUSIE

Samenvattend: Ien Dales had mijns inziens geen gelijk in haar binaire opvatting over integriteit, maar dat interpreteer ik als een retorische aardigheid, om de achterliggende boodschap kracht bij te zetten. Duidelijk is dat integriteit sterk afhankelijk is van tijd, plaats en persoon.

Een systematische corrumpering herken ik gelukkig niet. Ien Dales had wél gelijk met haar oproep tot permanente waakzaamheid op het terrein van integriteit. In de geschiedenis van staatsvorming zijn veel gevallen bekend van terugval naar een niet integere overheid. Ook in de huidige overheidsorganisaties komen nog steeds te veel integriteitsschendingen voor. Dit rechtvaardigt een permanente alertheid op dit terrein en het blijven agenderen van het onderwerp alsmede het investeren in sterke instituties. De stappen die afgelopen twintig jaar zijn gezet, momenteel culminerend in versterking van de instituties die zich richten op klokkenluiders, waren noodzakelijk. Een oud Chinees gezegde luidt: elke lange reis begint met een eerste stap. Het is de grote verdienste van voormalig minister Dales dat zij twintig jaar geleden deze eerste stap heeft gezet.

*Roel Nieuwenkamp is directeur Internationale markt-  
ordering en handelspolitiek bij het ministerie van  
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Hij is  
tevens bijzonder hoogleraar op de Ien Dales Leerstoel  
aan de Universiteit van Amsterdam.*

*Contact: [r.nieuwenkamp@uva.nl](mailto:r.nieuwenkamp@uva.nl)*

*Jan Willem Kradolfer is organisatieadviseur bij Wage-  
naarHoes Organiseatieadvies.*

*Contact: [jan.willem.kradolfer@wagenaarhoes.nl](mailto:jan.willem.kradolfer@wagenaarhoes.nl)*

# NAAR EEN SYSTEEMGERICHTE BENADERING VAN INTEGRITEIT

## 1. PAN-EUROPEES ONDERZOEK NAAR CORRUPTIE EN INTEGRITEIT

Een aantal geruchtmakende corruptiezaken in zowel de publieke als private sector heeft duidelijk gemaakt dat het ook in Europa noodzakelijk is om blijvend aandacht te besteden aan corruptiebestrijding. Corruptie ondermijnt goed bestuur, de rechtsstaat en de fundamentele mensenrechten.

In 2011/2012 is in 25 Europese landen een onderzoek uitgevoerd naar het nationaal integriteitssysteem (NIS) van de betreffende landen. Dit gebeurde in opdracht van Transparency International (TI). In tegenstelling tot de andere onderzoeksinstrumenten van TI, is het NIS niet bedoeld om uitspraken te doen over de omvang van corruptie in een

land. Het doel van dit onderzoek was:

- de Europese landen systematisch te analyseren op het aspect van integriteitsborging en corruptiepreventie;
- waar nodig duurzame effectieve hervormingen voor te stellen om het integriteitssysteem te versterken.

Het NIS-onderzoek is uniek vanwege de systeemgerichte benadering van corruptiebestrijding waarbij zowel de publieke als private sector worden onderzocht. De onderzoeksgroep Corruptie en Integriteit van Saxion onderzocht het Nederlandse NIS in opdracht van Transparency International Nederland. Hierbij is gekozen voor een signalerend en inventariserend onderzoek. Dat heeft geresulteerd in een verbeterd inzicht in zowel de kracht als de zwakte van het Nederlandse NIS.

Aan de hand van de door TI ontwikkelde methodologie is in elk land onderzocht in

hoeverre de bestaande wet- en regelgeving, beoogd om corruptie te voorkomen, toereikend is en hoe effectief de uitwerking in de praktijk is. Om dit te kunnen onderzoeken is gebruik gemaakt van primaire en secundaire literatuur, waaronder internationale rapporten. In totaal zijn 46 personen geïnterviewd die werken bij de onderzochte instituties of hier zicht op hebben.

In dit hoofdstuk bespreek ik de bevindingen van deze landenstudie op hoofdlijnen, waarbij ik vooral zal ingaan op die aspecten die duiden op een zekere kwetsbaarheid van het integriteitssysteem. Vervolgens doe ik een aantal concrete aanbevelingen om het nationale integriteitssysteem te versterken. Allereerst leg ik uit wat onder het NIS wordt verstaan.

## 2. OVER HET NATIONALE INTEGRITEITSSYSTEEM (NIS)

TI heeft het NIS-concept ontwikkeld als onderdeel van haar integrale benadering om corruptie tegen te gaan. Volgens de NIS-methode worden de belangrijkste instituties en actoren (pijlers genaamd) in een samenleving onderzocht, zowel op het aspect van interne corruptierisico's als op de wijze waarop zij bijdragen aan de bestrijding van corruptie in de samenleving. Juist het samenspel en de wijze waarop deze instituties interacteren, zijn bepalend voor het bewaken van integriteit in een samenleving. Als uitgangspunt geldt dat deze pijlers enkel goed kunnen functioneren wanneer zij rusten op sterke politiek-institutionele, sociaal-politieke, sociaal-economische en sociaal-culturele fundamenteën.

Een goed functionerend NIS biedt bescherming tegen corruptie als onderdeel van een allesomvattende strijd tegen machtsmisbruik en andere integriteits-schendingen. Echter, wanneer de wet- en regelgeving



in de pijlers tekortschiet en er in de praktijk geen verantwoording over het eigen handelen wordt afgelegd, dan maakt dat de samenleving kwetsbaar voor corruptie.

Deze kwetsbaarheid heeft op haar beurt weer gevolgen voor:

- de kwaliteit van het bestuur;
  - duurzame ontwikkeling;
  - het vertrouwen van de bevolking in de instituties.
- Maar zeker ook voor het moreel bewustzijn van de burger. Het is daarom essentieel te streven naar een zo sterk mogelijk NIS.

TI verstaat onder corruptie: 'misbruik maken van de toevertrouwde macht voor persoonlijk gewin'. Integriteit is een veel ruimer concept dat verder gaat dan de afwezigheid van corruptie alleen en het beste kan worden beschreven als 'moreel aanvaardbaar gedrag'. Dit kan worden begrepen als goed bestuur of het geaccepteerde gebruik van de toevertrouwde macht/bevoegdheden.

Het landelijke NIS-rapport van Nederland beschouwt twaalf 'pijlers' die gezamenlijk het Nederlandse Integriteitssysteem vormen. In sommige landen is er een dertiende pijler: de anticorruptie-autoriteit. In Nederland is er echter geen relevante onafhankelijke

instantie die specifiek belast is met:

- corruptiepreventie in zowel de publieke als private sector (o.a. door middel van educatie);
- en repressie (in samenwerking met de handhavende instanties).

De pijlers die in de Nederlandse studie zijn onderzocht zijn achtereenvolgens:

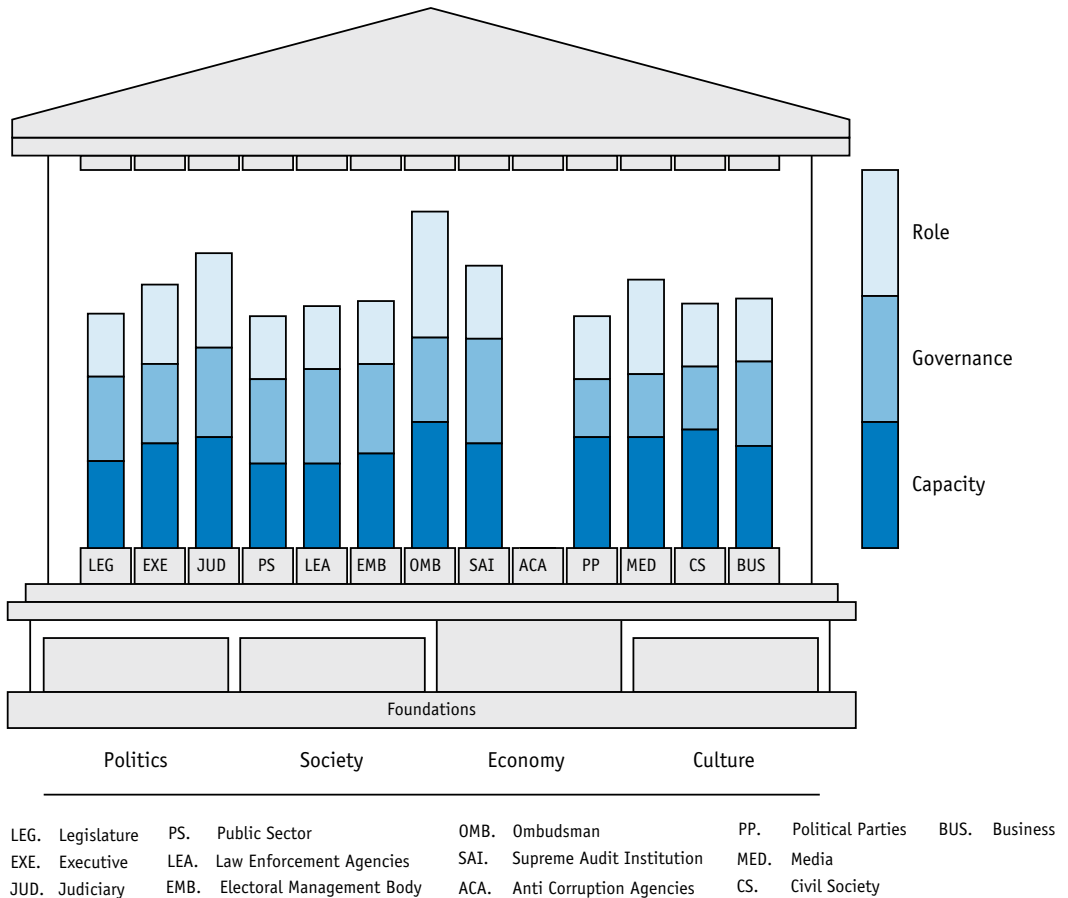
- wetgevende macht (Tweede Kamer);
- uitvoerende macht (regering);
- rechterlijke macht;
- handhavingsinstanties (politie, OM, rijksrecherche);
- publieke sector: ministeries, zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's);
- Kiesraad, Nationale ombudsman, Algemene Rekenkamer;
- media;
- maatschappelijk middenveld;
- politieke partijen;
- bedrijfsleven.

Het rapport toont niet alleen aan in welke specifieke gebieden aanpassingen nodig zijn, het is ook te gebruiken om toepassingen in instituties of sectoren te vergelijken.

De aanbevelingen geven aan hoe Nederland de kwetsbaarheid voor corruptie kan minimaliseren.

## De NIS tempel

### National Integrity System



### 3. SYSTEEMBENADERING

Onderzoek naar corruptie is veelal gericht op de mate waarin corrupte handelingen zich in een land voordoen, dan wel in hoeverre men corruptie als zodanig ervaart (perceptieonderzoek). Wanneer incidenten zich niet voordoen of niet worden ervaren, is dat nog niet voldoende bewijs dat integriteit in het land voldoende is geborgd. De NIS-benadering maakt het

mogelijk te onderzoeken hoe effectief nationale instituties zijn in het voorkomen van corruptie en geeft inzicht in de mate waarin zij een bijdrage leveren aan integriteitsborging. Dit is beoordeeld aan de hand van vooraf bepaalde criteria als:

- voorzieningen en onafhankelijkheid (samen aangeduid als 'capacity');
- transparantie, verantwoordingsbereidheid en integriteit (samen aangeduid als 'governance');

- de wijze waarop de pijler de eigen rol vervult (aangeduid als ‘role’).

Hierbij moet er bij integriteitsschendingen voldoende interne correctie in de pijler mogelijk zijn. Als deze interne correctiemechanismen niet werken, moet externe correctie vanuit een andere pijler plaatsvinden (‘checks and balances’).

Deze interne en externe correctie dienen op elkaar afgestemd te zijn. Het is daarom van belang dat wordt gekeken naar de werking van het systeem van integriteitsborging in de praktijk. Is er sprake van een goed functionerend systeem of worden patronen zichtbaar die duiden op kwetsbaarheid voor corruptie en/of andere schendingen van integriteit?

## 4. HET NEDERLANDSE NIS

De voornaamste conclusie is dat het Nederlandse NIS relatief sterk is. Dat neemt niet weg dat bij elke afzonderlijke beoordeling aspecten naar voren zijn gekomen die nadere aandacht verdienen. Dit omdat zij op termijn toch een risico zouden kunnen vormen voor effectieve corruptiebestrijding.

Het zou voor de hand liggen om in dit hoofdstuk enkel in te gaan op die pijlers die deel uitmaken van de openbare sector. Echter, in het Nederlandse rapport is juist naar voren gekomen dat een zwakte in het NIS daarin gelegen is dat de diverse pijlers ieder voor zich en op eigen wijze met corruptiebestrijding en integriteitsbevordering bezig zijn, zonder kennis en ervaring over corruptierisico’s uit te wisselen.

Bij corrupte handelingen en schendingen van integriteit zijn vaak verschillende partijen betrokken. Het is daarom niet alleen van groot belang te komen tot een beter begrip van ieders rolomvatting in het NIS, ook is cruciaal dat de publieke en private sector over en weer inzicht krijgen in:

- corruptierisico’s die de eigen en de andere sector kenmerken;
- de onderlinge samenhang van pijlers;

- systeemgerichte aanpak van corruptie.

Ook dient het beleid gericht te zijn op zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers, terwijl nu de prioriteit vooral ligt bij de integriteit van de ambtenaren. Bovendien is meer aandacht nodig voor de rolomvatting en integriteit van waakhonden zoals de media en het maatschappelijk middenveld.

Een enkele focus op de eigen organisatie en de daar werkzame personen kan leiden tot een tunnelvisie en gebrek aan zicht op de reële risico’s.

Met deze uitkomst in het achterhoofd, ga ik in deze paragraaf in op die aspecten die het Nederlandse NIS kwetsbaar maken, zowel binnen als buiten het domein van de openbare sector.

### Ontbrekende wetgeving

Hoewel sinds 2005 wetgeving tot stand is gekomen die erop is gericht corruptie te voorkomen en integriteit te beschermen, is er een aantal terreinen waarop de wetgeving tekortschiet. Zodanig dat meerdere pijlers en het NIS als geheel gevaar lopen.

Zo biedt de huidige wetgeving geen adequate bescherming aan klokkenluiders. Daardoor is het risico groot dat men er bij een vermoeden van een misstand van afziet om hiervan melding te maken, omdat melding grote negatieve gevolgen kan hebben voor de melder. Een aantal bekende klokkenluiderszaken heeft aangetoond dat de gevolgen voor werk en privé vergaand kunnen zijn. De huidige klokkenluidersregeling heeft deze beeldvorming niet weggenomen. Dit punt van kritiek geldt voor alle pijlers in het NIS.

Een tweede voorbeeld van gebrekkige wetgeving betreft de financiering van politieke partijen. Het wetsvoorstel over deze financiering heeft enkel betrekking op de politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in de Eerste of Tweede Kamer en geeft hoge drempelwaarden voor het openbaar maken van giften. Bovendien komt het toezicht niet te liggen bij een onafhankelijke instantie. Deze beperkte regulering van financiering van politieke partijen vormt een groot risico voor de integriteitsborging binnen poli-

tieke partijen en daarmee voor de eerlijke politieke besluitvorming.

Een derde gebrekkige wet, die meerdere pijlers raakt, is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). In de praktijk blijkt het recht op informatie vaak niet te worden toegekend; overheidsinstanties reageren veelal niet, of niet tijdig, op verzoeken van journalisten of burgers. Het is onduidelijk of de wetgever hier werk van gaat maken.

Een vierde punt van zorg op het gebied van wetgeving, is het ontbreken van spelregels voor lobbyisten. Er is geen enkel zicht op de schaal waarop en de mate waarin lobbyisten invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming. Dit vormt een risico voor de onafhankelijkheid van de pijlers wetgevende macht, uitvoerende macht en publieke sector.

### **Integriteitsbevordering voert de boventoon; anticorruptie-autoriteit ontbreekt**

Opvallend aan het Nederlandse NIS is dat de aandacht vooral uitgaat naar de positieve boodschap van integriteitsbevordering en dat er minder aandacht is voor de negatieve boodschap om corruptie tegen te gaan. Zo zijn er diverse wetten gericht op de integriteit van de ambtenaar. Ook de zelfregulering in de publieke en private sector richt zich vooral op het bevorderen van integriteit. Tevens is er bewust voor gekozen om het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) op te richten, dat overheden ondersteunt bij het opzetten en implementeren van hun integriteitsbeleid, maar kent Nederland geen echte anticorruptie-autoriteit. Een instantie met zowel een preventieve, educatieve als repressieve anticorruptie-aanpak ontbreekt, maar zou een oplossing vormen voor de nu te gefragmenteerde omgang met meldingen van misstanden. Immers, de huidige klokkenluidersregeling werkt niet en de Commissie Integriteit Overheid (CIO) biedt geen adequate mogelijkheid om misstanden te onderzoeken. Bovendien zijn hier enkel meldingen mogelijk op het niveau van de Rijksoverheid, geen meldingen die betrekking hebben op lokale overhe-

den. Personen die misstanden willen melden, moeten dat in de meeste gevallen overigens eerst intern doen, alvorens het CIO hier aan te pas komt.

Het Advies- en Verwijspunt Klokkenluiders dat in het najaar van 2012 van start gaat, zal klokkenluiders uit de publieke en private sector ondersteunen en adviseren maar heeft zelf geen onderzoeksbevoegdheid. Daarnaast kunnen misstanden worden gemeld via 'M.' (Meld Misdaad Anoniem) of door contact op te nemen met de handhavende instanties. Een vergelijkbaar meldpunt voor personen in de private sector ontbreekt.

Deze wirwar aan instanties veroorzaakt veel onduidelijkheid over de manier waarop misstanden kunnen worden gemeld. Juist vanuit het systeemdenken is het voorstelbaar dat één organisatie de regie neemt, het integriteitssysteem monitort en beleidsconsequenties vooral beziet op systeemniveau.

Uit het onderzoek is ook naar voren gekomen dat overheidsorganisaties, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven nauwelijks gezamenlijke anticorruptie-initiatieven ontplooiën. De recente corruptieschandalen en de perceptie bij de Nederlandse bevolking dat corruptie in Nederland is toegenomen, rechtvaardigen nieuwe aandacht voor maatregelen specifiek gericht op het opsporen en aanpakken van corruptie, naast de reeds bestaande activiteiten gericht op integriteit.

### **Corruptieonderzoeken en corruptievervolgning lastig in de praktijk**

De regering en handhavende instanties besteden wel enige aandacht aan corruptie. Sinds de Nota Corruptiepreventie uit 2005 zijn veel anticorruptie maatregelen genomen en wetswijzigingen doorgevoerd. Inmiddels maakt de strijd tegen corruptie deel uit van de bredere aanpak van financieel-economische criminaliteit. Hiertoe zijn onder andere extra middelen aan de handhavende instanties ter beschikking gesteld. Het beeld ontstaat dat opsporing en vervolging van corruptie nog voor verbetering vatbaar zijn. Zo is

bijvoorbeeld onduidelijk of in Nederland wel daadwerkelijk aangifte wordt gedaan bij een vermoeden van mogelijk corrupte gedragingen, in de eigen organisatie of elders. Bovendien blijft de bewijsvoering bij corruptie een lastig punt waardoor gevallen van corruptie regelmatig strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk onder een andere noemer worden afgedaan.

Daar komt bij dat er nauwelijks sprake is van centrale registratie van corruptievolvingen en –veroordelingen. Daardoor is er geen zicht op de omvang van corruptie in Nederland en van buitenlandse corruptie zo mogelijk nog minder.

### **Interne en onafhankelijke onderzoeksbureaus**

Bij signalen van integriteitsschendingen of vermoedens van corruptie schakelen organisaties in toenemende mate interne of onafhankelijke onderzoeksbureaus in om de feiten in kaart te brengen en helderheid te verschaffen. Dit heeft een aantal voordelen:

- onderzoeken kunnen snel worden uitgevoerd;
- vermoedens worden eerder onderzocht doordat de drempel voor het inschakelen van dergelijke bureaus lager is dan het inschakelen van een officiële handhavende instantie.

Maar er zitten ook nadelen aan:

- de omvang van corruptie wordt moeilijker zichtbaar;
- we leren er minder van;
- de rechtszekerheid van aangesproken mensen is onvoldoende verzekerd;
- indien de handhavende instanties in een later stadium alsnog worden betrokken, kan bewijs verloren zijn gegaan;
- door de zaak privaat op te pakken zonder melding te doen en zonder overleg met het strafrechtelijke deel van de keten dat corruptie moet tegengaan, wordt de keten doorbroken en is ketenbreed inzicht en gecoördineerde aanpak niet meer mogelijk.

### **Arbeidsrechtelijke afdoening bij corruptie**

Veel mogelijke corruptie-incidenten binnen overheidsorganisaties worden uiteindelijk (privaat) afgehandeld in de arbeidsrechtelijke sfeer. Zo kan snel worden gewerkt en zijn geen strafrechtelijke procedures nodig. Nadelen hiervan zijn:

- corruptie-incidenten worden niet zichtbaar;
- men kan uit deze wijze van afdoening moeilijker lering trekken;
- een ambtenaar die een strafbare handeling heeft begaan kan vrij eenvoudig zijn werkzaamheden elders uitoefenen, hij kan immers een verklaring omtrent goed gedrag overleggen.

Hierdoor ontstaat het risico dat corrupt gedrag onopgemerkt voortwoekert. Een vergelijkbare situatie komt overigens voor in de private sector, wanneer voor corrupte werknemers de gebruikelijke ontslagprocedure wordt gevolgd.

### **Vertrouwen een sleutelbegrip**

Een ander opvallend aspect van het Nederlandse NIS is dat, waar het de integriteitsborging betreft, ‘vertrouwen’ vaak als sleutelbegrip naar voren komt. Over het algemeen hebben Nederlanders in hoge mate vertrouwen in elkaar en in officiële instanties.

De wijze waarop een pijler functioneert, beïnvloedt direct het vertrouwen dat hierin wordt gesteld. Dit bleek onder andere uit de daling van het vertrouwen in de rechterlijke macht na een aantal geruchtmakende justitiële en rechterlijke dwalingen.

Anderzijds wordt dit vertrouwen stilzwijgend geacht aanwezig te zijn. Zo wordt bij de financiële en zakelijke belangen van bewindspersonen enkel transparantie geboden wanneer de Tweede Kamer uitdrukkelijk te kennen geeft geen vertrouwen te hebben in de gekozen constructie. Ook het vertrouwen in rechters wordt verondersteld aanwezig te zijn. Bij zwaarwegende gronden die de onafhankelijkheid van de rechter in twijfel trekken, kan men gebruik maken van het recht tot wraken.

Dit vertrouwen, zo blijkt ook uit de analyse van de

fundamenten van het NIS, is in Nederland dus essentieel voor de borging van integriteit. Tegelijkertijd moet er een goede balans zijn tussen vertrouwen en controle. Wanneer effectieve controle ontbreekt, kan het vertrouwen bij het minste of geringste incident verloren gaan.

### **Risico's van de economische crisis voor het integriteitssysteem**

Des te belangrijker is de constatering dat binnen diverse pijlers zorgen bestaan over de gevolgen van de economische crisis en bezuinigingen. Hierbij moeten we onderscheid maken tussen:

- de zorgen over het adequaat kunnen uitoefenen van de eigen taak als gevolg van de bezuinigingen, zoals in het geval van de pijlers Algemene Rekenkamer en de rechterlijke macht;
- het vertrouwen van Nederlanders in instituties, dat onder druk kan komen te staan nu crisis en bezuinigingen voelbaar worden.

De afgelopen jaren hebben de diverse pijlers in Nederland veel geïnvesteerd in het ontwikkelen en implementeren van integriteitsbeleid. Eerst met 'hard controls' (wet- en regelgeving), later kwam er ook aandacht voor de 'soft controls' (cultuur, bewustwording, elkaar aanspreken).

Uit dit onderzoek is gebleken dat de stand van zaken van deze integriteitszorg grote verschillen vertoont per pijler, maar ook tussen de organisaties die tot die pijler behoren.

In het algemeen geldt voor alle pijlers dat er van echte verankering van het integriteitsbeleid nog geen sprake is. Hier lijkt het beeld te ontstaan dat men het in Nederland moeilijk vindt om openlijk over de eigen en elkaars integriteit te spreken en om elkaar op niet-integer gedrag aan te spreken. Wel spreken pijlers elkaar aan op niet-integer gedragingen.

Echter, juist nu de economische crisis in de meeste pijlers voelbaar wordt, komen er ook signalen dat organisaties integriteit niet meer de hoogste prioriteit geven. Hieruit blijkt dat integriteit nog veelal wordt

gezien als 'iets extra's' en niet als een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van een organisatie. Het moge duidelijk zijn dat een dergelijke opvatting grote risico's met zich meebrengt.

De tijd zal uitwijzen welk effect de economische crisis en de bezuinigen in Nederland op de genoemde borging hebben. Duidelijk is dat ze ook de media raken, die al in financieel zwaar weer verkeren, onder andere door het teruggelopen aantal leden van de publieke omroep en het slinkende aantal krantenabonnees. Hiervan gaat een extra risico uit; de media vervullen immers als enige de waakhondfunctie ten opzichte van zowel alle andere pijlers als de eigen pijler.

### **Waakhondfunctie en voorbeeldrol**

Het Nederlandse NIS heeft een aantal waakhonden die alle op geheel eigen wijze andere pijlers in de gaten houden en mogelijke integriteitsschendingen binnen die pijlers signaleren en bekendmaken.

Zo vervullen de Nationale ombudsman, de media en het maatschappelijke middenveld ieder op geheel eigen wijze een belangrijke en effectieve rol in het monitoren van gedragingen van overheids- en private organisaties. Zij vormen zo een belangrijk (extern) correctiemechanisme in het NIS om niet-integer gedrag van andere instituties te signaleren.

Enig risico schuilt echter wel in het feit dat deze waakhonden relatief weinig aandacht besteden aan de eigen integriteit. Er is slechts in beperkte mate sprake van een eigen integriteitsbeleid en in de praktijk leggen deze pijlers hier ook weinig verantwoording over af. Dit brengt risico's met zich mee voor de eigen integriteitsborging, maar geeft ook blijk van een ontbrekend bewustzijn voor het vervullen van een voorbeeldrol.

Zo'n constatering geldt ook voor de Tweede Kamer. Het is van belang dat dit hoogste orgaan in de democratie laat zien de eigen integriteit prioriteit te willen geven.

