

Gebruiksvoorwaarden:

De leidraad Integriteitsoverleg is ontwikkeld door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) dat deel uitmaakt van de directie Arbeidszaken Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenwerking met het European Institute for Business Ethics, Nyenrode Business Universiteit. Het intellectuele eigendom van deze leidraad behoort toe aan het ministerie van BZK en is als zodanig auteursrechtelijk beschermd. De leidraad is specifiek ontwikkeld voor ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen. De leidraad, of delen daarvan, mogen niet door derden voor andere (commerciële) doeleinden worden gebruikt zonder toestemming van het ministerie van BZK (BIOS).

Versie mei 2007

Doel

De leidraad 'Integriteitsoverleg' gaat over het nut en de noodzaak van het organiseren van overleggen over het thema integriteit binnen overheidsorganisaties. Tevens worden concrete handreikingen geboden om een dergelijk overleg vorm te geven. De leidraad sluit aan bij de eis in de gewijzigde Ambtenarenwet (maart 2006) om integriteit een onderdeel te laten zijn van het personeelsbeleid. De leidraad Integriteitsoverleg voorziet in een eerste verkenning en doordenking van dit thema.

Integriteit

Integriteit stelt hoge eisen aan medewerkers. Iedereen heeft op het werk te maken met integriteit. Of je nu bij de gemeentereiniging werkt, beleidsambtenaar bent, vergunningen verleent, of dijken inspecteert. Integer je beroep uitoefenen betekent niet alleen dat je, je niet schuldig maakt aan fraude of corruptie. Het betekent ook dat je handelt vanuit de verantwoordelijkheden die bij je taak en positie horen, dat je staat voor het publieke belang en dat je bereid bent om je te verantwoorden voor de keuzes die je maakt. Oftewel, de integere ambtenaar doet waarvoor hij is aangesteld en staat voor wat hij doet. De verantwoordelijkheden van ambtenaren zijn verwoord in de waarden, normen, regels, procedures en richtlijnen van de organisatie en de samenleving en zijn gericht op het dienen en beschermen van het welzijn, de belangen en de rechten van burgers en andere betrokkenen.

Integriteit : met collega's sta je sterke

Integriteit heeft betrekking op de waarden en normen van goed ambtenaarschap. Deze waarden en normen krijgen in de dagelijkse praktijk betekenis door hierover regelmatig met collega's van gedachten over te wisselen. Bijvoorbeeld over:

- de betekenis van deze waarden en normen voor de medewerker zelf en de organisatie;
- waar integriteit voor staat;
- de betekenis van 'goed ambtenaarschap';
- welke kernwaarden richtinggevend zijn voor het werken bij de overheid
- de concrete integriteitsvraagstukken die zich binnen de eigen afdeling of organisatie voordoen;
- hoe een overheidsorganisatie zich wil laten kennen; of
- de wijze waarop keuzes gemaakt moeten worden in situaties waarin regels geen uitsluitsel bieden.

Zo'n overleg stelt medewerkers in staat om goed ambtenaarschap en integriteit op praktische wijze invulling te geven. Integriteit is bij uitstek een thema waarbij collega's elkaar kunnen ondersteunen. Zeker wanneer zich lastige vraagstukken aandienen en een individu alleen er niet meer uitkomt.

Integriteit is een vorm van collegialiteit waarin collega's elkaar geregeld om advies vragen en bereid zijn om hun denkbeelden en opvattingen kritisch te toetsen.

