

JAARBOEK

# INTEGRITEIT 2011

Suzanne Verheij | Edgar Karssing (red.)



JAARBOEK  
**INTEGRITEIT**  
**2011**

Suzanne Verheij | Edgar Karssing (red.)

# VOORWOORD

**Na de première in 2009 presenteert het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) u ook dit jaar weer het Jaarboek Integriteit. Het doel van dit boek en het congres 'De dag van de Integriteit' is de ontwikkelingen omtrent het thema integriteit in kaart te brengen en het integriteitsdenken vanuit verschillende perspectieven te blijven voeden.**

Het stimuleren en entameren van het integriteitsdebat op deze wijze is noodzakelijk, omdat er nog volop ruimte is voor verbetering en doorontwikkeling – ondanks de vorderingen binnen de praktijk, het beleid en de wetenschap. Zo bestaat bijvoorbeeld nog steeds geen eenduidige, breed geaccepteerde definitie van integriteit. Ook worstelen overheden nog steeds met de vraag op welke wijze ze integriteit effectief en efficiënt kunnen organiseren.

Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer wijst uit dat de bekendheid van integriteitsbeleid onder medewerkers nog te wensen overlaat. Er blijkt onverminderd aandacht nodig voor de implementatie van dat beleid, hoewel het stelsel van integriteitszorg inmiddels aardig is uitgekristalliseerd. Daarnaast blijken leidinggevenden doorgaans een te positief beeld van het integriteitsbeleid te hebben. Zij overschatten de kwaliteit van de integriteitszorg, terwijl zij de integriteitsrisico's juist onderschatten. Ook de aanstaande bezuinigingen zijn een belangrijk punt van aandacht. Het thema integriteit dreigt daardoor weg te zakken, terwijl juist dan alertheid en onderhoud geboden is.

BIOS verkende in 2010 wederom nieuwe terreinen en ontwikkelde aansprekende instrumenten. Zo zijn naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen belangrijke

initiatieven ontplooid op het gebied van bestuurlijke integriteit. Ook is een instrument ontwikkeld dat integriteit benadert vanuit een deugdenethisch perspectief. Daarnaast worden diverse leergangen integriteitsmanagement aangeboden evenals opleidingen voor vertrouwenspersonen.

Het exploreren van nieuwe terreinen, het ontwikkelen van breed toepasbare instrumenten en het stimuleren van het integriteitsdebat is een rol, die aansluit bij BIOS als het nationale en onafhankelijke instituut voor kennis- en expertiseontwikkeling op het gebied van integriteit binnen de (semi)publieke sector. Het bureau is ondergebracht bij het CAOP en wordt ondersteund door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De doelstelling is het leerproces op het gebied van integriteit te bevorderen, zodat overheden zoveel mogelijk in staat worden gesteld om zélf invulling te kunnen geven aan het integriteitsbeleid. BIOS stimuleert en ondersteunt overheden daar bij en voorkomt dat elke organisatie zelf het 'integriteitswiel' geheel opnieuw moet uitvinden.

BIOS opereert in een breed krachtenveld en werkt intensief samen met diverse wetenschappelijke instituten, beleidsmakers en koepelorganisaties. Hiermee en hieruit ontstaan waardevolle gezamenlijke initiatieven. Deze actoren en ook de ervaringen die wij opdoen tijdens onze trainingen en leergangen zijn onmisbaar voor onze voortdurende verbetering van en bijdrage aan het integriteitswerk. Graag bedanken wij onze samenwerkingspartners en betrokkenen voor het in ons gestelde vertrouwen.

Alain Hoekstra  
*Hoofd BIOS*

## Voorwoord 2

Alain Hoekstra

## 1 Inleiding 6

Suzanne Verheij en Edgar Karssing

## 2 Moreel Calvinisme 10

*Interview met Saskia J. Stuiveling*

Ronald Jeurissen en Sacha Spoor

## 3 Integriteit of slechts een opgepoetst blazen? 14

Désirée Verweij

## 4 Een 'mislukt' twistgesprek 24

*Interview met Paul van Tongeren en Frans Geraedts*

Edgar Karssing en Suzanne Verheij

## 5 Publieke deugd, private zonde? 30

Zeger van der Wal

## 6 Leiderschap, trots en vertrouwen 40

*Interview met Muel Kaptein*

Suzanne Verheij en Edgar Karssing

- 7 Nut en noodzaak van integriteit als apart beleidsdomein 44**  
Jeroen Maesschalck
- 8 Integriteit moet je or-ga-ni-se-ren 54**  
*Interview met Alain Hoekstra*  
Suzanne Verheij en Edgar Karssing
- 9 De vertrouwenspersoon Integriteit in spagaat 58**  
Sacha Spoor en Esther Sinnema
- 10 Integriteitsbeleid en verschillen tussen generaties medewerkers 68**  
Luc Meire
- 11 “Een kwestie van lange adem” 82**  
*Interview met Paul Arlman en Alphons Ranner*  
Suzanne Verheij en Edgar Karssing
- 12 Morele dilemma’s van burgemeesters 88**  
Ronald Jeurissen en Suzanne Verheij
- BIOS Productportfolio 100**

HOOFDSTUK 1

# INLEIDING

Vorig jaar verscheen het eerste Jaarboek Integriteit. Het bleek een enorm succes. De gedrukte exemplaren waren binnen korte tijd op, waarna we nog vaak een 'helaas, het jaarboek is alleen nog digitaal beschikbaar' moesten verkopen. Dit succes zorgde ervoor dat een standaard was gezet. We hopen dat het nieuwe jaarboek hieraan voldoet.

We hebben opnieuw gekozen voor zowel interviews als eigen bijdragen van auteurs uit de wetenschap en de praktijk. Met de interviews met prominenten gaan we de breedte in om het speelveld zo goed mogelijk in kaart te brengen. De andere hoofdstukken zorgen voor verdieping. Hierbij zochten we een goede balans tussen een meer theoretische uitwerking van kernbegrippen en concrete aanwijzingen voor het vormgeven van integriteitsbeleid.

In deze inleiding geven we een overzicht van de hoofdstukken en beschrijven we de relatie van de verschillende bijdragen tot elkaar.

We bijten de spits af in hoofdstuk 2 met een interview met Saskia J. Stuiveling, president van de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer is een belangrijke hoeder van de integriteit van de Nederlandse overheid, omdat zij controleert of het gevoerde beleid ook daadwerkelijk effectief is. Daarnaast is integriteit ook voor de Rekenkamer als organisatie belangrijk. De president staat zich er op voor dat de organisatie integer is: van de medewerkers wordt verwacht dat zij 'voor de regels uit' denken.

Désirée Verweij beschrijft in hoofdstuk 3 integriteit vanuit een historisch perspectief en gaat in op de verschillende dimensies die het begrip heeft. Ze begint verrassenderwijs met de Romeinse militaire traditie. Verweij ziet integriteit als een zoektocht naar balans. De conclusie luidt dat in de uitwerking van het begrip integriteit rekening moet worden gehouden met pluralisme en dubbelzinnigheden en dat het juist de uitdaging is dat te erkennen. Alleen op die manier kunnen we voorkomen dat integriteit een 'uithangborddeugd' wordt.



In hoofdstuk 4 vervolgen we de discussie over een goede uitwerking van integriteit. De filosofen Paul van Tongeren en Frans Geraedts gaan met elkaar in debat over verschillende zienswijzen op integriteit en moreel juist handelen. Van Tongeren staat in Nederland bekend als de belangrijkste pleitbezorger van de deugdethiek. Geraedts benadrukt juist het belang van morele oordeelsvorming en gerechtigheid als toetssteen. De spannende vraag is of dit twee onverenigbare invalshoeken zijn of dat ze elkaar juist aanvullen. De cruciale vraag in de discussie is of we voor een uitwerking van het begrip integriteit alleen naar het handelen van ambtenaren moeten kijken of ook naar hun zelfbeeld, naar wie zij willen zijn.

Na deze meer theoretische discussies over het begrip integriteit en moreel juist handelen, slaat het boek een andere richting in. Zeger van der Wal bekijkt in hoofdstuk 5 of, en in hoeverre het bedrijfsleven en de overheid nu daadwerkelijk van elkaar verschillen. Vereist het besturen van een publieke organisatie een andere moraal dan het besturen van een onderneming? Vaak wordt beweerd dat dit zo is, maar de vraag is of dat ook klopt. Om dit vast te stellen, legde Van der Wal een lijst met waarden voor aan verschillende respondenten uit zowel het bedrijfsleven als de overheid.

Het blijkt dat een aantal waarden bij beide partijen even belangrijk is, hoewel er ook waarden zijn die voor sommigen toch een belangrijkere rol spelen dan voor anderen. Verwachte verschillen blijken in praktijk minder groot te zijn. Toch zijn de verschillen zo groot dat hiermee rekening moet worden gehouden. Van der Wal bespreekt daarom tot slot de verschillende implicaties van zijn onderzoek voor de managementpraktijk.

Na deze wetenschappelijke uitwerking van de verschillen tussen bedrijfsleven en overheid gaan we in gesprek met Muel Kaptein. Door zijn dubbelrol als hoogleraar en partner bij KPMG heeft hij goed zicht op zowel het bedrijfsleven als de overheid. Hij geeft in hoofdstuk 6 zijn visie op de aanpak en ontwikkeling van integriteit binnen het bedrijfsleven (daar vaak 'compliance' genoemd). Ook gaat hij in op de mogelijkheden om als overheid van het bedrijfsleven te leren. Hij besluit het interview met een pleidooi voor een proactieve overheid, die integriteitsbeleid positief benadert en niet wacht op een volgende 'wake-up-call'.

Deze oproep voor een meer proactieve overheid roept de vraag op: 'Hoe voer je een goed integriteitsbeleid?'. Jeroen Maesschalck formuleert een beschouwend antwoord in hoofdstuk 7. Hij stelt de vraag in welke

mate integriteitsbeleid een apart beleidsdomein moet zijn, met een eigen organisatorische verankering. Hij geeft niet een eenduidig en definitief antwoord, omdat dit zal verschillen van context tot context. Maesschalck geeft aan dat onder het continuüm 'meer of minder verankering van integriteitsbeleid' minstens vier subdimensies liggen en dat het belangrijk is die te onderscheiden op het moment dat men concrete keuzes moet maken.

In het verlengde van de bespiegelingen van Maesschalck houdt Alain Hoekstra tijdens het interview in hoofdstuk 8 een vurig pleidooi voor het institutionaliseren van integriteit zonder daarbij de zachte waarden uit het oog te verliezen. Zijn onderzoek toonde aan dat formele verankering een pre is, maar dat men niet kan denken dat het dan geregeld is. Integriteit gaat niet vanzelf, waarschuwt hij.

Na deze uiteenzettingen over integriteitsbeleid in algemene zin zoomen we in op twee onderdelen van integriteitsbeleid. Sacha Spoor en Esther Sinnema beschrijven in hoofdstuk 9 de spagaat van de vertrouwenspersoon Integriteit (VPI). De klokkenluiderswet stelt de aanwezigheid van een VPI binnen een over-

heidsorganisatie verplicht. Deze rol wordt gemakkelijk verward of samengevoegd met die van vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen. Maar dat blijkt in de praktijk te eenvoudig gedacht. Spoor en Sinnema leggen uit welke dilemma's er voor VPI's aan hun functie kleven en geven een aantal oplossingen om deze dilemma's hanteerbaar te maken.

Luc Meire gaat in hoofdstuk 10 vervolgens in op de vraag hoe je alle medewerkers van je organisatie betrokken houdt bij integriteitsbeleid. Hij stelt vast dat er tussen verschillende generaties medewerkers verschillen zijn in morele waarden (eerlijkheid, gehoorzaamheid, rechtvaardigheid e.d.) en in werkwaarden (werksfeer, organisatiebeleid, leiderschapstijl, persoonlijke ontwikkeling e.d.). Generaties in organisaties zijn te beschouwen als subculturen, die een eigen kenmerkende collectieve identiteit vormen en invloed hebben op de ontwikkeling en vernieuwing van een organisatiecultuur. Verschillen in morele waarden leiden tot verschillen in de aanvaardbaarheid van integriteitschendingen. Hierdoor is het nodig in het beleid voor de te onderscheiden generaties andere accenten te leggen. Ook zijn er door verschillen in werkwaarden andere manieren van aansturing nodig.

Hij legt uit hoe je er toch voor kunt zorgen dat je iedereen bereikt en motiveert om integer te handelen.

De laatste twee hoofdstukken gaan in op integriteit in een andere context. In een geanimeerd gesprek met de heren Paul Arlman en Alphons Ranner van Transparency International (TI) werd ons duidelijk gemaakt welke inspanningen dagelijks op internationaal gebied worden gepleegd om corruptie te bestrijden. Eerst legden ze ons uit waar TI voor staat en op welke manier ze hun doelen willen bereiken. Met kleine, maar geduldige stapjes weet Transparency International het onderwerp op de internationale agenda te houden en successen te behalen in de strijd tegen corruptie.

Tot slot sluiten Ronald Jeurissen en Suzanne Verheij het boek af met hoofdstuk 12 over de morele dilemma's van burgemeesters. Bestuurlijke integriteit is een onderwerp dat de laatste tijd sterk in de belangstelling staat. Er is echter nog weinig bekend over dilemma's waarmee burgemeesters zich geconfronteerd zien en hoe zij ermee om kunnen gaan. Het artikel geeft een overzicht van veelvoorkomende dilemma's en biedt een interessant kijkje in de dagelijkse praktijk van het burgemeesterschap.

#### **Auteurs**

*Suzanne Verheij is als beleidsmedewerker verbonden aan Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

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

# Moreel Calvinisme

*Interview met Saskia J. Stuiveling, president van de Algemene Rekenkamer.*

**Saskia J. Stuiveling is sinds 1984 lid van het college van de Algemene Rekenkamer. Sinds 1999 is ze president van deze organisatie, die onder andere onderzoekt hoe het bij de rijksoverheid is gesteld met de integriteitszorg. Ook bij de Algemene Rekenkamer zelf is integriteit een belangrijk thema. We spreken met Stuiveling over 'voor de regels uitdenken', verantwoordelijkheid nemen, samenwerken en moreel calvinisme.**

"Integriteit is een boeiend onderwerp. Als je de zorg hebt voor spullen van een ander, brengt dat extra verantwoordelijkheid met zich mee. Of het nou gaat om de spullen, planten, dieren, of het geld van een ander, of – in onze functie – over het belastinggeld. Zodra het van een ander is, vraagt het extra zorg. Met je eigen zaken kun je je nog enige nonchalance veroorloven, maar met die van een ander niet.

Dat betekent voor een organisatie dat je de medewerkers ervan doordringt dat ze werken met het geld van een ander. Je moet kunnen uitleggen dat je daar zorgvuldig mee bent omgegaan."

## Voor de regels uit

"Integriteit betekent voor mij meer dan alleen maar het volgen van de regels. Regels

zijn gestolde ervaringen, maar ze zijn per definitie geformuleerd naar aanleiding van 'de vorige oorlog'. Je moet weten welke waarden de regels proberen te beschermen; alleen maar de regeltjes volgen is niet voldoende om integer te zijn. Integriteit is, vóór de regels uit, bedenken of je goed bezig bent of niet en dan ook nog in termen van de waarden van de organisatie waarvoor je werkt.

Overigens zijn die achterliggende waarden niet tijd- of plaatsgebonden, maar universeel. Alleen de verschijningsvormen zijn bepaald door cultuur, situatie en omgeving."

## Integriteit van de Algemene Rekenkamer

"Ik vind het belangrijk dat alle medewerkers van onze organisatie nadenken over

integriteit en elkaar daar op aanspreken. Ook als er bij een andere organisatie iets misgaat, is het goed om te bedenken of dat in onze eigen organisatie ook kan gebeuren.

We hebben een nieuwe gedragscode opgesteld en spreken in werkoverleggen regelmatig over integriteitskwesities. Eind vorig jaar hebben we ook een ‘integriteitsmiddag’ georganiseerd, waarin is gesproken over dilemma’s die wij in ons werk tegenkomen. Juist het met elkaar bespreken maakt dat het onderwerp een eigen dynamiek krijgt. Als blijkt dat collega’s hetzelfde probleem hebben en dat het dus bij je werk hoort, kun je er makkelijker mee omgaan. Het gaat niet om een probleem met jou persoonlijk, het heeft iets met je werk te maken! Dat geeft ook ‘ontspanning’, want anders zouden mensen het zich persoonlijk kunnen aantrekken. Door het te bespreken voelt een medewerker zich gesteund door zijn collega’s en zijn organisatie. Belangrijk motto hierbij is: vóór de regels uit, dus niet alleen maar de regeltjes volgen! Een voorbeeld van zo’n dilemma voor onze onderzoekers, is de situatie dat je als onderzoeker bij een ministerie een fout constateert die je zelf heel makkelijk kunt verhelpen. Als je de fout hersteld hebt, rapporteer je die dan nog, wetende dat dit extra werk en tijd kost? Ik zou zelf graag zien dat mijn medewerkers de

fout herstellen maar hier toch ook over rapporteren. Een zwarte bladzijde uit de geschiedenis van de Algemene Rekenkamer is ‘het verhaal van het bestek’. We hebben vorig jaar veel aandacht besteed aan integriteit en er met elkaar over gesproken. Desondanks bleek dat aan het einde van het jaar een groot deel van het nieuwe bestek van het cateringbedrijf was verdwenen. In september was er nieuw bestek aangeschaft, maar in november bleek dat de helft daarvan alweer was verdwenen. Dit ging me aan het hart! Ik beschouw de Rekenkamer als mijn huis. En als ik merk dat er gejat wordt in dit huis, dan voel ik me eerlijk gezegd niet veilig. Ik heb het daarom intern besproken en heb onder andere in mijn nieuwjaarstoespraak een oproep gedaan om het ‘geleende’ bestek bij de rechtmatige eigenaar terug te bezorgen. Mijn oproep heeft echter niet geholpen; het bestek is niet teruggekomen, maar de ‘verdwijningen’ zijn gelukkig wel gestopt.”

## Voorkomen is beter dan genezen

“Als organisatie moet je de zaken zo organiseren dat mensen zo min mogelijk in de verleiding of in de gelegenheid komen om de fout in te gaan. Ien Dales heeft in het integriteitsdenken ooit een paal

geslagen, maar zij was ook degene van het controleren of er ‘twee tandenborstels in één beker staan’. Van die houding ben ik niet; ik vind dat je een systeem moet hebben waardoor mensen niet in de positie komen waarin ze foute dingen uithalen en je ze moet controleren.

Er is een onderzoek dat zegt dat 5 procent van de mensen in alle gevallen eerlijk is en 5 procent is er sowieso op uit om de boel te tillen. Voor deze 10 procent hoef je geen regels te maken; de helft heeft het niet nodig, de andere helft doet er toch niets mee. Voor de tussenliggende 90 procent moet je goede, duidelijke systemen hebben om ze op het juiste pad te houden. Het is belangrijk dat ze geen mogelijkheid krijgen door een impuls de fout in te gaan en dus moet je die impulsen zoveel mogelijk beperken. Maar dan zonder controles van de tandenborstels.

Neem het voorbeeld van een ambtenaar in een lage salarisschaal die gaat over de vergunningen voor bedrijven. Hij of zij beweegt zich in een wereld die er veel geld voor overheeft om een vergunning te krijgen. Als de leiding van de organisatie hier geen oog voor heeft, zijn de medewerkers niet zwak, maar worden ze in een situatie gebracht dat het niet meer fair is om te verwachten dat ze sterk zijn!