### **Nevenfuncties: zowel pluspunt als risico**

Een vast onderdeel van het integriteitsbeleid binnen de pijlers die deel uitmaken van het openbaar bestuur, is de verplichte registratie van nevenfuncties. De gedachte daarbij is inzichtelijk te maken of er sprake is van mogelijke belangenverstremming wanneer iemand meerdere functies vervult.

Voor verschillende pijlers geldt als uitgangspunt dat de binnen die pijler werkzame personen onafhankelijk hun werk kunnen uitoefenen, zonder het zicht op de maatschappij te verliezen. Tot voor kort werden nevenactiviteiten daarom gezien als een manier om voeling te houden met wat er leeft in de maatschappij. Dit was bijvoorbeeld het geval bij rechters, hen werd eerder verweten te veel in een 'ivoren toren' te vertoeven.

Later ontstond de overtuiging dat nevenactiviteiten een risico voor de integriteitsborging zouden kunnen zijn. Uit het onderzoek blijkt dat nevenactiviteiten regelmatig niet worden opgegeven (bijvoorbeeld door Kamerleden en rechters). Dat heeft gevolgen voor het vertrouwen in de desbetreffende pijlers, los van de vraag of er daadwerkelijk sprake zou kunnen zijn van belangenverstremming. Anderzijds blijken in de pijlers werkzame personen, uit angst de schijn van belangenverstremming op zich te laden, te stoppen met bepaalde nevenactiviteiten. Beide gevolgen vormen een risico voor de integriteitsborging.

### **Bedrijfsleven en anticorruptie wetgeving**

De Nederlandse anticorruptiewetgeving is neergelegd in het Wetboek van Strafrecht. Hierin staat corruptie door ambtenaren centraal. Weliswaar is omkoping van personen die geen ambtenaar zijn, ook strafbaar, maar dan kan het alleen gaan om werkgerelateerde, niet-ambtelijke omkoping. Bovendien moet de omgekochte persoon de omkoping voor zijn werkgever verzwijgen. Dit is onvoldoende, ook in vergelijking met andere Europese landen. Temeer, omdat uit het laatste corruptieperceptieonderzoek van TI blijkt dat de omvang van de corruptie in de private sector bijna even groot

is als corruptie door ambtenaren. Gedragscodes en 'compliance'-regelgeving gelden vooral voor beursgenoteerde ondernemingen en financiële instellingen, niet voor het midden- en kleinbedrijf. Dat maakt het bedrijfsleven bijzonder kwetsbaar voor integriteits-schendingen.

### **Vorbij corruptie in strikte zin**

Recente corruptiezaken hebben vooral plaatsgevonden in de bouw- en vastgoedsector. Deze sectoren komen ook vaker voor in strafdossiers die betrekking hebben op corruptie. Dit neemt niet weg dat in verschillende pijlers eigen vormen van integriteitsschending plaatsvinden. Veelal vallen deze schendingen niet te typeren als corruptie in strikte zin, maar eerder als belangenverstremming veroorzaakt door de wijze waarop men omgaat met zakelijke en privécontacten. Daarbij is financieel voordeel vaak niet leidend, maar gaat het veel meer om vriendendiensten waarbij de toevertrouwde macht wordt aangewend ten behoeve van bekenden.

Door eenzijdige aandacht voor integriteit, via bijvoorbeeld de registratieplicht voor geschenken en buitenlandse reizen, lijkt de aandacht voor de vraag hoe integer om te gaan met het eigen netwerk en vriendendiensten, onder te sneeuwen.

## **5. TOT SLOT: INTEGER 'POLDEREN'**

Nederland is het land van streven naar consensus en draagvlak creëren (polderen). Op alle niveaus krijgen individuen en collectieven ruimte voor belangenbehartiging. Nederland kenmerkt zich ook door het feit dat Nederlanders actief zijn en met 'meer petten op' een bijdrage leveren aan de samenleving. Informele netwerken vormen daarbij het cement van de samenleving.

Dit alles wordt gezien als de kracht van Nederland, maar het brengt ook risico's met zich mee. Dat is het geval wanneer belangenbehartiging zich aan het zicht

onttrekt, zoals bij lobbyen of de financiering van politieke partijen gebeurt. Maar juist ook wanneer informele contacten resulteren in het aanwenden van de toevertrouwde publieke macht om kennissen, vrienden en familie op enige wijze te bevoordelen. Zodra er sprake is van misbruik van de (publieke) bevoegdheid en er een financieel voordeel tegenover staat, kan men spreken van corruptie.

De uitdaging voor Nederland zal zijn om het goede van onze consensus- en netwerkmaatschappij te behouden, maar daarbij voldoende oog te hebben voor die gedragingen die niet direct onder de definitie van corruptie vallen; situaties waarin wel sprake is van 'misbruik van toevertrouwde macht voor private doeleinden'. Hierbij moeten we in ogenschouw nemen dat meer regels niet altijd leiden tot meer integer gedrag. Willen wij integriteit echt verankeren in de pijlers van het NIS, dan:

- is vooral aandacht nodig voor blijvende ontwikkeling van het moreel kompas van individuen;
- moeten het bespreken van morele dilemma's en elkaar aanspreken op niet-integer gedrag gewoonten worden in de Nederlandse samenleving.

## 6 AANBEVELINGEN

Deze landenstudie is het startsein voor de verdere strijd tegen corruptie en het promoten van integriteit in Nederland. De uitgangspositie van een sterk NIS geeft moed, in Nederland hoeven we immers niet bij nul te beginnen; er is vooral sprake van 'achterstallig onderhoud'.

In het licht van recente bevindingen van de NIS-landenstudie heeft TI Nederland een aantal aanbevelingen geformuleerd, waarvan hier een selectie volgt.

- De publieke en private sector en ook maatschappelijke organisaties moeten samenwerken in de strijd tegen corruptie. Individuele gevallen van corruptie moeten centraal worden geregistreerd en bijgehouden om effectievere vervolging mogelijk te maken.

- Ondanks positieve ontwikkelingen in het verbeteren van de integriteit en transparantie, zijn systemen om corruptie te voorkomen in de publieke sector en het bedrijfsleven onvoldoende aanwezig. Vertegenwoordigers en leidinggevendenden van de verschillende pijlers moeten hiervoor verantwoordelijk worden gemaakt.
- Integriteit en anticorruptie worden momenteel onvoldoende expliciet besproken en maken geen deel uit van de curricula van scholen en universiteiten. Er bestaat ten onrechte geen publiekscampagne over de schade die corruptie en integriteitsschending veroorzaken. Het doel zou moeten zijn het bewustzijn bij burgers van de gevaren van corruptie te verhogen en duidelijk te maken welke mogelijkheden er zijn om schendingen van integriteit aan de kaak te stellen.
- Er zou een (te monitoren) register moeten zijn waarin ministers en staatssecretarissen hun zakelijke en financiële belangen bekendmaken. Het handboek voor kandidaat-ministers moet een echte gedragscode voor de ministerraad worden en ook integriteitsregelingen bevatten. Voormalige ministers mogen binnen twee jaar na hun ministerschap geen partnerrelatie aangaan met hun voormalige ministerie.
- De wetten ter bescherming van klokkenluiders moeten worden versterkt. Zowel ambtenaren als werknemers die klokkenluider zijn, moeten advies kunnen inwinnen. Een instantie voor klokkenluiders moet:
  - alle sectoren omvatten;
  - potentiële klokkenluiders, indien nodig als onderdeel van de noodzakelijke documentatie voor hun zaak, in staat stellen bestaande verplichtingen van vertrouwelijkheid en loyaliteit te doorbreken zonder dat ze daarvoor worden bestraft.
- Het wetsvoorstel over financiering van politieke partijen heeft als doel de transparantie van politieke partijen op financieel terrein te vergroten. Om belangenverstrengeling te kunnen voorkomen,



moeten er ook regels komen voor de financiën van politieke partijen op lokaal niveau.

- Modernisering van de Wob is gepast, gelet op de noodzaak het publiek te kunnen informeren over onwettige activiteiten. Richtsnoeren kunnen worden ontleend aan bestaande internationale 'best practices'.
- Voor lobbyen moeten spelregels komen.
- Een meer transparante benoemingsprocedure voor topambtenaren is gewenst.
- De personele en financiële middelen van de recherche en justitiebeambten moeten worden uitgebreid zodat zij effectiever kunnen optreden op het terrein van corruptiebestrijding. Duidelijker wettelijke voorzieningen en efficiëntere wettelijke procedures zouden helpen. Actieve samenwerking op het gebied van corruptie moet binnen en buiten de EU plaatsvinden en betrokken instanties moeten effectiever samenwerken.
- Openbaar Ministerie, rijksrecherche en de FIOD moeten, samen met de verschillende overheids-lagen, procedures ontwikkelen over hoe om te gaan met individuele integriteitsschendingen bij overheidsorganisaties. Er moet effectieve controle en monitoring komen voor corruptiegevallen.
- De 'waakhonden' zoals de media, de Nationale ombudsman en maatschappelijke organisaties, moeten een visie op de eigen integriteit ontwikkelen en in praktijk brengen.

*Willeke Slingerland is docent/onderzoeker aan Saxion, Academie Bestuur & Recht en het lectoraat Governance. Tevens is zij promovenda aan de Erasmus Universiteit. Contact: w.slingerland@saxion.nl*

## Literatuur

- Het volledige rapport *National Integrity System Assessment Netherlands* is te vinden via <http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf> en [http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands\\_2012](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/netherlands_2012).
- *Algemene Rekenkamer (2010). Stand van zaken Integriteitszorg Rijk 2009*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- *Deloitte Forensic & Dispute Services (2010). Fraude- en integriteitsbeleid decentrale overheden en politie. Resultaten onderzoek 2010*. Rotterdam: Deloitte.
- *Huberts, L.W.J.C. (2001). National Integrity Systems Country Study Report The Netherlands*. Den Haag: Transparency International Netherlands.
- *Hulten, van M. (2010). The State of anti-corruption and integrity in the Netherlands*. Enschede: Saxion en Transparency International Nederland.
- *Hulten, van M. (2011). Corruptie handel in macht en invloed*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- *PricewaterhouseCoopers (2011). Global Economic Crime Survey 2009 Resultaten Nederland en Duitsland*. Amsterdam: PricewaterhouseCoopers.
- *Raad voor het openbaar bestuur (2010). Rapport Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- *Rijksrecherche (2010). Niet voor persoonlijk gebruik! Omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector*. Den Haag: Rijksrecherche.
- *Slingerland, W., F. Eijkelhof, M. van Hulten, O. Popovych en J. Wempe (2012). National Integrity System Assessment Netherlands*. Den Haag: Transparency International Nederland.
- *Transparency International (2011). Transparency International's Progress Report 2011: Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*. Berlijn: Transparency International.



# 7 HANDVATTEN UIT DE SOCIAAL- PSYCHOLOGIE

Waarom gaan zelfs oprechte en gewetensvolle ambtenaren weleens de mist in?

Waardoor ontspreken integere en intelligente bestuurders? Wat zorgt ervoor dat welwillende politici toch gedragsregels overtreden en daarom moeten opstappen?

Deze vragen naar de kronkels van goed en kwaad zijn relevant voor integriteitsmanagement. Integriteitsmanagement gaat immers verder dan het aantrekken en aanstellen van integere mensen. Het gaat bij integriteitsmanagement ook om de vraag hoe om te gaan met mensen die al bij de organisatie werken. Dus mensen die te goeder trouw zijn, de organisatie en de samenleving willen dienen en het hart op de goede plek hebben. Bij integriteitsmanagement gaat het daarom vooral om het stimuleren van integer gedrag binnen en van de organisatie,

naast het voorkomen van niet-integer gedrag binnen en van de organisatie.

Maar als we gedrag willen beïnvloeden dan staat of valt dat met een goede kennis van de factoren en omstandigheden die op mensen van invloed zijn. De sociaalpsychologie helpt ons daarbij. Tal van onderzoeken zijn er verricht die een verklaring geven voor het menselijk gedrag binnen sociaal verband. Vaak met voorspelbare resultaten, maar vaak ook met heel verrassende resultaten. Daarom is sociaalpsychologisch inzicht van belang voor goed integriteitsmanagement.

Analyse van honderden sociaalpsychologische onderzoeken levert tenminste zeven organisatiefactoren op, die het gedrag van mensen verklaren:

1. Helderheid

2. Voorbeeldgedrag
3. Uitvoerbaarheid
4. Betrokkenheid
5. Transparantie
6. Bespreekbaarheid
7. Handhaving

In dit hoofdstuk wil ik deze factoren kort benoemen en steeds illustreren met één sociaalpsychologisch experiment. Enerzijds om de factor te verduidelijken, anderzijds om de interesse voor soortgelijke onderzoeken aan te wakkeren.<sup>[1]</sup>

## 1. HELDERHEID

De eerste factor, die uit veel sociaalpsychologisch onderzoek blijkt, is het belang van helderheid. Naarmate naar mensen duidelijker wordt gecommuniceerd wat integriteit betekent, des te eerder en meer zij zich integer zullen gedragen. Mensen hebben namelijk behoefte aan houvast en handvatten om te bepalen wat zij moeten doen.

Deze helderheid schuilt bijvoorbeeld in *wat* er op papier is gezet en *hoe* dit op papier is gezet. Alhoewel er ook onderzoek is dat aantoont dat helderheid kan doorslaan, omdat het dan door medewerkers als paternalistisch wordt gezien, geldt over het algemeen dat helderheid integriteitsbevorderend werkt. Immers, louter tegen medewerkers zeggen dat ze integer moeten zijn, is abstract, laat veel ruimte tot interpretatie en geeft aanleiding tot onzekerheid. Dit toont het onderzoek van Cialdini en collega's aan (zie hiernaast). Maar hun onderzoek toont ook aan dat het daarbij niet moet blijven. Normen kunnen wel tussen de oren zitten, maar nog niet op het netvlies staan op

[1] Deze sociaalpsychologische onderzoeken zijn bestudeerd en uitgewerkt in het boek 'Waarom goede mensen soms de verkeerde dingen doen: 52 bespiegelingen over ethiek op het werk' (M. Kaptein, 2011, Business Contact).

het moment dat het ertoe doet. Het is daarom belangrijk dat het latente normbesef op het juiste moment wordt geactiveerd.

### Helderheid: Het experiment met verschillende teksten op flyers

Cialdini en zijn collega's hadden het gemunt op de bezoekers van een plaatselijke bibliotheek in de Amerikaanse staat Arizona. Nadat een bezoeker uit zijn auto was gestapt en de bibliotheek was ingegaan, stopten de onderzoekers een flyer onder de ruitenwischer aan de bestuurderskant van de auto. Vervolgens stelden zij zich verdekt op en wachtten ze tot de bezoeker van de bibliotheek weer bij zijn auto terugkwam. Wat zou hij doen met de flyer nadat hij hem had gelezen? Zou hij hem op straat gooien, iets wat in strijd is met een evidente norm? Of zou hij hem netjes in de auto meenemen? Een prullenbak was namelijk in geen velden of wegen te bekennen.

De onderzoekers hadden flyers met vijf verschillende teksten. De flyer met de tekst 'April is in Arizona de maand van de kunst. Bezoek alstublieft uw lokale museum' werd door 25 procent van de bezoekers op de grond gegooid. Het plaatsen van deze flyer creëerde een controlesituatie, omdat de tekst erop geen verband hield met het al dan niet op straat gooien van de flyer. De flyer met de tekst 'April is in Arizona de maand van het bewust stemmen. Onthoud alstublieft dat uw stem telt' werd iets minder vaak weggegooid. Met deze tekst werd heel indirect het milieubewustzijn van mensen geprikkeld. Dit werd ook zichtbaar in het gedrag: nu werd door 22 procent van de bezoekers de flyer op straat gegooid. Iets concreter en meer gerelateerd aan milieubewustzijn was de flyer met de tekst 'April is in Arizona de maand van het behoud van energie. Doe onnodige lichten uit'. Nu gooide nog maar 17,5 procent van de bezoekers hun flyer op de grond. De flyer met de tekst 'April is in Arizona de maand van het behoud van natuurlijke bronnen. Recycle alstublieft' werd nog minder op straat

gegooid; door 15 procent van de bezoekers om precies te zijn. Maar de flyer met de tekst 'April is in Arizona de maand van het schoonhouden. Gooi alstublieft niets op straat' werd het minst weggegooid: slechts 10 procent deed dat.

## 2. VOORBEELDGEDRAG

De communicatie van integriteit gebeurt niet alleen op schrift. Mensen lezen de voor hen van toepassing zijnde normen zelfs primair af aan het gedrag van hun rolmodellen. Binnen organisaties zijn dit naast de eigen leidinggevende, het hogere management en het bestuur. Voorbeeldgedrag is daarmee een tweede factor die van invloed is op het gedrag in organisaties. Goed voorbeeld doet goed volgen. Maar ook: slecht voorbeeld doet slecht volgen.

De vraag is dus of in organisaties het goede voorbeeld wordt gegeven. Dit schuilt niet alleen in het gedrag dat medewerkers van de leiding observeren, maar ook in wat de leiding van mensen vraagt. Mensen zijn namelijk bereid ver te gaan in het uitvoeren van oneigenlijke verzoeken door hun leidinggevende. Charles Hofling en zijn collega's tonen aan hoe snel mensen zich laten leiden door iemand met gezag en autoriteit.

### Voorbeeldgedrag: Het experiment met de veeleisende arts

Hofling en zijn collega's legden in hun onderzoek een hypothetisch dilemma voor aan verpleegkundigen. Het dilemma luidde als volgt. 'Stel, je werkt als verpleegkundige in een ziekenhuis. Op een dag ontvang je een telefoontje van een arts die je niet kent. Hij vraagt je om onmiddellijk een medicijn aan een patiënt toe te dienen, zodat het is uitgewerkt op het moment dat hij in het ziekenhuis arriveert. Hij zal dan het verzoek tot het toedienen van het – jou onbekende – medicijn ondertekenen. De arts vertelt je dat de patiënt 20 milligram van het medicijn moet krijgen. Je loopt naar

de medicijnkast en pakt het medicijn. Op het etiket lees je dat een dosis van 5 milligram gebruikelijk is en 10 milligram het absolute maximum. Je komt terug aan de telefoon, wat zeg je tegen de arts?'

Van de respondenten gaf 83 procent aan het verzoek van de arts niet op te volgen. Dit was het eerste gedeelte van het onderzoek. Tijdens het tweede gedeelte gingen de onderzoekers daadwerkelijk naar ziekenhuizen bellen en volgden het bovenstaande script. Nu weigerde slechts 5 procent van de verpleegkundigen de dubbele overdosis toe te dienen. De rest volgde het verzoek op, al dan niet na wat aarzelingen. Gelukkig was het medicijn een placebo, zodat er, zonder dat de verpleegkundigen dit wisten, geen gevaar was voor de patiënt.

## 3. UITVOERBAARHEID

Naast voorbeeldgedrag laat veel sociaalpsychologisch onderzoek een derde organisatiefactor zien die het gedrag van mensen beïnvloedt. Dit is de factor 'uitvoerbaarheid'. Het gaat er binnen organisaties namelijk niet alleen om dat mensen weten wat ze *moeten* doen, maar ook dat ze het *kunnen* doen. Bij uitvoerbaarheid gaat het om de ruimte en de mogelijkheden die mensen krijgen om hun doelen, taken en verantwoordelijkheden op een integere wijze te realiseren.

Prestatiedruk is de tegenhanger van uitvoerbaarheid. Een hoge druk leidt er toe dat taken en normen niet of minder gemakkelijk uitvoerbaar zijn. Het onderzoek van John Darley en Daniel Batson (zie volgende pagina) laat zien dat tijdsdruk tot een tunnelvisie leidt en mensen minder integer omgaan met anderen. Van belang voor de integriteit van een organisatie zijn dus de mogelijkheden die medewerkers krijgen om integer te handelen.

## **Uitvoerbaarheid: Het experiment met de barmhartige Samaritaan**

Darley en Batson wilden nagaan wat tijdsdruk doet met mensen. Zij kozen een groep theologiestudenten als deelnemers. De studenten kregen de opdracht een korte preek te geven over de barmhartige Samaritaan uit de Bijbel. In dit verhaal wordt een Joodse man die op weg is van Jeruzalem naar Jericho door rovers overvallen en achtergelaten. Verschillende rolmodellen uit die tijd, die zich voorstonden op hun vroomheid, zoals een priester en een leviet, zien de man wel liggen maar passeren hem een voor een zonder hem te helpen. Dan komt er een Samaritaan langs. Alhoewel Joden vijandig stonden tegenover Samaritanen, verzorgt de Samaritaan de Joodse man en brengt hem naar een herberg, waar hij voor zijn verblijf betaalt. Het thema van de preek was dan ook 'behulpzaamheid'. Nadat de studenten klaar waren met hun voorbereidingen werd verteld dat de preek zou worden gefilmd in een ander gebouw op het terrein van de universiteit. De docent theologie vertelde hoe ze moesten lopen om er te komen. Op de route naar het andere gebouw kwamen zij langs een man die hulp nodig had. Deze man, die in het complot zat van de onderzoekers, was bij de deuropening in elkaar gezakt. Zijn hoofd was neergebogen en zijn ogen gesloten. Op het moment dat de student voorbij liep gaf deze man een goed geoeffende kreun en hoestte twee keer. Zouden de theologiestudenten de man helpen?

Wanneer de theologiestudenten alle tijd kregen om naar het andere gebouw te lopen, hielpen zij de man bijna allemaal. Maar wanneer de onderzoekers ervoor zorgden dat de studenten te laat vertrokken, daalde dit percentage tot 63 procent. Ruim een derde van de studenten hielp de man niet. Maar nu komt het. Wanneer de docent de studenten aanspoorde zo snel mogelijk naar het andere gebouw te gaan omdat er geen tijd te verliezen was, kelderde het percentage nog verder. Slechts 10 procent hielp de man nog. Van de theologiestudenten die gingen preken over

hulpvaardigheid liet 90 procent de man links liggen. Sommige studenten stapten zelfs over de man heen.

## **4. BETROKKENHEID**

Integer gedrag binnen een organisatie hangt echter niet alleen af van de mate waarin mensen weten wat gewenst is (helderheid en voorbeeldgedrag) en dat ook kunnen volgen (uitvoerbaarheid), maar ook van de mate waarin zij *gemotiveerd* zijn om te doen wat gewenst is. Hiermee komen we bij een vierde organisatiefactor die het gedrag in organisaties beïnvloedt, namelijk betrokkenheid.

Bij betrokkenheid gaat het om de vraag in hoeverre mensen worden gemotiveerd om zich in te zetten voor de integriteit van de organisatie. Allerlei onderzoek laat zien dat naarmate een organisatie haar medewerkers met meer respect bejegt en meer betreft bij de besluitvorming, dit tot een grotere integriteit van medewerkers leidt. Zo is een goede werksfeer essentieel voor integriteit.

Een andere manier om betrokkenheid te creëren, is door mensen zich met de organisatie te laten identificeren. Het onderzoek van Richard Wiseman en zijn team laat zien dat naarmate mensen zich meer met anderen identificeren, zij die ander ook eerder helpen. Dit kunnen we doortrekken naar organisaties: naarmate organisaties mensen in staat stellen zich meer te identificeren met wat van hen wordt verwacht, zullen medewerkers ook meer doen wat van hen wordt verwacht.

## **Betrokkenheid: Het experiment met de gevonden portemonnees**

Wiseman en zijn team lieten op de straten van het Schotse Edinburgh portemonnees achter om na te gaan of deze door de vindsters werden teruggebracht. De portemonnees bevatten geen geld maar wel andere

kostbaarheden, zoals kortingsbonnen, loten en pas-sen. Wat Wiseman wilde weten, is of portemonnees die gemakkelijk te relateren waren aan een persoon vaker werden teruggebracht. Dit deed hij door in sommige portemonnees een foto te doen.

Voor Wiseman waren de resultaten verrassend: slechts 15 procent van de portemonnees zonder foto werd teruggebracht. Portemonnees met daarin een bewijs van een donatie aan een goed doel werden iets vaker geretourneerd (20 procent), en portemonnees met een foto van een bejaard stel nog iets vaker, te weten 28 procent. De portemonnees met een familiefoto deden het aanzienlijk beter: hiervan werd 48 procent teruggebracht. Maar de echte klapper moest nog komen: een portemonnee met een foto van een jong kind leverde zelfs een terugbrengpercentage van 88 procent op. De foto van een baby roept namelijk zorggevoelens op en appelleert daarmee aan het verantwoordelijkheidsbesef van de vinder.

## 5. TRANSPARANTIE

Zelfs als er in een organisatie sprake is van helderheid, voorbeeldgedrag, uitvoerbaarheid en betrokkenheid, kan zich nog niet-integer gedrag voordoen. Het is van belang dat dit tijdig wordt waargenomen. Daarmee komen we op een vijfde organisatiefactor: transparantie.

Bij transparantie gaat het om de mate waarin mensen zicht hebben op zowel hun eigen gedrag en de effecten ervan, als op dat van anderen. Blijkens sociaal-psychologisch onderzoek is transparantie van belang omdat dit bijsturing en correctie mogelijk maakt, maar ook omdat dit het bewustzijn en verantwoordelijkheidsbesef van mensen vergroot. Zo laat het onderzoek van Arthur Beaman en zijn collega's zien (zie hiernaast) dat spiegels tot beter gedrag leidt. Een spiegel stimuleert het zelfbewustzijn en wekt daarmee zelfevaluatie op. Jezelf in de ogen kijken is, niet

alleen letterlijk maar ook figuurlijk, een manier om integer gedrag te bevorderen. Daarom is transparantie van belang voor organisaties.

### **Transparantie: Het experiment met de spiegel voor de schaal met snoepjes**

Beaman en zijn collega's deden hun onderzoek tijdens Halloween. Tijdens deze Amerikaanse feestdag gaan kinderen langs de deur in de hoop iets lekkers te krijgen. Veel mensen versieren hun huizen met griezelige objecten als spinnen en heksen. Bij achttien huizen hadden Beaman en zijn collega's de voortuin ingericht. Wanneer bij een van deze huizen kinderen aanbelden, deed de onderzoeksassistente open en vroeg de kinderen naar hun naam. Ze wees vervolgens naar de grote schaal met snoepjes en vertelde dat ieder kind er eentje mocht nemen. Daarna zei ze dat ze snel weer aan de slag moest en deed ze de deur dicht. De kinderen waren nu alleen en konden ongezien meerdere snoepjes nemen. Tenminste, dat dachten ze. Want de kinderen werden door de onderzoekers in de gaten gehouden.