Het gevaar van een incidentele aanpak

Er zijn tegenwoordig allerlei formele momenten (zoals het afleggen van de ambtseed en introductiecurssussen) als ook trainingen, workshops en seminars voor medewerkers waarin zij onder begeleiding met elkaar bespreken wat integriteit betekent voor hun eigen functioneren. Deze gelegenheden hebben vaak een eenmalig karakter en zijn hoe dan ook (te) kort. Om de verschillende doelstellingen van deze gelegenheden daadwerkelijk te kunnen realiseren, is het van belang om ook daarna met enige regelmaat aandacht aan het thema te blijven besteden. Integriteit is dus niet gebaad bij een incidentele aanpak maar vergt permanente aandacht en onderhoud. Anders blijven het geïsoleerde momenten en dan beklijft het niet. Dat is ook zonde van de tijd, de energie en het geld dat erin is gestoken. De kans is zelfs groot dat medewerkers alleen maar sceptischer worden: met de mond wordt beleden dat integriteit een belangrijk thema is, maar in de praktijk wordt hier amper aandacht aan besteed. Naast het feit dat de aandacht voor integriteit vaak nog te geïsoleerd en incidenteel is, blijft het ook vaak te algemeen waardoor de integriteitsaspecten en dilemma's die vaak impliciet besloten liggen in de specifieke werkzaamheden van de medewerkers en leidinggevendenden onbesproken blijven.

Het integriteitsoverleg

Een mogelijke oplossing hiervoor is het organiseren van integriteitsoverleg binnen organisaties.¹ Dit is een gestructureerde vorm van collegiale consultatie en toetsing waarbij medewerkers met enige regelmaat integriteit bespreken en relateren aan hun specifieke beroepsuitoefening.

Dat kan bijvoorbeeld door gezamenlijk een praktijksituatie te onderzoeken waarin een medewerker een lastige beslissing moet of moest nemen, of door bijvoorbeeld een trend of ontwikkeling te bespreken die het werk beïnvloed. Daarnaast levert het integriteitsoverleg op:

¹ Dit wordt soms ook aangeduid met de term moreel beraad.

- dat ambtenaren hun kennis, ervaringen en inzichten delen en hun handelen op elkaar afstemmen;
- dat een cultuur van verantwoordelijkheid wordt gestimuleerd waarin collega's op vanzelfsprekende wijze integriteitsvraagstukken met elkaar bespreken en elkaar daarop ook aanspreken;
- dat er gemeenschappelijke 'ijkpunten' worden ontwikkeld voor beslissingen in het grijze gebied; en
- dat ambtenaren bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe, geactualiseerde of aangescherpte afspraken, richtlijnen en regels.

Het is een manier om die korte, incidentele en impliciete momenten bij elkaar te pakken en op elkaar te betrekken. De uitgangsvraag tijdens het integriteitsoverleg is steeds: hoe doe ik mijn werk goed – doe ik de goede dingen en doe ik ze goed? Collega's bespreken integriteitsvraagstukken en inventariseren met elkaar de mogelijke oplossingen, de voor- en nadelen daarvan en de overwegingen om tot een bepaalde conclusie te komen. Regelgeving, gedragscodes en procedures bieden uiteraard nuttige kaders voor het overleg, maar het gesprek en de toetsing tussen collega's staat voorop. Door verslag van het integriteitsoverleg te maken kunnen de medewerkers gezamenlijk de 'moresprudentie' voor de organisatie opbouwen.

'Net als er een voortgaand verslag bestaat van de toepassingspraktijk van het recht, die systematisch wordt neergelegd in jurisprudentie, zou ook het gesprek over integriteit en alle afwegingen, keuzes en beslissingen moeten worden opgetekend. We zouden dit met een beetje fantasie "moresprudentie" kunnen noemen'.²

Op deze manier hoeft het wiel niet steeds opnieuw te worden uitgevonden en kan het integriteitsoverleg een bijdrage leveren aan het leervermogen van de organisatie.

Inhoud van het integriteitsoverleg

De gespreksonderwerpen kunnen door de deelnemers aan het overleg zelf worden aangedragen: dit zijn bijvoorbeeld actuele praktijkproblemen, lastige situaties uit het verleden of knelpunten die voor de nabije toekomst worden voorzien. Een voorbeeld is het toekennen van een vergunning waarbij het erop lijkt dat dit in strijd is met de letter van de wet, maar wel voldoet de geest van de wet. Of het deelnemen aan een 'conferentie' waarbij het nuttige en het aangename niet geheel

² R. Wirtz, 2004, 'De moresprudentie van de auditor', Audit magazine, nr. 3, blz. 14-17.

in balans lijken. Of de vraag of bepaalde nevenwerkzaamheden geoorloofd zijn gelet op de specifieke functieomschrijving.