Dit soort functies – vergunningverlening, aanbesteding van opdrachten, inning van gelden – is per definitie kwetsbaar voor integriteitsschendingen. In combinatie met risicoverhogende factoren, bijvoorbeeld de introductie van marktwerking of een hoge prestatiedruk, kan bij deze functies een grote kans op fraude ontstaan. Het is belangrijk dergelijke risicoverhogende factoren, als ‘red flags’, tijdig te onderkennen. Wanneer fraudegevallen aan het licht komen,

blijken er bijna altijd vroege signalen te zijn geweest die niet op tijd zijn opgemerkt. De Algemene Rekenkamer heeft de ‘red flags’ daarom op een rij gezet in een rapport uit 2008.<sup>[1]</sup>

Een ander voorbeeld van ‘voorkomen is beter dan genezen’ is het misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies. Een aantal jaar geleden troffen we dat veel aan. Toen hebben we als Rekenkamer sterk ingezet op het aanpassen van de regelingen zodat het systeem minder afhankelijk werd van informatie van betrokkenen. De meeste regelingen konden, door ze nét anders te formuleren of nét anders te laten functioneren, misbruikvrij worden gemaakt. Je brengt zo mensen niet in de verleiding én de regeling functioneert. Daardoor verdampte de problematiek snel.”

## SAINT ook voor buitenlandse rekenkamers

“Niet alleen in Nederland, ook daarbuiten wil de Algemene Rekenkamer de aandacht voor integriteitszorg bevorderen. Zo hebben wij samen met BIOS een selfassessment-instrument ontwikkeld (SAINT). Met het instrument onderzoekt een organisatie zelf waar de dilemma’s in het werk liggen en wat de integriteitsrisico’s zijn. BIOS biedt SAINT aan voor de Nederlandse integriteitsmarkt. Inmiddels hebben wij het instrument verder ontwikkeld zodat ook buitenlandse rekenkamers het kunnen gebruiken om hun eigen organisatie te toetsen. De rekenkamers hebben allemaal hetzelfde probleem: ‘wie controleert de

[1] Algemene Rekenkamer, studierapport ‘Signaleren van fraude’ (2008)

controleur?’ We hebben pilots gedaan in Zuid-Afrika, Jemen, Finland, Ghana en Indonesië. Deze pilots zijn goed verlopen: eigenlijk hoefden alleen kleine dingen te worden aangepast (zoals de voorbeelden) om het instrument internationaal te kunnen gebruiken. Ook hier bleek weer dat integriteit en de onderliggende waarden van alle tijden en alle landen zijn. Sinds lange tijd probeer ik als een soort ‘self-appointed one-person taskforce’ integriteit op de agenda van de congressen van INTOSAI te krijgen. INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) is de ‘VN’ van de rekenkamers. Wij hebben elke drie jaar een wereldconferentie, en dit najaar is het weer zo ver. In Zuid-Afrika zal ik SAINT aanbieden tijdens de algemene vergadering. Dan kunnen de bijna 200 rekenkamers wereldwijd met de zelfanalyse aan de slag.”

## Moreel calvinisme

“Ik bespeur moreel calvinisme bij de leiding van veel organisaties: ‘ik ben toch integer, waarom zou ik me er zorgen over maken?’ Uit het recente onderzoek van de Rekenkamer naar het integriteitszorgbeleid bij het Rijk<sup>[2]</sup> bleek dat er nog wel wat werk aan de winkel is. Ik ben daar toch wel een beetje van geschrokken want ik vind dat medewerkers mogen verwachten dat hun werkgever ze beschermt. Ze moeten niet onder te hoge druk komen te staan, niet in verleiding worden gebracht. Het ministerie van Binnenlandse Zaken

[2] Algemene Rekenkamer, ‘Stand van zaken integriteitszorg Rijk 2009’ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 341, nrs. 1 – 2)

moet hierin een belangrijke aanjagende rol vervullen. Daar mag wat mij betreft wel een schepje bovenop. De Algemene Rekenkamer kan hierbij ondersteunen, maar neemt niet de verantwoordelijkheid over. We prikken erin, we slaan erop, we aaien erover, we onderzoeken het en proberen ideeën te ontwikkelen, zodat men er zelf mee aan de slag kan. We zullen altijd aandacht voor dit thema hebben maar kunnen niet de verantwoordelijkheid overnemen.

De Rijksdienst staat op het moment onder druk en moet reorganiseren, de integriteitszorg blijft de komende jaren dus ontzettend belangrijk. We moeten blijven zorgen dat de publieke belangen de bovenaan blijven voeren, en niet de eigen belangen. Integriteitszorg kan voorkomen dat het ontspoord of dramatisch verslechtert. Juist bij reorganisaties en in drukke tijden blijft integriteitszorg van belang. Het is geen luxegoed!”

### **Auteurs**

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

*Drs. Sacha Spoor is als senior adviseur en trainer verbonden aan het European Institute for Business Ethics (EIBE) van Nyenrode Business Universiteit.*

## HOOFDSTUK 3

# INTEGRITEIT OF SLECHTS EEN OPGEPLETST BLAZOEN?<sup>[1]</sup>

## 1. INLEIDING

Integriteit staat hoog op de bestuurlijke agenda van veel bedrijven en organisaties. Menig instelling pocht over haar integriteitsbeleid. Maar wat is integriteit precies? Is het een mooie deugd? De enige echte deugd? Of is het een deugd die ook een duistere keerzijde heeft? De zoektocht naar de oorsprong van het begrip leidt onder andere naar de Romeinse militaire traditie. Tijdens de ochtendinspecties in de tijd van de twaalf Caesars plaatste de inspecterende centurion zich tegenover iedere individuele legionair. Vervolgens sloeg deze legionair, oog in oog met zijn commandant, met zijn rechtervuist op de borstplaat ter hoogte van zijn hart en riep 'integritas', wat 'heelheid', 'compleet-

heid' betekende. De inspecterende centurion luisterde goed naar de wijze waarop het woord 'integritas' werd geroepen en naar het geluid dat een goed onderhouden borstplaat maakt als erop geslagen wordt. Deze borstplaat moest immers de legionair beschermen tegen pijlen en zwaardslagen. Tevreden over het geluid van de stem en de borstplaat en dus overtuigd dat de legionair klaar was voor zijn taak en goed beschermd was, verplaatste de centurion zich naar de volgende legionair waar het hele tafereel zich herhaalde (Krulak, 2000).

Een mooi verhaal dat de vraag oproept naar een verband tussen de 'integritas' die bij de legionair aanwezig diende te zijn en de 'integriteit' die de huidige militair of werknemer dient te hebben. Ook de vraag of het aspect van bescherming wel voldoende aandacht krijgt in het huidige integriteitsbe-

[1] Dit artikel is gebaseerd op hoofdstuk 6 uit: D. Verweij (2010), *Geweten Onder Schot*, Boom, Amsterdam.



leid, dringt zich op. In de zoektocht naar de oorspronkelijke betekenis van een woord kan het ook van belang zijn om te kijken naar etymologische verwantschap. Zo blijkt 'integriteit' van oorsprong een relatie te hebben met 'intactheid' (Kemp, 2000). Dit begrip 'intactheid', dat ook herkenbaar is in het verhaal van de centurion en de legionair, kan wellicht ook een bijdrage leveren aan de verheldering van het begrip integriteit. De vraag is dan natuurlijk wat precies intact moet zijn. Om alle genoemde vragen te kunnen beantwoorden, bespreek ik eerst de brede opvatting van integriteit en de daarin aanwezige relatie tussen integriteit en verantwoordelijkheid. Deze relatie wordt door Cox e.a. gekoppeld aan kwetsbaarheid en spanning. Het is de relevantie van deze spanningsverhouding die met behulp van Berlin, Nietzsche en Calhoun nader wordt onderzocht.

## 2. EEN BREDE OPVATTING VAN INTEGRITEIT: VERANTWOORDELIJKHEID, KWETSBAARHEID EN SPANNING

In veel Nederlandstalige literatuur over integriteit wordt terecht verwezen naar Dales. Deze minister van Binnenlandse Zaken vestigde in 1992 de aandacht van de overheid op het begrip integriteit. Het ging haar niet alleen om fraude, corruptie en het overtreden van regels, dat als een smalle opvatting van integriteit is te zien, maar vooral om de brede opvatting. In de woorden van Dales: 'om ontbinding, verval, vervaging van normen' en 'ontkenning van de hoge waarden waarvoor de democratische rechtstaat staat' (Dales aangehaald door Lamboo (2005, p. 15)). Dales gaf aan dat degene die de integriteit van de overheid aantast of aan laat tasten, daarmee het vertrouwen van de burger in het bestuur aantast en daarmee tevens de democratie in haar wortels aantast (Dales aangehaald

door Lamboo (2005, p. 15)). In dit verband wordt ook vaak verwezen naar de uitspraak van Dales, dat de overheid wel of niet integer is en dat 'een beetje integer zijn' niet kan, zoals je ook niet een beetje zwanger kunt zijn. Maar is het zo zwart-wit als Dales hier suggereert?

Naast de politicus Dales is ook de wetenschapper Paine vaak aanwezig in literatuur over integriteit. Het gaat dan vooral om het door Paine (1994) geïntroduceerde onderscheid tussen de 'compliance-strategie' en de 'integriteitsstrategie'. De compliance-strategie is gericht op toezicht en controle; de integriteitsstrategie is gericht op het stimuleren van mensen om hun verantwoordelijkheid te nemen. De relatie met verantwoordelijkheid is tevens aanwezig bij Karssing (2006). In lijn met Paine en in aansluiting bij Van Luijk omschrijft Karssing integriteit als professionele verantwoordelijkheid. Daarbij wordt duidelijk dat 'compliance' niet volstaat. Het gaat erom je eigen keuzes te maken en deze keuzes ook openlijk te willen verantwoorden (Karssing 2006, p. 163). Voor Karssing betekent dit dat door de toevoeging 'professionele verantwoordelijkheid' integriteit uit de moraliserende sfeer wordt gehaald (Karssing 2006, p. 163). Dit houdt dus ook in dat integriteitsbeleid dat zich beperkt tot een compliance-strategie geen recht doet aan integriteit als professionele verantwoordelijkheid (Karssing 2006, p. 167). Om deze verantwoordelijkheid te kunnen ontwikkelen en stimuleren, pleit Karssing voor 'moreel beraad'. Hiermee bedoelt hij allerlei vormen van collegiale toetsing en consultatie. De genoemde relatie tussen integriteit en verantwoordelijkheid, die cruciaal lijkt voor daadwerkelijk integer gedrag zoals meerdere auteurs aangeven, wordt door Cox e.a. (2003) gekoppeld aan kwetsbaarheid en innerlijke spanning. Mijns inziens gaat het hier om een wezenlijk bestanddeel van integriteit dat belangrijk is om nader te onderzoeken.

### **Kwetsbaarheid en innerlijke spanning**

In *Integrity and the Fragile Self* stellen Cox, La Caze en Levine (2003), dat integriteit het zoeken is naar een balans tussen conflicterende posities. Dit brengt innerlijke spanning met zich mee, omdat de verschillende posities elkaar tegenspreken of soms zelfs uitsluiten. Het is precies deze innerlijke spanning die als een bewijs van integriteit moet worden gezien en niet als een gebrek hieraan of als zwakte. Dit betekent dat zekerheid, en altijd menen te weten wat je in een situatie moet doen, niet per se een bewijs van integriteit is. De ogenschijnlijke zekerheid van de dogmaticus of de fanaticus impliceert eerder een gebrek aan integriteit, dan het bewijs van de aanwezigheid hiervan (Cox e.a. 2003, p. 3). Dit geldt ook voor zelfverzekerdheid. Als voorbeeld van een mens zonder integriteit noemen Cox e.a. de politieke fanaticus en de 'suicide bomber'. De dogmaticus en de fanaticus zijn niet integer, omdat zij niet accepteren dat conflicten en compromissen onvermijdelijk zijn. Ook de obsessie met consistentie is geen integriteit (Cox e.a. 2003, p. 147). 'Zo doen we dat nu eenmaal altijd' is niet bepaald een integere stellingname. Soms moet je de realiteit van het conflict accepteren; soms is er geen oplossing mogelijk. De voortdurende focus op de eigen integriteit ('self indulgent') is evenmin een garantie voor integer gedrag (Cox e.a. 2003, p. 139). Er wordt nadrukkelijk gesteld dat integriteit geen morele correctheid is en ook geen 'morele puurheid' (Cox e.a. 2003, p. 41). Het gaat veel meer om het vermogen constructief om te gaan met conflicten in jezelf en met anderen. Deze conflicten zijn er per definitie als je jezelf in dit opzicht niet misleidt, zoals we vaak geneigd zijn te doen. We maken onszelf wijs dat we integer zijn als we koste wat kost vasthouden aan principes zonder naar de consequenties hiervan voor anderen te kijken. In verband met deze zelfmisleiding wijzen Cox e.a. ook op het belang van de psychoanalyse. Zij

hadden in dit verband eveneens naar Nietzsche kunnen verwijzen. (In paragraaf 4 kom ik hierop terug.)

Integriteit wordt door Cox e.a. een deugd genoemd. Hierbij gaat het erom, zoals bij iedere deugd en conform Aristoteles' definitie hiervan, het juiste midden tussen uitersten te vinden. Integriteit is het zoeken naar de balans tussen het volledige gefragmenteerde en willekeurige zelf en het lege en meedogenloos consistente zelf (Cox e.a. 2003, p. 5). Integriteit impliceert het vermogen te kunnen oordelen over verlangens, commitments en principes. Het impliceert dus kritisch denkvermogen. Daarbij is twijfel onontkoombaar en dat geldt ook voor de noodzaak jezelf te kennen en dus ook je eigen emoties te kennen. Ook dit is een voorwaarde voor integer gedrag. In dit verband spreken Cox e.a. over emotionele integriteit (Cox e.a. 2003, p. 52). Zij maken overigens een onderscheid tussen vele soorten integriteit: intellectuele integriteit, professionele integriteit, persoonlijke integriteit, politieke integriteit en artistieke integriteit (Cox e.a. 2003, p. 101 e.v.). Het is de vraag of dit relevant is. De onderscheidingen lijken meer vragen op te roepen dan te beantwoorden.

Wat echter wel belangrijk is, is de terechte constatering dat onze sociale en politieke omgeving van invloed zijn op de mogelijkheid om integriteit te ontwikkelen en te stimuleren (Cox e.a. 2003, p. 139). Ook de cultuur en structuur van een organisatie kunnen belemmerend werken op het ontwikkelen en stimuleren van moreel verantwoord gedrag. Niet alleen door hieraan geen tijd, geld en aandacht te besteden. Ook door bijvoorbeeld moreel dubieuze activiteiten te laten voortbestaan of structuren te handhaven waarin mandaten zo vaag zijn dat machtsmisbruik niet aangepakt lijkt te kunnen worden. Het gaat te ver om hier, binnen de context

van dit hoofdstuk, uitgebreid op in te gaan. Ik zou willen volstaan met verwijzen naar o.a. Babbit (1997) en Bovens (1996). Deze laatste toont met behulp van Lane aan dat er per definitie problemen ontstaan als de klassieke bestuursmatige overheid wordt vervangen door een bedrijfsmatige overheid. De bestuursmatige benadering en de bedrijfsmatige benadering conflicteren dan met elkaar. Ook Zimbardo (2009) wil ik in dit verband noemen. In zijn boek *The Lucifer Effect. How Good People Turn Evil* (2009) bespreekt hij de gebeurtenissen in de Abu Ghraib-gevangenis in Irak, waar Amerikaanse militairen Irakese gevangenen mishandelden, misbruikten en doodden. Hij bekritiseert de veelgehoorde opmerking dat het hier om een aantal 'rotte appels' gaat. Zimbardo stelt vast dat het niet alleen om de rotte appels gaat, maar ook om de mand waarin de rotte appels zich bevinden en vooral om degenen die deze mand op die plaats neerzetten.

Op basis van de bovenstaande bespreking van Cox e.a. is integriteit te zien als iets wat samengaat met kritische reflectie, zelfreflectie, twijfel, conflict en innerlijke spanning. Zoals Gutman in een relatief vroege publicatie over integriteit stelt: 'Such inner tension is one measure of integration and is commensurate with the inner richness and magnitude of the values which we seek to organize (..) This Faustian sense of inward division and struggle may be the basis of integrity' (Gutmann 1945, p. 213).

Ik wil deze betekenis van integriteit gerelateerd aan kwetsbaarheid en spanning verder onderbouwen en zo mogelijk uitbouwen met behulp van Berlin en Nietzsche. Twee zeer verschillende filosofen die in het licht van deze betekenis van integriteit evenwel op één lijn te plaatsen zijn. Juist hun verschillende achtergrond maakt hun overeenkomst in dit opzicht relevant.

### 3. ISAIAH BERLIN: 'THE CROOKED TIMBER OF HUMANITY'

De bundel van geselecteerde teksten van Berlin *The Crooked Timber of Humanity*, samengesteld door Hardy, geeft een goed beeld van de relevantie van Berlins gedachtegoed voor het thema van de menselijke kwetsbaarheid, de hieruit voortvloeiende spanningsverhouding en de noodzaak van het zoeken naar een balans. De titel van de bundel verwijst naar Kants uitspraak: 'Aus so krummen Holze, als woraus der Mensch gemacht ist, kann nichts ganz gerades gezimmert werden', Berlins favoriete uitspraak van Kant (Berlin 1990, p. 11). Berlin gebruikt deze uitspraak om te waarschuwen tegen dogmatiek, tegen het onbuigzaam vasthouden aan een positie. De wereld is niet zwart of wit, niet goed of slecht. Er zijn vele nuances en volledige perfectie is niet bereikbaar. Dat betekent ook dat er geen ultieme oplossing is voor alle morele vragen, aldus Berlin. Dit is voor sommige mensen zo moeilijk te accepteren, dat ze vluchten in dogma's en met deze dogma's hun medemens om de oren slaan. Alleen als je je bekend toch bepaalde dogma's ben je een goed mens, of, zo zou je ook kunnen stellen tegen de achtergrond van de vorige paragraaf, alleen als je je bekend tot bepaalde dogma's ben je integer. Hoe dogmatischer, hoe meer integer. Evenals Cox e.a. wijst ook Berlin deze positie af. De vlucht in dogmatiek is misschien makkelijk en comfortabel, maar het is geen echte oplossing. Berlin stelt: 'I can only say that those who rest on such comfortable beds of dogma are victims of forms of self-induced myopia, blinkers that may make for contentment, but not for understanding of what it is to be human' (Berlin 1990, p. 14).

In dit verband spreekt Berlin ook over het gevaar van utopieën. Evenals dogma's hebben ook utopieën hun aantrekkingskracht. Ze verdelen de realiteit immers in wit en zwart, goed en slecht. Maar als de utopie als

richtlijn wordt genomen voor gedrag, dan kan dit een fatale afloop hebben (Berlin 1990, p. 15). Dit wordt duidelijk in de vele holocausten die ontstonden bij het najagen van utopieën. Berlin noemt dit een 'cruel mockery of all that men hold dear' (Berlin 1990, p. 16). In het hoofdstuk *The pursuit of the ideal* waaraan ook bovenstaande citaten zijn ontleend, stelt Berlin ten slotte dat zelfs een moralist als Kant in een verlicht moment heeft gezegd: 'Out of the crooked timber of humanity no straight thing was ever made'. Berlin vervolgt dat als mensen gedwongen worden de strak zittende uniformen van de dogmatiek te dragen, dit bijna altijd de weg is naar inhumaniteit (Berlin 1990, p. 19). Je zou kunnen stellen dat hoe hoger de utopie in het vaandel wordt gedragen, hoe groter de kans is op het ontstaan van morele onkwetsbaarheid en immoraliteit bij de aanhangers van de utopie. Dit roept de vraag op of we dan maar beter geen idealen kunnen hebben. Het gaat Berlin echter niet om het afwijzen van idealen, maar om de erkenning dat er niet een ideaal is dat absoluut is te stellen. Er zijn altijd meerdere idealen, zoals er ook altijd meerdere waarden zijn. Dat betekent per definitie dat er altijd conflicten zullen zijn tussen waarden. Dit betekent ook dat we blijven twijfelen, zoeken, vallen en opstaan. Voor Berlin is dit het blijven zoeken naar een evenwicht dat makkelijk verstoord kan raken. '(...) then perhaps the best that one can do is to try to promote some kind of equilibrium, necessary unstable, between the different aspirations of different groups of human beings (...)' (Berlin 1990, p. 47). Deze wankel balans weerhoudt mensen er in ieder geval van dat ze elkaar uitroeien (Berlin 1990, p. 47). Er is geen ideale toekomst of ideaal verleden waar we naar terug zouden moeten of waar we naar op weg moeten gaan: '(...) the return from a fragmented existence to the all-embracing whole- is an infantile and dangerous delusion: to crush all diversity and even conflict in the interest of uniformity is, (...) to crush life itself' (Berlin 1990, p. 46). Berlin stelt dat de grootsheid en waardigheid van

de mens eruit bestaat, dat hij degene is die kiest en dat er niet voor hem wordt gekozen. Dat hij zijn eigen meester is, zelfs als dit hem soms met een gevoel van eenzaamheid vervult. 'That he is not compelled to purchase security and tranquillity at the price of letting himself be fitted into a neat pigeon-hole in a totalitarian structure which contrives to rob him of responsibility, freedom and respect for both himself and others, at one single stroke' (Berlin 1990, p. 202).