Wat bleek? Een derde van de kinderen nam meer dan één snoepje. Tot zover nog geen baanbrekend onderzoek. Beaman en collega's waren erin geïnteresseerd of zij dit aantal stelende kinderen konden terugbrengen. Daarom plaatsten zij bij een aantal huizen bij de schaal met snoepjes een spiegel. Bij het pakken van een snoepje kon het niet anders of de kinderen zouden zichzelf in de spiegel aankijken. Zou dit het aantal stelende kinderen doen terugbrengen? Dat bleek inderdaad het geval te zijn. Nu nam nog maar 9 procent meer dan één snoepje.

## 6. BESPREEKBAARHEID

Sociaalpsychologisch onderzoek laat nog een zesde organisatiefactor zien die het gedrag in organisaties beïnvloedt; bespreekbaarheid. Hierbij gaat het om de

ruimte die mensen binnen hun organisatie hebben om standpunten, gevoelens, dilemma's en overtredingen aan de orde te stellen.

Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat mensen eerder beleid naleven als er ruimte is om dilemma's te delen. Ook toont onderzoek aan dat wanneer er in een organisatie ruimte is voor het uitspreken van grieven, dit voorkomt dat gedachten worden onderdrukt en mensen daardoor onoorbare dingen gaan doen.

Een opzienbarend onderzoek is verricht door John Darley en Bibb Latané (zie hieronder). Zij tonen aan dat naarmate een groep groter is, mensen minder snel geneigd zijn iets te zeggen en te doen. Dit is het zogenaamde omstanderseffect. Bij incidenten in organisaties zien we dat ook vaak. Collega's waren op de hoogte maar grepen niet in. Ze stonden erbij en keken ernaar. Voor organisaties is het daarom van belang een open en beschermende werkomgeving te creëren waarin medewerkers hun gevoelens, dilemma's en kritiek aan de orde kunnen stellen.

## Bespreekbaarheid: Het experiment met de epileptische deelnemer

In het experiment van Darley en Latané werden de deelnemende studenten naar het laboratorium gelokt onder het voorwendsel van een gesprek over hun persoonlijke moeilijkheden met het studentenleven. Vanwege het intieme karakter van deze gesprekken zat iedere deelnemer in een aparte kamer, konden ze elkaar niet zien en vond het groepsgesprek plaats via een intercom. Wat de deelnemers niet wisten, was dat zij steeds de enige proefpersoon waren. De discussieleider legde het doel van de sessie uit en trok zich vervolgens terug, omdat het immers over gevoelige zaken ging.

In de eerste ronde kreeg iedere deelnemer de gelegenheid zich voor te stellen en zijn probleem te vertellen. In de tweede ronde kon iedereen een voor een reage-

ren op wat de anderen hadden gezegd. Dan wordt een 'deelnemer' (degene die aan het woord is) plotseling onwel. De proefpersoon hoort via de luidspreker dat de deelnemer begint te stotteren en om hulp vraagt. Hij stamelt nog uit dat het om een epileptische aanval gaat en dat hij gaat sterven. Vervolgens klinkt er een verstikkingsgeluid en wordt het doodstil. Wat zou de proefpersoon doen? De proefpersoon was niet in staat in de intercom te praten, omdat alleen degene die aan het woord was de schakelaar kon omzetten. De proefpersoon was dus niet in staat om met het slachtoffer te communiceren, en ook niet met de andere deelnemers. Evenmin wist de proefpersoon wat de andere deelnemers deden.

Wanneer de proefpersoon vooraf was verteld dat aan de sessie slechts een andere persoon deelnam, het slachtoffer dus, dan kwam binnen 2 minuten 85 procent van de proefpersonen in actie. Wanneer de sessie uit drie deelnemers bestond, daalde dit percentage tot 62 procent. En bij vijf deelnemers was dit al gedaald tot 31 procent. Ook nam de reactiesnelheid af: hoe groter de groep, des te langzamer de proefpersonen die überhaupt in actie kwamen, reageerden. Hoewel er in een groep maar een persoon in actie hoeft te komen, bleek dat naarmate de groep groter werd de kans voor het slachtoffer om geholpen te worden, afnam. In groepen van twee of drie deelnemers werd 50 procent van de slachtoffers binnen 45 seconden geholpen, bij groepen van zes deelnemers was dit 0 procent.

## 7. HANDHAVING

Een zevende organisatiefactor die blijktens sociaalpsychologisch onderzoek het gedrag in en van organisaties beïnvloedt, is handhaving. Bij handhaving gaat het om de mate waarin mensen binnen de organisatie worden gewaardeerd, of zelfs beloond voor integer gedrag, gestraft voor niet-integer gedrag en in



hoeverre er wordt geleerd van fouten, incidenten en ongelukken.

Mensen in een organisatie kijken om zich heen wat wordt beloond en gestraft. Wat wordt beloond is kennelijk positief en dient dus te worden nagevolgd. Wat wordt gestraft is kennelijk negatief en dient dus te worden vermeden. Onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat hoe meer integer gedrag wordt beloond in organisaties, des te eerlijker leidinggevenden en medewerkers gaan handelen. Niet alleen gaat het daarbij om wat financieel wordt beloond, maar vooral wat wordt gewaardeerd. Uit wat wordt gewaardeerd blijken de waarden van de organisatie. Hoe waardering werkt, is onder andere aangetoond in een onderzoek door Robert Kraut (zie hieronder).

## Handhaving: Het experiment met de collectant

Kraut bedacht het volgende experiment. Een collectant ging voor de Amerikaanse hartstichting van deur tot deur in verschillende wijken van de stad New Haven. Wanneer een bewoner iets doneerde, overhandigde de collectant hem een folder. In de helft van de gevallen sprak de collectant eveneens de waarderende woorden: 'U bent een vrijgevig persoon. Ik zou willen dat meer mensen die ik ontmoet zo vrijgevig zouden zijn als u.' Bij de helft van de mensen die niets doneerde, zei de collectant het volgende: 'Laat me u toch een van onze folders geven. We geven deze aan iedereen, zelfs aan mensen zoals u die niet vrijgevig zijn en normaal niet aan dergelijke doelen geven.' Dit was het eerste gedeelte van het experiment. Het tweede gedeelte volgde ongeveer een week later. Opnieuw belde een collectant aan, nu om geld op te halen voor multiple sclerose. Per huis werd wederom geregistreerd wat er werd gedoneerd. Was de reactie van de eerdere collectant van invloed op wat de mensen nu gaven?

Dit was inderdaad het geval: van de mensen die de eerste keer geld gaven en alleen de folder hadden

gekregen, gaf 47 procent opnieuw; van degenen die de waarderende woorden hadden gekregen, gaf 62 procent opnieuw. Bovendien steeg het bedrag dat gemiddeld werd gegeven met maar liefst 70 procent! Het omgekeerde bleek ook het geval te zijn: de mensen die de eerste keer niets gaven en een negatieve waardering hadden gekregen, gaven de tweede keer significant minder dan de mensen die de eerste keer niets gaven maar geen negatieve waardering te horen hadden gekregen.

## Ten slotte

Voor integriteitsmanagement binnen en van organisaties is niet alleen bestuurlijke, juridische en financiële kennis van belang. Ook sociaalpsychologische kennis is van belang in het kunnen begrijpen van het gedrag van mensen, teneinde het gedrag te kunnen beïnvloeden, volgen en beoordelen.

De in dit hoofdstuk beschreven zeven factoren zijn belangrijke condities voor integer gedrag. Om de integriteit van een organisatie te bepalen, kunnen deze zeven condities (en de dynamiek daartussen) in kaart worden gebracht. Wat daarbij vooral van belang is, is het achterhalen hoe mensen deze factoren zien en interpreteren. Want deze perceptie en interpretatie beïnvloeden immers hun gedrag.

Gelukkig zijn daarvoor verschillende methodieken beschikbaar. Zo kan door middel van een integriteits-enquête onder medewerkers hun perceptie van de zeven beschreven factoren in kaart worden gebracht. Eveneens kan door het voorleggen van casuïstiek aan medewerkers tijdens groepsessies worden nagegaan in hoeverre de zeven factoren in de organisatie leven en hoe zij dit concreet vertalen naar hun eigen gedrag.

Tegelijkertijd is het van belang dat degenen die verantwoordelijk zijn voor integriteitsmanagement zelf ook de sociaalpsychologische dynamiek van organisaties begrijpen en weet hebben met welke acties, maatregelen en interventies dit te sturen is.

## Literatuur

- Beaman, A.L., B. Klentz, E. Diener en S. Svanum (1979), 'Self-awareness and transgression in children: Two field studies', *Journal of Personality and Social Psychology*, 37: pp. 1835-1846.
- Cialdini, R.B., R.R. Reno en C.A. Kallgren (1990), 'A focus theory of normative conduct: Recycling the concept of norms to reduce littering in public places', *Journal of Personality and Social Psychology*, 58 (6): pp. 1015-1026.
- Darley, J.M. en C.D. Batson (1973), 'From Jerusalem to Jericho: A study of situational variables in helping behavior', *Journal of Personality and Social Psychology*, 27: pp. 100-108.
- Darley, J.M. en B. Latane (1968), 'Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility', *Journal of Personality and Social Psychology*, 8 (4): pp. 377-83;
- Hofling, C.K., E. Brotzman, S. Dalrymple, N. Graves en C.M. Pierce (1966), 'An experimental study in nurse-physician relationships', *Journal of Nervous and Mental Disease*, 143: pp. 171-180.
- Kaptein, M. (2011). *Waarom goede mensen soms de verkeerde dingen doen: 52 bespiegelingen over ethiek op het werk* Amsterdam: Business Contact.
- Kraut, R.E. (1973), 'Effects of social labeling on giving to charity', *Journal of Experimental Social Psychology*, 9: pp. 551-562.
- Wiseman, R. (2010), *59 Seconden: denk een beetje, verander veel* Utrecht: Bruna.

*Muel Kaptein is hoogleraar Bedrijfsethiek en integriteitsmanagement aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit. Daarnaast is hij partner bij KPMG Integrity. Contact: MKaptein@rsm.nl*

# INTEGRITEIT BORGEN

*Bureaucratische rompslomp of noodzakelijke voorwaarde?*

## 1. INLEIDING

In deze bijdrage neem ik u mee in de ontwikkelingen van het integriteitsbeleid. Ik zal betogen dat die nu al een paar jaar stil lijken te staan en toon aan dat de zorg voor integriteit vandaag de dag nog steeds niet duurzaam is verankerd in de overheidsorganisaties.

Zowel de problemen die dat met zich meebrengt, als ook de redenen voor de gebrekkige borging komen uitgebreid aan bod. Dit gebrek wordt des te schrijnender door de financieel-economische crisis, die ook zijn weerslag heeft op de overheid.

Dit artikel biedt ook praktische oplossingen. Het laat zien welke stappen organisaties zelf kunnen zetten om hun integriteitsbeleid duurzamer te verankeren. Op termijn is echter een wijziging van de Ambtenarenwet nodig om het belang van borging kracht bij te zetten.

## 2. INTEGRITEITSBELEID

Voor de jaren '90 was de aandacht voor het thema integriteit in de publieke sector incidenteel van aard en bestond het beleid veelal uit ongeschreven afspraken en vrijblijvende maatregelen.

In de jaren daarna werd de zorg voor integriteit strakker geregisseerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en daarmee minder vrijblijvend (Hoekstra & Kaptein, 2011). In eerste aanleg werd het beleid gevuld door regels, procedures en voorschriften op te stellen om niet-integer handelen te voorkomen.

De nota 'Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie' (ministerie van BZK, 2003) besteedde voor het eerst nadrukkelijker aandacht aan de bewustwordings- en cultuuraspecten van het integriteitsbeleid. Daardoor werd het beleid breder: van een regelgeoriënteerde naar een meer stimulerende

benadering (Karssing & Hoekstra, 2004). Tegelijkertijd verbreedde het ministerie van BZK zijn taakopvatting. Naast de wetgevende en inventariserende rol ging BZK nu ook een meer faciliterende en stimulerende rol innemen met de oprichting van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Vanaf 2009 leidden de bezuinigingen er echter toe dat aan het onderwerp integriteit minder aandacht werd geschonken dan in de voorgaande twee decennia. Frequente ministerswisselingen, andere bestuurlijke thema's die om aandacht vragen, politieke instabiliteit, de EU-crisis, schaarse middelen en het gevoel dat integriteit niet direct bijdraagt aan het primaire proces (quod non) zijn redenen waarom op bestuurlijk, volksvertegenwoordigend en organisatieniveau de aandacht voor integriteit minder lijkt te worden.

Inmiddels is een heel scala aan regels en instrumenten ontwikkeld dat de inhoudelijke basis vormt van het huidige integriteitsbeleid. Dit betekent echter niet dat het integriteitsbeleid 'klaar' is.

In de eerste plaats is permanente aandacht voor integriteit noodzakelijk. Zodra de aandacht voor integriteit in organisaties verslapt, neemt het risico op allerhande uitglijvers en schendingen toe.

In de tweede plaats vergt integriteitsbeleid onderhoud. Bijvoorbeeld om actuele maatschappelijke ontwikkelingen (zoals 'het nieuwe werken' en het gebruik van sociale media) te verdisconteren die kunnen leiden tot nieuwe integriteitsvraagstukken en -risico's.

In de derde plaats is het nodig het integriteitsbeleid zichtbaar en duurzaam in de organisatie te verankeren.

In de volgende paragraaf ga ik eerst in op de omissies van het hedendaagse integriteitsbeleid. Van daaruit kom ik tot de noodzaak en definitie van borging, hoe het er bij de overheid mee staat, en hoe het kan worden ingevuld.

### 3. OMISSIES VAN HET HEDENDAAGSE INTEGRITEITSBELEID

In deze paragraaf stel ik de omissies van het huidige integriteitsbeleid kort aan de orde. Van daaruit betoog ik dat het noodzakelijk is om de zorg voor integriteit(sbeleid) in organisaties te expliciteren en te operationaliseren, teneinde het duurzaam te kunnen verankeren.

In de eerste plaats begint de zorg voor integriteit bij de top van de organisatie. Draagvlak bij de top en een zorgvuldige en doordachte visie op integriteit zijn cruciaal. Zonder zo'n visie en zonder draagvlak is het niet mogelijk goed integriteitsbeleid neer te zetten. In de praktijk zien we echter vaak dat de top van organisaties nog 'indifferent' is. Ze zijn niet zozeer tégen integriteit, maar ook niet echt vóór. Visie en draagvlak laten meestentijds nog te wensen over, terwijl het juist bijdraagt aan de effectiviteit van het beleid.

In de tweede plaats is een evenwichtige integriteitsbenadering belangrijk. Die bestaat uit een combinatie van regulerende en stimulerende maatregelen. Maar in de praktijk vinden organisaties dat nog lastig en leggen ze nog vaak de nadruk op het één of het ander, afhankelijk van modes en hypes. Sinds een aantal jaren is vooral de 'zachte' kant zeer in zwang. Daar is op zich niks mis mee, ware het niet dat men daardoor de evenzo noodzakelijke 'hard controls' uit het oog verliest: 'The balance should be maintained and one should ...be aware of a too enthusiastic and radical switch towards the values-based approach...' (OECD, 2009: p.13). Het gaat uiteindelijk om de optimale instrumentenmix.

In de derde plaats zijn samenhang en coördinatie van belang, zodat de integriteitsinitiatieven die men in de organisatie neemt, goed op elkaar aansluiten en elkaar kunnen versterken. Immers: het geheel is meer dan de som der delen. Individuele instrumenten

sorteren meer effect wanneer zij deel uitmaken van een gecoördineerd integriteitsbeleid (Van Tankeren, 2010). Temeer daar doorgaans zeer veel verschillende disciplines betrokken zijn bij de aspecten van het integriteitsbeleid (zie hiervoor het netwerkanalysemodel in paragraaf 5). In de praktijk is er echter amper onderlinge communicatie en kenmerkt het beleid zich door 'fragmentatie'.

In de vierde plaats moet er niet alleen integriteitsbeleid zijn, het moet ook worden doorgevoerd in alle geledingen van de organisatie. In de praktijk blijkt het beleid niet zelden een dode letter te zijn. Het ligt geduldig op de plank en leeft onvoldoende (OECD, 2009). Er lijkt sprake te zijn van 'implementatie-deficiëntie'.

Behalve voor het topmanagement is er ook een belangrijke taak weggelegd voor het lijnmanagement. Zij zijn verantwoordelijk voor het agenderen en managen van integriteit op de werkvloer. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2010) toont echter aan dat de ethische sturing van leidinggevendenden nog te wensen over laat.

Op basis van de literatuur zijn eerder al de belemmeringen voor managers om te sturen op integriteit in kaart gebracht (Becker & Hoekstra, 2010; Hoekstra & Belling 2008). Kort samengevat komt het erop neer dat managers vaak nog:

- onvoldoende zijn geschoold in het thema integriteit;
- het er te druk voor hebben door andere taken en taakstellingen;
- het een lastig thema vinden om aan te snijden;
- er de noodzaak niet van inzien omdat er geen integriteitsprobleem zou zijn;
- door een 'roze bril' naar de organisatie kijken, daardoor het integriteitsbeleid overschatten en de risico's niet zien.

Er lijkt, met andere woorden, sprake te zijn van een 'managerial blindness' voor integriteit.

In de zesde plaats lijkt het thema integriteit een 'conjunctuurgevoelig' thema te zijn. In tijden van bezuinigingen en taakstellingen komt de zorg voor integriteit mogelijk onder druk te staan, zoals afgeleid zou kunnen worden uit allerlei onderzoeken.<sup>[1]</sup> Echte bewijzen voor de directe relatie tussen de bezuinigingen en integriteit zijn echter schaars, maar er lijkt inmiddels wel voldoende indirect bewijs (*circumstantial evidence*) voor deze stelling voorhanden te zijn. Zo wijzen verscheidene onderzoeken uit dat bezuinigingen en reorganisaties een negatief effect kunnen hebben op het 'workplace behaviour', en uiteindelijk kunnen leiden tot demoralisatie. Tevens zijn er redenen om aan te nemen dat taakstellingen kunnen leiden tot meer onrust, baanonzekerheid, oncollegialiteit, en vergelding gericht tegen de werkgever. Die vergelding kan zich bijvoorbeeld uiten in diefstal, onterecht ziekteverzuim, of in het lekken van vertrouwelijke informatie.

Hangt medewerkers ontslag boven het hoofd, dan zijn zij, met andere woorden, mogelijk eerder geneigd tot niet-integer gedrag. De toename aan onderzoeken naar integriteitsschendingen door forensische bureaus illustreert dit, hoewel het ook zou kunnen wijzen op meer alertheid. Bovendien zijn er aanwijzingen dat het aantal arbeidsconflicten snel toeneemt en zijn er steeds meer verhalen te lezen over het ontstaan van een angstcultuur binnen publieke organisaties. Daarnaast zijn er ook aanwijzingen dat de zorg en aandacht voor het integriteitsbeleid onder druk komen te staan. Zo waarschuwde de Rekenkamer al eerder dat '...het bevorderen en behouden van een behoorlijk niveau van integriteitszorg de komende jaren onder druk zal komen te staan als gevolg van taakstellingen en heroverwegingen' (2010). Mogelijk doordat organisatorische veranderingen en herstructureringen (inherent aan bezuinigingen en taakstel-

[1] <http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Nieuws/2012/Invloed-bezuinigingen-op-integriteitsbeleid.pdf>.

lingen) integriteitsprogramma's onder druk zetten (Hoekstra & Kaptein, 2010). Temeer daar integriteit helaas nog te vaak wordt gezien als een onderwerp dat niet direct bijdraagt aan het primaire proces en dus een tandje minder zou kunnen.

Deze zes tekortkomingen kunnen worden beschouwd als gevolgen van gebrekkige interne organisatie en borging van integriteit. Ze worden daardoor in de hand gewerkt en versterkt. Borging is daarmee een noodzakelijke voorwaarde om deze tekortkomingen het hoofd te kunnen bieden.

Integriteitsambities verzanden dan minder snel in goede bedoelingen omdat borging een gedegen, gedragen en gebalanceerde integriteitsvisie vooronderstelt en bewaakt. De aan te stellen integriteitsfunctionaris of -coördinator houdt, als een spin in het web, toezicht op de samenhang tussen de verschillende onderdelen, zorgt voor eenheid, controleert de invoering en voortgang van het beleid, en ondersteunt het management in zijn integriteitstaken zodat het beleid beter tot op de werkvloer door kan dringen.

Tot slot wordt het risico kleiner dat het integriteitsbeleid bij 'zwaar weer' onder druk komt te staan. Dit doordat over het integriteitsbeleid expliciete afspraken zijn gemaakt die nu eenmaal moeilijker kunnen worden afgedaan als bureaucratische rompslomp, wanneer dat de organisatie even beter uitkomt.

#### 4. BORGING NADER GEDEFINIEERD

Het borgen van integriteit is een probleem waarvoor elk type organisatie zich gesteld ziet, dus ook de overheid.<sup>[2]</sup> In etymologische zin stamt 'borgen' af van het werkwoord 'bergen' dat staat voor iets in veiligheid brengen, beschermen of (ver)zekeren. Het

[2] Voor deze paragraaf maak ik gebruik van een publicatie die hier gedetailleerder op ingaat: 'Integriteitsmanagement en -organisatie: Het borgen van goede bedoelingen (Hoekstra, 2012)'.

is terug te zien in woorden als borgpen, borgtocht, borgakte of (waar)borsom die allemaal bedoeld zijn om zaken zeker te stellen of vast te leggen.

In de wetenschap wordt het begrip borging, waar dit betrekking heeft op het handelen binnen organisaties, doorgaans vertaald met 'institutionalisering'. Ook ethiek en integriteit kunnen in die zin worden geïnstitutionaliseerd.

Zowel in het dagelijkse spraakgebruik als in de wetenschap wordt het begrip borging op verschillende wijzen ingevuld. Volgens sommigen gaat het bij borging simpelweg om het treffen van allerlei integriteitsbevorderende maatregelen – die kunnen variëren van dilemmatrainingen geven tot het doorlichten van de organisatie op kwetsbare plekken, met alles wat daar nog tussen ligt. Deze brede benadering van borging richt zich op de inzet van allerhande integriteitsbevorderende instrumenten. Door borging zo breed op te vatten verwordt het al snel tot een nieuw containerbegrip met amper praktische of theoretische meerwaarde.

In deze bijdrage is daarom gekozen voor een meer afgebakende en onderscheidende benadering. Daarbij wordt borging gedefinieerd als het ontwerpen en organiseren van het overkoepelende integriteitssysteem en -proces, met als doel de zorg voor integriteit in de organisatie duurzaam zeker te stellen.

In deze smalle benadering gaat het erom:

- de integriteitsvisie, -ambitie en -doelstellingen te expliciteren, te operationaliseren en te formaliseren;
- de integriteitsstructuur te ontwerpen en daarin de specifieke integriteitsfuncties en -verantwoordelijkheden te benoemen van verschillende organisatieonderdelen en functionarissen;
- samenhang aan te brengen tussen de verschillende integriteitsinstrumenten en -initiatieven, maar ook tussen de verschillende verantwoordelijke actoren. Daarin vervult een integriteitsfunctionaris of -coördinator een belangrijke rol;

- het integriteitsbeleid te monitoren, te evalueren en erover te rapporteren;
- het geheel van deze activiteiten te formaliseren in één centraal overkoepelend integriteits(beleids) plan.

Met een dergelijke beleidsaanpak kan worden voorkomen dat de zorg en aandacht voor integriteit vervliegt of verwatert. Zo'n aanpak draagt bij aan de continuïteit en consistentie van het integriteitsbeleid, vergroot de synergie en het leervermogen, bevordert de sturing op het beleid omdat dat zichtbaarder en toetsbaarder wordt en de verschillende verantwoordelijkheden benoemt, hetgeen uiteindelijk ook de implementatiekansen verbetert (Maesschalck, 2005).

## 4.1 BORGING ALS GEBREK

De gebrekkige borging van integriteit bij de overheid is tot op heden problematisch te noemen, zo blijkt de laatste tijd steeds vaker (Algemene Rekenkamer, 2010; Olsthoorn, 2010; Van den Heuvel e.a. 2010; Jongmans, 2011; Hoekstra e.a., 2010; Van der Pol, 2012, Van Tankeren 2010). Dat geldt overigens niet alleen voor Nederlandse overheidsorganisaties, een onlangs gepubliceerde vergelijkende studie in de EU-lidstaten toont aan dat de institutionalisering van het integriteitsbeleid ook in internationaal opzicht nog als de zwakste schakel geldt (Demkke, 2012).

## 4.2 GEBREKKIGE BORGING VERKLAARD

Er zijn verschillende verklaringen voor de gebrekkige aandacht voor borging.

Op wetenschappelijk/expertniveau is men nog gepreoccupeerd met de definitie van integriteit, en of we deze vooral smal of breed moeten zien.

Sommigen hebben het woord integriteit inmiddels

obsoleet verklaard en willen het liever vervangen door een andere, meer positieve of nog bredere terminologie als 'good governance' of 'professionaliteit'. Bovendien blijft men steken in de inhoudelijke discussie over het belang van regels versus stimulering. De wetenschappelijke aandacht voor dit laatste, de zogenaamde 'soft controls', uit zich met name in hedendaagse populaire thema's als leiderschap, voorbeeldgedrag, fairness, cultuur, bewustwording en vertrouwen. Van veel voortgang getuigt dit echter niet. Onderzoek heeft al tien jaar geleden genoegzaam aangetoond dat vooral de combinatie van regels en stimulering effectief is. Voor elke organisatie is het van belang de juiste balans te zoeken, afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

Ook op beleidsmatig niveau is de aandacht voor borging helaas nog afwezig. Wellicht omdat ons systeem, van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, overheden veel vrijheid biedt om zelf te bepalen hoe ze het integriteitsbeleid organiseren en opzetten. Zo bevat ook de Ambtenarenwet nog geen bepaling voor de inrichting en organisatie van de integriteitsfunctie en bieden de inventarisaties van BZK tot op heden onvoldoende inzicht in de wijze waarop het integriteitsbeleid is georganiseerd (Van Tankeren, 2010).

Een andere verklaring voor het gebrek aan borging zou kunnen zijn dat organisaties baat hebben bij een niet-geïnstitutionaliseerde (lossere) organisatie van het thema integriteit. De minder dwingende vorm zou meer mogelijkheden en vrijheid bieden om andere (vaak financiële of strategische) organisatiedoelen voorrang te geven of om deze makkelijker te kunnen realiseren.

Tevens voelen bestuurders zich vaak vanuit politieke 'overlevingsdrang' gehouden om aan integriteit te doen, maar tegelijkertijd ervaren zij daarvan ook de beperkingen en risico's. Integriteitsbeleid maakt immers kwetsbaar, omdat het ertoe kan leiden dat in de organisatie het nodige naar boven komt en bestuurders daar dan ook op kunnen worden aangesproken.