Andere mogelijke onderwerpen op de agenda zijn:

- De *gedragscode*. In veel codes staan basiswaarden, regels en een aantal specifieke integriteitsmaatregelen. Door steeds samen te onderzoeken wat dit concreet betekent in de praktijk, kan zo'n code ook daadwerkelijk een toepassingsgerichte leidraad worden;
- Een *nieuwe regeling* of aanscherping van een al bestaande regel;
- *Lastige situaties* van medewerkers zelf waarbij de regelgeving niet geheel duidelijk is, of wanneer er verschillende, conflicterende verantwoordelijkheden spelen;
- De *evaluatie* van een afgerond project waaraan integriteitsvraagstukken lijken te kleven;
- *Incidenten* om zo grenzen te markeren en te laten zien dat het thema serieus wordt genomen;
- Korte *inleidingen* door interne of externe inleiders. Een inleider kan een deskundige op het gebied van integriteit zijn, maar ook heel goed een burger, klant of een andere ervaringsdeskundige die vertelt hoe hij tegen de organisatie aankijkt en welke ervaringen hij heeft met betrekking tot de integriteit van de organisatie. Na de inleiding kan dan enige tijd worden besteed aan het met elkaar bespreken van bijvoorbeeld stellingen en casuïstiek;
- Belangrijke *nieuwe ontwikkelingen* in de organisatie of in de omgeving van de organisatie (bijvoorbeeld reorganisaties, nieuwe werkprocedures, prestatienormen, verschuivende werkvelden e.d.).

De organisatie van het integriteitsoverleg : enkele handreikingen

In de gewijzigde Ambtenarenwet (maart 2006) wordt voorgeschreven dat integriteit een onderdeel moet zijn van het personeelsbeleid. In ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van vorming en scholing op het gebied van integriteit. Van leidinggevendenden mag worden verwacht dat ze integriteitsaspecten van het werk uitdrukkelijk benoemen en de achterliggende waarden en normen bespreekbaar maken. Als absolute randvoorwaarde geldt dat deelnemers veilig aan het overleg kunnen participeren en zich vrij voelen om over integriteit en de integriteitsaspecten van het werk te praten. Hieronder volgen enkele handreikingen voor het organiseren van het integriteitsoverleg.

Hoe vaak?

Overdaad schaadt, maar voor het beklijven van de kennis en vaardigheden die een integriteitsoverleg kan opleveren is enige regelmaat noodzakelijk. Drie keer per jaar is een minimum, meer dan één keer per twee maanden zal waarschijnlijk als een te zware last worden gezien. Na een eerste jaar kan de interval tussen bijeenkomsten worden geëvalueerd, waarbij de deelnemers aan het integriteitsoverleg ook zelf kunnen meebepalen hoe vaak een overleg zinvol is. Het integriteitsoverleg kan in het verlengde van een regulier werkoverleg plaats vinden. Het is ook mogelijk om hiervoor een apart (thematisch) werkoverleg te organiseren, of om het integriteitsoverleg los van het werkoverleg te beleggen.

Formeel of informeel?

Het integriteitsoverleg kan meer of minder formeel worden georganiseerd. Zowel een formele als een informele setting hebben hun eigen voor- en nadelen. Wanneer een leidinggevende kiest voor een formele setting, geeft hij of zij hiermee aan dat het integriteitsoverleg een serieuze aangelegenheid is, waaraan ook prioriteit en aandacht moet worden gegeven. Ook maakt een formele setting de verslaglegging en agendering eenvoudiger. De formele setting moet er echter niet toe leiden dat het integriteitsoverleg door de deelnemers als een ‘verplicht rondje’ wordt ervaren, aangezien dit afbreuk doet aan het onderwerp. Een informele setting kan in voorkomende gevallen meer veiligheid geven en geeft soms meer gelegenheid om vrijuit te spreken, maar heeft weer als nadeel dat de status van het overleg onduidelijk is, en dat de afspraken die worden gemaakt als vrijblijvender worden ervaren. De keuze van de setting moet passen binnen de context en ambitie van de betreffende organisatie.