Idealen zijn belangrijk. Zij vormen een wezenlijk onderdeel van onze sociale realiteit en zijn van groot belang voor de ontwikkeling en beoordeling van recht, moraal en politiek (vgl. Van den Burg en Taekema 2004). Maar idealen en waarden zijn per definitie relatief. Dat betekent dat het nastreven van idealen en waarden dus ook de ervaring van twijfel, spanning en conflict impliceert.

#### 4. FRIEDRICH NIETZSCHE: 'REDLICHHEIT'

Nietzsches begrip 'Redlichkeit' wordt veelal vertaald als eerlijkheid, trouw, oprechtheid en rechtschapenheid. Het kan ook vertaald worden met integriteit. Niet alleen de begrippen eerlijkheid, trouw, oprechtheid en rechtschapenheid geven deze relatie aan. Ook Nietzsches bespreking van het begrip Redlichkeit komt overeen met de wijze waarop integriteit in de voorafgaande paragrafen is gethematiseerd. De genoemde twijfel, spanning en conflict in de voorgaande paragrafen worden ook uitgewerkt door Nietzsche en direct gekoppeld aan Redlichkeit (integriteit). In zijn boek *Aldus sprak Zarathustra* noemt Nietzsche Redlichkeit (integriteit) de jongste deugd. In hetzelfde boek noemt hij Redlichkeit (integriteit) ook een kostbare en zeldzame deugd. Hij plaats deze deugd tegenover de 'Aushange-Tugenden'

(uithangborddeugden) (KSA 4, p. 360). Dit zijn voor Nietzsche vooral de christelijke deugden. Nietzsche heeft hier een mooie term gevonden voor het verschijnsel 'windowdressing'. Hiermee wordt, zoals bekend, verwezen naar het optuigen van de etalage om te verbloemen dat zich in de winkel minder mooie praktijken afspeelen. Het op papier zetten van integriteitsbeleid en gedragscodes kunnen vormen van windowdressing zijn. Ze werken op dezelfde manier als de Nietzscheaanse uithangborddeugden. Ze suggereren dat sprake is van moreel hoogstaand handelen, maar in feite is dit slechts schijn. Het gaat er vooral om de indruk te wekken dat men goed bezig is.

Ook in zijn boek *Jenseits von Gut und Bose* verwijst Nietzsche naar deze nieuwe deugd (KSA 5, p. 162/163). Redelijkheid (integriteit) is de deugd van de vrije geesten, stelt Nietzsche hier. Het is zelfs de enige deugd van de vrije geesten; de enige deugd die overbleef na een kritische analyse van alle deugden. Er worden dus ook vraagtekens geplaatst bij de oude vertrouwde en vereerde waarden. Wat zijn dat voor waarden? Kun je die ook omkeren? Kun je niet alle waarden omkeren? Is goed misschien niet kwaad? Bedriegen wij onszelf eigenlijk niet? Het gaat hier om een bewustwordingsproces. Het is deze bewustwording die uiteindelijk bevrijdend is, maar die gedurende het bewustwordingsproces als eenzaam, moeizaam en verwarrend wordt ervaren. Vandaar dat Nietzsche in dit verband spreekt over ziekte en de lange weg van deze ziekte naar wat hij 'de grote gezondheid' noemt.

De grote gezondheid is de gezondheid van de rijpe vrije geest. Deze vrije geest is zich bewust geworden van zichzelf en haar omgeving. Zij heeft de dingen op waarde leren schatten en, zo stelt Nietzsche, zij kent zelfbeheersing en stelt voor zichzelf de weg open naar vele tegengestelde denkwijzen. Met andere woorden: de vrije geest erkent de veelheid van waarden en ide-

alen. Ze is in staat de verleiding te weerstaan om zich vast te pinnen op een van die waarden. Maar deze vrije geest is er niet zomaar. In het eerder als moeizaam en eenzaam beschreven bewustwordingsproces moet de vrije geest 'meester over zichzelf worden, meester over zijn eigen deugden', aldus Nietzsche. Hieraan voegt hij toe dat de vrije geest 'het perspectivische in alle waardeoordelen' moet leren begrijpen. Dat betekent leren begrijpen dat er slechts een veelheid van waarden, van perspectieven is en dat de ene waarde of het ene perspectief niet boven het andere kan worden gesteld. Dat betekent dat 'de vrije geest weet welk 'jij moet' zij dient te gehoorzamen en ook 'wat zij nu kan en wat zij nu mag'. Nogmaals, dit is niet zomaar gerealiseerd. Nietzsche spreekt in dit verband ook over een opgave.

In dezelfde tekst in *Jenseits von Gut und Bose* stelt Nietzsche expliciet, dat we aan de deugd van de Redelijkheid (integriteit) moeten werken. We moeten haar vervolmaken en verbeteren. Daarbij moeten we ervoor zorgen dat onze 'Redelijkheid' (integriteit) niet onze ijdelheid wordt, ons pronkstuk, onze domheid, aldus Nietzsche. Deze woorden geven precies aan dat we nu juist dat niet moeten doen met onze 'laatste deugd'. Dat is namelijk wat we met al onze uithangborddeugden hebben gedaan. We zeiden voortdurend: 'Kijk eens hoe goed wij zijn, kijk eens hoe braaf wij zijn'. Dat is nu juist niet de bedoeling. Zoals eerder aangegeven gaat het immers niet om windowdressing. Vandaar dat Nietzsche stelt: iedere deugd neigt naar domheid, iedere domheid naar deugd. In dit opzicht brengt Nietzsche de Redelijkheid (integriteit) in stelling tegen de moraal. Hij stelt dat het een terugval zou zijn voor ons (degenen die de Redelijkheid (integriteit) bezitten) om volledig in de moraal op te gaan en deugdzaam 'ungeheuern en vogelverschrikkers' te worden (KSA 3, p. 465). We moeten onze scherpe kritische blik dus ook op de moraal kunnen richten. Daarbij kan alleen

onze 'Redlichkeit' (integriteit) de leugenachtigheid van de moraal onthullen. Je zou ook kunnen stellen dat alleen Redlichkeit (integriteit) windowdressing aan de kaak kan stellen.

De vrije geesten, degenen die als enige de deugd van de Redlichkeit (integriteit) bezitten, zijn de kritische denkers die er niet voor terugdeinzen hun kritische bewustzijn ook op zichzelf te richten. De vrije geesten zijn echter niet alleen kritische denkers, maar ook creatieve denkers. Deze creativiteit is nodig. De erkenning dat er niet een waarde of ideaal absoluut geldig is, kan immers leiden tot relativisme en vervolgens tot nihilisme. Nihilisme kan in dit verband de doodlopende weg van het relativisme worden genoemd. Deze weg is echter niet de enige weg die openblijft als erkend wordt, dat er niet een waarde of ideaal is dat absoluut kan worden gesteld. Het is de eerdergenoemde creativiteit die andere wegen en paden kan openen. Nietzsche werkt deze creatieve tegenaanval gericht op relativisme en nihilisme uit in zijn Dionysische filosofie (Verweij 1993 en 2002). Het kritische en creatieve denkvermogen stelt de vrije geest in staat uit de schaduw van de opgelegde moraal te treden, deze moraal kritisch te bezien en dus op waarde te schatten om vervolgens zelf waarden en idealen te ontwikkelen. Deze creatie en ontwikkeling vinden plaats vanuit de erkenning, dat er slechts een veelheid van perspectieven is en dat het gaat om een constructieve benadering van de spanningsverhouding tussen deze perspectieven (vgl. Verweij 2006).

## 5. INTEGRITEIT ALS MEERVOUDIG VERMOGEN

Op basis van de bespreking van het begrip 'integriteit' in de voorafgaande paragrafen is integriteit als volgt te typeren. Een vermogen dat gebaseerd is op

kritische reflectie, wat ook kritische zelfreflectie impliceert, en als het vermogen om de bij deze reflectie horende twijfels, conflicten en innerlijke spanning te erkennen en hier op constructieve wijze mee om te gaan. Meerdere auteurs typeren dit meervoudige vermogen zelfs als graadmeter voor integriteit. Deze betekenis van integriteit is verder onderbouwd en uitgebouwd met teksten van Berlin en Nietzsche. Hierin stond een pleidooi tegen onbuigzaamheid en dogmatiek. In de besproken teksten werd gewezen op het gevaar van utopieën en de neiging de wereld in te delen in zwart en wit en goed en fout. De noodzaak van de erkenning van een veelheid van idealen en waarden onderstreept zowel Berlin als Nietzsche. Daarbij is de beschrijving van Nietzsches begrip 'Redlichkeit' als een nadere uitwerking te zien van de betekenis van integriteit als: 'kritisch en creatief denkvermogen dat de basis vormt voor de erkenning van de veelheid van perspectieven en de constructieve benadering van de spanningsverhouding tussen deze perspectieven'.

Integriteit is geen uithangborddeugd. Wil integriteit en dus ook integriteitsbeleid echt rechtdoen aan de hiervoor besproken betekenis, dan is de erkenning van de positie van de ander noodzakelijk. Dat betekent de noodzaak van dialoog. Het betekent echter ook, nog voorafgaand aan deze dialoog, de erkenning van de integriteit van de ander. In die zin betreft integriteit ook de lichamelijke en geestelijke integriteit van de mensen om ons heen en de integriteit van het ecosysteem, zoals respectievelijk in de medische ethiek en de milieuethiek duidelijk wordt. Deze focus op de integriteit en dus de kwetsbaarheid van de ander en het andere, is zeker zo belangrijk als de focus op de eigen integriteit. Zoals Nietzsche aangeeft, dient Redlichkeit (integriteit) niet onze ijdelheid te worden. Met andere woorden: als we alleen voor onze eigen integriteit aandacht hebben, verliezen we al snel de integriteit van de ander uit het oog. Iets

wat Berlin en Cox e.a. eveneens benadrukken. Deze focus op het zelf, de ‘naar-binnen-gerichtheid’, uit zich in egocentrisme en een gebrek aan empathie. Dat kan morele blindheid worden genoemd. In dit opzicht is Calhoun's (1995) kritiek op de uitwerking van het concept integriteit relevant. Het betreft kritiek die aansluit bij het gedachtegoed van de hiervoor besproken filosofen. In haar artikel *Standing for something* bekritiseert Calhoun drie theoretische invalshoeken voor het concept integriteit. De eerste is de invalshoek waarin de ‘unified agency’ centraal staat. Binnen deze invalshoek impliceert integriteit dat iemand geen willekeurige beslissingen neemt of zich als een kuddedier gedraagt, maar als een geïntegreerd zelf. Alle delen van dit zelf, alle verlangens en committent, worden tot een geheel gesmeed. Maar, de realiteit bestaat uit spanning, inconsistenties en ambivalenties. Hier wordt echter geen aandacht aan besteed door de verschillende theoretici van de ‘unified agency’-invalshoek en daarom, aldus Calhoun, is binnen deze invalshoek sprake van reductie van het begrip integriteit tot iets wat het niet is. Dezelfde kritiek wordt door Calhoun ook verwoord voor de twee andere invalshoeken. De eerste is de invalshoek van de ‘identiteit’ (trouw aan projecten en principes die de kern van iemands identiteit construeren). De tweede is de invalshoek van de ‘schone handen’ (het handhaven van puurheid, met name in situaties waarin vuile handen gemaakt dreigen te worden). Calhoun laat de aantrekkingskracht van de drie verschillende invalshoeken zien. Tegelijkertijd maakt zij duidelijk dat de erkenning van meerdere mogelijkheden, de erkenning van de spanningsverhouding en de tragiek van het vuile handen moeten maken, kan betekenen dat juist sprake is van integriteit. Er is ook een tweede kritiekpunt dat Calhoun naar voren brengt. Binnen de genoemde theoretische invalshoeken gaat het om de interpretatie van integriteit als een persoonlijke deugd. Calhoun pleit echter voor een

interpretatie, waarin integriteit ook als een sociale deugd kan worden gezien. Waarin de relatie met de ander centraal staat. Zij stelt dat het gaat om de ‘social virtue of standing for something before fellow deliberators’ (Calhoun 1995, p. 259). Dat betekent achter overtuigingen staan, maar ook de twijfel van anderen hierover serieus nemen. Dit betekent ook dat ambivalentie en compromis bij integriteit horen. In haar concluderende opmerkingen komt Calhoun nog dichter bij Nietzsche als ze stelt dat integriteit misschien een soort ‘master virtue’ is. Een deugd die de basis vormt voor deugden als zelfkennis, wilskracht, moed, eerlijkheid, loyaliteit, bescheidenheid, respect en zelfrespect (Calhoun 1995, p. 260).

## 6. CONCLUSIE

In de moraal en de ethiek zijn veel meer dubbelzinnigheden dan wij erkennen. Vaak impliceren die dubbelzinnigheden een bepaalde spanningsverhouding die niet alleen erkend, maar ook gethematiseerd moet worden en niet ontdaan mag worden van spanning. In de woorden van Sen (1993, p. 33/34): ‘If an underlying idea has an essential ambiguity, a precise formulation of that idea must try to capture that ambiguity rather than hide or eliminate it’. In de voorafgaande paragrafen zijn de dubbelzinnigheden en spanningen inherent aan integer gedrag uitvoerig besproken. Integriteit is getypeerd als een vermogen gebaseerd op kritische reflectie (wat ook kritische zelfreflectie impliceert) en als het vermogen om de bij deze reflectie horende twijfels, conflicten en innerlijke spanning te erkennen en hier op constructieve wijze mee om te gaan. Is integriteit een mooie deugd? De enige echte deugd? Volgens Nietzsche wel. Maar integriteit heeft bij hem een specifieke betekenis, die niet altijd terug te vinden is in huidige publicaties over integriteit. In die zin kan integriteit inderdaad slechts een opge-

poetst blazen zijn of, in de woorden van Nietzsche, een 'uithangbordeugd'. Dat is echter niet de integriteit die de besproken auteurs beogen en evenmin de integriteit die gewenst lijkt in organisaties die daadwerkelijk gericht zijn op morele professionalisering. De 'integritas' van de Romeinse legionair is geen garantie voor moreel verantwoord optreden, zoals historici aantoonde. Romeinse legionairs waren geen 'lieve jongens'. Er is echter een aspect van het verhaal over de Romeinse legionairs, dat aandacht verdient in de context van het huidige integriteitsbeleid. Zoals aangegeven in paragraaf 1 wilde de centurion ervan overtuigd worden, dat zijn legionair goed beschermd was. Op dezelfde wijze zouden leidinggevendenden ook gericht moeten zijn op de bescherming van de mensen die aan hen zijn toevertrouwd. Voor integriteit betekent dit het ontwikkelen en stimuleren van kritisch denkvermogen en de erkenning van de altijd aanwezige pluraliteit van waarden. En, daarmee de erkenning van de spanning tussen waarden en de noodzaak van het zoeken naar een balans. Het betekent ook de concrete bescherming tegen niet-integer gedrag, zowel van de persoon in kwestie zelf als van anderen. Zoals in paragraaf 2 werd aangegeven, kan niet-integer gedrag door de cultuur en de structuur van een organisatie in de hand worden gewerkt, of in het ergste geval gestimuleerd worden. In die zin zijn organisatieculturen en structuren niet waardevrij. Sterker nog, zij kunnen een broedplaats zijn voor verziekte verhoudingen, ook als de uithangbordeugd 'integriteit' voor het zorgvuldig schoongepoetste raam hangt.

*Désirée Verweij is hoogleraar filosofie en ethiek aan de Nederlandse Defensie Academie/ Faculteit Militaire Wetenschappen en hoogleraar normatieve en beleidsmatige dilemma's van multilaterale vredesoperaties aan het CICAM (Centrum voor internationale conflictanalyse en management) van de Radboud Universiteit Nijmegen.*

## Literatuur

- Babbit, S.E. (1997), *'Personal Integrity, Politics and Moral Imagination'*, in S. Brennan e.a. (eds) (1997), *A Question of Values: New Canadian Perspectives on Ethics and Political Philosophy*, Rodopi, Amsterdam/ Atlanta
- Berlin, I. (1990), *The Crooked Timber of Humanity. Chapters in the History of Ideas*, edited by H. Hardy, Pimlico, London
- Bovens, M. (1996), *'De integriteit van de bedrijfsmatige overheid'*, in Bovens, M. en Hemerijck, A. (red.) (1996), *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Boom, Amsterdam
- Burg, W. van der, en S. Taekema, (eds) (2004), *The Importance of Ideals. Debating Their Relevance in Law, Morality, and Politics*, Series Philosophy and Politics no.10, P.I.E. Peter Lang, Brussels



- Calhoun, Ch. (1995), 'Standing for Something' in *Journal of Philosophy* 92
- Cox, D., M. La Caze, and M.P. Levine, (2003), *Integrity and the Fragile Self*, Ashgate, Burlington
- Gutman, J. (1945), 'Integrity as a Standard of Evaluation', *Journal of Philosophy*, 42
- Karssing, E. (2006), *Integriteit in de Beroepspraktijk*, Management en Ethiek, Van Gorcum, Assen
- Kemp, P., 'Four Ethical Principles in Biolaw', in Kemp, P. et al (eds.) (2000), *Bioethics and Biolaw II: Four Ethical Principles*, Kopenhagen
- Krulak, C. (2002), *Draft Remarks for JSCOPE 2000 (Joint Services Conference on Professional Ethics)*, <http://www.usafa.af.mil/jscope>
- Nietzsche, F. *Friedrich Nietzsche: Samtliche Werke Kritische Studienausgabe in 15 Einzelbanden*, Herausgegeben von Giorgio Colli und Mazzino Montinari, De Gruyter, Berlin/New York
- Paine, L.(1994), 'Managing for Organizational Integrity' in *Harvard Business Review*, maart/april 1994
- Sen, A. (1993), 'Capability and Wellbeing' in Nussbaum, M and Sen, A.(red.), *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford
- Verweij, D. (1993), *Ariadne en Dionysios. Vrouw-metaforen en verlangen in het werk van Nietzsche*, Thesis Publishers Amsterdam
- Verweij, D. en F. Jespers (2002), *Passie en Persoonlijkheid. De thematiek van het verlangen belicht vanuit de filosofie en de psychopathologie*, Van Gorcum Assen
- Verweij, D. (2006), 'Nietzsche over de schaduw van de moraal' in *Filosofie, themanummer Nietzsche en de waarheid*, jaargang 16 nummer 2
- Zimbardo, Ph. (2009), *The Lucifer Effect. How Good People Turn Evil*, Rider, Ebury Publishing, London

# Een 'mislukt' twistgesprek

## OVER DEUGDEN EN MORELE OORDEELSVORMING

*Interview met Paul van Tongeren, hoogleraar wijsgerige ethiek Raboud Universiteit Nijmegen en Frans Geraedts, filosoof en mede-eigenaar Governance & Integrity.*

Integriteit is een lastig begrip. Het wordt veel gebruikt, maar weinig uitgelegd. Hierdoor ontstaat gemakkelijk spraakverwarring – waar hebben we het over? Ook zit het woord integriteit zichzelf in de weg; slechts weinig mensen krijgen er een warm gevoel van. Wat de integriteitscoördinator bij het formuleren van een integriteitsbeleidsplan kan helpen, is een heldere definitie van integriteit waaraan het plan 'als aan een kapstok' is op te hangen. We interviewen twee filosofen, want juist filosofen moeten aan begripsverheldering kunnen bijdragen.