In de vierde plaats heeft integriteitsbeleid veelal nog een incidentgedreven en symbolisch karakter. Daardoor gaat meer aandacht uit naar nieuwe maatregelen dan naar het implementeren en organiseren van het bestaande beleid.

Ten vijfde kan meespelen dat verankering als onwenselijk wordt gezien, evenals het aanwijzen van een centrale verantwoordelijke voor het beleid. Andere medewerkers en managers zouden zich er daardoor minder verantwoordelijk voor kunnen gaan voelen. Tot slot wordt het institutionaliseren van integriteit nogal eens opgevat als extra bureaucratie en onnodige administratieve rompslomp waar men liever geen, of niet al te veel, capaciteit en middelen voor wil inzetten. Dit alles lijkt erop te wijzen dat bewust wordt afgezien van borging, omdat dit beter uitkomt.

## 5. BORGING IN DRIEVOLD

Integriteit borgen en institutionaliseren in arbeidsorganisaties is een proces dat uit meerdere stappen bestaat. Bij dit proces staat niet zozeer de inhoud van het beleid centraal, maar de wijze waarop integriteit als beleidsproces is te managen, te organiseren en duurzaam te verankeren.

### *Stap 1: de borgingselementen identificeren*

In de eerste stap moet duidelijk worden welke elementen voor de borging van integriteit van belang zijn. In de voorgaande paragrafen zijn de meeste van die elementen al aan bod gekomen. Ze dragen eraan bij dat de aandacht voor integriteit niet vervliegt of verwaterd. Het lijstje (tabel 1) kan dienen als checklist en maakt duidelijk waar het mogelijk in uw eigen organisatie nog aan schort.

Elementen van borging	
1.	een richtinggevende integriteitsvisie en – strategie ontwikkelen;
2.	integriteitsbeleid, regels en afspraken formaliseren;
3.	een integriteitsstructuur ontwerpen en specifieke functies en verantwoordelijkheden toebedelen;
4.	duidelijke (meetbare) integriteitsdoelstellingen en targets formuleren;
5.	integriteitsmonitoring, verantwoordings- en rapportagesystemen opzetten;
6.	samenhang en afstemming organiseren tussen instrumenten en actoren;
7.	één overkoepelend integriteits(beleids)plan vaststellen.

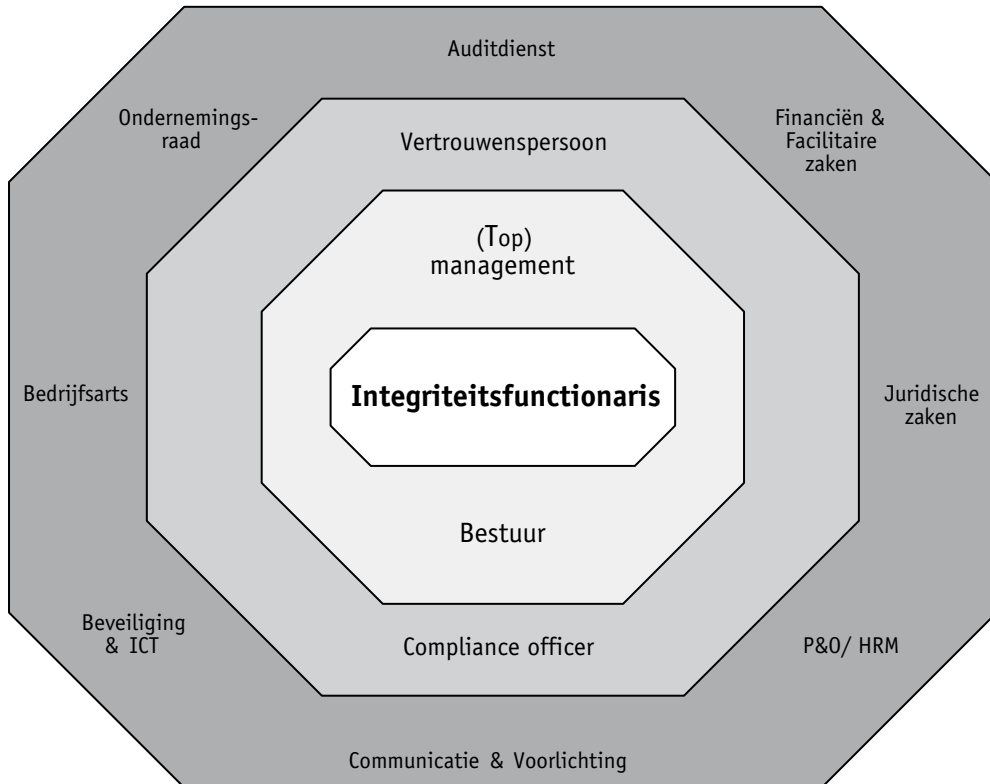
Tabel 1: Borgingselementen

### *Stap 2: het integriteitsnetwerk in kaart brengen*

In de meeste organisaties is de zorg voor integriteit belegd bij een beleidsmedewerker, het hoofd P&O of een speciaal daarvoor aangestelde integriteitsfunctionaris of –eenheid. Om het integriteitsbeleid succesvol in de organisatie te kunnen borgen en implementeren, is het echter nodig dat deze functionaris of eenheid zijn ‘stakeholders’ (of netwerk) goed in kaart brengt (Nederlands Compliance Instituut, 2011, Wulf, 2011). Hij of zij is immers, om zijn taak te kunnen volbrengen, afhankelijk van de medewerking van andere disciplines in de organisatie. Ook de verantwoordelijkheden van die actoren moeten expliciet worden gemaakt. In model 1 zijn veelvoorkomende actoren opgenomen die in organisaties een deelverantwoordelijkheid hebben voor het integriteitsbeleid.



## Netwerkanalyse



Model 1: Netwerkanalyse

De integriteitsfunctionaris of –eenheid staat in het midden van het model. Deze moet immers zorgen voor de centrale aansturing, afstemming en samenhang. Een goede relatie met het management en het bestuur van de organisatie is een voorwaarde voor duurzame borging, draagvlak en voldoende middelen. De meeste organisaties beschikken inmiddels over een vertrouwenspersoon en sommige zelfs over een aparte ‘compliance officer’. Beide functionarissen hebben met de integriteitsfunctionaris gemeen dat ze een directe verantwoordelijkheid hebben bij het bevorderen van integriteit in de organisatie. Een goede samenwerking en afstemming met deze twee functionarissen is daarom van belang.

De buitenste schil van het model bestaat uit afdelingen en personen die vanuit hun functie verantwoordelijk zijn voor bepaalde deelaspecten van het integriteitsbeleid of daarmee te maken kunnen krijgen. Het in kaart brengen van dit netwerk – het benoemen van de verantwoordelijkheden en het organiseren van afstemming en samenwerking – is een belangrijke taak van de integriteitsfunctionaris. Het vergroot de capaciteit en het draagvlak voor integriteit binnen de organisatie, het doet recht aan het multi-disciplinaire karakter van het thema en voorkomt tevens het beeld dat de integriteitsfunctionaris als enige verantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid.

### Stap 3: een integriteits (beleids)plan opstellen

Door een beleidsplan integriteit op te stellen en te formaliseren, worden de integriteitsambities expliciet gemaakt. Het schept duidelijkheid en eenduidigheid over de betekenis van de notie integriteit, de inzet van instrumenten, de te bereiken doelstellingen, de verantwoordelijkheden, aansturing en monitoring,

## 6. SAMENVATTING EN BESLUIT

In dit artikel heb ik de ontwikkeling van het Nederlandse integriteitsbeleid kort geschetst. Het beleid is zo ongeveer af, hoewel het permanente aandacht en onderhoud blijft vergen. De institutionele, duurzame, borging van integriteit is nog gebrekkig, zo blijkt uit allerhande recente onderzoeken.

Elementen	Richtvragen
1 <b>Missie &amp; visie</b>	Wat is het belang van integriteit voor de organisatie? wat wordt eronder verstaan? wat is de ambitie en doelstelling op lange termijn? welke integriteitsstrategie wordt gekozen? welke doelen moeten worden bereikt?
2 <b>Beleid &amp; instrumenten</b>	Welke basiseisen (wetten en regels) worden gesteld aan het integriteitsbeleid? wat is de stand van zaken van het huidige integriteitsbeleid en instrumentarium? welke aanvullende beleidsmaatregelen moet de organisatie treffen?
3 <b>Resultaten &amp; activiteiten</b>	Welke concrete integriteitsactiviteiten moet de organisatie jaarlijks ondernemen om de gewenste resultaten uiteindelijk te kunnen verwezenlijken? in welke volgorde wordt daaraan gewerkt?
4 <b>Rollen, taken &amp; positionering</b>	Welke specifieke functionarissen en afdelingen zijn betrokken bij de uitvoering van het integriteitsbeleid? voor welke taken zijn de verschillende actoren precies verantwoordelijk en hoe zijn zij ten opzichte van elkaar gepositioneerd in de organisatie?
5 <b>Coördinatie &amp; samenhang</b>	Hoe wordt gezorgd voor de samenhang tussen de verschillende beleidsmaatregelen, instrumenten en activiteiten? wie is verantwoordelijk voor de interne coördinatie tussen de verschillende actoren?
6 <b>Evaluatie &amp; verantwoording</b>	Hoe worden beleid en beoogde maatregelen gevolgd om de voortgang en werking te kunnen evalueren en verbeteren? hoe wordt daarover gerapporteerd en hoe wordt verantwoording afgelegd?
7 <b>Middelen</b>	Hoeveel tijd en budget zijn nodig voor de uitvoering van het integriteitsbeleid? welke andere middelen zijn daarvoor eventueel noodzakelijk?

Tabel 2: Elementen integriteitsplan

alsmede over de benodigde middelen. Zo kan worden voorkomen dat de zorg voor integriteit verzandt in eenmalige, geïsoleerde acties van enkele individuele passanten in de organisatie en zodoende verwordt tot een thema van goede voornemens. In tabel 2 zijn de belangrijkste elementen van het integriteitsplan opgesomd.

De oorzaak daarvan is enerzijds dat we zijn blijven hangen in inhoudelijke definitiekwesties en in het vraagstuk of het beleid vooral moet bestaan uit 'hard' of 'soft' controls. Anderzijds wordt borging nog te veel gezien als een bureaucratische belemmering, terwijl het een noodzakelijke voorwaarde is. Dat laatste blijkt ook uit de diverse problemen waarmee het hedendaagse integriteitsbeleid kampt en die stuk voor stuk

terug te voeren zijn op de gebrekkige institutionele verankering.

Met name door de financiële crisis lijken de integriteitsrisico's toe te nemen terwijl de zorg en aandacht voor integriteitsbeleid onder druk komen te staan.

Borging van het beleid verzekert zowel de permanente alertheid op risico's als de aandacht voor integriteitsprogramma's: een meer institutionele, 'stelsel- of systeemgerichte benadering zou dienstbaar zijn' (Van den Heuvel c.s., 2010: 99).

In dit opzicht is voorzichtigheid geboden bij het pleidooi van sommigen om integriteit op te laten gaan in (of te vervangen door) andere, bredere en populaire concepten als goed bestuur of professionaliteit. Dat leidt vermoedelijk tot nieuwe definitiekwesties die niet bijdragen aan de oplossing van het probleem. Evenmin bevorderen ze de bereidheid om de zorg voor integriteit stevig te verankeren.

Het lijkt ook geen verstandig idee om integriteit geheel te laten opgaan in andere bedrijfsvoeringsprocessen, of om het als thema geheel te delegeren aan het management. Integriteit dient natuurlijk wel te worden geïntegreerd in bijvoorbeeld het personeelsbeleid en goed te worden afgestemd met andere aanverwante disciplines. Maar daarnaast zou het een eigenstandig onderwerp moeten blijven, met een specifiek daarvoor aangewezen integriteitsfunctionaris of -eenheid.

Een eigenstandige identiteit helpt juist om het thema geagendeerd te krijgen en als aandachtsgebied zichtbaar te houden. Het voorkomt dat integriteit een incidentgedreven karakter krijgt zonder samenhangende en evenwichtige beleidsvisie en –instrumentarium. Net als andere interne functies (zoals financiën, P&O en communicatie) dient ook de zorg voor integriteit te worden geborgd door eigen structuren, processen en expertise (Segon, 2010). Dat kan niet simpelweg worden overgelaten aan alle medewerkers of aan het management van de organisatie. Een specifieke

functionaris of eenheid, belast met coördinatie en management van het integriteitssysteem, is noodzakelijk (Driscoll & Hoffman, 2000).

Evenzo zou idealiter voorkomen moeten worden dat integriteit geheel belegd wordt bij andere specifieke organisatie-eenheden, zoals P&O. Dit omdat het integriteitsbeleid dan louter vanuit die ene specifieke discipline wordt ingevuld en daardoor een meer holistische – multidisciplinaire – strategie in de weg staat (Trevino & Nelson, 2006). Bovendien wijst onderzoek van Segon (2010) uit dat de noodzakelijke expertise bij P&O op het gebied van integriteitsmanagement nogal eens tekortschiet.

Het integriteitsbeleid vergt, kortweg: een expliciete, eigenstandige positionering en borging in de organisatie en specifieke expertise. Een aanpassing van de Ambtenarenwet lijkt de aangewezen weg om het belang van een adequate organisatie en borging van integriteit(sbeleid) kracht bij te zetten.

*Alain Hoekstra is coördinerend beleidsadviseur bij het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Tevens is hij promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (RSM).*

*Contact: a.hoekstra@integriteitoverheid.nl*

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2010), *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 341, nrs. 1-2.
- Becker M., Hoekstra A. (2010), De integriteitsdiscussie in het openbaar bestuur en deugdeethiek. In: M. Becker, P. van Tongeren, A. Hoekstra, E. Kars- sing, R. Niessen. *Deugdeethiek en integriteit. Achter- gronden en aanbevelingen*. Assen: Van Gorcum.
- Demkke, C., Moilanen, T. (2012), *Effectiveness of ethics and good governance in central administration of EU-27: Evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis*. Frankfurt: Peter Lang.
- Driscoll, D.N., Hoffman, W.M. (2000), Ethics matters: how to implement values-driven management. *Bent- ley College Center for Business Ethics*. Massachusetts.
- Hoekstra, A. (2008), 'Integriteit: Aandachtspunten en misvattingen. Werken voor de overheid.' *SDU Select Openbaar Bestuur*. P. 39.
- Hoekstra, A., Kaptein, M. en Van der Burg, D. (2010), 'Het institutionaliseren van integriteit. De organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend.' *Bestuurswetenschappen*, nr.5, pp. 54-73.
- Hoekstra, A., Kaptein, M. (2011), 'Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: Een analyse van graduele en grillige veranderingen.' *Bestuurswe- tenschappen*, Nr.4, pp. 32-51.
- Jongmans, E. (2011), *Integriteit bij waterschappen: tussen sturing en ruimte*. Universiteit Twente.
- Karssing, E.D., Hoekstra, A. (2004), Integriteitsbe- leid als evenwichtskunst. *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, nr. 3, juni 2004. pp. 167-192.
- Maesschalck, J. (2005), *Een ambtelijk inte- griteitsbeleid in de Vlaamse overheid*. Rapport D/2005/10106/002. Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- Nederlands Compliance Instituut (2011), *Handboek Compliance Professional*. Capelle aan den IJssel: NCI.
- OECD (2009), *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation*. Paris: OECD.
- Olsthoorn, S. (2010), 'Integriteitsbeleid gemeenten onsamenhangend,' *Binnenlands Bestuur*, 11 juni , p.17.
- Segon (2010), 'Managing organizational ethics: professionalism, duty and HR practitioners.' *Journal of Business Systems, Governance and ethics*. Vol. 5, No. 4, pp. 13-25.
- Trevino, L.K., Nelson, K. (2006), *Managing business ethics straight talk about how to do it right*, 4 th edn. New York: Wiley and Sons.
- Van der Pol (2012), *Organiseren van integriteit. Een onderzoek naar de praktische uitvoering integriteits- beleid van de stadsdelen gemeente Amsterdam*. Fa- culiteit der Sociale Wetenschappen/ Bestuurskunde. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Van Tankeren (2010), *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse Politie; wat is er en wat er toe doet*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Van den Heuvel, J.H.J., Huberts, L.W.J.C., Van der Wal, Z. en Steenbergen, K. (2010), *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecre- tarissen over integriteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Wulf, K. (2011), *Ethics and compliance in multinati- onal organizations*. Freie Universität Berlin.

# MELDEN BINNEN DE NEDERLANDSE OVERHEID

## Inleiding

Dat aandacht voor integriteitsschendingen in het Nederlandse openbaar bestuur gerechtvaardigd is, blijkt uit een enquête (N= 4010) van de Universiteit van Utrecht<sup>[1]</sup> onder Nederlandse ambtenaren: maar liefst 12,8 procent van de respondenten had gedurende de voorgaande twee jaren vermoedens van een misstand. Tweederde van deze respondenten had in deze periode bovendien niet één, maar twee of meer misstanden *meegemaakt* in het openbaar bestuur. Hierbij ging het niet om kleine of relatief onbelangrijke schendingen: een ‘misstand’ was in het onderzoek gedefinieerd als ‘een ernstig strafbaar feit, het misleiden van Justitie, een grove schending van regels, een (groot)

gevaar voor de volksgezondheid, het milieu of de veiligheid, het bewust achterhouden van informatie hierover, of een zeer onbehoorlijke wijze van functioneren die het goed functioneren van de openbare dienst in gevaar brengt’.<sup>[2]</sup>

Integriteitsschendingen zijn schadelijk en ze doen zich meer dan sporadisch voor in het Nederlands openbaar bestuur. Dus is het voor de overheid van belang om integriteitsschendingen te ontdekken, te onderzoeken en adequaat te reageren. In dit hoofdstuk wordt – op basis van de internationale literatuur – gekeken naar het melden van misstanden: hoe vaak komt dat voor, waarom wordt er (niet) gemeld, hoe wordt er in Nederland met melders omgegaan en wat kan er verbeterd worden?

[1] USB0 (2008: 119).

[2] USB0 (2008: 119).

## Klokkenluiders: van verraders naar helden

Hier spreek ik over een *melder* als ik diegene bedoel die het eerste signaal afgeeft over een misstand, met als doel dat actie wordt ondernomen tegen de misstand. Het melden omvat altijd minimaal drie partijen, die elk actie ondernemen als gevolg van een actie van een van de anderen: de melder, de schender en de ontvanger van de melding. Een mogelijke melder gaat door verschillende stadia: het *observeren* van een schending (of het ontvangen van informatie daarover), het *benoemen* van de observatie als een schending, en het daadwerkelijk *melden* van de informatie bij de ontvanger. In de Engelstalige literatuur wordt degene die iets waarneemt, maar het niet als schending ziet, een *non-observer* genoemd, en degene die het wel als schending ziet, maar het niet meldt, een *silent-observer*.

Ambtenaren zoals Fred Spijkers, die met informatie over een misstand *naar buiten* treden, worden vaak aangeduid met de term 'klokkenluider'. Het fenomeen 'klokkenluiden' roept zowel heftige emoties als verwarring op. De eerste gebruikers van de term *whistleblowing* waren bijzonder negatief over klokkenluiders<sup>[3]</sup>: in de jaren 70 werd het veelal als immoreel beschouwd om 'de vuile was buiten te hangen' en zich deloyaal tegenover de eigen organisatie te gedragen. Klokkenluiders werden min of meer als verraders beschouwd.

In het beeld van de klokkenluider als 'verrader' is echter in de loop van de laatste decennia een opmerkelijke omslag gekomen. De 'Time persons of the year' in 2002 waren drie klokkenluiders. Uit het Time CNN-bevolkingsonderzoek in hetzelfde decembernummer van Time bleek dat 59 procent van de Amerikanen klokkenluiders als helden beschouwen en slechts 19 procent als verraders.

[3] Vandekerckhove (2006).

Deze omslag in maatschappelijke waardering voor klokkenluiders zien we de afgelopen decennia bij zowel publieke als private organisaties, al zijn de ontwikkelingen verwarrend. Dworkin en Callahan<sup>[4]</sup> wijzen op twee tegenstrijdige tendensen die zich in de jaren 90 manifesteerden. Enerzijds worden klokkenluiders wereldwijd in allerlei regelingen meer en meer beschermd en hebben vrijwel alle Westerse landen inmiddels een officiële klokkenluiderswetgeving ingevoerd, anderzijds hebben de meeste organisaties extra geheimhoudingsclausules voor hun medewerkers bedongen. Dat heeft in de Verenigde Staten tot meer rechtszaken geleid waarin werkgevers van klokkenluiders geheimhouding van informatie eisen. Dezelfde spanning zien we in Nederland, bijvoorbeeld in de zaak rondom Spijkers. Hij wordt in het publieke domein als een 'held' beschouwd, maar onderzoek van de UvA heeft aangetoond dat hem desondanks 28 jaar lang onrecht is aangedaan en door onverschilligheid slecht en zelfs kwaadaardig door het openbaar bestuur is behandeld.<sup>[5]</sup>

## Loyaliteitsconflicten

Bij het doen van een melding is meestal sprake van een loyaliteitsconflict. Vaak is dit een loyaliteitsdilemma tussen het algemeen belang en de eigen organisatie. Gebleken uit VU-studies<sup>[6]</sup> is, dat als de melding over een directe collega gaat, er nog een ander type loyaliteitsconflict aanwezig is bij de melder: meldingen over directe collega's balanceren tussen een loyaliteit aan de eigen groep en de directe collega's aan de ene kant en een loyaliteit naar de organisatie, de professie, of het 'goede' in het algemeen, aan de andere kant. Loyaliteit naar de eigen directe collega's – de groep – is vaak sterker dan loyaliteit naar een organisatie als geheel. Professionals zoals

[4] Dworkin en Callahan (2008).

[5] Openbaar Bestuur (maart 2008).

[6] De Graaf (2008).

auditors of veiligheidsinspecteurs kennen weer een heel ander loyaliteitsconflict. Aangezien hun opsporingen en meldingen de specifieke taak betreft, en ze meestal geen directe band hebben met degene waar ze over melden, hebben ze in de regel veel minder moeite met het doen van een melding. Hun loyaliteit ligt vaak bij professionele regels en standaarden.

## Aantal meldingen

Hoe vaak werknemers waargenomen onethisch of onwettig gedrag melden, verschilt enorm van context tot context. In de literatuur worden de percentages 18 en 80 procent genoemd, en alles er tussen in. Ook het percentage dat zegt een waargenomen misstand te hebben gemeld, varieert zeer sterk, van 26 tot 90 procent<sup>[7]</sup>; maar de meesten lijken het toch niet te doen<sup>[8]</sup>. Dit percentage lag overigens opvallend hoog bij Nederlandse ambtenaren, waarvan ongeveer tweederde aangeeft waargenomen ernstige misstanden te hebben gemeld<sup>[9]</sup>. Opvallend, omdat in hetzelfde onderzoek er nog veel aan de meldregelingen bleek te ontbreken. Waar de grote variaties in meldingsbereidheid door komen, is niet bekend. Wel is duidelijk dat verschillende definities hierin een rol spelen. Zo worden meldingen uit hoofde van een specifieke functie soms wel en soms niet meegeteld.

## De melder

Het wetenschappelijk onderzoek van de jaren 80 heeft het klassieke beeld van de melder als een misnoegde, verbitterde werknemer, grondig bijgesteld. Hoewel Maesschalck en Ornelis het tegendeel beweren, 'de meest productieve,

gewaardeerde en geëngageerde medewerkers van hun organisatie'<sup>[10]</sup>, is ook daar niet veel bewijs voor. Eigenlijk verschillen melders nauwelijks van *silent observers*. Je zou kunnen zeggen dat melders gewone werknemers zijn die zich op het verkeerde moment op de verkeerde plek bevinden. Verder is duidelijk dat vrijwel alle meldingen intern beginnen; ook de externe meldingen (klokkenluiders) zijn dus meestal eerst intern gemeld.

Wat de persoonlijke factoren van melders betreft: ze identificeren zich sterk met de formele doelstelling van hun organisatie en vinden professionele verantwoordelijkheid belangrijk. Ze scoren gemiddeld hoger op 'morele oordeelsvorming' en gerelateerde variabelen<sup>[11]</sup>. Verder valt op dat melders gemiddeld een meer proactieve persoonlijkheid hebben. Hoewel sommige onderzoekers aanvankelijk rapporteerden dat mannen iets eerder melden dan vrouwen, blijkt daar recentelijk geen bewijs voor<sup>[12]</sup>. Wellicht waren de eerste conclusies met name gebaseerd op studies naar intenties van melders. Oudere werknemers blijken iets eerder te melden dan jongere<sup>[13]</sup>.

Wat de situationele aspecten betreft, is het bewijs duidelijk dat hoe ernstiger een schending wordt ingeschat, hoe groter de kans is dat het gemeld wordt<sup>[14]</sup>. Ook is geconcludeerd dat als werknemers de eigen organisatie als 'rechtvaardig' beschouwen en de indruk hebben dat er aandacht wordt besteed aan integriteit en ethiek, er een grotere bereidheid tot melden is<sup>[15]</sup>. Ook is belangrijk dat ingeschat wordt dat een melding serieus wordt genomen; dat er iets aan de misstand wordt gedaan<sup>[16]</sup>.

[7] Miceli (2009).

[8] Miceli (2009).

[9] USB0 (2008).

[10] Maesschalck en Ornelis (2003: 538).

[11] Miceli (2009).

[12] Miceli (2009).

[13] Miceli (2009).

[14] Miceli, Near en Dworkin (2008).

[15] Trevino en Weaver (2001: 651).

[16] Miceli, Near en Dworkin (2008).

## Redenen van (niet) melden

Uit VU-onderzoek<sup>[17]</sup> naar melden door Nederlands overheidspersoneel bleek dat de belangrijkste reden om vermoedens van een schending van een collega te melden in Nederland, is dat de schending botst met het eigen gevoel van rechtvaardigheid. De melder vindt dat er iets aan de misstand gedaan moet worden. Ook zelfprotectie is een belangrijke reden om een melding te doen. Andere aspecten die van belang zijn in de beslissing om te melden, zijn ernst van de schending, protectie van de schender en het hebben van een leidinggevende functie.

De negatieve gevolgen die het melden voor de melder zullen hebben, is de belangrijkste reden om niet te melden. Verrassend is dat ook de mogelijke negatieve gevolgen voor de schender een grote rol spelen in het afwegingsproces al dan niet te melden. De melder voelt zich verantwoordelijk voor de mogelijke straf voor de schender. Over het algemeen wordt een melding niet gedaan vanuit rancune naar de schender. Verder spelen ook de inschatting van de reactie van de organisatie en de aan- of afwezigheid van bewijsmateriaal een rol.