Samenstelling van de groep

De samenstelling van de groep die deelneemt aan het integriteitsoverleg kan variëren. Veelal zal gekozen worden om het overleg te laten plaats vinden tussen leden van eenzelfde afdeling. Ook kan er voor gekozen worden om over de grenzen van de eigen afdeling heen te kijken en bijvoorbeeld medewerkers bij elkaar te laten komen die binnen de organisatie soortgelijke functies vervullen. Bij dit laatste zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan secretaresses of leidinggevendenden.

Aantal deelnemers?

Hoe groot is de ideale groep? Een ervaringsregel is dat een groepsgrootte van tussen de negen en 12 medewerkers het beste werkt: de gespreksleider kan aan iedereen aandacht schenken, er is tijd voor iedereen om mee te praten en, heel belangrijk, medewerkers voelen zich betrokken en verantwoordelijk voor het

groepsproces. De ervaring leert bijvoorbeeld dat in een groep van 9 mensen meer eigen voorbeelden worden ingebracht dan in een groep van 15 medewerkers. Een groep kleiner dan negen medewerkers brengt het risico met zich mee dat er weinig interactie zal zijn, bij een groep van meer dan 12 medewerkers gaan medewerkers achterover leunen en zal de gespreksleider er steeds harder aan moeten trekken. Vaak zal een team uit meer dan tien mensen bestaan, dan nog is een belangrijke vraag of de groep beter gesplitst kan worden. Liever twee keer acht mensen, dan één keer 16 medewerkers tegelijkertijd.

Tijdsduur sessies

Voor een goed overleg is ongeveer twee uur nodig. Voor de eerste bijeenkomst kan het beste aan tweeënehalf uur worden gedacht. Deze tijd is nodig om met de deelnemers de opzet en doelstellingen van integriteitsoverleg door te nemen en als eerste oefening enkele praktijkvoorbeelden te bespreken. Voor de vervolgssessies kan aan de deelnemers van te voren worden gevraagd een praktijkvoorbeeld ‘mee te nemen’, zodat een vliegende start mogelijk is.

Bedenk dat je gemakkelijker eerder kunt ophouden dan extra tijd kunt vinden om een emotionele discussie op een fatsoenlijke wijze af te ronden. Dus kies een geschikt tijdstip en zorg dat het gesprek in tijd goed is afgebakend (begin en eindtijd moeten duidelijk zijn).

Taken van de gespreksleider

De gespreksleider van het integriteitsoverleg heeft drie rollen. In de eerste plaats zal hij of zij het gesprek *faciliteren*, opdat het gesprek op gestructureerde wijze verloopt, een probleem systematisch wordt aangepakt en iedereen in het gesprek aan bod komt. In de tweede plaats zal de gespreksleider, wanneer mogelijk en nodig, de deelnemers *informer* over relevante kaders als regels, richtlijnen of afspraken. Tot slot kan een gespreksleider de deelnemers aan het gesprek *confronter* met standpunten en opvattingen die nog niet aan bod zijn geweest (‘de advocaat van de duivel’). In de mate dat een groep zelfstandiger werkt is de rol van de begeleider kleiner. Uiteindelijk zou een groep geheel zelfsturend kunnen zijn. De gespreksleider is het belangrijkste hulpmiddel voor het bereiken van het gewenste resultaat. Hij of zij...

- zorgt voor structuur,
- bewaakt de tijdsplanning en voortgang,
- bevordert de openheid en veiligheid,
- stimuleert alle medewerkers om over de vragen mee te denken,
- zorgt ervoor dat iedere inbreng serieus wordt genomen, waarbij kennis en positie geen rol spelen,

- is scherp op proces, maar onthoudt zich zoveel mogelijk van een inhoudelijke mening, en is zeker niet het geweten van de groep.