### EEN KORTE INTRODUCTIE

Paul van Tongeren is hoogleraar wijsgerige ethiek aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij staat in Nederland bekend als de belangrijkste pleitbezorger van de deugdeethiek. In opdracht van de Begelei-

dingscommissie Filosofie in het Voortgezet Onderwijs (BCFVO) schreef hij het boek *Deugdelijk leven. Een inleiding in de deugdeethiek*. De deugdeethiek was van 2003 tot 2007 eindexamenonderwerp voor het vak filosofie. Onlangs verscheen mede van zijn hand het boek *Deugdeethiek en integriteit. Achtergronden en aanbevelingen*.

De filosoof Frans Geraedts heeft, samen met zijn kompanen Leonard de Jong en Ruud Meij van Governance & Integrity (G&I), een duidelijk eigen geluid in de discussie over integriteit en de overheid. G&I begeleidt en adviseert organisaties in de publieke sector in Nederland en het buitenland op het gebied van integriteitsbeleid. Vanuit hun filosofische achtergrond benadrukt G&I het belang van morele oordeelsvorming en gerechtigheid als toetssteen. In het artikel *Deugd, geluk en de toetssteen van gerechtigheid* geven Geraedts en De Jong aan dat de deugden in de geschiedenis lange tijd heel

belangrijk waren, maar dat ze in de 21<sup>e</sup> eeuw nog slechts een bescheiden rol spelen.

We nodigen beide filosofen uit voor een gesprek in Nijmegen. We zijn ervan overtuigd dat ze twee kampen in het debat over integriteit vertegenwoordigen en kijken uit naar een stevig twistgesprek. Dat mislukt; beide heren zoeken voortdurend naar punten van overeenstemming. Van Tongeren waarschuwt ons al bij aanvang. “Een twistgesprek is misschien mediageniek, maar doet geen recht aan de nuance. Ik hoop dat jullie niet alleen de verschillen benadrukken, maar ook laten zien dat we het voor een groot deel met elkaar eens zijn.” Geraedts onderschrijft deze stelling. Een mooie houding van twee vertegenwoordigers van een beroepsgroep, waarin men elkaar in de 20<sup>e</sup> eeuw decennialang met vuur en zwaard bestreed om de betekenis van het woord ‘goed’. Het is misschien niet mediageniek. Maar het zoeken naar overeenstemming om van daaruit in de nuance de verschillen te benadrukken, is weer eens wat anders. Zeker in een op hol geslagen tijdsgewricht waarin je

vooral moet zeggen wat je denkt, maar waarin nog maar weinig wordt nagedacht.

## AANVULLENDE PERSPECTIEVEN

De deugdethiek gaat tot meer dan 2300 jaar terug, naar de tijd van grote filosofen als Plato en Aristoteles. In de 13<sup>e</sup> eeuw nam Thomas van Aquino de deugdethiek op in de christelijke traditie. De afgelopen paar honderd jaar verdween de deugdethiek langzaam naar de achtergrond om vooral door MacIntyre in de jaren 80 van de 20<sup>e</sup> eeuw te worden gerevitaliseerd. We vragen aan Van Tongeren om een korte samenvatting te geven van de deugdethiek. Hij wil echter eerst uitleggen dat hij zich niet zal opstellen alsof de deugdethiek de enige goede ethiek is. Ook zal hij zich zeker niet afzetten tegen andere stromingen in de filosofie. “Ik zeg niet dat de deugdethiek de belangrijkste ethiek is. Elk type ethiek staat voor een bepaald perspectief op het morele. Het doel is zoveel mogelijk recht te doen aan de morele ervaring en die

is rijker dan je vanuit één perspectief kunt zien. Er is dus geen enkele goede reden om slechts vanuit één perspectief te kijken. Het is veel verstandiger om vanuit meerdere perspectieven te kijken, zodat je een zo rijk mogelijk begrip van het morele kunt hebben. Waarom besteed ik dan toch zoveel aandacht aan de deugdethiek? Je kunt niet alles doen. Het is ook een ander geluid in het debat. Ik ben graag het slechte geweten van het gangbare denken. De deugdethiek was lange tijd uit het filosofische debat verdwenen.” Geraedts onderschrijft het belang van meerdere perspectieven. Hij is het ook met Van Tongeren eens; in het begin van het debat over de integriteit van de overheid lag de nadruk op regels, op het houden aan regels. “Integriteit was eerst geen filosofische aangelegenheid, maar vooral een juridische.” Van Tongeren: “Het gehele mechanisme is dan gericht op het genereren, implementeren en handhaven van regels. In toenemende mate is er onvrede met deze benadering. Regels zijn nooit genuanceerd genoeg om geheel recht te doen aan datgene wat in de situatie gebeurt, aan wat mensen in de praktijk ervaren. Verder prikkelen ze vooral om ze op te rekken en er onderuit te komen.” Ze zien het allebei als hun opdracht om vanuit de filosofie rijkere perspectieven op integriteit te bieden. En dat is precies waarnaar we op zoek zijn.

## DEUGDETHIEK EN INTEGRITEIT

Van Tongeren geeft aan dat de onvrede met een juridische benadering ervoor zorgt, dat mensen op zoek gaan naar een alternatieve benadering. “Het gevaar daarbij is dat de slinger naar de andere kant doorslaat. Een juridische benadering is te beperkt met zijn nadruk op regels. Wat nu dreigt, is dat integriteit wordt opgerekend tot een containerbegrip. Een begrip waarbij integriteit een samenvatting is van alles wat

je in morele termen kunt zeggen over het functioneren van ambtenaren. Een dergelijk brede benadering is overigens op zich niet verkeerd. Maar als containerbegrip blijft integriteit een ongeordend begrip, je hebt een zekere ordening nodig. Voor mij was de vraag: kunnen we over integriteit nadenken op een manier die recht doet aan de veelheid waarnaar het verwijst, zonder de vaagheid van een containerbegrip. Met de deugdethiek kan dit. De deugd is geen handeling, maar een houding of een karaktertrek. Wat opvalt, is dat in de traditie nooit zoets heeft bestaan als de deugd integriteit. In alle lijstjes van deugden die in meer dan 2000 jaar deugdethiekbeoefening zijn opgesteld, is de term ‘integriteit’ nergens terug te vinden. De deugd interiteit is dus een nieuwe deugd! Voor het formuleren van een nieuwe deugd in een moderne context kunnen we gebruikmaken van de vier kardinale deugden. ‘Kardinaal’ komt van het Latijnse *cardo*, dat ‘spil’ of ‘scharnierpen’ betekent. De kardinale deugden zijn de scharnierdeugden. Ze hebben die rol omdat ze niet zozeer op zichzelf staan, maar geacht worden in elke deugd aanwezig te zijn. Zonder de kardinale deugden kun je geen andere deugden hebben. De kardinale deugden zijn moed, maat, rechtvaardigheid en verstand.”

## De vier kardinale deugden

Een goede houding vereist dat de mens krachtig genoeg is om weerstanden te overwinnen. De weerstanden of gevaren die van buiten komen, worden met moed gepareerd. De weerstanden van binnenuit (bijvoorbeeld door te heftige en eenzijdige passies) met maat. Daarnaast zijn bij ieder handelen vroeg of laat andere mensen betrokken, tegenover wie een vorm van gelijkheid moet worden gerealiseerd (rechtvaardigheid). En goed handelen vereist een verstandige beoordeling van de situatie.

Van Tongeren vervolgt: “Dus, als je een nieuwe deugd formuleert, dan kun je de kardinale deugden gebruiken voor een deugd in een nieuwe context. Hierdoor krijgt de deugd integriteit een duidelijke en geordende betekenis: het gaat over heel veel, maar wel met een duidelijke structuur. Terwijl we niet goed weten wat ‘integriteit’ eigenlijk is, weten we doorgaans wel wat moedig zou zijn in een bepaalde situatie. Hetzelfde geldt voor maat, rechtvaardigheid en verstand. Bovendien: in plaats van te focussen op één begrip, dat bovendien nogal wazig is, kunnen we met behulp van die kardinale deugden op vier manieren naar ons handelen kijken.”

## VAN DEUGDEN NAAR MORELE OORDEELSVORMING

Geraedts geeft aan dat het goed is dat we nadenken over de integriteit van de overheid. Het geeft aan dat de maatschappij de moeite waard is om te verdedigen. Hij sympathiseert met de poging om vanuit de deugdethiek een nieuw perspectief op integriteit te bieden, dat voorbijgaat aan de tekortkomingen van de nadruk op regels. “Ik zie niet een of/of. We zoeken beiden naar een zo rijk mogelijk begrip van ethiek en integriteit. Echter, ik vind dat de deugd slechts een beperkte rol kan spelen. Een voorbeeld. Een corrupte ambtenaar kan moedig, matig en verstandig zijn. Hij is moedig omdat hij het lef heeft de regels te overtreden. Hij is matig door zijn nieuwe rijkdom niet te verspillen. En, hij is slim in de manier waarop hij het heeft aangepakt. Wat deze corrupte ambtenaar niet is, is rechtvaardig. Rechtvaardigheid is dus de sluitsteen. Meer dan dat nog, want je kunt rechtvaardig zijn zonder moedig, matig en verstandig te zijn. Wat betekent dan rechtvaardigheid? Dat is meer dan eerlijk delen. Ik zou het willen formuleren als moreel juist handelen,

als handelen in overeenstemming met de gerechtigheid. Dat betekent dat je in voldoende mate recht doet aan de rechten, belangen en wensen van alle betrokkenen. Met andere woorden: voorop staat het morele oordelen. De deugden kunnen vervolgens de ambtenaar ondersteunen om ook naar het morele oordeel te handelen. Bijvoorbeeld doordat moed helpt om te doen wat moreel juist is, maar lastig. Daarmee spelen de deugden wel een belangrijke, maar uiteindelijk beperkte rol.”

## MOREEL JUIST HANDELEN OF OOK MOREEL ZIJN, DAT IS DE VRAAG

Van Tongeren geeft aan dat hij moeite heeft met de manier waarop Geraedts de vier kardinale deugden uit elkaar trekt. “Je kunt niet doen alsof iemand drie van de vier kardinale deugden heeft. De essentie van de vier kardinale deugden is nu juist dat ze tezamen aangeven hoe integriteit als deugd eruit kan zien. De integere ambtenaar is degene die verstandig, rechtvaardig, moedig en maatvol de dingen weet te doen, die hem vanuit zijn taak te doen staan.” Belangrijker is volgens hem dat Geraedts te weinig heeft te zeggen op de vraag *waarom* iemand zou doen wat moreel juist is. Dit motivatieprobleem is een lastige vraag: wat voor redenen heb je om te doen wat moreel juist is? Met de deugdethiek verschuift de nadruk op regels naar de juiste houding van ambtenaren. De deugdzame ambtenaar is dus iemand die vanuit zichzelf bereid is moreel te handelen. De deugdethiek heeft daarom ook veel aandacht voor de vorming van mensen en voor de rol van voorbeelden en rolmodellen. De deugd staat ook voor groei en voortdurende verbetering.

Geraedts geeft aan dat hij de deugden als emotionele grondhoudingen ziet, zoals empathie en gevoel voor rechtvaardigheid. Dergelijke deugden onder-

steunen ambtenaren om het moreel juiste te doen. Tijdens trainingen besteedt hij ook veel aandacht aan de vraag waarom iemand moreel juist zou handelen. "Alleen, het enige juiste antwoord is: je moet moreel juist handelen omdat dit moreel juist is. Wat ik wil, is dat de ambtenaren dit inzien en dat moreel juist handelen pijn kan doen in termen van geluk, vrijheid en rijkdom." Van Tongeren: "Tjonge, dit klinkt toch wel erg calvinistisch." Geraedts: "Begrijp me niet verkeerd, ik gun iedereen uitbundig geluk. Maar ik wil zo precies mogelijk formuleren. In de deugdeethiek wordt geen helder onderscheid gemaakt tussen moreel juist handelen en het streven naar geluk, vrijheid en rijkdom. Natuurlijk is dat laatste ook belangrijk. Maar de enig goede manier om het morele, om integriteit zo scherp mogelijk neer te zetten, is door integriteit te vereenzelvigen met morele oordeelsvorming: is deze handeling moreel juist? Moraliteit staat voor recht doen aan de ander. Vervolgens hebben we de vraag *waarom* je moreel juist zou willen handelen. Maar dat is een aparte vraag die los staat van de vraag naar moreel juist handelen. Dat is de vraag naar wat voor een mens je wilt zijn. De deugdeethiek wil beide vragen tegelijkertijd beantwoorden. Je kunt de waaromvraag beter herformuleren in: 'Hoe kun je mensen ondersteunen om moreel juist te handelen?'. Dat is een heel praktische vraag. En dan komen de deugden in beeld. Maar dat is achteraf. Bij het nadenken over moreel juist handelen, heb je ze niet nodig. Dan zorgen ze alleen maar voor verwarring."

Van Tongeren geeft aan dat hij hiermee problemen heeft: "Ik snap wat je zegt, maar het is gewoon niet waar. Er is een verschil tussen onderscheidingen maken om precies te kunnen formuleren en scheidingen maken. De scheiding die jij maakt tussen de vraag naar de moreel juiste handeling en de vraag wie je wilt zijn, zorgt ervoor dat allerlei belangrijke

aspecten van onze morele ervaring buiten beeld raken. Dat roept het motivatieprobleem op. De cruciale vraag in onze discussie is of we in het nadenken over integriteit alleen naar het handelen van ambtenaren moeten kijken of ook naar hun zelfbeeld, naar wie zij willen zijn. Dat is een lastige vraag waar we niet uit kunnen komen, want je discussieert vanuit de positie die je aanhangt: jij beperkt de discussie tot het handelen en daarmee krijgt de deugdeethiek per definitie een zeer bescheiden rol." En zo hebben we toch een belangrijk twistpunt te pakken.

#### **Auteurs**

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

*Suzanne Verheij is als beleidsmedewerker verbonden aan Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

## VOOR VERDER LEZEN

### Deugdethiek

- Becker, M., P. van Tongeren, A. Hoekstra, E. Karssing en R. Niessen, *Deugdethiek en integriteit. Achtergronden en aanbevelingen*, Assen: Van Gorcum, 2010
- Tongeren, P. van, *Deugdelijk leven. Een inleiding in de deugdethiek*, Amsterdam: SUN, 2003
- Tongeren, P. van en M. Becker, *Integriteit als deugd*, in: E. Karssing en M. Zweegers (red.), *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag: BIOS, 2009

### Morele oordeelsvorming

- Geraedts, F., *'De ontdekking van het morele oordeel'*, in: J. Delnoij, J. Laurier en F. Geraedts (red.), *Morele oordeelsvorming en de integere organisatie*, Budel: Damon, 2006
- Jong, L. de en F. Geraedts, *'Deugd, geluk en de toetssteen van gerechtigheid'*, in: J. Delnoij, J. Laurier en F. Geraedts (red.), *Morele oordeelsvorming en de integere organisatie*, Budel: Damon, 2006
- Jong, L. de, F. Geraedts en R. Meijj, *'Over het morele oordeel'*, in: *Handboek integriteit. Ervaringen uit de praktijk en achtergronden*, Assen: Van Gorcum, 2006

# PUBLIEKE DEUGD, PRIVATE ZONDE?

*Morele opvattingen van  
topmanagers in de publieke en  
private sector<sup>[1]</sup>*

## 1. INTRODUCTIE

Op het eerste gezicht lijkt het een eenvoudige vraag: vereist het besturen van een publieke organisatie een andere moraal dan het besturen van een onderneming? In de afgelopen twee jaar werd deze vraag opnieuw actueel in de context van de wereldwijde financiële crisis. Volgens prominente opiniemakers plaatste deze crisis de, toch al in diskrediet (een dubbele term in dit geval) geraakte, bestuurderselite verder in de schijnwerpers, terwijl zij tegelijk een nijpend tekort aan moreel leiderschap van diezelfde elite zichtbaar maakte, zowel in de publieke als private sector. De

verhoudingen tussen overheid en bedrijfsleven zijn niet alleen meer dan ooit onder druk komen te staan, maar ook fundamenteel aan het veranderen. Deze ontwikkelingen roepen interessante vragen op. Bijvoorbeeld over de mate waarin klassieke (morele) verschillen tussen de publieke en private sector nog steeds opgeld doen. Maar ook over welke integriteitsvraagstukken in beide sectoren spelen en of deze wezenlijk anders zijn. En hoe organisaties en managers in beide sectoren vanuit hun verschillende rollen en verantwoordelijkheden met deze vraagstukken omgaan, en zouden moeten omgaan.

Opvallend is dat, zowel binnen als buiten de muren van de universiteit, dergelijke vragen vaak nogal fel en verhit en met de nodige vooroordelen tegemoet worden getreden. Wetenschappelijke boeken en artikelen lijken

[1] Deze tekst is een bewerking van een artikel dat eerder verscheen in het tijdschrift Bestuurskunde (Van der Wal, 2009).



soms net zo ideologisch gekleurd als publieke debatten en borreltafelgesprekken over 'de overheid' en 'het bedrijfsleven' (van der Wal & de Graaf 2006-7: 47). Zij behandelen eerder de vraag wat de moraal van overheid en bedrijfsleven wel en niet *zou* moeten zijn, dan dat zij rapporteren over de feitelijke, hedendaagse situatie in verschillende soorten organisaties (Noordegraaf & Abma 2003: 81).

Discussies over 'de integriteit van de bedrijfsmatige overheid' sinds het einde van de jaren negentig (zie Bovens & Hemerijck 1996) hebben onmiskenbaar bijgedragen aan verdere verhitting en ideologische stellingname. Meer recentelijk is zelfs gesteld dat in Nederland 'niemand [meer] regeert' als gevolg van privatisering en uitbesteding (Chavannes 2009), en politieke partijen zoals PvdA en SP hebben openlijk het marktdenken in de publieke sector failliet verklaard. 'De crisis' heeft dit soort discussies alleen nog maar verder verscherpt. Ondanks het belang van deze vraagstukken zijn nuchtere empirische constatering en echter nog steeds uiterst schaars.

Deze bijdrage presenteert de resultaten van een empirische vergelijking tussen de waardenoriëntaties en integriteitsopvattingen van topbestuurders in het Nederlandse openbaar bestuur en bedrijfsleven en doet een aantal aanbevelingen voor de managementpraktijk. Alvorens in te gaan op de meest in het oog springende resultaten, wordt aandacht besteed aan de belangrijkste debatten over ethiek in openbaar bestuur en bedrijfsleven.

## 2. RISICO'S VAN EEN BEDRIJFSMATIGE OVERHEID EN EEN MAATSCHAPPELIJK VERANTWOORD BEDRIJF

Antropologe Jacobs (1992) onderscheidt twee zeer diverse en ook conflicterende waardensystemen die volgens haar leidend zijn in de twee meest basale menselijke (arbeids)activiteiten: territoria beheren en

verdedigen en handel drijven. Het conflicterende karakter van deze syndromen of waardensystemen impliceert dat vermenging of convergentie van publieke en private waarden leidt tot morele en functionele problemen in organisaties. Overheidsorganisaties die bedrijfsmatiger gaan werken, worden broeinesten van corruptie, fraude en regelovertreding; bedrijven die zich, in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen, teveel bezighouden met mens, milieu en omgeving, werken inefficiëntie en verspilling in de hand en zullen hun aandeelhouders teleurstellen (1992: 81).