De melder ondervindt grote gevolgen van het doen van de melding; het houdt de melder emotioneel nog lang en diepgaand bezig. In die gevallen waar de rest van de organisatie weet heeft van de melding, zijn de gevolgen nog groter. De melder loopt het risico uit de groep gezet te worden. Wat hierbij niet helpt, is dat melders vinden dat ze slecht op de hoogte worden gehouden van de gevolgen van hun melding en dat ze vaak vanuit de organisatie geen enkele waardering voelen. Anoniem melden is voor de meeste melders geen optie geweest.

Bij tweederde van de meldingen zijn er grote of zeer grote twijfels geweest voordat de melding gedaan werd. Dit betekent dat het van groot belang is na te denken over hoe de melder in het afwegingsproces ondersteund kan worden. Er valt immers te verwachten dat als er grote twijfels zijn bij degenen die gemeld hebben, er ook vele potentiële melders zijn geweest waar de balans naar de andere kant is doorgeslagen.

Een goed integriteitsbeleid blijkt cruciaal voor een goed meldbeleid. Dat houdt in: duidelijk maken en bediscussiëren wat wel en wat niet kan en wat de specifieke integriteitsrisico's zijn in de eigen organisatie, een als rechtvaardig ervaren sanctioneringsbeleid (rechtvaardig straffen), aandacht voor de negatieve gevolgen (voor groep, organisatie en ambtenaar) van niet-melden en het goed informeren en waarderen van de melders.

## Nederlandse regelingen vergeleken met buitenlandse

Naast bescherming van de melder zijn andere doelen van meldregelingen denkbaar en zelfs wenselijk. Zoals het faciliteren en bemoedigen van het uiten van vermoedens van misstanden en het verzekeren dat dit soort informatie goed wordt onderzocht. Waar voorstanders van meldregelingen menen dat het publieke belang boven dat van een werkgever gesteld moet worden en dat de werknemer die iets belangrijks wil melden dus goed beschermd moet worden, hebben werkgevers vaak betoogd dat geheimhouding in organisaties cruciaal is voor vrije ondernemingen en dat de bescherming van meld- en klokkenluidersregelingen neer komt op het beschermen van spionage. Dus komen regelingen aangaande melden en klokkenluiden vaak neer op een afweging van publieke en private belangen. Overigens zagen we al eerder dat melders helemaal niet de misnoegde verbitterde deloyale werknemers zijn, waardoor de tegenstelling

[17] De Graaf (2008).



niet lijkt te bestaan. Elke organisatie lijkt erbij gebaat een duidelijk systeem te hebben waardoor interne misstanden gemeld en opgelost kunnen worden.

Vandekerckhove noemt de *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) van Groot-Brittannië als een goed voorbeeld van nationale wetgeving omtrent melden. Hij waardeert meldregelingen op drie onderdelen:

1. Drie zogenaamde 'tiers' ('lagen') moeten aanwezig zijn: intern melden; melden aan een instantie die namens de samenleving opereert; publiekelijk melden.
2. De tweede tier moet buiten de organisatie zelf (de eerste tier) liggen, onafhankelijk zijn, maar wel met een mandaat van de organisatie.
3. De toegankelijkheid van de tweede (melden aan externe instantie) en derde tier (publiekelijk melden) moet dezelfde zijn als van de eerste tier (intern melden).

Met dit model naar Nederland gekeken, valt allereerst op dat er in de publieke sector inmiddels een verplichting is intern melden mogelijk te maken. Een tweede tier is alleen aanwezig – middels de CIO – voor het Rijk, politie en defensie. Dus niet voor gemeente- en provincieambtenaren. Tot op heden functioneert het CIO ook niet goed – het behandelt slechts zeer weinig zaken.

Wat betreft de derde tier is in Nederland simpelweg niets geregeld, zo merkt Vandekerckhove<sup>[18]</sup> op. Ambtenaren mogen misstanden alleen intern melden<sup>[19]</sup>. Er is niets geregeld over wanneer ambtenaren met informatie over misstanden naar buiten kunnen. 'Although the policy document issued by the Ministry of Internal Affairs from 1999<sup>[20]</sup> refers to the UK PIDA as exemplary policy, its 3-tiered model does not appear to be well understood.'<sup>[21]</sup>

[18] Vandekerckhove (2009).

[19] Van Uden (2006: 34).

[20] MinBZK (1999).

[21] Vandekerckhove (2009:6).

## Aanbevelingen aangaande melden binnen de Nederlandse overheid

### *Bescherming van melders*

Als het gaat om de bescherming van melders, blijkt uit studies dat wet- en regelgeving met name veel *niet* kan regelen. Het informele circuit speelt een grote rol in het dagelijks leven van melders. De beste bescherming die melders daarom gegeven kan worden, is dan ook dat ze als 'held' en niet als 'verrader' worden bestempeld. Uit gesprekken met experts blijkt dat specifiek voor Nederland vaak genoemd wordt dat er een cultuur is 'waarin we niet van verraders houden', wat het melden negatief zou beïnvloeden. In Nederland zou dat stempel eerder opgedrukt worden na de ervaringen in de Tweede Wereldoorlog. Denk aan studenten in de V.S. die veel eerder over een mede-student zullen melden dat die spiekt bij een tentamen, dan een Nederlandse student die hetzelfde waarneemt. Als deze hypothese van grote Nederlandse loyaliteit naar de eigen groep inderdaad opgaat, lopen we het risico dat ook veiligheidsproblemen hier minder snel gemeld en voorkomen worden. Toch is er geen bewijs voor de genoemde typisch Nederlandse culturele hypothese. Nadere studie en gesprekken met internationale experts leren dat dezelfde claim, '*it is not in our culture to inform*', overal wordt gebezigd. Denk bijvoorbeeld aan de 'impimpi's' in Zuid-Afrika, de zogenoemde verraders aan het blanke apartheidsregime. In Zuid-Afrika worden nog steeds melders en impimpi's veelvuldig verward. Of denk aan Oost-Europese landen waar melders vaak worden vergeleken met informanten aan de voormalige communistische regimes. Met andere woorden, melden ligt in elke cultuur gevoelig, aangezien het hier besproken loyaliteitsdilemma overal opgaat.

### *Melden als onderdeel van integriteitsbeleid*

Een cruciale fase in het meldproces is de eerste fase: bij het waarnemen van een schending, of een veiligheidsrisico, dat ook als zodanig percipiëren en

definiëren. Een eerste belangrijke stap is daarom het ontwikkelen van morele identiteit en morele perceptie van ambtenaren: wat het betekent om ambtenaar te zijn en het zien en herkennen van integriteits-schendingen. Dit bevordert zowel het melden, als het begrip voor collega's die melden. Onderdeel van het beleid moet daarom zijn: duidelijk maken wat wel en niet kan (niet via regelgeving!) en het benadrukken van eigen verantwoordelijkheden. De percepties daarvan verschillen nu nog sterk onder ambtenaren, zie bijvoorbeeld de evaluatie van de regelingen in Rotterdam: er is te weinig universeel besef over waarden als onkreukbaarheid, rechtmatigheid en collegialiteit.

De belangrijkste aanbeveling van het grootschalige Australische WWTW-project is: 'to promote accountability and integrity in public administration.' Doel van Nederlandse meldregelingen moet ook een integere overheid zijn, het vertrouwen van het publiek in de integriteit van het ambtelijk bestel (zoals ook in Canada als expliciet doel gesteld), en de veiligheid van een ieder; niet het hebben van zo veel mogelijk meldingen of de melder zo goed mogelijk te beschermen, wat nu de expliciete doelstellingen zijn. Daarom moet het toekomstig meldbeleid in Nederland veel meer onderdeel zijn van een algemeen integriteitsbeleid. Meldregelingen en meldingen moeten dan gezien worden als sluitstuk; als onderdeel en instrument van een open en transparante overheid en overheidsorganisaties. Uit alle internationale ervaringen blijkt dat meldwetgeving, dat op zichzelf staat, niet werkt. Bovendien blijkt internationaal dat niet alleen van belang is hoe de wettelijke regels luiden, maar voornamelijk hoe die in de juridische praktijk worden uitgelegd en door de rechter worden afgewogen tegen andere wetten. Vrijheid van meningsuiting, recht op informatie en bescherming van melders aan de ene kant, moet door de rechter worden afgewogen tegen vertrouwelijkheidseisen en geheimhoudingsplichten aan de andere kant. Het Australische WWTW-project concludeert dan ook dat ondanks alle goede bedoelin-

gen, de bestaande bescherming van de melders in de publieke sector in de praktijk geen succes is. Er moet in Nederland een duidelijke visie komen op het ambtenaarschap en op een betrouwbare en integere overheid dat het algemeen belang dient. In aansluiting daarop kan vervolgens een goede meldregeling worden geformuleerd. Nu is het ministerie van Binnenlandse Zaken veel meer bezig met branden blussen en het reageren op mediastukken en Kamervragen. Met andere woorden, ze worden te veel door incidenten gestuurd, in plaats vanuit een eigen visie. Zoals de vertrouwenspersonen zeggen in het USBO-rapport<sup>[22]</sup>: 'overheidsorganisaties zijn meer bezig met integer overkomen naar buiten, dan het te zijn. Er moet een sfeer van vertrouwen zijn in overheidsorganisaties waarin meldingen, ook en vooral over veiligheid, als normaal worden gezien; anders helpt geen officiële regeling of wettelijk bescherming van melders. Het is ook cruciaal vermoedens aan de top hard net zo aan te pakken als daaronder en vooral om de duidelijkst zichtbare klokkenluiders zoals Bos en Spijkers zo actief mogelijk te beschermen en belonen.'

#### *Individuele organisaties*

Meer op niveau van individuele organisaties leert al het onderzoek dat melden in eerste instantie in de lijn zal moeten plaatsvinden. Daarvoor zijn goed leiderschap, betrokkenheid en een ethische cultuur, cruciaal. Bestuurders en managers moeten de toon zetten en aandacht vragen voor integriteit, in woord en praktijk. Integriteit moet een duidelijk onderdeel zijn van de rol van de ambtenaar en (particuliere) werknemer in de evaluatiegesprekken. Het is de taak van managers aan een cultuur van openheid en transparantie te bouwen. Het melden moet serieus worden genomen en onderdeel zijn van dit bredere integriteitsbeleid.

---

[22] USBO (2008: 49).

Uit Noors onderzoek (Trygstad) blijkt dat veel managers van mening zijn dat de belangen van de eigen organisatie te veel de nadruk krijgen en dat de professionele standaard en loyaliteit aan algemeen belang te vaak gecompromitteerd wordt. Elke ambtenaar en (particuliere) werknemer heeft meerdere rollen en verschillende loyaliteiten. Zo is er als werknemer een loyaliteit naar de (belangen van) de eigen organisatie en collega's, is er als professional een loyaliteit naar de directe stakeholders en is er als burger een loyaliteit naar vrienden en familie, maar ook naar de samenleving als geheel en haar veiligheid. Deze laatste loyaliteit moet meer benadrukt worden.

## Literatuur

- Graaf, G. de (2008), 'Hoe Het Balletje Gaat Rollen. Over Wie Welke Integriteitsschendingen Meldt in Het Nederlands Openbaar Bestuur', *Bestuurskunde*, 17, no. 2: 78-87.
- Graaf, G. de (2008), 'Wat Er over Ambtelijk Melden Te Melden Valt', *Bestuurswetenschappen*, 62, no. 2: 13-31.
- Maesschalck, J., en F. Ornelis (2003), 'Een Interdisciplinaire Analyse Van De Klokkenluidersproblematiek in De Openbare Sector', *TBP*, 8: 535-57.
- Miceli, M. (2009), *When Do Observers of Organizational Wrongdoing Step Up? Recent Research on the Factors Associated with the Prosocial Act of Whistle-Blowing*, Paper presented at the International Conference on Whistleblowing Legislation and Research, Middlesex University, London.
- Miceli, M., J. Near, en T. Morehead Dworkin (2008), *Whistle-Blowing in Organizations*, New York: Routledge.
- Trevino, L., en G. Weaver (2001), 'Organizational Justice and Ethics Program 'Follow-Through': Influences on Employees' Harmful and Helpful Behavior', *Business Ethics Quarterly*, 11, no. 4: 651-71.
- USBO (2008), *Evaluatie Klokkenluidersregelingen Publieke Sector. Eindrapport*.
- Uden, F. van (2006), 'Klokkenluiden: Tussen Zelfregulering En Amerikaanse Toestanden', *Mens en Maatschappij*: 33-41.
- Vandekerckhove, W. (2009), *European Whistleblower Protection: Tiers or Tears*, International Conference on Whistleblowing Legislation and Research, Middlesex University, London.
- Vandekerckhove, W. (2006), *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility*, Aldershot: Ashgate.

*Gjalt de Graaf is universitair hoofddocent Bestuurswetenschappen aan de Vrije Universiteit. Hij is verbonden aan de onderzoeksgroep Kwaliteit van besturen. Contact: g.de.graaf@vu.nl*



## HOOFDSTUK 7

# 'AAN NAZORG DOEN WE NIET'

## 1. INLEIDING

Vrijwel iedere organisatie wordt vroeg of laat geconfronteerd met een situatie waarbij de integriteit van een werknemer in het geding is en daardoor direct of indirect ook die van de organisatie. Weinig organisaties zijn goed voorbereid en toegerust op de afhandeling van dit soort incidenten. Maar als een goed gesprek tussen werkgever en de betrokken werknemer niet volstaat of niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat niet duidelijk is wie het feit heeft gepleegd, is onderzoek vrijwel onvermijdelijk. Druk van buitenaf, zoals die van toezichthouders en media, zal die noodzaak extra onderstrepen.

Onderzoek naar en de arbeidsrechtelijke afdoening van een integriteitsincident is meer dan het bewandelen van de formeel-juridisch juiste weg. Het is ook belangrijk dat de organisatie die met een integriteitsincident wordt geconfronteerd, aandacht en zorg besteedt aan de andere, direct en indirect, betrokken personen.

Wie dat veronachtzaamt, kan daarvan (ver-

volg)schade ondervinden. Denk daarbij aan extra ziekteverzuim, maar ook wantrouwen ten opzichte van de organisatie waardoor medewerkers toekomstige misstanden niet durven melden.

Aandacht en zorg voor de betrokkenen bij een integriteitsincident, het onderwerp van dit artikel, is daarom minstens zo belangrijk als een goede formeel-juridische afhandeling.

## 2. WAAROM ONDERZOEK SOMS ONVERMIJDELIJK IS

Iedere organisatie heeft ze: kaders, regels en procedures. Samen geven ze richting aan de organisatieactiviteiten en het gedrag van de werknemers.

Voor de medewerkers en de omgeving wordt het belang van de kaders, regels en procedures pas onderstreept wanneer de organisatie er zichtbaar op stuur, ze bewaakt en handhaaft.

De organisatie zal ooit tegen situaties aanlopen waarbij sprake is van een integriteitsincident of een vermoeden daarvan. Soms is direct helder dat het om een integriteitsschending gaat, soms ook niet. Ook al is het slechts een vermoeden: de organisatie zal iets moeten ondernemen. Een (dreigende) situatie negeren is in deze tijd geen optie en in ernstige situaties zelfs strafbaar. De ambtenaar die kennis draagt van een ambtsmisdrift, zoals bijvoorbeeld omkoping, is formeel verplicht hiervan aangifte te doen bij politie of justitie. De organisatie waar de ambtenaar voor werkt, neemt in de praktijk deze verplichting en de uitvoering over.

Ook de maatschappij verlangt dat organisaties in het publieke domein hun verantwoordelijkheid nemen bij mogelijke integriteitsschendingen. De schade die door een integriteitsschending ontstaat, wordt immers uiteindelijk op de burgers afgewenteld. Een concrete vertaling van deze maatschappelijke wens is terug te vinden in de Ambtenarenwet<sup>[1]</sup>. Overheidsinstanties worden daarin verplicht gesteld jaarlijks verantwoording af te leggen over het integri-

teitsbeleid en de naleving van de gedragscode. In hoeverre die verantwoordelijkheid wordt genomen, is moeilijk te zeggen. Nog los van het feit dat nog steeds niet iedere organisatie invulling geeft aan deze verplichting<sup>[2]</sup>, zegt het achterwege blijven van een eventuele verantwoording niets over de wijze waarop de organisaties met integriteitsinbreuken omgaan. Overigens is de waarde van de jaarlijkse verantwoordingscijfers die wel beschikbaar zijn, beperkt. Op basis van de (huidige) beschikbare cijfers is namelijk geen kwalitatief of kwantitatief oordeel mogelijk.

Een belangrijke oorzaak daarvan is dat de organisaties schendingen van de integriteit verschillend interpreteren. Zo zijn er organisaties die iedere overtreding van de gedragscode zien als een integriteitsschending. Bij sommige van die organisaties is de naleving van de arbeidstijden onderdeel van de gedragscode. Dat betekent dat te laat op het werk verschijnen daar wordt beschouwd als een schending van de integriteit.

.....  
[1] Artikel 125quinquies.

.....  
[2] Integriteitsmonitor 2012, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Omdat organisaties hier verschillend mee omgaan, gaat iedere vergelijking scheef. De discussie of niet naleven van de arbeidstijden een integriteitsschending oplevert, is dan nog niet eens gevoerd. Om die reden is er ook geen goede benchmark voor integriteitsincidenten beschikbaar. Ook de relatie tussen (landelijke) preventieve integriteitsmaatregelen en integriteitsinbreuken is om die reden niet te leggen of moeilijk te onderbouwen.

Een betrouwbare landelijke registratie van integriteitsschendingen zou overigens een belangrijke eerste stap zijn om toekomstige effectmetingen mogelijk te maken.

### 3. HELP, EEN MELDING

Help, een melding! Zo reageert de organisatie die niet is voorbereid op integriteitsinbreuken.

Organisaties die zich niet hebben voorbereid, ontdekken niet alleen dat ieder incident veel vragen oproept, maar ook dat de beantwoording daarvan cruciaal is voor het verdere verloop en de arbeidsrechtelijke afdoening. Een deel van de vragen is incidentspecifiek, maar een deel ook niet. En juist de niet-incidentspecifieke vragen zijn makkelijk al vooraf te beantwoorden. Het gaat daarbij om vragen over taken, verantwoordelijken en bevoegdheden van de personen die bij het onderzoek zijn betrokken. Bijvoorbeeld: wie neemt de beslissing of een medewerker wordt geschorst of op staande voet ontslagen. Maar ook vragen over e-mailaccounts van medewerkers doorzoeken en lezen, internetgedrag in kaart brengen en opvragen, medewerkers met of zonder camera's heimelijk observeren, et cetera. Mag dit allemaal wel, wat zijn de kaders en wie mag dat uitvoeren?

Zo zijn er nog vele andere vragen die je het liefst in alle rust zou willen overdenken, maar die tijd is de organisatie bij aanvang van een onderzoek vanwege (juridische) tijdsdruk meestal niet gegund.

De wetenschap dat de keuzes voor vervolgstappen, na

de ontvangst van een melding, alle inspanningen te niet kunnen doen, legt extra druk en stelt hoge eisen aan de deskundigheid van de bij de keuzes betrokken personen. Onzorgvuldige keuzes kunnen dan ook flinke (financiële) schade veroorzaken.

Een onzorgvuldig onderzoek kan de werkgever en de bij het incident betrokken medewerker meesleuren in een langshepend juridisch conflict. Steeds vaker trekt dit soort conflicten de aandacht van de media, met als gevolg dat vaak nog meer financiële en/of imagoschade ontstaat.

Een deel van de schade is te voorkomen door invulling te geven aan het begrip 'goed werkgeverschap'. Goed werkgeverschap betekent namelijk ook: vooruitkijken en je voorbereiden op wat je als organisatie kunt verwachten. In het geval van integriteit begint dat bij het voeren van een evenwichtig en integraal integriteitsbeleid. Als organisatie laat je de medewerkers en de maatschappij zien dat integriteit in de organisatie een belangrijke plaats inneemt. De organisatie streeft daarbij naar een cultuur waarbij vertrouwen centraal staat en de medewerkers zich veilig voelen om integriteitsproblemen te melden of te bespreken.

Een eenzijdige benadering waarbij alleen ruimte is voor repressie of juist alleen preventie of detectie, zal geen optimaal resultaat opleveren. Een belangrijk onderdeel van een integraal en evenwichtig integriteitsbeleid is dat de organisatie zich ook voorbereidt op mogelijke integriteitsinbreuken en, als ze zich voordoet, daar een adequaat vervolg aan geeft. Concreet: de organisatie heeft een procedure om integriteitsincidenten te melden, te onderzoeken en af te doen. Gevaar hierbij is dat de procedures zich sec richten op de formeel-juridisch juiste afhandeling van het integriteitsincident. De organisatie zal, bij het opstellen van beleid voor het omgaan met integriteitsincidenten, verder moeten kijken dan het eigen belang.

## 4. WAAROM AANDACHT EN ZORG VOOR DE OMGEVING ONTBREEKT

In dit artikel willen wij vooral benadrukken dat het ontbreken van aandacht en zorg voor de direct en indirect bij een integriteitsincident betrokken medewerkers nadelig is. Voor die medewerkers en uiteindelijk ook voor de organisatie. Om te begrijpen waarom de aspecten aandacht en zorg te vaak onderbelicht blijven, is het goed eerst enkele oorzaken te schetsen.

In de vorige paragraaf werd aangegeven dat organisaties zich moeten voorbereiden op integriteitsincidenten door procedures op te stellen en die ook adequaat te volgen wanneer een integriteitsincident zich voordoet. Adequaat is in deze context een rekbaar begrip. Een enge invulling laat zich misschien het best illustreren aan de hand van een (gechargeerd) voorbeeld met steekwoorden, waarin repressie en schadebeperking het uitgangspunt zijn. 'We hebben een integriteitsprobleem, stuur er eigen onderzoekers of een recherchebureau op af, vang de boef en het probleem is opgelost'. Deze procesgestuurde aanpak lijkt dan misschien wel adequaat, maar is puur gericht op de formeel-juridische afdoening van het integriteitsincident. Het incident wordt onderzocht en arbeidsrechtelijk afgedaan. De afdoening staat in het teken van het beperken van de schade. De kreet 'klein houden' is dan het motto. Klein houden betekent: met zo min mogelijk ophef de afhandeling tot een goed einde brengen. Het onderzoek vindt in alle stilte plaats en wordt daarom ook zoveel mogelijk binnenshuis gehouden. De communicatie naar de betrokkenen, zoals de melder, de directe collega's en andere lagen in de organisatie, wordt beperkt tot het minimum. Het aantal mensen binnen de organisatie dat op de hoogte is van het onderzoek, blijft mede daardoor beperkt tot een select gezelschap.

Een bijkomend argument om de communicatie bij een

integriteitsincident te beperken, is de bescherming van de privacy van de bij het incident betrokken ambtenaar. Op zich is dit een valide reden. Al lijkt dit soms een drogreden: in gevallen dat er een relatie lijkt te zijn met een eventueel gebrekkig functioneren van de organisatie.

Met de komst van sociale media lijkt het voor organisaties overigens steeds moeilijker te worden om integriteitproblemen intern en 'klein' te houden. Op zich is deze strategie al niet aan te bevelen en de noodzaak om dit los te laten, neemt door gewijzigde opvattingen daarover en komst van de nieuwe media, alleen maar toe.

Ook de heimelijkheid die om deze aanpak hangt, komt voor niet-ingewijden weinig vertrouwenwekkend over. Vooral wanneer het organisatiebelang en schadebeperking voorop staan. Ook de managers en leidinggevenden van een afdeling waar een integriteitsprobleem speelt, hebben er belang bij om een integriteitsincident klein te houden. Vooral in situaties waarbij het integriteitsprobleem onder hun directe toezicht heeft kunnen plaatsvinden. Een onderzoek zou immers kunnen uitwijzen dat de leiding tekort is geschoten. Als 'klein houden' het devies is en openheid rond het onderzoek ontbreekt, zal dat ook zijn weerslag hebben op de wijze waarop de buitenwereld (lees: de kring van niet-ingewijden) naar het onderzoeksresultaat kijkt. De kans is groot dat, door het ontbreken van openheid en transparantie, scepsis de boventoon voert.

Een andere reden waarom organisaties weinig aandacht hebben voor de direct en indirect bij een integriteitsincident betrokken personen, waaronder de melder, speelt in kwesties waarbij sprake is van aangifte bij politie of justitie. De redenatie daarbij is dat de verantwoordelijkheid voor behandeling en afdoening, en daarmee dus ook de aandacht en de zorg voor de betrokken personen, is overgedragen aan de instantie waar aangifte is gedaan. Niets is minder



waar. De regie voor het onderzoek is dan wel verschoven, maar de organisatie is en blijft verantwoordelijk voor de eigen werknemers. Het feit dat het onderzoek is uitbesteed, verandert daar niets aan.

Om de aandacht en zorg voor de direct en indirect betrokkenen te borgen, zal de werkgever het initiatief moeten blijven nemen, in samenwerking met de onderzoekende instantie. De omgekeerde beweging is niet vanzelfsprekend, omdat de onderzoekende partij een andere focus heeft.

## 5. AANDACHT EN ZORG ZIJN BELANGRIJK

De organisatiehouding is in dit stuk tot nu toe vooral gespiegeld aan het belang van de organisatie, maar bij een vermoedelijke integriteitsinbreuk zijn meer partijen betrokken. Ieder onderzoek begint bijvoorbeeld met een melding. Het waarnemen of ontdekken van een mogelijk integriteitsincident op zich kan voor de waarnemer of ontdekker al een aangrijpend moment zijn. Dat geldt ook voor het denkproces dat zich daarna in het hoofd van die persoon afspeelt. Wat gaat hij met de wetenschap doen? Gaat hij bijvoorbeeld wel of niet melden?<sup>[3]</sup>

Gelukkig neemt het besef toe dat de organisatie waarin een mogelijke integriteitsinbreuk is gemeld, ook oog moet hebben voor de direct en indirect betrokken partijen.

De impact op de directe collega's van een bij een integriteitsincident betrokken ambtenaar mag niet worden onderschat. Ter illustratie: Een collega wordt weggeroepen door zijn manager. Hij keert die dag en de daaropvolgende dagen niet meer terug op het werk. Er zijn onregelmatigheden geconstateerd, is de

mededeling. Afspraken worden geannuleerd. Lopende zaken van de afwezige collega worden herverdeeld. Iemand die zich voorstelt als onderzoeker, stelt vragen. Een onderzoeker doorzoekt de werkplek van de collega.