Rol van de afdelingsmanager

Het is een belangrijk en positief signaal als ook de afdelingsmanager meedoet aan het integriteitsoverleg. Maar managers dienen zich daarbij enigszins terughoudend op te stellen en er voor te waken dat ze de discussie niet gaan overheersen. Managers hebben natuurlijk eigen opvattingen. Deze staan echter net als de opvattingen van de medewerkers open voor discussie. Managers moeten zich realiseren dat een opvatting door hun afdeling al snel zal worden gezien als de enig juiste conclusie. Het is doorgaans niet aanbevelenswaardig de afdelingsmanager tevens ook de gespreksleider van het integriteitsoverleg te laten zijn. De manager beschikt wel over de technische vaardigheden, maar het gevaar bestaat dat hij door zijn positie het overleg te veel beïnvloedt. Het ligt daarom eerder voor de hand het overleg door een bekwame medewerker te laten leiden, of door een externe begeleider.

Verplicht of vrijwillig?

Zeker voor de start van een integriteitsoverleg binnen een organisatie is het voor iedereen prettiger dat deelname geschiedt op basis van vrijwilligheid. Zo zou een bepaalde afdeling, of groep functionarissen als pilot kunnen starten. Als de ervaringen positief zijn dan zullen ook andere onderdelen of groepen een dergelijk overleg willen organiseren.

Hoe vertrouwelijk is het overleg?

Een goed overleg over soms heikele onderwerpen vereist openheid, en daarvoor is veiligheid en vertrouwen nodig. Dit betekent dat alle deelnemers, maar zeker eventueel aanwezige leidinggevenden zorgvuldig dienen om te gaan met wat zij horen. Een goed uitgangspunt is dat de deelnemers aangeven of en hoe bepaalde resultaten van het overleg binnen de organisatie gedeeld mogen worden (door bijvoorbeeld het management te wijzen op problemen, risico's en interessante oplossingen). Dit betekent dat de nadruk ligt op het leren van de ambtenaren. Ook de organisatie kan leren van het integriteitsoverleg – wat zijn veel voorkomende problemen, hoe kunnen de uitgangspunten van de organisatie zoals die bijvoorbeeld in de code zijn benoemd verder worden geconcretiseerd?

Moet er een verslag van de sessie worden gemaakt?

Om bovengenoemde redenen dient voorzichtig te worden omgegaan met het opstellen van een verslag van de gesprekken; het overleg is er voor de medewerkers en daarmee in principe vertrouwelijk. Letterlijke verslagen waarbij uitspraken op personen terug herleidbaar zijn dienen vermeden te worden. De deelnemers kunnen hoogstens zelf aangeven dat bepaalde resultaten van gesprekken breder bekend mogen worden gemaakt. Aan de andere kant is het wel belangrijk dat de uitkomsten van het gesprek niet verloren gaan, omdat anders de mogelijkheid verdwijnt om moresprudentie te ontwikkelen. Bovendien geeft het afronden van het gesprek met behulp van conclusies of zelfs afspraken meer relevantie aan het gesprek. Een tussenvorm zou kunnen zijn om een verslag eerst te laten lezen door alle deelnemers voordat het een 'officiële' status krijgt.

De aankondiging van het overleg

Je zou kunnen zeggen dat het gesprek begint op het moment dat de medewerkers de uitnodiging voor de bijeenkomst ontvangen. Het verwachtingspatroon waarmee men naar het overleg gaat wordt in belangrijke mate bepaald doordat collega's de uitnodiging met elkaar bespreken. Goede redenen om helder aan te geven wat de aanleiding is van de bijeenkomst, wat de doelstellingen zijn en wat men kan verwachten. Leidinggevenden moeten zich ook beseffen dat het enthousiasme dat zij al dan niet tonen een belangrijk effect zal hebben. De leidinggevende die aangeeft dat hij het allemaal niet nodig vindt, maar dat het een opdracht van hogerhand is, heeft zo al een belangrijke stempel op de bijeenkomst gezet.

- Wees zo helder mogelijk in de doelstellingen van het overleg
- Geef de achtergronden van het overleg
- Als er een specifieke aanleiding is voor het overleg, geef hierover dan duidelijkheid.

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Arbeidszaken Openbare Sector
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
info@minbzk.nl
www.minbzk.nl

Gerealiseerd door

Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)

Website

www.integriteitoverheid.nl
PostbusIntegriteit@minbzk.nl

Opmaak en druk

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie

Mei 2007