Al twee decennia klinkt in de (internationale) bestuurskundige literatuur – en recentelijk ook weer in politiek en samenleving – een angst door voor een te sterke verbedrijfsmatiging van de publieke sector, die naast de adaptatie van bedrijfsmatige 'tools and techniques' ook een verschuiving van waarden tot gevolg zou hebben (vgl. Bellone en Goerl, 1992). Zo signaleerden bijvoorbeeld Kernaghan (2000) en Tait (1997) nog enigszins neutraal dat in het openbaar bestuur sprake is van 'nieuwe' waarden, zoals innovativiteit, efficiëntie en winstgevendheid. Wanneer efficiëntie te dominant wordt, gaat dit ten koste van menselijkheid en sociale gelijkheid, zo waarschuwt Frederickson (2005) al wat explicieter. Anderen stellen nog directer, in lijn met Jacobs (1992), dat de mix van bedrijfsmatige en publieke waarden in de praktijk tot verschillende integriteitsproblemen kan leiden (Smit & van Thiel, 2002: 230). Ook is mondjesmaat aandacht te zien voor wat men zou kunnen beschouwen als een tegengestelde beweging: de adaptatie van klassieke publieke waarden door ondernemingen in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen, die ook niet alleen maar onverdeelde positieve gevolgen kan hebben omdat het ethische scheidslijnen tussen bestuur en bedrijf doet vertroebelen (Schultz, 2004), al zal dit sentiment door de eerdergenoemde crisis weer wat naar de achtergrond zijn verdwenen.

'Schoenmakers moeten bij hun leest blijven' is aldus het academisch sentiment. Een dergelijk strikt onderscheid klinkt aannemelijk, maar de logische vraag is

of het in de organisationele werkelijkheid van de 21<sup>e</sup> eeuw nog zinvol en realistisch is. Want is er eigenlijk (nog) wel sprake van grote waardenverschillen tussen van oudsher zeer tegengestelde sectoren, of laat de werkelijkheid een vermenging of convergentie zien? En zo ja, wat betekent dit voor de managementpraktijk in beide sectoren? Prangende vragen die nodig antwoord behoeven en die door de eerdergenoemde crisis waarin verregaande (morele) publieke interventie in ondernemingsland zichtbaar is, nog eens extra relevant zijn geworden.

### 3. VERSCHILLEN TUSSEN INDIVIDUEN OF TUSSEN ORGANISATIES?

Een gerelateerde discussie is of commerciële en publieke organisaties wellicht verschillende ‘menstypen’ aantrekken, met andere motivaties en opvattingen over hun maatschappelijke taak en rol. Uit de meerderheid van studies komt naar voren dat werknemers in de private sector meer *extrinsiek* (door status, salaris, plezier en succes) en medewerkers van overheidsorganisaties meer *intrinsiek* (door maatschappelijke bijdragen, problemen oplossen, zelfopoffering en uitdagend werk) gemotiveerd zijn (Karl & Sutton, 1998; Oosterbaan & van der Wal, 2010). Ander onderzoek laat echter zien dat de inhoud van het specifieke beroep eveneens een grote rol speelt in relatie tot het arbeidsethos en de dominante ‘werkwaarden’ (Lyons e.a. 2006). Met andere woorden: een specialist in een publiek ziekenhuis vertoont meer overeenkomsten met zijn vakgenoot in een privaat ziekenhuis dan met een projectmanager van een ministerie.

Ook eerder onderzoek naar integriteit en integriteitsopvattingen in de publieke en private sector liet meer overeenkomsten dan verschillen zien (Kaptein & Wempe, 1999). Interessant in de context van dit hoofdstuk is of verschillen voornamelijk zullen worden gevonden op organisatie- of op individueel niveau en waardoor verschillen tussen overheidsorganisaties en onderne-

mingen precies worden veroorzaakt en verklaard.

Opvallend genoeg bestaat er nauwelijks vergelijkend empirisch onderzoek naar:

- de waarden en normen die van belang zijn in overheidsorganisaties en bedrijven, met uitzondering van het werk van Posner & Schmidt (1996);
- de problemen die waardenvermenging zouden kunnen veroorzaken, met uitzondering van het onderzoek van Kolthoff (2007).

Er is dus sprake van een interessante en relevante ‘research puzzle’, maar ook van een schrijnend tekort aan vergelijkend onderzoek om deze op te lossen. In deze bijdrage staat derhalve de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Wat zijn de belangrijkste organisatiewaarden in de publieke en private sector en in hoeverre is er (nog) sprake van verschillen en overeenkomsten tussen beide sectoren?*

### 4. KWANTITATIEF EN KWALITATIEF ONDERZOEK ONDER TOPMANAGERS

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord door een combinatie van onderzoeksmethoden. Op basis van een intensieve review en inhoudsanalyse van relevante literatuur, gedragscodes en overheidsdocumenten (zie van der Wal 2006) is een enquête opgesteld. 382 topmanagers van rijksoverheidsorganisaties en agentschappen (allen lid van de Algemene Bestuursdienst ABD) en een aantal middelgrote en grote ondernemingen in Nederland (allen lid van het Nederlands Centrum voor Directeuren en Commissarissen NCD) vulden deze in.<sup>[1]</sup> Op verschillende manieren hebben zij twintig, door onderzoek als belangrijkste aangewezen, publieke en private waarden gerangschikt en beoordeeld. Vervolgens zijn aanvullende interviews gehouden met nog

[1] voor de kenmerken van de respondenten, zie van der Wal(2008) of: <http://dare.uvu.vu.nl//handle/1871/12745>

eens 38 leidinggevenden in verschillende sectoren waarin, uitgebreider en meer contextueel, het belang van (specifieke) waarden in beslissingen in kaart is gebracht.

## 5. WAT VAN WAARDE IS IN OPEN-BAAR BESTUUR EN BEDRIJFSLEVEN

Op het eerste gezicht laten de resultaten een redelijk traditioneel en consistent beeld zien (zie figuur 1). Klassieke publieke waarden zoals ‘rechtmatigheid’, ‘onkreukbaarheid’ en ‘onpartijdigheid’ zijn volgens leidinggevenden van overheidsorganisaties niet alleen heel belangrijk in besluitvormingssituaties, maar het belang van deze waarden wordt ook het sterkst bepaald door de sectorale status van de betreffende organisatie (haar ‘publiekheid’ of ‘privaatheid’). Wanneer alleen de hiërarchie van de waarden in ogenschouw wordt genomen is, naast bovengenoemde waarden, ‘verantwoordingsbereidheid’ (het Angelsaksische ‘accountability’) duidelijk het meest van belang in overheidsorganisaties, op de voet gevolgd door ‘betrouwbaarheid’ en ‘expertise’. Opvallend genoeg zijn ‘responsiviteit’ en ‘sociale rechtvaardigheid’ onderaan het rijtje te vinden.

In ondernemingen zijn de klassieke bedrijfsmatige waarden ‘profijtelijkheid’, ‘innovativiteit’ en ‘eerlijkheid’ het meest van belang wanneer wordt gekeken naar de sectorale status van de deelnemende organisaties. In de top van de hiërarchie zijn – evenals in de publieke sector – ook ‘verantwoordingsbereidheid’, ‘betrouwbaarheid’, ‘effectiviteit’ en ‘expertise’ terug te vinden. Opvallend genoeg scoren waarden als ‘duurzaamheid’ en ‘zelfverwezenlijking’ laag en krijgen ook waarden als ‘collegialiteit’ en ‘dienstbaarheid’ een middelmatige score.

Naast twee klassieke publieke en private waarden-sets is een kern van gemeenschappelijke waarden te onderscheiden, bestaande uit ‘betrouwbaarheid’, ‘expertise’, ‘effectiviteit’, ‘efficiëntie’ en ‘verantwoordingsbereidheid’.



Figuur 1: Publiek-privaat waardenpanorama

De tweede fase van het onderzoek bestond uit 38 diepte-interviews met leidinggevenden van regionale en rijksoverheidsorganisaties, agentschappen, maatschappelijke ondernemingen (zoals een universiteit en een ziekenhuis) en bedrijven (zie wederom Van der Wal, 2008, voor meer informatie). In de gesprekken stond een recente, belangrijke beslissing in de organisatie centraal en werd uitvoerig gesproken over de overwegingen en waarden die daaraan ten grondslag lagen. Vervolgens werd een aantal specifieke waarden uit figuur 1 op hun contextuele belang beoordeeld. Door middel van de gekozen combinatie van onderzoeksmethodieken wordt niet alleen duidelijk *welke* waarden *hoezeer* van belang zijn, maar ook *wanneer, hoe* en in *welke mate* zij een rol spelen.

## 6. WAARDEN IN DE CONTEXT VAN BELANGRIJKE BESLISSINGEN

De gesprekken met topmanagers, over wat er toe doet in belangrijke beslissingen, geven inzicht in het belang van waarden op een onbewuster en soms niet geëxpliciteerd niveau; in de woorden van Aardema (2005), de ‘stille waarden’. Het type beslissing dat respondenten beschreven – de 43 beschreven beslissingen zijn ingedeeld als financieel, organisatorisch of politiek/beleidsmatig (met daarnaast een hoofdzakelijk ‘intern’ of ‘extern’ karakter) – blijkt van invloed op het palet aan waarden dat van belang is, al spelen de waarden uit figuur 1 volgens managers eigenlijk in elke beslissing een rol van betekenis. De politiek-maatschappelijke context van beslissingen in het publieke domein is bijvoorbeeld van invloed op het belang van ‘responsiviteit’, ‘efficiëntie’ en ‘transparantie’. Al zijn deze waarden belangrijk in overheidshandelen, zij kunnen vaak maar in beperkte mate geactualiseerd worden in het optreden van publieke managers. Per slot is het de politiek die bepaalt wie wat krijgt en wanneer (vgl. Laswell 1936), en daardoor is voor de publieke manager ‘responsiviteit’ in het dagelijks handelen niet cruciaal. Deze waarde wordt in ondernemingen vaak wel als leidend gezien (met ‘de klant als universum van het bestaan’), maar dit betekent in de praktijk niet zomaar dat aan de wensen en eisen van verschillende stakeholders op dezelfde wijze tegemoet wordt gekomen. Een actiegroep wordt anders behandeld dan een aandeelhouder. Opvallende resultaten zijn te zien bij de waarde ‘rechtmatigheid’, op het eerste gezicht een *conditio sine qua non* voor elke overheidshandeling en een noodzakelijk kwaad voor ondernemingen. In de praktijk zijn echter vele gradaties en nuances te zien. In het openbaar bestuur blijkt de ‘geest’ van de wet belangrijker dan de ‘letter’. Enige creativiteit in de interpretatie van afgeleide regels en procedures, door hen die wetten ontwerpen, maken en uitvoeren,

is toegestaan, waarbij vooral het oorspronkelijke doel van de regelgeving in ogenschouw moet worden genomen. Hier zijn de doelmatigheid en effectiviteit van wetten en regels dus belangrijker dan het strikt naleven ervan.

In ondernemingen liggen de zaken anders. Vanwege de angst voor rechtsvervolgning, omzetverlies en imagoschade is het niet strikt naleven van (externe) wetten en regels simpelweg geen optie, al loopt de irritatie over archaïsche en tegengestelde wetgeving soms hoog op (vgl. Bozeman’s ‘rules born bad’ en ‘rules gone bad’, 2000). Intern echter wordt geprobeerd de bureaucratie tot een minimum te beperken, iets dat in publieke organisaties weer lastiger is. De waarden ‘consistentie’, ‘betrouwbaarheid’ en ‘onkreukbaarheid’ zijn haast vanzelfsprekend van belang in elke organisatie, maar ook hier bestaan interessante nuances. Onkreukbaarheid wordt als oncompromisbare waarde beschouwd, vooral ook vanuit een sterk persoonlijke invalshoek van de manager, en heeft een sterke relatie met andere waarden, zoals rechtmatigheid en transparantie. Interessant is met name het verschil tussen het belang van ‘betrouwbaarheid’ en ‘consistentie’. Waar onbetrouwbaarheid als afkeurenswaardig wordt beschouwd, geldt dit veel minder voor inconsistentie. Aangezien omgevingen van en verwachtingen ten opzichte van organisaties sterk fluctueren, kan inconsistentie in de besluitvorming soms zelfs een deugd zijn, mits transparant verantwoord. Met betrekking tot het contextuele belang van deze waarden bestaan overigens weinig verschillen tussen beide sectoren. Vooral verrassend en ambigu, en derhalve ook lastig te interpreteren is het contextuele belang van de twee klassieke e’s (efficiëntie en effectiviteit) in de publieke en private sector. Het blijft onduidelijk of dit nu klassieke bedrijfsmatige waarden zijn die in de publieke sector steeds belangrijker worden gevonden, zoals in de literatuur vaak wordt verondersteld, of dat zij altijd al van belang zijn geweest in elke organisatie. Overheidsmanagers verschillen dan ook

Belang	Altijd van belang	Van belang afhankelijk van condities en omstandigheden	Als zodanig, niet erg van belang	Aantal Statements
<b>Waarde(n)</b>				
Responsiviteit	PU: 21	PU: 58	PU: 21	14
	AG: 0	AG: 71	AG: 29	7
	MO: 22	MO: 56	MO: 22	9
	PR: 36	PR: 55	PR: 9	12
Transparantie & Verantwoordings- bereidheid	PU: 43	PU: 57	PU: 0	14
	AG: 50	AG: 50	AG: 0	10
	MO: 78	MO: 11	MO: 11	9
Rechtmatigheid	PR: 50	PR: 41	PR: 9	12
	PU: 13	PU: 74	PU: 13	15
	AG: 9	AG: 55	AG: 36	11
Consistentie, Betrouwbaarheid & Onkreukbaarheid	MO: 31	MO: 54	MO: 15	13
	PR: 33	PR: 42	PR: 25	12
	PU: 64	PU: 36	PU: 0	14
Efficiëntie & Effectiviteit	AG: 57	AG: 43	AG: 0	7
	MO: 57	MO: 43	MO: 0	7
	PR: 33	PR: 67	PR: 0	12
Efficiëntie & Effectiviteit	PU: 29	PU: 64	PU: 7	14
	AG: 57	AG: 29	AG: 14	7
	MO: 29	MO: 57	MO: 14	7
	PR: 17	PR: 33	PR: 50	12

Tabel 1: *Gradueel belang van waarden in besluitvorming (statements in percentages)*  
(PU=publiek, AG=agentschap, MO=maatschappelijke onderneming, PR=bedrijf)

van mening over het al dan niet verschuivende belang van de twee e's in de afgelopen drie decennia. In de publieke sector worden deze waarden weliswaar als (zeer) belangrijk beschouwd, maar het blijkt in de praktijk lastig aan te geven wanneer en in welk opzicht een overheidsbeslissing efficiënt en effectief is (dit ondanks de roep om meer 'evidence-based policy'). In het bedrijfsleven worden deze waarden opvallend genoeg ondergeschikt gemaakt aan

meer 'ethische' waarden zoals 'betrouwbaarheid' en 'onkreukbaarheid', al wordt breed onderkend dat een onderneming niet kan functioneren zonder efficiënt en effectief te opereren. Ook wordt bevestigd dat het vaststellen hiervan in de private sector gemakkelijker is dan in de publieke sector.

Tabel 1 toont de verdeling van gecodeerde statements over de categorieën van belangrijkheid voor de verschillende organisaties.

## 7. BELANGRIJKE WAARDEN IN ORGANISATIES OP HET SNIJVLAK VAN PUBLIEK EN PRIVAAT

In organisaties die tussen de kernen van de publieke en private sector in liggen, zoals agentschappen, bedrijfsschappen, universiteiten en zorginstellingen, zijn waarden als 'responsiviteit' en 'rechtmatigheid' duidelijk van minder belang dan 'efficiëntie', 'effectiviteit' en 'verantwoordingsbereidheid'. Immers, organisaties die op afstand staan van de dagelijkse politieke werkelijkheid en vaak zelfs bewust op afstand zijn gezet, werken resultaatgericht aan concrete beleidsuitvoering of dienstverlening en hebben een behoorlijk aantal vrijheidsgraden om hun eigen organisatie daarnaar in te richten. Alsnog zijn dit soort organisaties, en met name agentschappen van ministeries, sceptisch over de mate waarin het ze daadwerkelijk politiek en ambtelijk wordt toegestaan ook zo efficiënt en effectief te opereren als ze zelf zouden willen.

Ondanks meer nadruk op de twee e's (zowel in feitelijke als in wenselijke zin) in de besluitvorming van deze organisaties, is geen sprake van een waardenoriëntatie die sterk bedrijfsmatiger is dan die in volledige overheidsorganisaties, zoals vaak wordt gesuggereerd.

## 8. WAARDENVASTHEID IN BEDRIJFSLEVEN EN OPENBAAR BESTUUR

De vaak veronderstelde devaluatie van traditionele publieke waarden, ten bate van een meer bedrijfsmatige waardenoriëntatie in de hedendaagse overheidsorganisatie (Frederickson, 2005; Kernaghan, 2000; Maesschalck, 2004) is niet terug te zien in de resultaten. Noch worden statements over het cruciale belang van duurzaamheid en sociale recht-

vaardigheid in ondernemingen (Kaptein & Wempe, 2002) bevestigd. Ondanks het bestaan van een gezamenlijke kern van organisatiewaarden die in elke sector van belang wordt gevonden, ondersteunen de uitkomsten net zo min de 'predominantiehypothese' die stelt dat één enkele waardenset dominant is geworden in alle typen organisaties. Daarvoor zijn de gevonden verschillen te fundamenteel.

Aan de ene kant ontbreken klassieke overheidswaarden als 'onpartijdigheid' en 'rechtmatigheid' bij de belangrijkste bedrijfswaarden en zijn 'profijtelijkheid' en 'innovativiteit' niet te vinden bij de top 10 in de publieke sector. Sterker, het belang van deze waarden voor een organisatie wordt ook het sterkst beïnvloed door de sector waarin de betreffende organisatie zich bevindt. Derhalve wijzen de resultaten niet in de richting van vermenging of convergentie. Aan de andere kant laat de uiteindelijke analyse zien dat er een gezamenlijke kern bestaat van waarden die voor elke organisatie van belang blijkt te zijn: 'verantwoordingsbereidheid', 'efficiëntie', 'effectiviteit', 'expertise' en 'betrouwbaarheid'. Daarnaast wordt een aantal waarden in beide sectoren minder belangrijk gevonden: 'gehoorzaamheid', 'zelfverwezenlijking', 'sociale verantwoordelijkheid' en 'duurzaamheid'. Deze observatie leidt tot de vraag of verschillen dan wel overeenkomsten het beeld bepalen. Uiteindelijk zijn de resultaten grotendeels in overeenstemming met die van Posner & Schmidt (1996): de verschillen overvleugelen de vele overeenkomsten die er ook zijn. Dit beeld wordt hier versterkt doordat de sectorale status van een organisatie (haar 'publiekheid' of 'privaatheid') nog steeds van doorslaggevend belang blijkt voor de waardenpreferenties.

Tezamen laten de resultaten zien dat de waardenpatronen in Nederlandse overheidsorganisaties en bedrijven intern consistent en relatief traditioneel zijn. Gezien deze traditionele waardenoriëntatie, althans die waarden die het sterkst worden bepaald door sector en type organisatie, is het ook weinig

verbazend dat vermenging en convergentie niet op grote schaal lijken plaats te vinden. Wellicht zijn veel statements over de gevaren hiervan, eerder gebaseerd op ideologie dan op empirie.

## 9. IMPLICATIES VOOR DE MANAGEMENTPRAKTIJK

De resultaten hebben drie belangrijke implicaties voor managers en beleidsmakers in openbaar bestuur en bedrijfsleven. Allereerst geven de traditionele (morele) verschillen tussen beide sectoren enerzijds te denken over de haalbaarheid van het 'cross-sectoraal' toepassen van praktijken en technieken. Immers, als een techniek of strategie niet aansluit bij de cultuur en de doelstellingen van een organisatie, is de kans op mislukken groot. Sterker nog, als ambiguïteit en tegengestelde normen de overhand krijgen in de boardroom en op de werkvloer, ligt integriteitsproblematiek op de loer. De resultaten van dit onderzoek geven echter geen reden daar al te zeer voor te vrezen, juist omdat er sprake is van 'waardenvastheid'.