Dit is slechts een willekeurige opsomming van mogelijke gebeurtenissen en gevolgen. Ook al zijn de collega's van de afdeling niet direct bij het incident betrokken, het raakt hen wel. De mate waarin, verschilt natuurlijk per persoon. Bij heftige incidenten kan het gebeuren dat medewerkers minder presteren of zelfs 'ziek' afhaken.

Los daarvan wil je als organisatie voorkomen dat een medewerker integriteitsproblemen aan de kaak stelt via niet-gereguleerde kanalen. Dat is overigens ook het kenmerkende verschil tussen een klokkenluider en een melder: de melder volgt de meldprocedure van de organisatie, de klokkenluider juist niet. Paradoxaal genoeg wordt de meldprocedure binnen de meeste organisaties nog steeds klokkenluidersregeling genoemd, terwijl de regeling er juist op gericht is om het klokkenluiden te voorkomen.

Als je wilt dat een potentiële melder van een integriteitsincident geen klokkenluider wordt, moet je weten wat melders beweegt of weerhoudt. Het onderzoek van Gjalte de Graaf uit 2008<sup>[4]</sup> bevat daarvoor een aantal waardevolle aanknopingspunten. Zo blijkt uit het onderzoek dat melders gewaardeerd willen worden om hun moed. Zij hebben het immers aangedurfd een ongewisse situatie tegemoet te treden. Want: hoe reageert de organisatie op de melding, wat vinden de collega's ervan en wat zijn de gevolgen voor de melder?

Maar uit het onderzoek blijkt ook dat de melder zich zorgen maakt over de gevolgen voor de veroorzaker van het integriteitsincident. Misschien raakt deze door de melding wel zijn baan kwijt, terwijl hij net

[3] G. de Graaf, VU, 2008, 'Wat er over ambtelijk melden te melden valt' zie ook hoofdstuk 6 in dit boek. Amsterdam: VU.

[4] G. de Graaf, VU, 2008, 'Wat er over ambtelijk melden te melden valt'. Amsterdam: VU.

een huis heeft gekocht. Dit soort vragen legt een grote emotionele druk bij de (toekomstige) melder.

Door weerstanden en blokkades weg te nemen, zal een potentiële klokkenluider sneller kiezen voor de koninklijke weg, die van de meldprocedure. Het slechten van drempels begint voor publieke organisaties uiteraard al bij het nakomen van de wettelijke verplichting<sup>[5]</sup> dat een melder geen nadelige gevolgen van het melden mag ondervinden.

Maar ook op andere manieren zal de organisatie in woord en daad moeten tonen dat de belangen van iedereen die bij een integriteitsincident wordt betrokken, gewaarborgd zijn. Het begint bij goede procedures, waarin zorgvuldigheid, rechtvaardigheid en zorg centraal staan. De organisatie die een melding niet ziet als een probleem, maar als een kans om de integriteit van de eigen organisatie op orde te krijgen of te houden, zal niet alleen het vertrouwen van de medewerkers winnen, maar ook een open cultuur creëren.

Deze factoren samen maken dat medewerkers zich veilig voelen om een mogelijke integriteitsschending te melden. Door aandacht en zorg te besteden aan de bij het incident betrokken personen, wordt niet alleen invulling gegeven aan het begrip goed werkgeverschap, maar wordt ook het organisatiebelang gediend.

## 6. NAZORG OF ZORG?

Vrijwel iedere werkgever zal reageren op zorgvragen uit de organisatie. De mate waarin de vraag wordt gehonoreerd, is van een andere orde.

En hoe ver moet je gaan als werkgever? Waar begint de verantwoordelijkheid en waar stopt deze?

Er is geen vuistregel voor dit soort vraagstukken. De Arboret-gedreven zorg is misschien wel het meest concrete antwoord op de vraag waar de zorg begint.

[5] Artikel 125quinquies Ambtenarenwet.

Voor integriteit is die zorg niet vastomlijnd. Alleen het instellen van een vertrouwenspersoon is overheidsbreed inmiddels wel als een noodzakelijkheid geaccepteerd. De rol van de vertrouwenspersoon is zeker niet toereikend om zorgmanagement uit te voeren. Dat is in essentie ook niet zijn taak. Een vertrouwenspersoon is een klankbord, geen zorgverlener. Zorgmanagement ligt voor een belangrijk deel bij de direct leidinggevende, maar eigenlijk heeft iedereen een verantwoordelijkheid voor het detecteren en signaleren van mogelijke zorgvragen. De organisatie doet er dan ook goed aan om alle medewerkers en het management hierin te trainen en te ondersteunen. Dat maakt niet alleen integriteit bespreekbaar maar benadrukt ook de symbiose tussen werkgever en werknemer.

Om de aandacht voor zorg bij incidenten te borgen, is het raadzaam om managers te ondersteunen met zorginstrumenten. Een goed zorginstrument voorziet in een vragenlijst of een andere methode om neveneffecten van integriteitsinbreuken bij medewerkers te kunnen herkennen en detecteren. Idealiter reikt het instrument ook direct middelen aan of suggereert het mogelijke acties om het neveneffect te managen.

Deze benadering zal een gunstige uitwerking hebben op een aantal (hinderlijke) neveneffecten van integriteitsonderzoeken, zoals arbeidsongeschiktheid, ontevredenheid, productieverlies. En, zoals eerder gezegd, draagt een dergelijke aanpak bij aan een veilige cultuur waarin medewerkers integriteitsincidenten durven melden.

De titel van deze paragraaf 'Nazorg of zorg?' slaat terug op de vraag wanneer zorg aan de orde is. De woorden 'nazorg' en 'zorgvraag' impliceren een reactieve houding. Op basis van deze woordkeuzes ontstaat er pas beweging na een actie. Dat kan een

signaal van een betrokkene zijn, maar ook van een bezorgde collega of familielid. Dit soort situaties wil je zoveel mogelijk voor zijn. (Na)zorg begint dus al vroeg. Organisaties die in de toekomst met zorgmanagement aan de slag willen gaan, doen er goed aan de managers en de ondernemingsraad bij het beleidsproces te betrekken. Zo ontstaat een gedragen en bij de organisatie passende zorgaanpak. Ook eenvoudige initiatieven kunnen een vorm van zorg zijn. Bijvoorbeeld: een bij het incident betrokken medewerker een brochure geven over het verloop van de komende procedure. Zo zijn er gedurende het hele proces van melden, onderzoek en afdoen, natuurlijke momenten aan te wijzen waarop even, bewust bij het zorgaspect kan en soms moet worden stilgestaan.

'Aan nazorg doen wij niet!' is niet voor niets de quote die vaak wordt gebruikt om de discussie over dit thema op gang te krijgen. **Nazorg** is te laat. **Zorg** is de juiste benaming. En zorg begint al vroeg.

Om het begrip zorginstrument tastbaarder te maken, beschrijven wij kort een zorginstrument dat ook in de praktijk wordt gebruikt.

Het instrument, hoofdzakelijk een vragenlijst, biedt inzicht om tot een juiste oordeelsvorming te komen en verwijst naar persoonlijke ondersteuning die hierbij kan helpen. Met dit instrument zijn de neveneffecten beter te managen. Uiteindelijk moet dat leiden tot (herstel van) een optimaal werkklimaat. De vragenlijst is bruikbaar op verschillende momenten in het proces.

De kern van de vragenlijst is: eventuele neveneffecten zo volledig mogelijk in kaart brengen. Het gaat erom vast te stellen wie met deze effecten te maken heeft of krijgt en wat er aan deze neveneffecten moet worden gedaan. Dit voor iedereen die daar belang bij heeft. Het gaat om waargenomen neveneffecten, zoals roddelen, arbeidsongeschiktheid, groepsvorming,

irritaties, functioneringsproblemen en privéproblemen.

Als de vragenlijst is ingevuld, krijgt de invuller de vraag:

'Zijn de neveneffecten juist gemanaged en is voor alle belanghebbenden een goed resultaat bereikt?' en, als dit nog niet het geval is: 'Welke vorm van steun of zorg is nog nodig om deze neveneffecten wel te kunnen managen?'

Vervolgens kan worden getoetst wie met de neveneffecten te maken krijgen. Denk hierbij aan melder, slachtoffers, daders, familie en collegae.

Ook als er sprake is van externe invloeden, geeft het instrument richting. In dit geval gaat het om bijvoorbeeld politie, media en bestuur.

Het instrument neemt de manager mee in te ondernemen acties, zoals arbeidsrechtelijke maatregelen, aangifte, gesprekken en ordemaatregelen. De manager die acties wil ondernemen, wordt wegwijs gemaakt in de functionarissen die daarbij inzetbaar zijn. Zoals integriteitsfunctionarissen, HR-medewerkers, directie, diverse professionele hulpverleners, etcetera.

Ten slotte krijgt de manager ondersteuning met specifieke zorginstrumenten, zoals trainingen, workshops, mediation, gespreksvormen en morele oordeelsvorming.

## 7. ZORG BIJ INHUUR EN OUTSOURCING

Er zijn maar weinig organisaties die bij vermoedens van integriteitsinbreuken eigen onderzoekscapaciteit kunnen inzetten. Het zijn vooral de grote organisaties die een eigen onderzoeksbureau hebben. Het voordeel van eigen onderzoekers is dat zij de organisatie kennen en normaal gesproken de sensitiviteit hebben om knelpunten of problemen te signaleren. Een onderzoek brengt namelijk vrijwel altijd een vorm van onrust

met zich mee. Zowel op individueel- als organisatie-niveau. Van de eigen onderzoekers mag je verwachten dat zij daar alert op zijn en het gebeurde op de juiste waarde schatten.

Een voorbeeldje: een onderzoeker uit de eigen organisatie stuit tijdens een onderzoek op een proces- of systeemfout, waardoor de organisatie een integriteitsrisico loopt. In dat geval mag je verwachten dat de onderzoeker dit signaleert en op de juiste plaats in de organisatie onder de aandacht brengt. Dat geldt ook voor mogelijk aanwezige zorgvragen.

Voor een ingehuurd externe onderzoekende partij is dat minder vanzelfsprekend. Die richt zich primair op het onderzoek naar mogelijk plichtsverzuim. De afstand tussen onderzoeker en organisatie heeft een remmende werking op het oppikken, onderscheiden en deponeren van relevante signalen.

De ideale situatie, dat de organisatie streeft naar het aanstellen of opleiden van eigen professionele onderzoekers met de juiste organisatiesensitiviteit, verdient brede navolging. De realiteit is echter dat organisaties noodgedwongen een extern recherchebureau inhuren omdat eigen capaciteit ontbreekt. Relevant daarbij is de vraag of de organisatie onderzoekscapaciteit inhuurt of dat er sprake is van outsourcing. Dat is een wezenlijk verschil. In het laatste geval is het vrijwel onmogelijk het zorgaspect te managen en te borgen. De regie van het onderzoek ligt namelijk niet meer bij de organisatie maar bij de onderzoekende partij. Dat oogt comfortabel, maar de werkgeversverantwoordelijkheid blijft overeind en kan niet tijdelijk worden overgedragen. Ook met goede afspraken over en weer blijft dat een zeer riskante aangelegenheid. Als het onderzoek misgaat en er ontstaat een juridisch conflict, kan de werkgever zich niet verschuilen achter het feit hij het onderzoek had uitbesteed. De werkgever is in dat geval volledig aansprakelijk en de kans op succesvol verhaal op de opdrachtnemer klein.

In de situatie dat onderzoekscapaciteit wordt ingehuurd, zal tijdens de opdrachtverstrekking het aspect zorgmanagement expliciet aan de orde moeten worden gesteld. De opdrachtgever is in dat geval ook de regievoerder. Hij ziet erop toe dat het onderzoek zorgvuldig wordt uitgevoerd. Dat vraagt om een actieve en sturende rol. De onderzoekers en de opdrachtgever blijven daarbij voortdurend met elkaar in contact en onderzoeksstappen worden pas geëffectueerd na overleg met de opdrachtgever. Het is belangrijk dat de opdrachtgever en –nemer de afspraken hierover vastleggen in de opdrachtverstrekking. De ingehuurd onderzoekers dienen zich bij voorkeur te gedragen als ware zij eigen medewerkers.

Inhuur van onderzoekscapaciteit of outsourcing vergt extra alertheid van de opdrachtgever omdat in die situaties het gevaar bestaat dat er geen aandacht meer is voor de neveneffecten.

Ook wanneer de organisatie geen externe capaciteit inzet, zijn er omstandigheden waarin de aandacht voor het zorgaspect mogelijk uit het oog wordt verloren. Die kans is extra groot wanneer de organisatie zich, door gebrek aan ervaring en expertise, bij het uitvoeren puur laat leiden door juridische aspecten. De organisatie die wordt geconfronteerd met een integriteitsschending, is zich meestal bewust van de risico's die de afdoening met zich meebrengt. De organisatie heeft er belang bij het incident correct af te doen en laat zich daarbij ondersteunen door juristen. Zij zullen het incident primair bekijken vanuit de formeel-juridische invalshoek. Bij deze benadering nemen de gevolgen van juridische besluiten een centrale plaats in, denk bijvoorbeeld aan de financiële schade(vergoedingen) bij ontslag. Het gevaar is dat de oorspronkelijk regievoerder de regie ongemerkt overgeeft aan de juristen, doordat hij zich volledig door de juridische aspecten laat leiden.

## 8. RESUMÉ

Onderzoek naar integriteitsincidenten is onvermijdelijk en iedere organisatie krijgt ermee te maken. De organisatie moet zich daarop voorbereiden en daarbij beseffen dat het afhandelen van een incident verder gaat dan alleen het formeel-juridisch juist afdoen. Incidenten veroorzaken immers altijd onrust binnen de organisatie. Het incident raakt personen en als gevolg daarvan treden vaak neveneffecten op. De organisatie moet hier alert op zijn en deze effecten kunnen managen. Zo ontstaat vertrouwen in de organisatie.

Dit vertrouwen is ook belangrijk voor toekomstige situaties waarbij de integriteit in het geding is. Bij voldoende vertrouwen zullen toekomstige potentiële melders eerder de weg binnen de organisatie weten te vinden. De werkgever die actief en adequaat omgaat met het zorgaspect, geeft niet alleen invulling aan het begrip goed werkgeverschap, maar dient uiteindelijk ook het organisatiebelang en het maatschappelijk belang.

*Richard Hald is manager Integriteit van de Van Gansewinkel Groep.*

*Contact: [richard.hald@vangansewinkel.com](mailto:richard.hald@vangansewinkel.com)*

*Ed Fenne is als beleidsadviseur verbonden aan het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Contact: [e.fenne@integriteitoverheid.nl](mailto:e.fenne@integriteitoverheid.nl)*



# DE ROL VAN DE MIDDENMANAGER IN HET INTEGRI- TEITSBELEID

## Inleiding

*'De ambtelijke en politieke top dient zich ervan bewust te zijn dat zij de cultuur van de aan hen toevertrouwde dienstonderdelen in hoge mate beïnvloeden. Een gedegen leiderschap is voor het bevorderen van een positief gerichte groepscode met hoge ethische normen zeer belangrijk. De voorbeeldfunctie van fatsoenlijke managers is wezenlijk om drempels tegen normvervaging bij de uitvoerders op te werpen. Zeker van hen wordt moed, karakter en zichtbare onkreukbaarheid gevraagd. ... Wie zich van deze voorbeeld-*

*functie niet bewust is en zich daar niet naar gedraagt, brengt de hem toevertrouwde organisatie in gevaar.'*

Dit zei minister Dales in 1992<sup>[1]</sup>. Zij gaf daarmee aan dat de ambtelijke en politieke top een belangrijke rol hebben als het gaat om integriteit. Zoals bekend zorgde deze toespraak ervoor dat er binnen de overheid sindsdien veel aandacht wordt besteed aan

[1] Toespraak van de Minister van Binnenlandse Zaken drs. C.I. Dales op het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, juni 1992 te Apeldoorn.

integriteit. In overheidsorganisaties worden – mede gestimuleerd door wetgeving op dit gebied<sup>[2]</sup> – allerlei regels en procedures opgesteld (zoals gedragscodes en meldprocedures), wordt de ambtseer weer afgelegd, worden integriteitstrainingen gevolgd en worden er integriteitsonderzoeken uitgevoerd. Daarnaast hebben veel overheidsorganisaties integriteitsspecialisten aangesteld, zoals integriteitscoördinatoren, vertrouwenspersonen en onderzoekers, om het integriteitsbeleid op te stellen en te ondersteunen. Kortom, er wordt – terecht – veel tijd en aandacht aan besteed. Overheidsorganisaties zijn over het algemeen overtuigd van het belang van een integere organisatie; integriteitsbeleid en integere medewerkers zijn voor de overheid onmisbaar voor een goede uitvoering van haar taken.

Desondanks blijkt dat organisaties moeite hebben om het onderwerp integriteit ‘levend te houden’, ‘op de agenda te houden’ of ‘tussen de oren van medewerkers te krijgen’. Het is lastig te analyseren waarom dat zo is. De wetgever heeft weliswaar verplichtingen opgelegd waaraan een integriteitsbeleid moet voldoen, maar heeft overheidsorganisaties met opzet de vrijheid gelaten voor eigen invulling. Organisaties kunnen hun integriteitsbeleid hierdoor op maat maken en afstemmen op de eigen medewerkers.

In dit artikel laten we zien dat het mogelijk is om integriteit een natuurlijke en permanente plek te geven – binnen kleine en grote organisaties – waardoor integriteit een onderwerp wordt van alledag en waardoor het wel ‘levend blijft’. De sleutel van dit probleem ligt voor een belangrijk deel bij het middenmanagement. Vanzelfsprekend is het van groot belang dat het topmanagement een goede visie op integriteitsbeleid ontwikkelt, hiervoor middelen beschikbaar

[2] In de integriteitswijzer van Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) wordt een overzicht gegeven van wet- en regelgeving op het gebied van integriteit voor de openbare sector ([www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl)).

stelt en het zelf ook uitdraagt. Ook is het belangrijk dat ‘integriteitsspecialisten’ ondersteuning leveren bij beleid, onderzoeken en trainingen. Dit kan een daartoe aangewezen integriteitsfunctionaris zijn, maar in veel kleinere organisaties is er voor gekozen om een arbeidsjurist of personeelsadviseur een deelzaak te geven op het gebied van integriteit.

Maar het zijn uiteindelijk de middenmanagers en de direct leidinggevenden, die een essentiële rol spelen in het onderhouden en versterken van het integriteitsbeleid van een organisatie en de integriteit van medewerkers. Zij zijn immers in de gelegenheid om medewerkers direct te ondersteunen en te stimuleren in het nemen van goede beslissingen, verleidingen in het werk weg te nemen en zo nodig met harde hand op te treden tegen schendingen van de integriteit. Zij zitten midden in de werkprocessen en zien de dagelijkse werkpraktijk. Zij staan dagelijks in contact met medewerkers en weten wat er speelt. Zij kunnen er om die reden voor zorgen dat integriteit als onderdeel van het werk doordringt tot de werkvloer en daar een dagelijkse realiteit wordt.

Tot nu toe richten de ‘integriteitsspecialisten’ (zowel intern als extern) zich nog maar mondjesmaat specifiek op deze belangrijke groep. En dat is een gemiste kans. In dit artikel gaan wij in op wat managers kunnen doen om de integriteit te bevorderen en te bewaken. Op deze manier laten we zien hoe het bewustzijn met betrekking tot integriteit ‘tussen de oren’ van medewerkers komt en springlevend blijft!

## Top- en middenmanagement en voorbeeldgedrag

Het in de inleiding gebruikte citaat legt de nadruk op het feit dat de ambtelijke en politieke top de cultuur binnen een organisatie beïnvloeden en verwijst daarbij vooral naar de voorbeeldfunctie die het topmanagement heeft. Minister Dales is hierover zeer uitgesproken door te stellen dat de top de organisatie in gevaar brengt indien zij zich van deze voorbeeld-



functie niet bewust is en zich hier niet naar gedraagt. Naar onze mening is voorbeeldgedrag belangrijk voor managers op alle niveaus. We maken in dit hoofdstuk onderscheid tussen de rol van het topmanagement en de rol van de middenmanager, waarbij wij ons vervolgens richten op de rol van de middenmanager. Voor de definitie van de middenmanager gebruiken wij de definitie van Elfferich<sup>[3]</sup>: 'Een middenmanager is een manager die direct leiding geeft aan uitvoerende werkzaamheden en verantwoording aflegt aan het hoger management. Hij houdt toezicht op de uitvoering en zorgt ervoor dat problemen ter plekke worden opgelost. Het is dus de manager die zich één laag boven de uitvoerenden bevindt. In de ogen van medewerkers zijn ze de echte bazen. Het hogere management is voor medewerkers veelal weinig zichtbaar. De middenmanager functioneert dus op het drukke knooppunt van bedrijfsprocessen, op het snijvlak tussen strategie en uitvoering, waar zij leidinggeven aan een steeds complexere werkvloer.'

Het belang van het vertonen van voorbeeldgedrag wordt vaak aangehaald. Maar wat houdt voorbeeldgedrag nu eigenlijk precies in? Wat wordt er bedoeld als er bijvoorbeeld gezegd wordt dat een manager eerlijk en betrouwbaar moet zijn en de goede dingen moet doen? En betekent dit dat een manager geen fouten mag maken?

Uiteraard mag een manager ook fouten maken; het zou zelfs onzinnig zijn dit te verbieden. Een manager moet er echter wel naar streven goede beslissingen te nemen waarbij hij oog heeft voor de rechten en belangen van alle belanghebbenden. Hij moet zich bekommeren om zijn medewerkers, toegankelijk zijn, goed kunnen luisteren en zelf uiteraard geen schendingen plegen.

[3] P. Elfferich, Baas boven baas (m/v). *Scoren met excel-lente interne communicatie*, Zaltbommel: Thema, 2008: blz. 207.

Dat managers het goede voorbeeld geven wordt als vanzelfsprekend aangenomen, maar het is niet voldoende om alleen zelf de goede dingen te doen of niet over de schreef te gaan. Uit onderzoek van Treviño e.a. naar het voorbeeldgedrag van managers blijkt dat de manager niet alleen zelf integer moet zijn maar daarnaast daadwerkelijk integriteit moet managen, actief hieraan moet werken.<sup>[4]</sup> Edgar Karssing<sup>[5]</sup> vat de onderzoeksresultaten als volgt samen: 'De integere manager beseft dat hij in een glazen kooi zit en dat medewerkers voortdurend op zoek zijn naar aanwijzingen wat de manager belangrijk vindt en waar de medewerker dus op gaat worden afgerekend. Medewerkers zijn voortdurend op zoek naar een leidraad voor hun handelen, maar een medewerker ziet niet wat in het hoofd van de manager omgaat. Hij zal zelf de informatie aanvullen die ontbreekt. De integere manager zal daarom actief zijn waarden uitdragen, zijn beslissingen uitleggen en er zo voor zorgen dat er geen ruis ontstaat in de signalen die de medewerkers ontvangen. De integere manager zal zich echter niet alleen verantwoorden, hij zal ook de boodschap uitdragen dat integriteit belangrijk is en maatregelen nemen om de integriteit van medewerkers te stimuleren, te ondersteunen en te versterken.' Dit vergt een actief voorbeeldgedrag in plaats van een (louter) passief voorbeeldgedrag van de manager.

## Managen van integriteit

Hoe kan de middenmanager integriteit actief uitdragen of anders gezegd integriteit managen?

De manager moet hiervoor aan twee belangrijke gebieden aandacht besteden: het creëren en behou-

[4] L. Treviño, L. Hartman en M. Brown, 'Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership', *California management review*, Summer 2000.

[5] E. Karssing, *De oplossing is het probleem niet. Reflecties op ethiek, integriteit en compliance*, Capelle aan den IJssel: NCI, 2011: hoofdstuk 11.

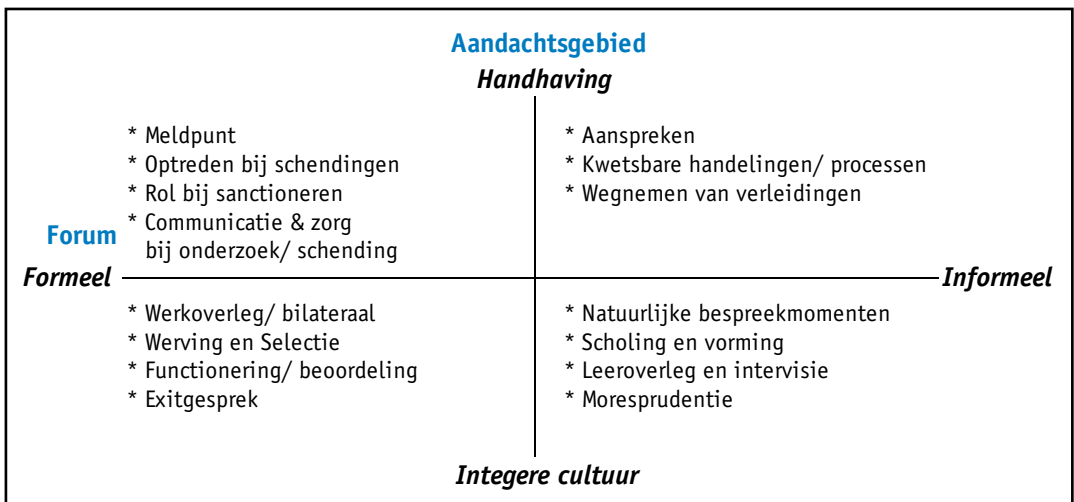
den van een integere cultuur en de handhaving van integriteit in geval van (vermoedens van) integriteits-schendingen.

De middenmanager heeft diverse (in meer of mindere mate) formele en informele momenten waarop hij integriteit aan de orde kan stellen. In bepaalde gevallen heeft de manager op grond van interne regelgeving een (meestal formele) rol. Deze mogelijke taken en rollen worden hieronder besproken. Een en ander kan als volgt visueel worden weergegeven:

griteit, dilemma's met elkaar worden besproken en waarin men elkaar gemakkelijk aanspreekt. Kortom, hij werkt aan een 'integere cultuur'. Op diverse manieren en momenten zijn er aanleidingen om dit voor elkaar te krijgen.

### 1. Formele momenten

Er zijn diverse formele momenten in de dagelijkse werkpraktijk die de middenmanager kan gebruiken om het onderwerp integriteit aan de orde te stellen. Dit



Als het gaat om het levend houden van het integriteitsbeleid is het de kunst om deze middelen op het goede en natuurlijke moment in te zetten en met elkaar af te wisselen, om zodoende de aandacht voor integriteit bij medewerkers te behouden zonder dat er 'integriteitsmoehed' optreedt. Als aandacht voor integriteit een onderdeel is van het dagelijkse werk, dan doet dit risico zich echter waarschijnlijk niet voor.

## De middenmanager en een integere cultuur

De manager werkt er actief aan om een omgeving te creëren waarin medewerkers bewust zijn van inte-

griteit, begint al aan de poort, bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers, en het eindigt bij het exitgesprek met een vertrekkende medewerker.

Tijdens de sollicitatieprocedure heeft de manager een aantal aanknopingspunten op integriteitsgebied. Zaken als het inwinnen van referenties, het checken van diploma's en opvragen van een verklaring omtrent het gedrag (VOG), maar vooral ook het aan de orde stellen van de integriteitsaspecten van het toekomstige werk in het sollicitatiegesprek. Door middel van een vraag of casus kan de sollicitant uitgenodigd worden over de integriteitsaspecten van het werk na te denken en te laten zien hoe hij hiermee zou omgaan. Dit geeft

de manager een goed beeld van de sollicitant en het laat de sollicitant zien dat zijn toekomstig werkgever belang hecht aan integriteit. Ook het afleggen van de ambtseed en aandacht in het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers, onderstreept deze visie van de werkgever<sup>[6]</sup>.

Eenmaal in dienst zijn er ook regelmatig vaste contactmomenten waar integriteit een deel van zou moeten uitmaken. Het onderwerp integriteit kan bijvoorbeeld met enige regelmaat en op verschillende manieren terugkomen tijdens het werkoverleg. Een en ander hoeft niet eens expliciet als integriteit te worden benoemd. Het gaat er uiteindelijk om hoe je beter kunt omgaan met lastige situaties in het werk. Dit heeft alles te maken met integriteit, maar maakt ook onderdeel uit van het dagelijks werk. Daardoor behoeft het in principe dus geen apart label. Andere voorbeelden zijn: de gedragscode samen doornemen en wellicht uitwerken op afdelingsniveau, een voorval uit de media bespreken (zou dit hier ook kunnen gebeuren?) of een incident dat zich in de organisatie heeft voorgedaan, bespreken. Het moet op de afdeling eigenlijk vanzelfsprekend worden om dit soort zaken te bespreken, waarbij vooral de link richting het eigen werk wordt gelegd. Op die manier wordt integriteit niet beperkt tot de randzaken van het werk, zoals het al dan niet accepteren van uitnodigingen en geschenken, de hoeveelheid kopieën, et cetera. Het gaat dan over het échte werk.

In bilaterale gesprekken tussen manager en medewerker kunnen zaken als eventuele nevenfuncties en financiële belangen (periodiek) aan de orde komen. Gaat alles nog goed? Zijn er relevante wijzigingen te melden? Persoonlijke omstandigheden, die mogelijke risico's opleveren op het integer uitvoeren van het werk, kunnen ook worden besproken. Te denken valt

hierbij bijvoorbeeld aan de situatie dat de werkgever kennis heeft van de financiële problemen van een medewerker, doordat er beslag is gelegd op het loon. Ook kunnen de werkprocessen en -procedures worden besproken en de risico's of dilemma's hierin. In functionerings- en beoordelingsgesprekken kan de integriteit van de werkzaamheden en beslissingen een onderdeel vormen. En dan niet zozeer de beoordeling of de medewerker integer is. Maar meer of hij zich bewust is van de integriteitsaspecten van zijn werk. Ziet hij de risico's op dit gebied? Wat doet hij om dit te voorkomen of verbeteren en hoe denkt hij over integriteitsdilemma's? In de vorm van een tweezijdig, open gesprek kan de manager een goed beeld krijgen van hoe de medewerker met integriteitsdilemma's in het werk omgaat en dit eventueel bijsturen. Ook kan hier een waarderings- of beloningscomponent aan gekoppeld worden. Naast bijsturen kan de manager ook bekijken of de medewerker extra beschermd moet worden tegen de integriteitsrisico's, die een werknemer in zijn functie loopt. Het bespreken van integriteit tijdens de functionerings- en beoordelingsmomenten landt uiteraard veel beter als hieraan – zoals hierboven beschreven – gedurende het hele jaar op tal van momenten aandacht is besteed.

Aan het einde van de cirkel is het goed om met een vertrekkende medewerker een exitgesprek te voeren. Doel is een beeld te krijgen van zijn beleving van de tijd bij de organisatie, de reden van vertrek, de motiverende en demotiverende aspecten van het werk en de organisatie, de verbeterpunten en vooral ook eventuele integriteitsaspecten die van belang zijn. Medewerkers vinden het vaak makkelijker een open en eerlijk gesprek te voeren over dit soort zaken als ze weten dat er geen consequenties aan verbonden kunnen worden (ze gaan immers toch weg).

## *2. Informele momenten*

Naast de meer formele aanleidingen voor een integriteitsgesprek kan de manager het zelf ook actief agen-

[6] Zie hiervoor ook de Handreiking 'HRM en Integriteit' van BIOS.

deren. Zonder dat er een directe aanleiding hoeft te zijn, kan er bijvoorbeeld een dilemmatraining worden georganiseerd waarin medewerkers met elkaar het gesprek aangaan over integriteitsdilemma's in het werk. Tegen welke dilemma's lopen medewerkers aan? Hoe gaan ze hiermee om? En tot welke beslissing komen ze (op welke manier)? Het verschil met het bespreken van lastige kwesties tijdens het werkoverleg of een speciaal daarvoor georganiseerd leeroverleg, is dat medewerkers tijdens de training vaardigheden leren om beter om te gaan met dit soort kwesties en het onderlinge gesprek hierover. Deze gezamenlijke kennis en kunde kunnen ze dan vervolgens weer gebruiken tijdens de besprekingen die op het werk plaatsvinden.

Niet alleen de gezamenlijke bespreking is van belang, maar ook het vastleggen van de resultaten zodat het team hiervan kan leren. Bij een volgende bespreking over een soortgelijk geval, kunnen de eerdere resultaten erbij gepakt worden om te bekijken welke argumenten destijds hebben geleid tot een bepaalde uitkomst. Dit helpt medewerkers, omdat ze niet steeds opnieuw bij nul beginnen als ze een lastige beslissing moeten nemen. Daarnaast wordt het op deze wijze een gezamenlijke, gedragen beslissing die aan derden goed uit te leggen is. 'Net als er een voortgaand verslag bestaat van de toepassingspraktijk van het recht, die systematisch wordt neergelegd in jurisprudentie, zou ook het gesprek over een specifieke integriteitskwestie waarbij alle afwegingen, keuzes en beslissingen aan de orde komen, moeten worden opgetekend. We zouden dit met een beetje fantasie 'moresprudentie' kunnen noemen.'<sup>[7]</sup>

Daar waar een dilemmatraining meestal een eenmalige activiteit is, vaak begeleid door een externe procesbegeleider, is het leeroverleg (ook wel 'interview' genoemd) iets van het team zelf. Het doel is hetzelfde: integriteitskwesties delen en bespreken, met als doel

van elkaar en gezamenlijk te leren. Het leeroverleg hoeft echter niet speciaal georganiseerd of begeleid te worden, maar groeit uit de natuurlijke behoefte van de medewerkers om zaken te delen. De manager heeft hierin een stimulerende, maar geen sturende rol. Een medewerker kan bijvoorbeeld (roulerend) de rol van begeleider op zich nemen. Het management kan vanzelfsprekend ook een leeroverleg voor zichzelf organiseren, waarbij zij elkaar kunnen motiveren en stimuleren integriteitszaken te bespreken.

Naast al deze georganiseerde momenten zijn er dagelijks natuurlijke aanknopingspunten om integriteit informeel te bespreken. Naar aanleiding van een gesprekje bij de koffieautomaat, een discussie tijdens de lunchpauze, gemor over collega's die roken en daaraan veel tijd besteden, een lief-en-leedpot, etcetera. De kleine dagelijkse dingen kunnen al een mooie aanleiding zijn om de integriteitsaspecten hiervan te benoemen.

Een integere cultuur is erg belangrijk ter bevordering van de integriteit en motivatie van de medewerkers. Een ander bijkomend effect hiervan is het verminderen van integriteitsschendingen en het bevorderen van het melden van vermoedens van misstanden.

## De middenmanager en handhaving

Zelfs in een organisatie waar hard gewerkt wordt aan integriteit en een integere cultuur, valt niet uit te sluiten dat zich toch incidenteel een schending voordoet. En als dat gebeurt, dan moet de organisatie adequaat kunnen reageren, zodat het integriteitsbeleid op een zorgvuldige wijze gehandhaafd kan worden. Handhaving van het integriteitsbeleid heeft namelijk effect op het héle integriteitsbeleid van de organisatie. Juist in een organisatie waar de medewerkers bewust zijn gemaakt van het belang van een integere organisatie, volgen medewerkers heel kritisch hoe de organisatie omgaat met een vermoeden van een integriteitsschending.

[7] R. Wirtz (2004), 'De moresprudentie van de auditor' in *Audit magazine* nr. 3, september, blz. 14-17.

Ook hier is een aantal belangrijke formele en informele momenten te noemen waarin de middenmanager een belangrijke rol speelt.

### 1. Formele momenten

Een vermoeden van een schending zorgt altijd voor de nodige onrust in een organisatie. Maar als de organisatie goed voorbereid is op een eventuele melding van een schending, kan veel leed worden voorkomen. Hier ligt in eerste instantie een duidelijke taak voor het topmanagement.

Die kan er onder meer voor zorgen dat het benodigde formele 'papierwerk' op orde is ofwel de fundering voor handhaving op orde is. Dit betekent onder meer:

- een heldere interne meldprocedure opstellen op grond waarvan medewerkers hun vermoeden van een integriteitsschending kunnen melden;
- vertrouwenspersonen aanstellen met wie medewerkers hun vermoedens, zo nodig vertrouwelijk, kunnen bespreken;
- een onderzoeksprotocol opstellen, waarin de rechten en plichten van ambtenaren en onderzoekers tijdens een integriteitsonderzoek staan;
- integriteitsspecialisten aanstellen en opleiden.

Duidelijk is dat de fundering alleen niet voldoende is voor een zorgvuldig handhavingsbeleid. De procedures werken slechts ondersteunend en fungeren als basisvoorwaarden voor een zorgvuldig handhavingsbeleid. Een interne meldprocedure en een onderzoeksprotocol dwingen de organisatie bijvoorbeeld – tenzij deze er voor kiest klakkeloos een modelprocedure over te schrijven – na te denken over de wijze waarop zij met meldingen wil omgaan en deze wil onderzoeken. Vervolgens moet de organisatie in de praktijk ook écht handhaven; vanaf het moment van een vermoedelijke integriteitsschending tot aan het opleggen van een eventuele disciplinaire maatregel en de communicatie hierover.

Managers hebben meerdere rollen bij het optreden tegen vermoedelijke schendingen van de integriteit. In

de bestaande meldprocedures die binnen de overheid gelden en op grond waarvan medewerkers vermoedens van integriteitsschendingen kunnen melden, is de leidinggevende formeel aangewezen als een van de meldpunten.<sup>[8]</sup> Dat wil zeggen dat de medewerker die een vermoeden van een integriteitsschending heeft, dit kan melden bij zijn direct leidinggevende. In de praktijk zal dit vooral de middenmanager betreffen. Managers hebben – uitzonderingen daargelaten – geen specifieke training gevolgd op het gebied van meldingen van integriteitsschendingen en de rol die zij hierin hebben. Dit betekent dat het zeker niet ondenkbaar is dat medewerkers bij hun manager een integriteitsschending komen bespreken, die vervolgens bij gebrek aan kennis niet als zodanig wordt herkend door deze manager. Zo kan hij menen dat hij een medewerker kan aanspreken op zijn gedrag, terwijl aanspreken niet het juiste middel is omdat het bijvoorbeeld over een echte schending gaat. De middenmanager moet dus om professioneel te kunnen opereren in geval dat zich een schending voordoet, weten of hij een rol heeft en zo ja, in welk geval hij welk middel kan of moet inzetten. Dat betekent dat de manager soms zelf moet aanspreken (zie hieronder) en in een ander geval een kwestie moet oppakken in lijn met de meldprocedure. Zelf onderzoek doen naar integriteitsschendingen (zeker als dit gebeurt zonder overleg met het bevoegd gezag), is zelden een goed idee.

Op een afdeling waar een onderzoek naar een integriteitsschending loopt, heeft de manager ook nog een andere formele rol. Zoals gezegd zorgt een integriteitsonderzoek altijd voor de nodige onrust en dit geldt zeker voor de afdeling waar de potentiële schender of de meldende ambtenaar werkzaam is. Voor de medewerkers – ook voor de medewerker die onderwerp van onderzoek is – is de manager het eerste aanspreekpunt over het onderzoek dat gaande is. Dit is

[8] Zie bijvoorbeeld het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie, *Staatsblad* 2009: 572.

bepaald geen makkelijke rol. De manager zal niet alles mogen vertellen over het onderzoek – zelfs na afloop niet – omdat een bepaalde geheimhouding, vanwege het onderzoeksbelang en privacy van medewerkers, nodig is. Anderzijds kan openheid onnodige angst en frustratie voorkomen en de sfeer op de afdeling bevoorderen. Voor de manager geldt dan ook: wees gesloten waar het moet, maar geef openheid waar dat mogelijk is. In dit stadium is het voor de manager van groot belang dat hij ondersteuning krijgt van de integriteitsspecialisten bij wat hij wel en niet kan vertellen aan zijn medewerkers. Medewerkers ondervinden vaak grote loyaliteitsdilemma's; alleen al de ruimte om dit samen te bespreken, scheelt een slok op een borrel.

In sommige gevallen kan de manager ook een adviserende rol hebben bij de vraag of er een sanctie moet worden opgelegd aan de 'schender' en zo ja, hoe zwaar die sanctie moet zijn. De manager kent de betreffende medewerker vaak het best en kan net een andere invalshoek naar voren brengen. Op deze wijze kan een zorgvuldig afgewogen beslissing worden genomen. Dit is echter afhankelijk van de omstandigheden, de mate van betrokkenheid van de manager bij de schending en schender, en de protocollen die hiervoor aanwezig zijn in de organisatie.

## 2. Informele momenten

De meest informele manier van handhaven, is medewerkers aanspreken op vertoond ongewenst gedrag. De manager op de werkvloer is bij uitstek de persoon die medewerkers kan aanspreken. Als een medewerker bijvoorbeeld te veel en te lange rookpauzes neemt, de kantjes eraf loopt, grove grappen maakt of roddelt, kan de leidinggevende – al dan niet na een signaal van andere medewerkers – de medewerker hierop aanspreken. Door vroegtijdig met medewerkers te spreken over ongewenst gedrag, wordt voorkomen dat bepaald gedrag van kwaad tot erger wordt, dat andere medewerkers hier last van houden of dat het zelfs tot een integriteitsschending leidt.

Bij het voorkomen van integriteitsschendingen kan de middenmanager zijn rol oppakken door goed zicht te hebben of te krijgen op de integriteitsrisico's die zich op zijn afdeling kunnen voordoen. Dit kan door een risico-analyse uit te voeren; bij voorkeur met input van de medewerkers (die de processen en risico's goed kennen). De manager kan hierop dan bijvoorbeeld de werkprocedures aanpassen en zodoende verleidingen zoveel mogelijk wegnemen of beperken. Ook kan functie- of scheidingsoverwogen worden.

## Conclusie

Het belang van de rol van de middenmanager is helder en dit betekent dat hij op formele en op informele momenten moet bijdragen aan een integere cultuur en zorgvuldige handhaving. Maar... managers hebben vaak hardnekkige redenen, vooroordelen of zelfs 'smoezen' om het onderwerp integriteit *niet* aan de orde te stellen.

Uit onderzoek van onder andere Bird en Waters<sup>[9]</sup> blijkt dat managers terughoudend zijn met het bespreken van integriteitszaken. Zij hebben 60 managers geïnterviewd over ongeveer 300 situaties waarin zij werden geconfronteerd met integriteitsvraagstukken. Slechts in twaalf procent van de gevallen hebben de managers daar ook met anderen over gesproken. De helft van die twaalf procent kan worden teruggevoerd op één manager.

Managers geven drie belangrijke redenen om integriteit niet te willen bespreken:

- 1) De angst voor conflicten of meningsverschillen (over integriteit spreken kan voelen als beoordelen of zelfs veroordelen).
- 2) De angst voor impasses (de waarden van de organisatie bieden te weinig concrete handvatten voor een daadkrachtige beslissing).
- 3) De angst voor negatieve beeldvorming over de positie en daadkracht van de manager zelf.

[9] F. Bird en J. Waters, 'The moral muteness of managers', California Management Review, Fall 1989.

Ook Treviño, Hartman en Brown<sup>[10]</sup> hebben managers ondervraagd en constateren dat zij niet of nauwelijks over morele vraagstukken praten. In één passage laten ze scherp zien waarom hierover praten zo lastig, maar tegelijkertijd zo belangrijk, is:

*'[Talking about ethics with your employees] means talking about the values that are important to you and the organization. It is a bit like teaching children about sex. Parents can choose to avoid the uncomfortable subject, hoping that their children will learn what they need to know in school; or, they can bring an expert home who knows more than they do about physiology of the human reproductive system. However, what parents really want their children to know about and adopt is a set of values the family believes in such as love, respect and responsibility. To be most effective, that message must come from parents, in words and in actions. Similarly, the message about the values guiding decisions and actions in business should come from senior leaders.'*

Of in onze woorden: de boodschap over de waarden van de organisatie en de belangrijke beslissingen en acties in de dagelijkse werkpraktijk moeten van de middenmanager komen.

Ook het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2010<sup>[11]</sup> geeft een genuanceerd beeld over de rol van het management. Uit dit rapport blijkt onder meer dat ruim de helft van de medewerkers aangeeft dat het voorbeeldgedrag en de ethische sturing door het management onzichtbaar zijn. Een aanzienlijk deel heeft over deze aspecten zelfs een negatief oordeel, terwijl leidinggevendenden over het integriteitsbeleid in hun organisatie, hun eigen rol hierin en de resultaten daarvan, positiever blijken te denken.

[10] L. Treviño, L. Hartman en M. Brown, 2000, 'Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership', *California management review*.

[11] *Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009*, Algemene Rekenkamer (2010).

Hoekstra en Belling<sup>[12]</sup> benoemen echter een aantal praktische belemmeringen voor de manager om integriteit op de agenda te zetten. Dat zijn zaken als targets, taakstellingen en bezuinigingen, maar ook een gebrek aan kennis en draagvlak voor het onderwerp. Daarnaast is een andere belangrijke drempel dat veel managers zelf eigenlijk een deel van het probleem vormen en het daarom niet aan de orde stellen. Ook zijn er veel wisselingen in het management, zij gaan relatief vaak zelf over de schreef of hangen het motto 'het doel heiligt alle middelen' aan. Al met al is het niet vanzelfsprekend dat de manager integriteit actief kan en wil managen.

Voorgaande onderzoeken scheppen geen positieve verwachting richting het middenmanagement. Tegelijkertijd is het zo dat het management het gelukkig ook niet alleen hoeft te doen; er is een breed netwerk aan hulptroepen te mobiliseren. Zoals Hoekstra en Belling ook aangeven: 'het belangrijkste instrument van de manager om integriteit op een effectieve wijze invulling te geven, is de bredere "integriteitsorganisatie" waar deze deel van uit maakt'.<sup>[13]</sup> Beleidsmatig is er ook al veel ontwikkeld en vastgelegd dat de manager kan helpen. In regelgeving en procedures, maar ook in praktische handreikingen zoals die van BIOS. Voor de benodigde kennis van de regels, maar bijvoorbeeld ook over het overdragen van kennis of het opzetten van leeroverleggen, kunnen de integriteitsspecialist van de organisatie, HRM, maar ook externe organisaties (zowel commercieel als niet-commercieel) behulpzaam zijn. De vertrouwenspersoon ondersteunt de manager als medewerkers lastige kwesties te bespreken of te melden hebben, waarmee ze niet bij

[12] A. Hoekstra en A. Belling, 'Zou Ron Niessen tevreden zijn?' in *Liber Amicorum 'Zoals een goed ambtenaar betaamt' ter gelegenheid van het afscheid van prof. mr. C.R. (Ron) Niessen als bijzonder hoogleraar De overheid als arbeidsorganisatie'* (Ien Dales Leerstoel) aan de Universiteit van Amsterdam, 2010.

[13] Zie vorige voetnoot.

de manager terecht kunnen. En dan zijn er natuurlijk nog de inhoudelijke specialisten, zoals een controller (risico-analyse en audit), juristen (aanbestedingen), administratieve organisatie-medewerkers (procedures en functiescheiding), arbeidsjuristen (handhaving en sancties), communicatieadviseurs (communicatie richting medewerkers en alternatieve werkvormen), etcetera. Vanzelfsprekend kunnen ook het topmanagement en collega-managers elkaar onderling steunen.

Een samenhangend en evenwichtig integriteitsbeleid en de inzet van integriteitsspecialisten vormen weliswaar de basisvoorwaarden voor een effectief integriteitsbeleid, maar er is meer nodig om integriteit levend te houden in een organisatie. De inzet van het middenmanagement is naar onze mening essentieel om te voorkomen dat integriteit iets is en blijft van 'bovenaf' of vanuit de 'zijlijn'. Wij pleiten ervoor dat het topmanagement en de integriteitsspecialisten zich bij de keuze hoe zij hun integriteitsbeleid vormgeven meer richten op deze belangrijke doelgroep. En daarbij is dus, gelet op bovengenoemde belemmeringen, de nodige overtuigingskracht nodig.

De andere kant van de medaille is dat managers bij de uitvoering van hun taken worden ondersteund, door bijvoorbeeld de benodigde kennis, instrumenten, training en handvatten aan te bieden. Dit kan gebeuren door inzichtelijk te maken wat er van hen verwacht wordt, welke formele rollen zij op dit moment al hebben en hoe ze die rollen optimaal kunnen vervullen. Als integriteitsspecialisten het accent verleggen naar de middenmanager en het topmanagement hiervoor de benodigde voorzieningen en ruimte biedt, dan is het onze overtuiging dat dit er uiteindelijk toe leidt dat integriteit wél een levend en dynamische onderwerp wordt.

*Sacha Spoor is als senior adviseur en onderzoeker verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.  
Contact: s.spoor@nyenrode.nl*

*Esther Sinnema was tot voor kort senior adviseur bij BIOS en is thans verbonden aan Governance & Integrity als adviseur en trainer.  
Contact: e.sinnema@gi-nederland.com*



# DURF MOEDIG TE ZIJN ENKELE BE-MOED- IGENDE OEFENINGEN

## 1. INLEIDING

Sterke organisaties hebben een open organisatiecultuur. Iedereen heeft wel eens twijfels. In sterke organisaties, zo zei Remkes als minister van Binnenlandse Zaken, zijn problemen en dilemma's bespreekbaar.<sup>[1]</sup> Idealiter stellen ambtenaren zich daarbij kwetsbaar op en kunnen ze er met collega's en leidinggevende over praten. Dat is zeker een mooi ideaal, maar hoeveel sterke organisaties zijn er? Wat te doen als de organisatie niet zo sterk is? Als allerlei angsten raadgever zijn? Angst om het verkeerde te doen, angst voor ruzie, een slechte sfeer, slechte relaties, een slechte beoordeling, misschien zelfs angst de eigen baan te verliezen. Dan is moed nodig.

[1] Interview met Remkes als onderdeel van de integriteitskubus van BIOS – een interactieve cd-rom met herkenbare integriteitsdilemma's uit de praktijk.

Wij zien morele moed als de moed om te doen wat je moreel juist acht, ondanks de aanwezigheid van gevaar. Moreel nadenken is niet goed genoeg, je moet je oordeel ook in handelen omzetten. Moed slaat de brug tussen denken en doen.

In paragraaf 2 zullen we laten zien dat het niet nodig is om morele moed neer te zetten als een *supra virtue*, als een deugd van helden en heiligen die voor gewone stervelingen onbereikbaar is; morele moed is een belangrijke vaardigheid die noodzakelijk is om moreel te handelen.<sup>[2]</sup> Morele moed kan als praktische vaardigheid worden versterkt door oefening in de praktijk.

Bewustwordingssessies en dilemmatrainingen zijn belangrijke instrumenten om integriteit te agenderen en de morele oordeelsvorming van ambtenaren te versterken. Het gevaar bestaat echter dat de vertaalslag

[2] Vgl. Gini (2011: 3-4).

naar de praktijk deels in de lucht blijft hangen indien niet ook morele moed wordt gethematiserd. In deze bijdrage benoemen we een drietal be-moed-igende oefeningen die ambtenaren kunnen helpen door gezamenlijk hun handelingsrepertoire om nee te zeggen uit te breiden, om lastige kwesties aan de kaak te stellen, om gevoelige zaken te agenderen. De oefeningen kunnen dienen als aanvulling op bestaande integriteitsworkshops, maar het is zeker ook mogelijk om er een op zichzelf staande workshop morele moed mee vorm te geven.

## 2. MORELE MOED

Wat is morele moed?<sup>[3]</sup> Volgens Kidder zijn voor een goed begrip van morele moed drie factoren onmisbaar:

- moraliteit;
- gevaar;
- volharding.<sup>[4]</sup>

### *Moraliteit*

Kidder spreekt consequent over morele moed: de moed om *moreel* te handelen. Moraliteit verwijst naar waarden, normen en verantwoordelijkheden, naar de basiswaarden van de organisatie en de beginselen van goed ambtenaarschap.

Tegenover morele moed staan *amorele* en *immorele* moed. Een voorbeeld van *amorele* moed is fysieke moed. Fysieke moed bestaat bijvoorbeeld uit het overwinnen van je hoogtevrees bij parachutespringen of bungeejumpen. Het belangrijke onderscheid is dat morele moed altijd betrekking heeft op morele waarden en normen.

Morele moed is vervolgens ook te onderscheiden van *immorele* moed. Ofwel: moed kan goed zijn, maar is dat niet altijd. Je kunt moed ook inzetten voor

slechte zaken. Het is immers heel wel mogelijk om bewondering te hebben voor de durf waarmee een boef een kraak zet. Moed is dus niet altijd prijzenswaardig, dat is mede afhankelijk van de context.<sup>[5]</sup>

### *Gevaar*

Morele moed is nodig om de gevaren van moreel handelen te trotseren. Moed staat voor: goed omgaan met je angsten voor het gevaar, niet kiezen voor de weg van de minste weerstand. Zonder enige vorm van gevaar heeft het geen zin om over moed te spreken. Dit gevaar kan vele vormen aannemen. Naast het gevaar voor lijf en leden zijn er ook vormen als: verlies van positie en inkomen, weigering met iemand zaken te doen, publieke afkeuring, ridiculisering (roddelen en bespotten), sociale isolatie en smaad.