De gemeenschappelijke kern van waarden laat juist zien dat in beide sectoren efficiëntie en effectiviteit zeer van belang worden geacht. Hetzelfde geldt voor betrouwbaar en met deskundigheid handelen en met name het in recente discussies over toezicht en toezichthouders veelbesproken 'accountability'. Zo lang rekening wordt gehouden met het 'eigene' van beide sectoren en de verschillende betekenis die dit soort begrippen in verschillende contexten kennen, kan veel van elkaar worden geleerd en kunnen interessante kruisbestuivingen ontstaan. Door elkaars cultuur juist te respecteren is de kans op succesvolle PPS-constructies bijvoorbeeld ook veel groter. Zo lang maar het besef bestaat dat de staat de staat blijft en de markt de markt. Dit besef is belangrijk in een tijd waarin beide sectoren onder vuur liggen, overheden over de hele wereld hun

greep op ondernemingen vergroten en er zelfs actief in participeren, terwijl tegelijkertijd in de publieke sector overal de schreeuw om meer doelmatigheid klinkt en bezuinigen centraal staat.

Tot slot en in het licht van het bovenstaande, laten de meer onverwachte resultaten – zoals de flexibele attitude ten aanzien van regels en procedures in overheidsorganisaties en het soms ondergeschikte belang van 'de twee e's' in ondernemingen – zien dat men altijd moet oppassen met het in stand houden van clichématige beelden en vooroordelen. Dat klassieke waardenoriëntaties nog steeds bestaan, betekent nog niet dat daarmee ook karikaturen van stoffige ambtenaren en hebzuchtige ondernemers overeind moeten worden gehouden. Integendeel, het unieke karakter en de unieke context van elke organisatie beïnvloedt haar normen en waarden en dus ook de wijze waarop aan integriteit vorm moet worden gegeven. Hierdoor zijn publieke deugden soms private zonden en kunnen private deugden op hun beurt publieke zonden zijn.

*Zeger van der Wal is als universitair docent verbonden aan de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de afdeling Bestuurswetenschappen van de Vrije Universiteit in Amsterdam.*

## Literatuur

- Aardema, H. (2005). *Stille Waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*. Den Haag: Open Universiteit Nederland/BMC.
- Bellone, C.J. en Goerl, G.F. (1992). Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review* 52 (2): 130–134.
- Bovens, M.A.P. & A. Hemerijck (red.) (1996). *Het verhaal van de Moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*. Amsterdam: Boom.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. New York: Prentice–Hall.
- Chavannes, M. (2009). *Niemand Regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek*. Amsterdam: NRC boeken.
- Frederickson, H.G. (2005). Public ethics and the new managerialism: An axiomatic theory. In *Ethics in public management*, ed. H.G. Frederickson and R.K. Ghere, 165–183. New York & London: M.E. Sharpe.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of survival. A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York: Random House Inc.
- Kaptein, M. en Wempe, J. (1999). Working on Integrity: Differences and Similarities between Public and Private Sector Organizations. In: L.W.J.C Huberts & J.H.J. van den Heuvel (red.), *Integrity at the Public-Private Interface*. Maastricht: Shaker, pp. 113–131.
- Kaptein, M. en Wempe, J. (2002). *The balanced company. A theory of corporate integrity*. Oxford: Oxford University Press.
- Karl, K.A. and Sutton, C.L. (1998). Job Values in Today's Work Force: A Comparison of Public and Private Sector Employees, *Public Personnel Management* 22 (3): 515–527.
- Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences* 66: 91–104.
- Kolthoff, E.W. (2007). *Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*. Den Haag: BJU.
- Lasswell, H. (1936). *Politics: Who gets what, when, how*. New York: McGraw-Hill.
- Lyons, S.T., Duxbury, L.E. en Higgins, C.A. (2006). A comparison of the values and commitment of private sector, public sector, and parapublic sector employees. *Public Administration Review* 66 (4): 605–618.
- Maesschalck, J. (2004). The impact of the new public management reforms on public servants' ethics: Towards a theory. *Public Administration* 82 (2): 465–489.
- Noordegraaf, M. and Abma, T. (2003). Management by Measurement? Public management practices amidst ambiguity. *Public Administration* 81 (4): 853–871.
- Oosterbaan, A. & Van der Wal, Z. (2010). Bestuur of Bedrijf: Waar willen studenten werken en waarom? *Bestuurskunde* 19 (2): pp.
- Posner, B.Z. en Schmidt, W.H. (1996). The values of business and federal government executives: More different than alike. *Public Personnel Management* 25 (3): 277–289.



- Schultz, D. (2004). Professional ethics in a post-modern society. *Public Integrity* 6 (4): 279–297.
- Smit, N. en van Thiel, S. (2002). De Zakelijke Overheid. *Bestuurskunde* 11: 226–234.
- Tait, J. (1997). A strong foundation: Report of the task force on public service values and ethics (a summary). *Canadian Public Administration* 40: 1–22.
- Wal, Z. van der (2008). *Value Solidity. Differences, Similarities and Conflicts Between the Organizational Values of Government and Business*. Amsterdam: VU University.
- Wal, Z. van der (2009). Waardevastheid in Bestuur en Bedrijf. Een empirisch portret van organisatiewaarden in openbaar bestuur en bedrijfsleven. *Bestuurskunde* 18 (2): pp. 84–94.
- Wal, Z. van der, en Graaf, G. de (2006-7). The bureaucrat, the Businessperson, and the Perception of Each Other's Values. Empirical Notions on the Other Sector's Most Important Organizational Values. *Public Integrity* 9 (1): 45–62.
- Wal, Z. van der, Huberts, L.W.J.C., Heuvel, J.H.J. van den, en Kolthoff, E.W. (2006). Central Values of Government and Business: differences, similarities and conflicts. *Public Administration Quarterly* 30 (3): 314–364.
- Wal, Z. van der (2006). 'Kernwaarden in Openbaar Bestuur en Bedrijfsleven. Een overzicht van de meest genoemde organisatiewaarden in bestuurskundige en bedrijfskundige literatuur, gedragscodes en onderzoek.' *Beleidswetenschap* 20 (2): pp. 48-63.

# Leiderschap, trots en vertrouwen

*Interview met Muel Kaptein, hoogleraar Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit en partner bij KPMG.*

We bezoeken Muel Kaptein in zijn kantoor aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit waar hij als hoogleraar aan is verbonden. Deze functie combineert hij met die van partner bij KPMG. De combinatie vindt hij waardevol, omdat hij zou 'opdrogen' als hij alleen in het bedrijfsleven of alleen in de wetenschap werkzaam zou zijn. Beide uitdagingen maken dat hij, na toch al negentien jaar op het gebied van bedrijfsethiek en integriteit te werken, vol passie over deze onderwerpen spreekt. Wij interviewen hem om meer te leren over de aanpak en ontwikkeling van integriteit binnen het bedrijfsleven en om te horen over de mogelijkheden om als overheid van het bedrijfsleven te leren.

## Ethiek in het bedrijfsleven

Kaptein begint met een uiteenzetting van vier fasen, waarin ethiek in het bedrijfsleven zich heeft ontwikkeld. "Vroeger viel ethiek samen met de moraal van de ondernemer of bestuurder van een grote onderneming. De moraal van Philips viel samen met de moraal van meneer Philips. Als je dus de moraal van een organisatie wilde kennen, dan moest je de bestuursvoorzitter in de ogen kijken.

Vanaf de jaren zestig en zeventig werd het bedrijfsleven ingewikkelder. Organisaties werden groter en complexer en voor bestuurders werd het moeilijker hun stempel te drukken op de dagelijkse gang van zaken binnen het bedrijf. Na een aantal grote incidenten, zoals voorkenniszaken op Wallstreet, de teloorgang van de Slavenburg's Bank en het ongeluk met de olietanker de Exxon Valdez, vroeg de maatschappij om een teken van goed gedrag van bedrijven. Daarom gaan bedrijven gedrags-

codes opstellen. Shell was een van de eerste, samen met andere grote Nederlandse bedrijven zoals SHV en Philips. Begin jaren negentig had 22 procent van de grootste honderd ondernemingen een gedragscode. Eind jaren negentig steeg dat tot zo'n 70 procent. De vraag 'Waarom zouden we een code hebben?' verschoof naar de vraag 'Waarom hebben we nog geen code?.'

Kaptein vervolgt: "De derde fase begon rond 2000. Het grote Amerikaanse energiebedrijf Enron had een prachtige code, maar ging toch ten onder aan frauduleus gedrag. Men ging de beperktheid van codes, die tot dat moment waren ontwikkeld, inzien. De ethiek zat niet zozeer meer in de code, maar in de wijze waarop deze is ingevoerd. Organisaties besloten daarom compliance-programma's te ontwikkelen, inclusief trainingen, vertrouwenspersonen, risico-assessments en klokkenluiderregelingen. De ethiek las je af uit de inbedding van de code. De tekortkomingen van deze aanpak openbaarden zich in de vierde fase, na de crisis in 2008. Het werd duidelijk dat de compliance-programma's niet volstonden en dat de gewenste integriteit niet echt verankerd raakte in de organisatie. Het belang van de ethische cultuur werd duidelijk, met daarbij een belangrijke rol voor moreel leiderschap. Dit is het nieuwe adagium. Men gaat over de codes heen kijken en investeren in een integere cultuur. Dankzij de keuze voor een positieve insteek wordt het begrip integriteit ook interessanter en aantrekkelijker voor de medewerker." "Maar", benadrukt Kaptein, "ondanks deze hoopgevende situatie is er nog een lange weg te gaan."

Kaptein vindt het een goede ontwikkeling dat de interesse voor het onderwerp groeit. Binnen universiteiten zijn er steeds meer studenten die vakken in ethiek volgen en fundamentele vragen stellen als 'Waarom zijn er eigenlijk bedrijven?', 'Wat is de rol van een manager?' en 'Wie wil ik zelf worden?'. In de maatschappij is het begrip maatschappelijk verantwoord ondernemen niet meer weg te denken. Ook oefenen commissarissen in organisaties steeds meer druk uit

op bestuurders om verantwoording af te leggen aan hun klanten, medewerkers, aandeelhouders en de buitenwereld.

## Integriteit organiseren

"Om integriteit goed te organiseren, heb je een aantal formele afspraken nodig en vooral ook een positieve en ondersteunende cultuur." We vragen Kaptein wat hij onder cultuur verstaat, waarna hij een heldere definitie geeft: "Cultuur bestaat uit de gedeelde waarden en normen binnen een organisatie, die zo vanzelfsprekend zijn dat je ze niet meer ziet maar die wel het gedrag doordrenken."

Naast een positieve en open cultuur blijft de eigen verantwoordelijkheid van mensen noodzakelijk, aldus Kaptein. "Hierop kun je sturen door niet enkel brede compliance-afdelingen in te richten, maar de verantwoordelijkheden op diverse niveaus te beleggen. Vroeger dacht men dat het inrichten van een compliance-afdeling zou volstaan. Het gevolg was echter dat managers en medewerkers voor hun gevoel niet meer hoefden na te denken, omdat het voor hen toch al werd geregeld. Dat is een situatie die je wilt vermijden; iedereen binnen de organisatie moet zijn eigen verantwoordelijkheid oppakken."

## Drie aanknopingspunten voor sturen op verantwoordelijkheid

Gevraagd naar de belangrijkste mogelijkheden om integriteit te bevorderen en de cultuur te versterken binnen een organisatie, benoemt Kaptein drie aanknopingspunten voor het sturen op verantwoordelijkheid: leiderschap, trots en vertrouwen. "Ten eerste leiderschap. Als leider moet je ervoor zorgen dat mensen dingen doen, die bijdragen aan de doelen van de organisatie. Een zachte hand is daarbij belangrijk. Daarnaast moet een leider zien wat mensen binnen de organisatie bindt, waarom men er is en wat voor hen

belangrijk is. Dit kan direct worden gekoppeld aan trots. Een organisatie moet trots zijn op zijn diensten of producten. Medewerkers moeten trots zijn op hun eigen activiteiten en met liefde voor de organisatie werken. Zodra dit algemene gevoel van trots oprecht leeft bij medewerkers, wordt integriteit voor veel mensen een intrinsieke waarde. Het komt dan voort uit de oprechte wens het beste te doen voor de klanten en andere 'afnemers'. In grote organisaties zie je gebeuren dat mensen 'eelt op het geweten' krijgen. Er vindt een ont koppeling plaats, omdat werken anoniemer wordt en men zich minder identificeert met de normen en waarden van de organisatie. Dat is een gemis, want juist daardoor ontstaat een situatie die ongewenst gedrag in de hand werkt. Juist in deze setting moet het management zorgen dat er binding blijft met de medewerkers en dat deze allen trots zijn op de organisatie waarvoor ze werken."

Het derde begrip dat een belangrijke rol speelt in het betoog van Kaptein is vertrouwen. "Zodra mensen bang zijn hun eigen verantwoordelijkheid te nemen – omdat ze het management niet vertrouwen óf het gevoel hebben dat het management hen niet vertrouwt – zullen ze hun verantwoordelijkheid niet nemen. Uit onderzoek blijkt echter dat organisaties effectiever en efficiënter functioneren wanneer op basis van vertrouwen wordt samengewerkt, dan wanneer dit op basis van strikte regelgeving is. Een belangrijke vraag hierbij is hoe vertrouwen kan worden georganiseerd. Blind vertrouwen werkt niet, de randvoorwaarden moeten duidelijk zijn. Het gaat om openheid, leren luisteren en iedereen de mogelijkheid bieden zich uit te spreken en gehoord te worden."

## Lessen voor de overheid

Wanneer we vragen of er parallellen zijn te trekken tussen het bedrijfsleven en de overheid, merkt Kaptein op dat in de publieke sector naar zijn idee helaas niet zoveel doordachte, duurzame en veelom-

vattende cultuurprogramma's zijn. "De overheid heeft ook meerdere fasen doorlopen op het gebied van integriteit, maar helaas zie je nog steeds dat in sommige organisaties integriteit wordt verengd tot wat wel en niet mag. Dat is niet handig. Alleen een eed, een training en periodiek aandacht voor integriteit tijdens het werkoverleg zijn te marginaal. Wat dat betreft kan de overheid leren van het bedrijfsleven. Ik mis vooral samenhang en duurzaamheid bij het integriteitsbeleid binnen de overheid. Ik hoop dat de overheid hier op korte termijn werk van maakt en niet wacht op een wake-up-call door een incident. Een kwaliteitsimpuls is nodig. Helaas hoor ik te veel bestuurders en managers die alleen aan integriteit doen om niet negatief in de media te komen. Men komt dan alleen in actie als het mis dreigt te gaan of al is misgegaan. Dit is jammer omdat er nu kansen worden gemist. Bovendien laat een proactieve aanpak juist de intrinsieke motivatie van de overheid zien om integer te willen zijn. Daarnaast zorgt een proactieve houding voor een positieve insteek, in plaats van een door incident gedreven negatieve insteek."

## Financiële crisis en de lessen

Ter afsluiting vragen we Kaptein wat zijn ideeën zijn over het ontstaan van de financiële crisis. Hij noemt twee oorzaken die wellicht ten grondslag liggen aan het ontstaan van de situatie. "Tegenwoordig hangt alles samen. De globalisering van de economie is op zich goed, maar een domino-effect is daardoor onvermijdelijk. Daarnaast werden producten steeds ingewikkelder en waren toezichhouders niet meer in staat deze complexiteit te hanteren. Hieruit zijn twee algemene lessen te trekken. Organisaties moeten niet te groot, anoniem en bureaucratisch worden. Zodra dit gebeurt, gaan medewerkers onder in de anonieme massa, verliest men het contact met de waarden van de organisatie en liggen integriteitschendingen op de loer. Daarnaast moeten leidinggevendenden weten wat er gebeurt in hun organisatie. Wanneer iemand van

buiten wordt binnengehaald, kent hij vaak het reilen en zeilen niet binnen de organisatie of het specifieke veld. Het risico is dat hij niet goed kan omgaan met de situaties waarmee het bedrijf zich geconfronteerd ziet.”

### **Auteurs**

*Suzanne Verheij is als beleidsmedewerker verbonden aan Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

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

### **VOOR VERDER LEZEN**

- Kaptein, M. (2002), *De Integere Manager*, Assen: Van Gorcum
- Kaptein, M. (2008), *The living code*, Sheffield; Greenleaf Publishing
- Kaptein, M. (2009), *Trust Rules*, 2009, [www.kpmg.com](http://www.kpmg.com)

# NUT EN NOOD- ZAAK VAN INTEGRITEIT ALS APART BELEIDSDOMEIN

## 1. INLEIDING

In heel wat landen leidde de groeiende interesse in ambtelijke integriteit tot daadwerkelijke investeringen in een stevig integriteitsbeleid. Dit beleid omvatte een eigen identiteit en eigen specifieke doelstellingen, vaak samengebracht in een apart integriteitsplan. Meestal werd aan dat inhoudelijke luik ook een structureel luik gekoppeld door het oprichten of aanduiden van personen, functies, organen, netwerken en dergelijke. Deze werden (mede)verantwoordelijk voor het voorbereiden, bepalen, uitvoeren en/of evalueren van integriteitsbeleid. Die 'organisatorische verankering', zoals we dit laatste fenomeen verder in deze bijdrage noemen,

vindt plaats onder heel wat gedaanten en labels. Integriteitscoördinator, integriteitsverantwoordelijke, integriteitsbureau, integriteitscommissie en 'compliance officer' zijn slechts enkele voorbeelden.

Een apart beleidsdomein met ook een aparte organisatorische verankering lijkt om heel wat redenen een goede manier om integriteit in organisaties te stimuleren.

Ten eerste maakt het duidelijk dat de organisatietop integriteit echt belangrijk vindt en zich daadwerkelijk wil engageren om een beleid te voeren. Het vergroot de kans dat die aandacht van de top blijft bestaan, ook als het eerste enthousiasme is weggezakt.

De structurele verankering zorgt er immers voor, dat er steeds iemand is met de opdracht om op het belang van integriteit te blijven wijzen. Ook op het moment dat iedereen op andere thema's focust, bijvoorbeeld omdat er drastisch moet worden bespaard of eenvoudigweg omdat integriteit als thema niet meer 'hot' is.

Ten tweede maken een apart inhoudelijk beleidsdomein en een aparte organisatorische verankering het mogelijk om instrumenten voor het eerst echt samen te brengen, bijvoorbeeld naar aanleiding van het uitwerken van een integriteitsplan. Dat samenbrengen leidt er op zijn beurt toe dat het beleid veel beter te coördineren is. Initiatieven om een integriteitsbeleid op poten te zetten, leidden er de laatste jaren inderdaad in heel wat organisaties toe dat medewerkers uit verschillende diensten (personeel, financiën, interne controle, communicatie, algemeen beleid) voor het eerst met elkaar in overleg gingen. Zij zochten echt naar synergie tussen de vele instrumenten die er in de praktijk vaak al waren. Het geheel werd meer dan de som van de delen en de impact van het beleid verhoogde substantieel.

Maar, en dat brengt ons bij het derde argument, een apart beleidsdomein en organisatorische verankering helpen niet alleen om bestaande instrumenten beter te coördineren. Het vergroot ook de kans op verbetering van die instrumenten en het ontwikkelen van nieuwe instrumenten. Immers, een integriteitsverantwoordelijke met een duidelijk mandaat op basis van een integriteitsplan heeft ook echt de tijd en expertise om een innovatief beleid te ontwikkelen.

Ondanks die stevige pro-argumenten zijn er ook steeds meer argumenten te horen tegen een te sterke aparte inhoudelijke en organisatorische identiteit voor het integriteitsbeleid.

Ten eerste zijn er uiteraard de personele en financiële meerkosten: de investering in integriteitsverantwoor-

delijken en hun opleiding, de tijdsinvestering van andere medewerkers die betrokken worden bij het integriteitsbeleid, de investering in de instrumenten van integriteitsbeleid zelf en de communicatie erover, etc. Af te vragen is of er geen goedkopere manieren zijn om integriteit in overheidsorganisaties te stimuleren.