### *Volharding*

Naast moraliteit en gevaar is volharding de derde onmisbare factor voor een goed begrip van moed: je rug recht houden, ondanks het gevaar.

Moed betekent overigens niet dat je geen angsten kent; een gebrek aan angst voor gevaren is eerder een teken dat iemand belangrijke menselijke eigenschappen mist. Angsten zijn juist belangrijk omdat ze ons beschermen tegen overmoed. Volharding staat dus niet voor het ontbreken van angsten maar voor goed met angsten omgaan: 'it is not the fear that is absent but its effects.'<sup>[6]</sup> Scarre verwijst naar John Wayne voor een plastische duiding van moed: 'Courage is being scared to death – but saddling up anyway.'<sup>[7]</sup>

Exemplarische voorbeelden van moreel moedige mensen – zoals Socrates, Galilei, Luther, Gandhi, King en Mandela – zijn bijna altijd mensen die hun rug recht hielden bij grote gevaren, soms zelfs met de dood als ultieme prijs.

[3] Het eerste deel van deze paragraaf is gebaseerd op Karssing en Blomme (2012).

[4] Kidder (2005).

[5] Vgl. Scarre (2010: 107-134).

[6] Scarre (2010: 19).

[7] Scarre (2010: 18).

Het probleem met dergelijke voorbeelden is dat ze moed groter maken dan nodig is. De biografieën van dergelijke mensen kunnen inspirerend werken, maar ook verlamdend: wie ben ik om mezelf te vergelijken met Socrates of Mandela?

De belangrijke vraag die dit oproept, is hoe we van morele moed een hanteerbaar, praktisch en relevant concept maken. Zimbardo spreekt, met een knipoog naar Hannah Arendt, over 'de banaliteit van het heldendom': net als heel normale mensen tot vreselijke dingen in staat zijn, kunnen heel normale mensen ook hele goede dingen doen.<sup>[8]</sup> We denken dat hij gelijk heeft; een belangrijke stap is daarom morele moed niet alleen te relateren aan karaktereigenschappen van mensen ('dit is een moedig mens') maar juist ook aan handelingen ('dit is een moedige handeling'). En vervolgens te erkennen dat:

- morele moed niet alleen in extreme situaties een rol speelt maar ook in het alledaagse leven ('quite homely circumstances');
- moed niet een alles-of-niets begrip is: mensen handelen meer en minder moedig.<sup>[9]</sup>

Morele moed kan dan een praktische vaardigheid zijn die we kunnen oefenen in de praktijk.<sup>[10]</sup> Een minder moedig persoon kan moediger worden door te leren moedig te handelen.

Bij een moedige handeling wordt rekening gehouden met alle omstandigheden van de situatie. Je maakt een afweging om te bepalen wat de meest effectieve oplossing is om het doel te bereiken, zonder onnodig gevaren te trotseren en tegelijkertijd recht te doen aan je eigen persoon. Morele moed is vaak lastig omdat

- de mogelijke nadelige consequenties ons helder voor ogen staan;
- de mogelijke positieve consequenties vaak onduidelijk zijn;

[8] Zimbardo (2007).

[9] Scarre (2010: 3).

[10] Vgl. Sekerka e.a. (2011).

- we betwijfelen of we effectief kunnen optreden;<sup>[11]</sup>
- we onzeker zijn over morele kaders.

Te veel nadenken kan blokkeren, onbezonnen het gevaar tegemoet treden is roekeloos. Natuurlijk kan dit laatste tot goede resultaten leiden, maar dat is dan meer een kwestie van geluk dan van wijsheid.<sup>[12]</sup>

Maar, rekening houden met alle omstandigheden ... is daar wel tijd voor? Gaan moed en reflectie samen? Veel voorbeelden van moedig optreden zijn juist situaties waarin mensen onbezonnen een brandend huis inrennen of spontaan hun manager van repliek dienen. Moberg maakt daarom onderscheid tussen 'warme' en 'koude' moed.<sup>[13]</sup> Warme moed is spontaan, als een reflex. Vergelijkbaar met de manier waarop de meeste mensen als op een 'automatische piloot' kunnen autorijden. Koude moed is bedachtzaam en weloverwogen, reflectief. Soms is warme moed te verkiezen boven koude moed, bijvoorbeeld als er geen tijd is voor reflectie. Moberg geeft echter aan dat we het onderscheid niet te groot moeten maken en dat we via reflectie vooraf en achteraf onze warme moed kunnen versterken. Bijvoorbeeld door vooraf over situaties na te denken en mogelijke scenario's en consequenties door te nemen.

Volgens Gentile kan het benoemen van handelingsopties en argumenten om moreel te handelen, zoveel houvast bieden dat het niet langer nodig is om morele moed te associëren met heldendom: dan blijkt dat het voor velen is weggelegd om op een volhardende wijze gevaren te trotseren.<sup>[14]</sup>

Ze maakt de vergelijking met een cursus zelfverdediging. Daarbij vroeg ze zich af of ze, op het moment dat ze haar nieuw verworven vaardigheden echt zou moeten gebruiken om zich te verweren tegen een fysieke aanval, niet zou verstarren en alles wat ze had geleerd vergeten zou zijn.

[11] Callahan en Comer (2011: 17).

[12] Scarre (2010: 13).

[13] Moberg (2011).

[14] Gentile (2011: 118).

Haar trainer stelde haar gerust en wees erop dat de oefening de kans veel groter maakt dat ze in een stressvolle situatie de juiste dingen doet. Hij gebruikte het begrip ‘muscle memory’, een begrip dat ook Sekerka e.a. gebruiken om het belang van oefenen te benadrukken.

Kortom, morele moed als praktische vaardigheid is een hanteerbaar, praktisch en relevant concept. De volgende vraag is hoe ambtenaren deze vaardigheid kunnen versterken.

### 3. BE-MOED-IGENDE OEFENINGEN

#### 3.1 INLEIDING

In deze paragraaf bespreken we een aantal oefeningen waarmee ambtenaren moed als praktische vaardigheid kunnen oefenen. Belangrijke leerdoelen van deze oefeningen zijn:

- situaties herkennen waarin moed nodig is;
- gevaren herkennen;
- beseffen dat deze gevaren grotendeels voorspelbaar zijn;
- ontdekken dat iedereen situaties kent die hij of zij lastig vindt (je bent niet de enige);
- ontdekken dat iedereen soms wel en soms niet moedig handelt (het is o zo menselijk om niet altijd moedig te handelen, tegelijkertijd is het ook wel degelijk mogelijk om effectief moedig te handelen);
- handelingsopties ontdekken om moedig te handelen (en aldus beseffen dat we wel degelijk een andere keuze hebben dan ‘gelaten accepteren’);
- handelingsopties ontdekken die bij jouw persoonlijkheid passen (sommige mensen gaan graag publiekelijk het debat aan, anderen schrijven liever een memo of een e-mail);
- be-moed-igende maatregelen en moed-ondersteunende hulpbronnen benoemen.<sup>[15]</sup>

[15] Vgl. Gentile (2011).

Illustratief voor begrippen als handelingsopties (een ‘handelingsrepertoire’), be-moed-igende maatregelen en moed-ondersteunende hulpbronnen zijn de opbrengsten van vier workshops met medewerkers van de provincie Zuid-Holland. Dit is onderwerp van paragraaf 3.2. Daarna bespreken we de drie (deels elkaar overlappende) oefeningen:

- morele moed hanteerbaar maken;
- morele moed als deugd;
- smoesjes.

#### 3.2 PROVINCIE ZUID-HOLLAND: ONGEWENSTE BEÏNVLOEDING DE BAAS BLIJVEN

De provincie Zuid-Holland heeft morele moed in vier workshops besproken.<sup>[16]</sup> De workshops maakten deel uit van een onderzoek naar de weerbaarheid van provinciale ambtenaren bij ongewenste beïnvloeding door bestuurders en leidinggevendenden.<sup>[17]</sup>

Ongewenste beïnvloeding wil zeggen dat de ambtenaar zich verplicht (of gedwongen) voelt ander beleid te voeren of andere beslissingen te nemen dan de basisbeginselen vereisen, vanwege de druk die op hem of haar wordt uitgeoefend.

Hoewel het begrip morele moed niet werd gebruikt, ging het daar zeker wel over. Er is sprake van:

- moraliteit – de basisbeginselen van de provincie zijn het uitgangspunt: dienstbaarheid, professionaliteit, onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid;
- gevaar doordat druk wordt uitgeoefend op de ambtenaren en er dus een conflict dreigt met bestuurders of managers;
- volharding: het gaat om de weerbaarheid om de gevaren te trotseren.

Tijdens de workshops zijn vormen van ongewenste beïnvloeding benoemd. Vervolgens werden cases

[16] We baseren ons op Leendertse en Van der Lans (2011) en Fransen (2011).

[17] Hieraan hebben in totaal 66 medewerkers vanaf functieschaal 11 deelgenomen.

besproken. Hoe ervaren de deelnemers situaties; hoe beoordelen ze die en hoe reageren ze erop: op welke manier en in hoeverre zouden ze weerstand bieden? Toegeven aan ongewenste beïnvloeding betekent dat er sprake is van het schenden van één of meerdere basisbeginselen. Wat kan een ambtenaar doen vanuit zijn verantwoordelijkheidsbesef? Beïnvloeding komt in soorten en maten, de omstan-

digheden van de situatie zijn belangrijk om te bepalen welke weerstand effectief geboden kan worden en hoe men uiteindelijk schending van de basisbeginselen kan voorkomen. Tijdens de workshops werden verschillende vormen van weerbaarheid benoemd (zie tabel). Een mooie illustratie van een handelingsrepertoire.

### Interventies bij ongewenste beïnvloeding<sup>[18]</sup>

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

[18] Fransen (2011: 10).

Het onderzoek heeft ook vele voorbeelden opgeleverd van be-moed-igende maatregelen en moed-ondersteunende hulpbronnen. Zo suggereerden medewerkers om:

- vaker met elkaar casuïstiek te bespreken en zo van elkaar te leren;
- vaardigheden te oefenen door competentieontwikkeling gericht op de weerbaarheid van ambtenaren;
- de communicatie tussen bestuur en ambtenaren te verbeteren zodat men beter leert zich in elkaars positie te verplaatsen.

Moed-ondersteunende hulpbronnen die werden genoemd zijn bijvoorbeeld:

- de eed of belofte voor goed ambtenaarschap;
- heldere kaders;
- de aanwezigheid van vertrouwenspersonen.

### 3.3 OEFENING: MORELE MOED HANTEERBAAR MAKEN

Deze oefening<sup>[19]</sup> begint vanuit het besef dat veel workshopdeelnemers het moeilijk vinden om, meteen aan het begin, spontaan voorbeelden te noemen van eigen moedig handelen. Het is daarom raadzaam de eerste twee vragen plenair te bespreken, na elkaar en nadat iedere deelnemer voor zichzelf enkele aantekeningen heeft kunnen maken.

1. In welke situaties is moedig optreden nodig?
2. Wat zijn gevaren die moed nodig maken?

Bij de eerste vraag kan worden gedacht aan situaties waarin medewerkers wordt gevraagd om iets te doen dat tegen hun eigen waarden en normen indruist.

Ook is het mogelijk, zie de workshop van de provincie Zuid-Holland, om de gedragscode van de eigen organisatie als uitgangspunt te nemen.

Bij beide vragen kan het helpen om enkele voorbeel-

[19] Deze oefening is ontwikkeld door Karssing en Wirtz (niet gedocumenteerd) voor de workshop Moreel leiderschap tijdens de Leiderschapsparade op 18 juni 2012.

den te geven. Angsten die naar gevaren wijzen zijn bijvoorbeeld:

- 'angst voor conflict;
- bang zijn om voor gek te staan bij een bijeenkomst of vergadering;
- angst om het niet goed te zien, om niet serieus te worden genomen of voor afwijzing;
- angst dat je contract niet wordt verlengd als je je niet aanpast aan de cultuur;
- bang zijn dat je anders bent dan de rest, dat je buiten de groep valt.<sup>[20]</sup>

De volgende twee vragen werken de deelnemers voor zichzelf uit. Belangrijk is vanaf het begin te benadrukken dat het geen grootse en meeslepende voorbeelden hoeven te zijn: de insteek van de workshop is juist om morele moed ook klein te maken.

3. Benoem een voorbeeld waarin je zelf moedig optrad
  - Wat was de situatie? (feiten)
  - Wat waren de gevaren?
  - Wat heb je gedaan? (handeling)
  - Wat betekende dit voor jou persoonlijk? (gevoel)
  - Wat waren moed-ondersteunende hulpbronnen? (gedachte, hoop, zicht op uitkomst, morele regel, wijze raad, coaching, steun collega's....)
4. Benoem een voorbeeld waarin je niet moedig optrad
  - Wat was de situatie? (feiten)
  - Wat waren de gevaren?
  - Wat heb je nagelaten terwijl je dat eigenlijk wel wilde doen? (handeling)
  - Wat betekende dit voor jou persoonlijk? (gevoel)

Tot slot bespreken de deelnemers in kleine groepjes enkele voorbeelden. Minimaal van beide categorieën één voorbeeld. De voorbeeldgever vertelt het voorbeeld, de andere deelnemers kunnen informatieve vragen stellen en suggesties doen om in een derge-

[20] Nientied (2012: 42).

lijke situatie eventueel ook op een andere manier te kunnen handelen.

#### 5. *Bespreek de voorbeelden*

- Wissel de voorbeelden uit, analyseer ze en benoem, concluderend:
  - handelingsrepertoire (overzicht moedige handelingen)
  - moed-ondersteunende hulpbronnen (be-moed-igingsbeleid)

In een korte plenaire terugkoppeling presenteren de groepjes de belangrijkste uitkomsten. Hierbij mogen ze aanbevelingen formuleren voor het management (be-moed-igingsbeleid).

### 3.4 OEFENING: MOED ALS DEUGD

BIOS heeft, samen met het Centrum voor Ethiek van de Radboud Universiteit Nijmegen, de dvd *Integriteit deugt* ontwikkeld met bijbehorend spel.<sup>[21]</sup> De dvd legt uit wat een deugd is en behandelt concrete deugden. Moed is een van de vier kardinale deugden, naast verstandigheid, maat en rechtvaardigheid.<sup>[22]</sup> 'Moed ontstaat door het intomen van de emoties angst en durf'.<sup>[23]</sup> Bij moed als deugd gaat het erom een balans te zoeken tussen deze twee uiterste emoties. Een moedige ambtenaar is dus niet iemand die altijd maar zegt wat hij vindt, geen gevaar kent en nergens rekening mee houdt.

De omstandigheden van de situatie bepalen waar dat evenwicht tussen durf en angst zich bevindt. Deze omstandigheden zijn ook van belang om te kunnen bepalen op welke manier moedig wordt gehandeld.

Het spel gaat in op alle kardinale deugden, we beperken ons hier tot de deugd moed. Het spel kan

[21] Zie <http://www.integriteitoverheid.nl/producten-en-diensten/producten-en-diensten/dvd-integriteit-deugt.html>

[22] Zie Becker e.a. (2010).

[23] Becker e.a. (2010: 53).

gespeeld worden met eigen voorbeelden maar ook met behulp van voorbeelden die van te voren zijn geformuleerd.

Bijvoorbeeld: je bent ambtenaar bij een middelgrote gemeente. Een horecaondernemer wil zijn caféterras vergroten. De wethouder wil de man ter wille zijn; daaraan liggen electorale redenen ten grondslag. De regelgeving laat de uitbreiding van het terras niet toe. Hoe stel je je op tegenover de wethouder?

De oefening in het spel bestaat uit bespreken van drie vragen:

1. Waar ben je bang voor?
2. Wat is het doel dat je in je functie moet nastreven?
3. Wat is de beste manier om de gevaren te trotseren?<sup>[24]</sup>

Een korte toelichting op de vragen:

#### 1. *Waar ben je bang voor?*

Deze vraag dient om te achterhalen welke gevaren moeten worden overwonnen. Waar komen die gevaren vandaan? Het antwoord op deze vraag is niet een persoon of instantie, maar echt datgene wat van die persoon of instantie wordt gevreesd. De inhoud daarvan moet concreet worden gemaakt. Daarvoor zijn drie richtvragen te stellen:

Van wie vreest u iets? Wat gebeurt er dan? Wat zijn daar de mogelijke consequenties van?

Het kan gaan om zaken waarover men strijd moet voeren; een strijd die te winnen of verliezen is. Of zaken die men moet trotseren.

#### 2. *Wat is het doel dat je in je functie moet nastreven?*

Het gaat om een *moreel* goed. Bijvoorbeeld: heldere dienstverlening aan burgers, veiligheid en orde, een aangename leefomgeving die het samenleven bevordert, welstand en/of welzijn.

[24] Dit is een ingekorte versie. Zie voor de uitgebreide versie de handleiding bij het spel.

### 3. Wat is de beste manier om de gevaren te doorstaan?

In deze laatste stap gaat het om de beste manier van omgaan met de gevaren: welke zijn de handelings-opties? Gaat het om een strijd? Moet de deelnemer onaangename dingen dulden? Of is de strijd te verzachten door bijvoorbeeld open communicatie? Bestaat de verleiding om het gevaar (en daarmee het goede handelen) uit de weg te gaan? Bijvoorbeeld door zich te verschuilen achter iemand anders, achter een opdracht van een meerdere, of achter de regels? Hoe kan de deelnemer zich tegen zulke verleidingen beschermen?

## 3.5 OEFENING: SMOESJES

Smoesjes. We kennen het verschijnsel allemaal. Van onszelf, van anderen. Smoesjes zijn niet-steekhouden-argumenten die we gebruiken om te rechtvaardigen waarom we onze verantwoordelijkheid verzaken. We geven ermee aan waarom we vinden dat we niet mogen worden aangesproken op immoreel gedrag; waarom ons niets te verwijten valt. Met andere woorden: met smoesjes ontkennen we dat we verantwoordelijk zijn terwijl we dat wel degelijk zijn.<sup>[25]</sup> Voorbeelden van smoesjes zijn:

- Het is allemaal een kwestie van smaak!
- Iedereen doet het!
- Moet ik dan mijn broeders hoeder zijn?
- Wat niet weet, dat niet deert!
- Ik wist nergens van!
- Ik wist niet dat het niet mocht!
- Niemand heeft er last van!
- Het is slechts één keer!
- Ik had er niets mee te maken!
- Ik was slechts een klein radertje in het geheel!
- Ik had geen keus!
- Ik deed slechts wat mij werd opgedragen!

Gentile geeft aan dat veel smoesjes voorspelbaar zijn,

dat ze vaak en gemakkelijk worden gebruikt en juist ook daardoor een bepaalde vanzelfsprekendheid hebben gekregen en overkomen als legitieme argumenten.<sup>[26]</sup> Dat maakt het des te belangrijker om ze te benoemen en bespreken. Dit verhoogt onze alertheid en waakzaamheid en het is gemakkelijker om de legitimititeit – is dit wel een goed argument? – van het argument te doorgronden omdat er al een keer over is nagedacht (je kunt uit je geheugen putten). Juist ook smoesjes kunnen morele moed in de weg staan. Daarom hoort ook het herkennen en doorgronden van smoesjes bij het versterken van morele moed.

De oefening bestaat uit twee stappen: mogelijke smoesjes benoemen en vervolgens analyseren.

### *Benoemen*

Mogelijke smoesjes benoemen kan beginnen met een overzicht en de vraag welke smoesjes worden herkend. Je kunt de deelnemers ook vrijuit zelf smoesjes laten bedenken.

### *Analyseren*

De tweede stap is de mogelijke smoesjes analyseren. De scheidslijn tussen legitieme argumenten en smoesjes is dun, maar zeer belangrijk. Legitieme argumenten rechtvaardigen een bepaalde handeling, smoesjes worden gebruikt om (vaak achteraf) een handeling of keuze onterecht goed te praten. Het is niet altijd op voorhand mogelijk om uit te maken of een bepaald argument legitiem is of een smoesje. Sommige van de hierboven gegeven ‘smoesjes’ kunnen in bepaalde situaties wel degelijk een legitiem argument zijn. Hoe kun je smoesjes analyseren?

Volgens Gentile kun je bijvoorbeeld bij het argument ‘zo doen wij dat altijd’ nagaan of er ook voorbeelden zijn die op het tegendeel wijzen en of de werkwijze in lijn is met de regels en voorschriften.<sup>[27]</sup> Ook kun

[25] Zie Bovens (1990), Kaptein (2002) en Karssing (2011) voor een uitgebreide bespreking van smoesjes.

[26] Gentile (2011).

[27] Gentile (2011: 124).



je de vraag stellen: moeten we hier dan een regel van maken en kunnen we die regel met droge ogen naar de buitenwereld communiceren?

Bovens laat zien dat een ogenschijnlijk smoesje soms toch een legitiem argument is. Bijvoorbeeld onwetendheid. Het zou immers onredelijk zijn iemand aan te spreken op iets waar hij geen weet van heeft. Tenzij... 'Een functionaris kan niet volstaan met aannemelijk maken dat hij inderdaad niets wist. Het moet ook aannemelijk zijn dat hij ook niets had kunnen weten. Indien men die eis niet zou hanteren, zou men van zijn verantwoordelijkheid af zijn door eenvoudig de kop in het zand te steken. Wat niet weet, wat niet deert.'<sup>[28]</sup>

#### 4. TER AFSLUITING

Het zijn de omstandigheden van een situatie die bepalen hoe we in 'gevaarlijke' situaties moedig kunnen zijn en weerstand kunnen bieden om recht te doen aan de normen en waarden van de organisatie. Een sterke organisatie kan mede ontstaan door medewerkers te ondersteunen en ze te helpen gevaarlijke situaties te herkennen, een handelingsrepertoire te bieden voor moedige handelingen en daarmee ook te oefenen.

Managers kunnen morele moed stimuleren door basisbeginselen te bespreken en vormen van ongewenste beïnvloeding aan bod te laten komen, bijvoorbeeld tijdens bilaterale gesprekken en werkoverleggen. Hiervoor kunnen ze de drie oefeningen gebruiken. Bovenal zullen ze zelf het goede voorbeeld moeten geven: ze handelen moedig, ze ondersteunen medewerkers die onder druk staan en waken ervoor dat ze zelf medewerkers op een ongewenste wijze onder druk zetten.

Met de beschrijving van de opbrengsten van het onderzoek van de provincie Zuid-Holland hebben we

laten zien dat moed bevorderen niet alleen een kwestie is van investeren in gesprekken met en oefeningen voor medewerkers. Een sterke organisatie investeert in een heel palet aan be-moed-igende maatregelen en moed-ondersteunende hulpbronnen. Dat begint met het formuleren van integraal integriteitsbeleid en het doorvertalen van dit beleid naar de praktijk. Een belangrijke moed-ondersteunende hulpbron is een levende en doorleefde integriteitscode. Evenals de manier waarop incidenten worden opgepakt: ambtenaren zullen zich veiliger voelen wanneer dit zorgvuldig en rechtvaardig gebeurt.<sup>[29]</sup>

Het uiteindelijke doel is een sterke organisatie waarin morele moed niet meer nodig is, omdat er geen gevaar meer aanwezig is. Dat klinkt paradoxaal: moed is niet nodig in een omgeving waarin collega's het vanzelfsprekend vinden om met elkaar te praten over lastige kwesties en elkaar, zo nodig, aan te spreken op gedrag. Moed is niet nodig in een omgeving waarin medewerkers niet onder druk worden gezet.

Met andere woorden, moet je moed wel willen bevorderen, is dat niet het paard achter de wagen spannen? In de ideale wereld zou dat wellicht waar zijn, in onze wereld kan het geen kwaad om ook na te denken over het bevorderen van morele moed. Het heeft slechts in beperkte mate zin om medewerkers allerlei regels en voorschriften mee te geven en naar een workshop ethiek of integriteit te sturen, als zij niet ook de gelegenheid krijgen morele moed te oefenen.

*Edgar Karssing is als universitair hoofddocent Beroeps-ethiek en integriteitsmanagement verbonden aan Nyenrode Business Universiteit. Contact: e.karssing@nyenrode.nl*

*Marijn Zweegers is hoofd van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Contact: m.zweegers@integriteitoverheid.nl*

[28] Bovens (1990: 144)

[29] BIOS (2011).

## Literatuur

- Becker, M., P. van Tongeren, A. Hoekstra, E. Karssing en R. Niessen (2010), *Deugdethiek en integriteit. Achtergronden en aanbevelingen*, Assen: Van Gorcum.
- BIOS (2011), *Handreiking Zorgvuldige handhaving*, Den Haag: CAOP.
- Bovens, M. (1990), *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Callahan, D. en D. Comer (2011), 'But everybody's doing it': implications of the cheating culture form moral courage in organizations', in: D. Comer en G. Vega, *Moral courage in organizations*, Armonk, NY: Sharpe.
- Fransen, I. (2011), 'Ongewenste beïnvloeding de baas. Hoe gaan we om met bestuurlijke en ambtelijke druk?', *Vigilate*, juli: blz. 8-10.
- Gentile, M. (2011), 'Giving voice to values: building moral competence', in: D. Comer en G. Vega, *Moral courage in organizations*, Armonk, NY: Sharpe.
- Gini, A. (2011), 'A short primer on moral courage', in: D. Comer en G. Vega, *Moral courage in organizations*, Armonk, NY: Sharpe.
- Kaptein, M. (2002), *De integere manager*, Assen: Van Gorcum.
- Karssing, E. (2011), *De oplossing is het probleem niet. Reflecties op ethiek, integriteit en compliance*, Capelle aan den IJssel: NCI.
- Karssing, E. en R. Blomme (2012), 'Integriteit en morele moed', in: *Beveiliging Totaal 2013*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kidder, R. (2005), *Moral courage*, New York, HarperCollins.
- Leendertse, H., en L. van der Lans (2011), *Ongewenste beïnvloeding de baas. Een onderzoek naar de weerbaarheid van de provinciale ambtenaar*, Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Nientied, P. (2012), *Werken met vertrouwen*, Amsterdam: Business Contact.
- Moberg, D. (2011), 'The organizational context of moral courage', in: D. Comer en G. Vega, *Moral courage in organizations*, Armonk, NY: Sharpe.
- Scarre, G. (2010), *On courage*, London: Routledge.
- Sekerka, L., J. McCarthy en R. Bagozzi (2011), 'Developing professional moral courage: leadership lessons form everyday ethical challenges in today's military', in: D. Comer en G. Vega, *Moral courage in organizations*, Armonk, NY: Sharpe.
- Zimbardo, P. (2007), *The Lucifer effect. Understanding how good people turn evil*, New York: Random House.





## **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**

Marijn Zweegers en Edgar Karssing

## **Opmaak en druk**

Twigt Grafimedia, Alphen a/d Rijn

© BIOS, november 2012

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)

---