Een tweede belangrijk argument betreft de coördinatie met andere beleidsdomeinen. Een apart domein "integriteitsbeleid" kan wel zorgen voor een goede interne coördinatie van de integriteitsinstrumenten onderling, maar vergroot tegelijkertijd wel het risico dat het integriteitsbeleid zich apart ontwikkelt van andere verwante domeinen. Integriteitsbeleid dreigt zo een eigen leven te leiden, met een eigen jargon, eigen modellen en eigen codes. Hierdoor groeit het risico op een geïsoleerd domein naast de traditionele domeinen (zoals personeel en financiën) en recentere domeinen met organisatiebrede ambities (zoals kwaliteitsbeleid of diversiteitsbeleid). In het slechtste geval ontstaat een situatie waarbij de medewerkers op de vloer worden overspoeld door een kakofonie aan, soms zelfs elkaar tegensprekende, instrumenten en begrippen uit allerlei hoeken.

Het derde argument sluit aan bij het tweede. Het is verwant aan kritiek die criminologen vaak formuleren op beleid inzake criminaliteitspreventie. Door te veel de nadruk te leggen op integriteitsbeleid (en dus de onderliggende integriteitsproblemen), loopt men het risico om het probleem te overdrijven en zo het vertrouwen in de integriteit van de overheid te ondermijnen. Dat risico zou nog versterkt worden, doordat ook nieuwe belangen worden gecreëerd dankzij het aanduiden van integriteitsverantwoordelijken. Zo ontstaat immers een groep van professionals (een 'ethics industry'), die er objectief belang bij heeft zoveel mogelijk integriteitsproblemen (uit) te vinden en vervolgens allerlei instrumenten en modellen te ontwikkelen en aan te bieden om die problemen op te lossen.

Een en ander leidde ertoe dat zowel in Nederland als Vlaanderen steeds meer kritische stemmen opgaan om de nog relatief recent verworven aparte inhoudelijke identiteit en organisatorische verankering van integriteitsbeleid ter discussie te stellen. Daar waar aanvankelijk vooral het tweede en derde argument doorwogen, lijkt in deze tijden van crisis en besparingen nu vooral het eerste argument aan belang te winnen. Sommigen vragen zich dan bijvoorbeeld af of het niet volstaat om via een tijdelijk project enkele instrumenten te lanceren en die zoveel mogelijk te integreren in de bestaande beleidsdomeinen. Hiervoor hoeft men dan niet een apart integriteitsbeleid met eigen verankering te creëren. Anderen argumenteren dat integriteit een dimensie is van kwaliteit en dat het dus volstaat hier wat aandacht aan te besteden in het kader van het kwaliteitsbeleid.

Het is dat debat waaraan we hier een bijdrage willen leveren: in welke mate moet integriteitsbeleid een apart beleidsdomein zijn met een eigen organisatorische verankering? Het is daarbij zeker niet de ambitie om een eenduidig en definitief antwoord te geven op deze vraag. Dat is ook niet mogelijk, omdat het antwoord zal verschillen van context tot context. In deze bijdrage formuleren we wel enkele beschouwingen om het debat wat te nuanceren. Ook doen we enkele suggesties om de keuzes in een concrete organisatie te vergemakkelijken.

### Leeswijzer

In de tweede paragraaf verfijnen we de probleemstelling door enkele vooronderstellingen te poneren, die we uitdrukkelijk niet ter discussie stellen in deze bijdrage. In de daaropvolgende paragraaf wordt de rudimentaire beleidstheorie gereconstrueerd, die lijkt te liggen onder de pleidooien voor een aparte identiteit en organisatorische verankering van integriteitsbeleid. De twee daaropvolgende paragrafen gaan kort in op twee aspecten van die beleidstheorie. De vierde paragraaf beschrijft namelijk dat onder het continuüm

‘meer of minder verankering van integriteitsbeleid’ minstens vier subdimensies liggen. Het is belangrijk om die te onderscheiden op het moment dat men concrete keuzes moet maken. De vijfde paragraaf gaat kort in op de hypothese dat meer verankering van integriteitsbeleid leidt tot een betere invulling van de randvoorwaarden voor integriteitsbeleid en dus tot een beter integriteitsbeleid.

## 2. VOORONDERSTELLINGEN

Om misverstanden te voorkomen, is het goed om vooraf te wijzen op een vooronderstelling die uitdrukkelijk niet ter discussie staat. We gaan er in deze bijdrage namelijk vanuit dat ambtelijke integriteit op zich belangrijk is. In elke overheidsorganisatie moet een aantal functies van integriteitsbeleid worden vervuld om dat essentiële doel van een integere overheid dichterbij te brengen. Concreet veronderstellen we dat de organisatie vier functies moet vervullen. We sommen ze op en geven daarbij telkens enkele voorbeelden van mogelijke instrumenten om die functie in te vullen.<sup>[1]</sup>

- Bepalen en definiëren van integriteit
  - Integriteitscode, risicoanalyse, consultatie van medewerkers
- Begeleiden naar integriteit
  - Voorbeeldgedrag van het management, training, eedaflegging, coaching
- Monitoren van integriteit
  - Klokkenuidersregeling, dagelijkse supervisie
- Afdwingen van integriteit
  - Goede en eerlijke tuchtprocedures

De vraag in deze bijdrage is dus niet of een integriteitsbeleid nodig is. Wel is de vraag of en, zo ja, in

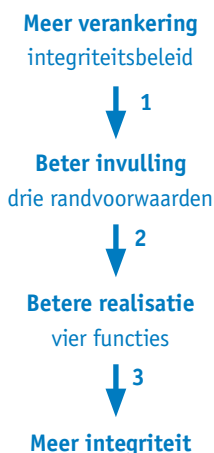
[1] Maesschalck, J., Bertok, J. (2008), *Towards a sound integrity framework: instruments, processes structures and conditions for implementation*, OECD, Paris.



welke mate het een apart inhoudelijk beleidsdomein moet zijn en/of het een eigen organisatorische verandering nodig heeft.

### 3. EEN RUDIMENTAIRE BELEIDSTHEORIE

Onder de argumentatie voor een apart integriteitsbeleid ligt een rudimentaire beleidstheorie. We schetsen deze kort in onderstaand figuur.



*Figuur 1: een rudimentaire beleidstheorie over integriteitsbeleid*

De hypothese is dat meer verankering van integriteitsbeleid leidt (pijl 1) tot een betere invulling van de drie randvoorwaarden. Deze introduceerden we in de inleiding van deze bijdrage al als argumenten voor een sterk integriteitsbeleid: aandacht voor en continuïteit van integriteitsbeleid, coördinatie en expertise. De impliciete hypothese daarbij was immers dat een goede invulling van die randvoorwaarden leidt (pijl 2) tot een betere realisatie van de vier functies van integriteitsbeleid (zie paragraaf 1). De breed gedeelde hypothese is vervolgens dat het realiseren van die functies leidt (pijl 3) tot meer

integriteit. Dit is uiteraard ook de uiteindelijke bedoeling.

Deze beleidstheorie blijft in de praktijk vaak impliciet, maar verdient gezien het belang van het onderwerp en de vele investeringen erin een grondige analyse en wetenschappelijk onderzoek. Die ambitie is uiteraard te groot voor deze bijdrage. Hier beperken we ons tot twee zaken, die respectievelijk in de volgende twee paragrafen aan bod komen. Ten eerste willen we in paragraaf 4 analyseren wat wordt bedoeld met ‘meer verankering van het integriteitsbeleid’ (de variabele helemaal links in bovenstaande figuur). In deze paragraaf wordt ook duidelijk dat onder die dimensie vier subdimensies liggen en dat het belangrijk is die van elkaar te onderscheiden. Paragraaf 5 analyseert vervolgens enkele aspecten van de eerste pijl van het schema: in welke mate is een verankerd integriteitsbeleid echt noodzakelijk, zodat aan de drie vermelde randvoorwaarden wordt voldaan?

### 4. SUBDIMENSIES ONDER ‘MEER OF MINDER VERANKERING VAN INTEGRITEITSBELEID’

Bij discussies over meer of minder verankering van integriteitsbeleid in overheidsorganisaties spelen minstens vier subdimensies een rol. Op elk daarvan kan men voor ‘meer’ of ‘minder’ gaan. Men zal slechts goed geïnformeerde keuzes kunnen maken in concrete omstandigheden als men het onderscheid tussen die verschillende subdimensies voor ogen houdt.

De eerste twee subdimensies liggen voor de hand en zijn hiervoor al uitgebreid besproken: inhoudelijke en structurele coördinatie. Daarnaast zijn er nog twee bijkomende assen, waarop de gradatie van integriteitsbeleid kan variëren. De eerste is de mate waarin die inhoudelijke en structurele coördinatie tijdelijk dan wel permanent is. De tweede is de mate waarin die

coördinatie ook raakt aan instrumenten die integriteit niet als hun hoofddoelstelling hebben, maar er wel een belangrijke impact op kunnen hebben (bijvoorbeeld rekrutering of aankoopbeleid). We gaan kort in op elk van die vier dimensies.

### **Inhoudelijke coördinatie**

De eerste dimensie betreft de mate van onderlinge inhoudelijke coördinatie van de instrumenten van integriteitsbeleid. En, met name de mate waarin het integriteitsbeleid een apart beleidsdomein is naast andere beleidsdomeinen. Hier zijn verschillende gradaties in te onderscheiden. We schetsen kort hoe het integriteitsbeleid er in een organisatie kan uitzien in elk van de vier punten op een continuüm van heel zwakke tot heel sterke coördinatie en identiteit.

1. Behalve de strikt noodzakelijke juridische regelingen zijn er geen daadwerkelijke instrumenten van integriteitsbeleid in de organisatie. Over integriteit als beleidsdomein wordt niet gesproken.
2. Er zijn verschillende instrumenten van integriteitsbeleid aanwezig, maar die worden beschouwd als onderdelen van andere, klassieke horizontale domeinen (bijvoorbeeld: de tuchtprocedure valt onder personeelsbeleid, de regels over belangenconflicten vallen onder financiën, etc.). Ze zijn niet op elkaar afgestemd onder een globaal concept van 'integriteitsbeleid'.
3. Er zijn verschillende instrumenten en er wordt aandacht besteed aan hun onderlinge inhoudelijke afstemming. Dat gebeurt niet onder het label 'integriteitsbeleid' maar onder een ander, doorgaans breder concept zoals 'kwaliteitsbeleid' of 'diversiteitsbeleid'. Er is ook geen echt uitgewerkte visie op integriteit en integriteitsbeleid.
4. Er zijn verschillende instrumenten die op elkaar worden afgestemd onder een apart uitgewerkt concept van integriteitsbeleid en worden gestuurd vanuit een duidelijke visie.

### **Structurele coördinatie**

De tweede subdimensie betreft de mate van structurele coördinatie en de mate waarin het integriteitsbeleid daadwerkelijk verankerd is in de organisatie.<sup>[2]</sup> Ook hier zijn verschillende gradaties te onderscheiden. We nemen als voorbeeld de volgende vijf punten op een continuüm van zwak tot sterk.

1. De integriteitsinstrumenten zitten verspreid over verschillende entiteiten (personeelsdienst, juridische dienst, financiële dienst, communicatiedienst, kwaliteitsdienst) zonder dat de verantwoordelijke diensten hierover overleggen.
2. De verantwoordelijken voor de verschillende instrumenten overleggen informeel met elkaar.
3. De verantwoordelijken overleggen in een formele netwerkvorm (bijvoorbeeld een integriteitscommissie) over de coördinatie van de instrumenten.
4. Een integriteitsverantwoordelijke met een eigen verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid leidt de coördinatie.
5. De integriteitsverantwoordelijke is uitgegroeid tot een echte dienst of echt bureau, dat het beleid voorbereidt en voor een belangrijk deel uitvoert.

### **Tijdelijk of permanent**

De derde subdimensie betreft de mate waarin de inhoudelijke of structurele coördinatie tijdelijk dan wel permanent is. Men kan bijvoorbeeld een tijdelijke projectgroep samenstellen die een integriteitsbeleid uitwerkt, waarna de instrumenten van het integriteitsbeleid worden overgedragen naar bestaande diensten. Of men kan uitdrukkelijk kiezen voor een permanente verankering van het beleid met een eigen beleidscyclus en eigen organisatorische verankering.

---

[2] Hoewel in de praktijk vaak een verband is met de vorige dimensie, hoeft dat niet noodzakelijk het geval te zijn. Een sterke inhoudelijke coördinatie kan samengaan met een zwakke structurele coördinatie en omgekeerd.

## Soorten instrumenten

De vierde subdimensie betreft de soorten instrumenten die men invoert. Daarbij is het nuttig om een onderscheid te maken tussen ‘kerninstrumenten’ van integriteitsbeleid en ‘complementaire instrumenten’.<sup>[3]</sup> De belangrijkste doelstellingen van kerninstrumenten zijn het stimuleren van integriteit en het voorkomen van integriteitsschendingen. Typische voorbeelden zijn codes, integriteitstrainingen of klokkenluidersregelingen. Complementaire instrumenten hebben integriteit niet als hun belangrijkste doelstelling, maar zijn wel belangrijk om de doelstellingen van het integriteitsbeleid te realiseren. Doorgaans zijn deze ondergebracht in andere ondersteunende functies, zoals personeelsbeleid of financieel beleid (rekruteringsbeleid, promotie- en beloningsbeleid, aankoopbeleid, etc.). Hoewel complementaire instrumenten integriteit misschien niet als hoofddoel hebben, zijn ze toch cruciaal. Als bijvoorbeeld bij de rekrutering onvoldoende rekening wordt gehouden met integriteit van de kandidaten of als aankoopprocedures niet fair verlopen, dan zal dit ongetwijfeld een ondermijnende invloed hebben op het globale integriteitsbeleid. Gecombineerd met de vorige subdimensies zijn ook hier gradaties te onderscheiden. Men kan bijvoorbeeld enkel naar inhoudelijke en structurele coördinatie streven voor de kerninstrumenten. Of, men kan ambitieuzer zijn en streven naar een globale benadering waarbij ook afgestemd wordt met complementaire instrumenten. Zowel inhoudelijk (bijvoorbeeld via een alomvattend integriteitsplan dat kerninstrumenten en complementaire instrumenten combineert) als structureel (bijvoorbeeld door een netwerk van vertegenwoordigers uit verschillende diensten onder leiding van een integriteitscoördinator).

Het integriteitsbeleid in een concrete organisatie zal

[3] Maesschalck, J., Bertok, J. (2008), *Towards a sound integrity framework: instruments, processes structures and conditions for implementation*, OECD, Paris.

in de praktijk dus een combinatie zijn van posities op deze vier subdimensies. In deze bijdrage gaan we enkel in op de eerste twee subdimensies. Het is echter evident dat men bij het maken van keuzes in een concrete organisatie de vier subdimensies tegelijk moet overwegen.

## 5. LEIDT VERANKERING VAN INTEGRITEITSBELEID TOT EEN BETERE INVULLING VAN DE RANDVOORWAARDEN VOOR SUCCESVOL INTEGRITEITSBELEID?

Voorstanders van een apart beleidsdomein en organisatorische verankering voor integriteitsbeleid lijken te veronderstellen, dat die leiden (zie pijl 1 in figuur 1) tot een betere invulling van de drie eerder vermelde randvoorwaarden voor een goed integriteitsbeleid. In deze paragraaf gaan we in op die hypothese. Meer bepaald gaan we na of die randvoorwaarden niet zijn in te vullen zonder de, vaak dure, investering in een apart integriteitsbeleid. We bespreken dit voorwaarde per voorwaarde.

### Aandacht voor integriteit en continuïteit

Het is moeilijk voor beleidsvoerders en managers om duidelijk te maken dat zij belang hechten aan integriteit als ze niet minstens een notie van ‘integriteitsbeleid’ als apart beleidsdomein ontwikkelen en niet minstens een of andere vorm van organisatorische verankering ervan voorzien.

Dit geldt in elk geval bij de eerste lancering van een integriteitsbeleid. Een manager die beweert een integriteitsbeleid te voeren, maar niet eens definieert wat hij daarmee bedoelt en ook geen persoon of groep van medewerkers aanduidt om dat te realiseren, geeft eigenlijk het signaal dat hij integriteit niet echt belangrijk vindt.

Iets minder evident is de vraag of de organisatorische verankering noodzakelijk blijft na de eerste lancering. Sommigen menen dat de aandacht voor integriteit en dus de continuïteit van het integriteitsbeleid te handhaven zijn. Ook als de projectgroep die het beleid moest lanceren, is opgeheven en niet is vervangen door een nieuwe structuur. Dit is een empirische vraag die enkel te beantwoorden is op basis van wetenschappelijk onderzoek (bijvoorbeeld gevalstudies in goede of slechte praktijken). Dat laatste is nog schaars, dus het is moeilijk hier uitgesproken stellingen over in te nemen.

Het lijkt echter niet moeilijk om voorbeelden te vinden van organisaties waar met veel enthousiasme een beleid werd gelanceerd, maar nadien de aandacht wegzonk bij gebrek aan medewerkers die zich er nog verantwoordelijk voor voelden. De vraag is of dat probleem onvermijdelijk is of voorkomen kan worden door een betere planning. Het probleem in de praktijk is immers vaak dat het integriteitsbeleid ongemerkt uitdooft zonder dat daar expliciet een beslissing over is genomen. De projectgroep heeft haar initiërende werk gedaan, de integriteitscode is opgesteld, de trainingen zijn gegeven, iedereen is ondertussen met een ander thema bezig en het integriteitsbeleid zakt zachtjes weg in een winterslaap (waaruit het plots kan ontwaken bij een schandaal, een nieuw wetgevend initiatief of een enthousiaste nieuwe chef). Er is echter een situatie in te denken, waarin de lancerende projectgroep al vanaf het begin en op lange termijn nadenkt over de continuïteit van het integriteitsbeleid na haar eigen opheffing. Mogelijk kan op die manier wel de continuïteit worden verzekerd. Zelfs zonder expliciet een integriteitsverantwoordelijke aan te duiden of een andere vorm van organisatorische verankering te voorzien. Dit is echter maar een hypothese, die verder onderzocht moet worden.

Tot slot is het zinvol nog te wijzen op een belangrijke schaduwkant van deze randvoorwaarde. Hoe belang-

rijk aandacht voor en continuïteit van integriteitsbeleid ook zijn, ze vergroten ook de zichtbaarheid van integriteitsproblemen en dus ook het risico op het overdrijven of, in het slechtste geval, zelfs creëren van problemen. Een te grote nadruk op integriteitsproblemen kan immers het vertrouwen van de burgers in de overheid verzwakken. Dit kan op zijn beurt leiden tot dalende motivatie en cynisme bij ambtenaren. Die laatste twee elementen zijn nu net factoren waarvan wordt vermoed, dat die integriteitsschendingen kunnen uitlokken. Dit risico is beheersbaar door beleidsinstrumenten verstandig te doseren en op een doordachte en genuanceerde manier over integriteit te communiceren. Het blijft echter een risico waarvan men zich bewust moet zijn.

### **Coördinatie binnen integriteitsbeleid**

Iedereen die naar een effectief integriteitsbeleid streeft, zal erkennen dat het belangrijk is dat de instrumenten van integriteitsbeleid onderling zijn afgestemd. Een code op zich heeft weinig effect. Een eenmalige training laat weinig blijvende indruk na. Een affichecampagne rond het belang van integriteit wordt snel vergeten. Maar de combinatie van die drie, ingebed in een ruimere strategie en gedragen door het management, maken veel meer kans op succes.

De vraag is in welke mate een apart inhoudelijk beleidsdomein en een aparte organisatorische verankering noodzakelijk zijn om die coördinatie te realiseren. We gaan kort in op beide aspecten.

Wat het aparte inhoudelijke beleidsdomein betreft, is het evident dat een goed gedefinieerd concept van integriteitsbeleid nodig is om een dergelijke inhoudelijke coördinatie mogelijk te maken. Maar dat volstaat niet. Hoe goed de interne coördinatie van het integriteitsbeleid ook mag zijn; als dat niet is afgestemd op andere (vooral horizontale) domeinen, zoals het rekruteringsbeleid, communicatiebeleid of aankoopbeleid, neemt de impact ervan drastisch af.

Meer nog, een sterke onderlinge coördinatie van de instrumenten van integriteitsbeleid (zeker als die ook complementaire instrumenten omvat) kan bestaande instrumenten (zoals rekrutering en aankoopbeleid) losweken van het oorspronkelijke domein waarin ze werden ondergebracht en zo de globale samenhang van het beleid verzwakken. Daarmee is niet gezegd dat het hier om een onvermijdelijk dilemma zou gaan tussen coördinatie binnen integriteitsbeleid enerzijds en coördinatie tussen integriteitsbeleid en andere domeinen anderzijds. In de praktijk blijkt wel dat ze moeilijk te combineren zijn. Als men kiest voor een apart integriteitsbeleid met een sterke inhoudelijke identiteit, moet men zich dus bewust zijn van dit risico.

Zelfs als men aanvaardt dat een apart beleidsdomein 'integriteitsbeleid' belangrijk is om voldoende coördinatie mogelijk te maken, dan hoeft dit zich nog niet automatisch te vertalen naar een aparte structurele verankering. Men kan argumenteren dat integriteitsbeleid perfect is in te passen binnen de bestaande structuur, zonder een aparte integriteitsverantwoordelijke aan te duiden of een apart integriteitsnetwerk uit te bouwen. Het is op het eerste gezicht niet eenvoudig daarvan succesvolle praktijkvoorbeelden te vinden; een meer systematische zoektocht in het kader van wetenschappelijk onderzoek is hier noodzakelijk.

We beperken ons hier tot de nuancerende bedenking, dat er een bijzonder breed gamma bestaat van manieren om integriteitsbeleid organisatorisch te verankeren. Aan de ene kant kan een uitgebouwd integriteitsbureau staan, dat beleid zowel voorbereidt als uitvoert. Aan de andere kant kan het gaan om een werkgroep 'integriteit', samengesteld uit medewerkers met een andere hoofdverantwoordelijkheid. Bij het selecteren uit dit gamma staat men voor een bekend, maar lastig dilemma. Als een dienst of persoon expliciet verantwoordelijk is voor integriteitsbeleid,

vergroot dit het risico dat anderen zich hiervoor minder verantwoordelijk voelen. Dit is uiteraard hoogst problematisch, want een integriteitsbeleid zal alleen effectief zijn als iedereen zich mede-eigenaar voelt. Integriteit krijgt immers uiteindelijk gestalte op de werkvloer door medewerkers die het ook daadwerkelijk belangrijk vinden. Echter, het is evenmin een oplossing om integriteitsbeleid geen plaats toe te wijzen in het organogram vanuit het idee dat iedereen verantwoordelijkheid draagt. Daarbij bestaat immers het bekende risico gevat in de boutade 'als iedereen verantwoordelijk is, voelt niemand zich nog verantwoordelijk'. In de praktijk zal men dus, rekening houdend met de lokale omstandigheden, een positie moeten zoeken tussen deze twee ongewenste uitersten in.

Tot slot is het interessant te focussen op de steeds meer terugkerende vraag: volstaat het niet om integriteitsbeleid gewoon te beschouwen als een dimensie van een ander beleidsdomein, zoals personeelsbeleid, financieel beleid of kwaliteitsbeleid? Dit is een aantrekkelijke optie. Er is geen investering nodig voor de lancering van een nieuw beleidsdomein en de bijhorende structurele verankering. Tegelijkertijd krijgt het integriteitsbeleid toch een duidelijke inhoudelijke en organisatorische plaats. Hierdoor is de coördinatie tussen de integriteitsinstrumenten onderling én tussen integriteitsbeleid en het bewuste beleidsdomein in kwestie verzekerd. Of dit een goede optie is, kan eigenlijk alleen beantwoord worden in een concrete situatie, bij voorkeur op basis van empirisch onderzoek. We wagen het er echter toch op hier al enkele bedenkingen te formuleren.

Het lijkt ons in elk geval geen goed idee om integriteitsbeleid volledig onder te brengen onder een van de klassieke deeldomeinen van intern organisatiebeleid, zoals personeel, financiën of juridische zaken. Een compleet integriteitsbeleid moet immers instrumenten omvatten, die onder deze verschillende domeinen en dus diensten vallen. Als integriteit dus

volledig onder één dienst wordt geplaatst, dan wordt het risico op eenzijdig en slecht gecoördineerd integriteitsbeleid heel groot. Dat risico speelt volgens ons veel minder als men integriteitsbeleid zou plaatsen onder een breder beleidsdomein (en de bijhorende organisatorische verantwoordelijken), zoals 'kwaliteitsbeleid'. Integriteit wordt dan een aspect van kwaliteit en bijvoorbeeld geïntegreerd in het kwaliteitsmodel dat de organisatie hanteert (zoals INK, EFQM of CAF). Binnen een dergelijk domein is men het gewend instrumenten uit verschillende deeldomeinen samen te brengen en op elkaar af te stemmen. Zeker als al geïnvesteerd is in kwaliteitsbeleid en de organisatorische verankering ervan, kan dit een efficiënte optie zijn. Echter, daar waar dit sterke voordelen biedt met het oog op coördinatie, kan dit een belangrijke negatieve invloed hebben op de andere twee randvoorwaarden: aandacht en continuïteit enerzijds en expertise anderzijds. Als integriteit immers wordt beschouwd als slechts een subdimensie van kwaliteit, dreigt het snel te verdrinken in een lange lijst van prioriteiten die allemaal belangrijk zijn vanuit het standpunt van kwaliteitsbeleid. De belangrijke signaalfunctie (wijzen op het belang van integriteit op het moment dat iedereen in de organisatie op iets anders gefocust is) dreigt zo verwaarloosd te worden. Ook de incentive om te investeren in expertise in integriteitsbeleid, dreigt op die manier te verzwakken. Een dergelijk experiment moet dus met de grootste omzichtigheid en veel aandacht voor de potentiële risico's gebeuren.

### **Expertise inzake integriteit en integriteitsbeleid**

Het bestaan van een apart beleidsdomein 'integriteitsbeleid' impliceert ook een apart expertisedomein en dus een incentive voor integriteitsverantwoordelijken om zich hierin te vervolmaken. Dat zal, zo is de verwachting, de kwaliteit en dus de effectiviteit van het integriteitsbeleid versterken. Maar ook hier rijst de vraag of dit ook een daadwerkelijke aparte organisatorische verankering noodzaakt. Is het zo dat medewerkers enkel echt en langdurig zullen investe-

ren in expertise als 'integriteitsbeleid' in hun functiebeschrijving staat? Of zijn er misschien andere, goedkopere manieren denkbaar om voldoende expertise in integriteitsbeleid in de organisatie te verwerven en bij elkaar te brengen? Ook hier zal verder onderzoek van concrete cases meer duidelijkheid verschaffen en inspiratie brengen.

## **6. CONCLUSIE**

In deze bijdrage wilden we vooral aantonen, dat het debat rond meer of minder verankering van integriteitsbeleid een complex debat is. Een debat dat met de nodige nuance moet worden gevoerd. Simplismen moeten absoluut worden vermijden, zoals 'elke investering in verankering van integriteitsbeleid is automatisch goed' en 'het beste integriteitsbeleid is er één dat geen apart beleidsdomein meer is, maar volledig opgenomen is in bestaande beleidsdomeinen'. In plaats daarvan is het zinvol onderscheid te maken tussen vier subdimensies, waarop de verankering van integriteitsbeleid kan variëren. Het is ook belangrijk om vervolgens na te gaan of die verankering inderdaad leidt tot een betere invulling van de genoemde randvoorwaarden (aandacht, coördinatie en expertise) voor een goed integriteitsbeleid en of het dus die investering waard is. Idealiter gebeurt dit door systematisch onderzoek van goede (of eventueel slechte) praktijken. Gezien het gebrek aan dergelijk onderzoek beperkten we ons hier tot enkele tentatieve beschouwingen in verband met twee subdimensies: de inhoudelijke en de organisatorische.

Voor de inhoudelijke dimensie, integriteitsbeleid als een apart beleidsdomein, lijkt het moeilijk om de randvoorwaarden (en dus een integriteitsbeleid) te realiseren zonder minstens een apart concept van 'integriteitsbeleid' te gebruiken en hier communicatie over te voeren, instrumenten voor samen te brengen en op elkaar af te stemmen en expertise over te

verzamelen. Misschien hoeft dat niet per se te leiden tot een eigenstandig groots integriteitsplan, maar de notie van een integriteitsbeleid met eigen doelstellingen en instrumenten lijkt wel een minimum voor elke organisatie.

Wat de structurele verankering van integriteitsbeleid betreft, is het antwoord minder eenduidig. Ten eerste is het uiteraard zo dat er veel mogelijkheden en gradaties zijn van organisatorische verankering. Het is belangrijk om te realiseren dat elke keuze, naast belangrijke voordelen, ook bepaalde risico's met zich meebrengt waartegen men zich het best kan indekken. Het risico op een te grote isolatie van het integriteitsbeleid door een apart integriteitsbureau is bijvoorbeeld te verminderen door het opzetten van een netwerk van integriteitsambtenaren verspreid over de organisatie. Bovendien zal de uiteindelijke keuze voor een of andere vorm van verankering afhangen van de lokale omstandigheden. Tot slot zal het ook afhangen van de fase van invoering van het integriteitsbeleid. Bij de lancering ervan heeft men wellicht een ander soort structurele verankering nodig dan in een latere fase. In elk geval is het zo dat als men beslist de verankering af te bouwen of van vorm te laten veranderen, dit op een weloverwogen manier moet gebeuren. Een scenario waarbij het integriteitsbeleid na een enthousiaste lancering ongemerkt uitdooft omdat niemand er een formele verantwoordelijkheid voor draagt, moet absoluut worden vermeden. Pas als men rekening houdt met dit soort modaliteiten, idealiter geïnspireerd door systematisch onderzoek, zal men in staat zijn goed geïnformeerde beslissingen te nemen over de verankering van het integriteitsbeleid.

*Jeroen Maesschalck is als hoofddocent Strafrechtelijk Beleid en Management verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven.*

# Integriteit moet je or-ga-ni-se-ren

*Interview met Alain Hoekstra, hoofd Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.*

**Op een zonnige ochtend interviewen we Alain Hoekstra in de tuin van het CAOP, aan de Lange Voorhout in het centrum van Den Haag. Hij is het hoofd van BIOS en verricht daarnaast ook wetenschappelijk onderzoek op het gebied van integriteit. Onlangs heeft hij onderzoek gedaan naar het organiseren van integriteit binnen lokale overheden. Hij geeft ons een inkijkje in zijn belangrijkste conclusies.**

Hoekstra vertelt vol enthousiasme over zijn onderzoek waarmee hij probeert een antwoord te vinden op de vraag die hem al langer bezig houdt: hoe kan integriteit worden georganiseerd? "In praktijk is hier weinig over bekend, verbazingwekkend eigenlijk, dat hier de afgelopen jaren nog niet goed over nagedacht is ondanks alle aandacht voor integriteit. Niet alleen binnen de wetenschap, maar ook in de wet- en regelgeving is de organisatiekant een onderbelicht aspect gebleven. De ambtenarenwet bevat bijvoorbeeld geen bepaling over het aanstellen van een integriteitsfunctionaris. Hoe dat komt? Door ons systeem van de gedecentraliseerde

eenheidsstaat hebben overheden veel vrijheid en bepalen zij zelf hoe ze een en ander organiseren en opzetten. Het organisatieaspect", zo vervolgt Hoekstra, "gaat in op de vraag hoe de integriteitsambities van de organisatie kunnen worden gedefinieerd en gerealiseerd, en hoe je de integriteitsfunctie duurzaam inricht via structuren en processen, welke rollen verschillende actoren daarin spelen, en hoe je het beleid documenteert, zichtbaar en toetsbaar maakt voor iedereen binnen en buiten de organisatie."

Voor zijn onderzoek heeft hij, met andere onderzoekers, vertegenwoordigers van



gemeenten geïnterviewd om inzicht te krijgen in de wijze waarop zij hun integriteitsbeleid organiseren. Overheden lijken overigens sterk op elkaar waardoor hij van mening is dat de resultaten en aanbevelingen ook voor andere sectoren kunnen opgaan!

## Integriteitsfunctie

Hoekstra richt zijn onderzoek primair op de integriteitsfunctie, wat iets anders is dan wat wij doorgaans verstaan onder het integriteitsbeleid. “De integriteitsfunctie gaat niet zozeer over de inhoud van het beleid maar juist over het systeem dat het beleid omzet in resultaten. Binnen dit systeem hebben verschillende actoren een verantwoordelijkheid. De spelers die allemaal betrokken moeten worden zijn het topmanagement, personeelszaken, de financiële afdeling, vertrouwenspersonen, het lijnmanagement en natuurlijk de integriteitfunctionaris. Wanneer goed wordt vastgelegd wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van deze spelers, is het duidelijk wat van hen wordt verwacht, en wat men van anderen kan verwachten”.

## Institutionaliseren

“In het onderzoek spreken we over het institutionaliseren van de integriteitsfunctie. Via het expliciet en formeel institutionaliseren van integriteit kan de aandacht en zorg voor integriteit op een duurzame wijze binnen de organisatie worden geborgd. Na het analyseren van de informatie die we uit interviews hebben verzameld, hebben we geconcludeerd dat er een aantal voorwaarden zijn die belangrijk zijn om integriteit goed te kunnen organiseren en inrichten. Dit zijn onder andere de beschikbaarheid van voldoende middelen, expertise en kennis. Er moet ook draagvlak aanwezig zijn binnen de organisatie en de cultuur moet open staan voor het onderwerp. Daarnaast levert een stabiele organisatie meer mogelijkheden om het beleid goed tot uiting te brengen. Een praktische insteek en de aanwezigheid van verantwoordingsstructuren zijn tot slot onmisbaar om ervoor te zorgen dat het beleid beklijft en indien nodig wordt aangepast”.

Uit het onderzoek blijkt dat integriteitsfunctionarissen vaak geen duidelijke taakomschrijving hebben, doorgaans weinig tijd voor integriteit kunnen vrijmaken en niet beschikken over een eigen budget. Adequate integriteitsplannen ontbreken in het merendeel van de organisaties en (afstemmings) overleggen tussen de verschillende actoren die een rol spelen in het integriteitsbeleid vinden slechts spaarzaam plaats. “Een belangrijke constatering uit het onderzoek is dat integriteit formeel en expliciet georganiseerd en geïnstitutionaliseerd moet worden, wil het niet blijven steken in allerhande gefragmenteerde en ad-hoc initiatieven. Dat laat onverlet dat integriteit natuurlijk ook een kwestie is van bijvoorbeeld leiderschap, goed voorbeeldgedrag, cultuur, en bewustwording. Maar een goede organisatie en inrichting van de integriteitsfunctie ondersteunt juist ook die wat ‘zachtere’ kant van integriteit die tegenwoordig zeer in zwang is geraakt en de aandacht voor de wat ‘hardere’ organisatiekant wegdrukt.”

“Wat we vooral in kleine gemeenten hoorden, was dat er eigenlijk niet veel behoefte bestond om integriteit te institutionaliseren. Men wees op begrippen als “vertrouwen” en “sociale controle”. Dergelijke informele mechanismen zijn zeker belangrijk, zoals ik zojuist al aangaf. Punt is echter dat deze begrippen moeilijk concreet te maken zijn, makkelijk vervliegen, en vaak ook een kwestie zijn van individuele voorkeuren en vaardigheden van managers. Je hebt een solide structuur nodig om deze te ondersteu-

nen en de integriteitsfunctionaris heeft daarin een belangrijke rol te vervullen. Ook de rechter kijkt in toenemende mate naar de houvast die een organisatie biedt en naar het integriteitssysteem van de gehele organisatie”.

## Groot versus klein

“Uit het onderzoek bleek dat er duidelijke verschillen bestaan tussen grote en kleine gemeenten. Wettelijke verplichtingen en basisnormen zijn regels die iedere organisatie moet handhaven en implementeren. Het organiseren van het integriteitsbeleid *an sich* lijkt kleine organisaties echter meer moeite te kosten dan grote organisaties. Grote organisaties hebben hun integriteitsbeleid vaker geformaliseerd en hebben een medewerker aangesteld die hier full-time beschikbaar voor is. Kleinere gemeenten kiezen juist vaak voor de informele aanpak. De achterliggende gedachte hierbij is dat de organisatie klein is, waardoor misdragingen waarschijnlijk eerder bekend worden. Anderzijds komt deze houding ook voort uit het feit het moeilijk is om integriteit goed vorm te geven als er niet voldoende mankracht en budget voor beschikbaar is.”

## Er is hoop

Hoe kunnen kleine organisaties dan toch een goed en stabiel integriteitsbeleid voeren als ze weinig tijd en energie kunnen vrijmaken om het vorm te geven en te formaliseren? “Daarvoor hebben we interessante oplossingen gezien. We hebben bijvoorbeeld organisa-

ties gezien die integriteit via een interne projectgroep organiseren. Een dergelijke projectgroep bundelt de krachten van verschillende mensen en expertises binnen de organisatie. Verschillende mensen voelen zich betrokken bij het onderwerp en dragen een steentje bij. Op deze manier wordt het concreet en praktisch toepasbaar. Daarnaast zijn er ook organisaties die zich aangesloten hebben in regionale samenwerkingsverbanden. Op deze manier kunnen organisaties ervaringen uitwisselen en gezamenlijk beleid en instrumenten ontwikkelen. Door slim te organiseren kan men relatief eenvoudig van elkaar leren. Dit sluit ook aan op de wens van de kleinere gemeenten dat ze liever niet van bovenaf krijgen opgelegd waar ze zich aan moeten houden. Liever ontwikkelen ze stap voor stap hun integriteitsbeleid, al lerende van elkaar. Zeker ten tijde van bezuinigingen is hier veel voor te zeggen.”

## Lessen

Ter afsluiting van het interview vragen we Hoekstra een aantal lessen te formuleren voor de verschillende spelers die hij heeft gedefinieerd.

Zijn eerste les richt zich op het topmanagement: “Integriteit gaat niet vanzelf. Je moet het organiseren, dus als topmanagement moet je ervoor zorgen dat er genoeg ambitie, mensen en middelen beschikbaar zijn”.

De tweede les richt zich op het lijnmanagement: “Gebruik de integriteitscoördinator; durf deze te be-

naderen en te betrekken. Laat je inspireren door zijn/haar kennis en ideeën en leer hiervan”.

Voor de integriteitcoördinator heeft hij meerdere lessen:

- “Stel een integriteitsplan op en leg daarin de visie van de organisatie op integriteit vast, formuleer heldere doelstellingen, hoe je de effecten wilt meten, welke actoren daarin een verantwoordelijkheid hebben en hoe je rapporteert;
- Geef doorlopend steun aan de lijnmanagers, en houdt het topmanagement op de hoogte van de vorderingen;
- Hou de urgentie vast; één keer aandacht besteden aan het onderwerp is niet genoeg, het moet constant op de agenda blijven”.

### **Auteurs**

*Suzanne Verheij is als beleidsmedewerker verbonden aan Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

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

# DE VERTROUWENS- PERSOON INTEGRITEIT IN SPAGAAT

## 1. INLEIDING

Veel overheidsorganisaties hebben op grond van hun klokkenluidersregeling een vertrouwenspersoon Integriteit (VPI) aangesteld. Deze klokkenluidersregelingen zijn bij de meeste overheidsorganisaties gebaseerd op de klokkenluidersregeling van het Rijk en de Politie. De VPI heeft volgens deze regeling een belangrijke, maar ook gecompliceerde rol. Waar de klokkenluidersregeling zich vooral richt op de (rechts)positie van de melder, bekijken wij in dit artikel de klokkenluidersregeling vanuit het gezichtspunt van de VPI. Wij zien dan drie problemen die de VPI mogelijk in een spagaat kunnen brengen.

### **De spagaat**

Een eerste probleem vormt de vertrouwelijkheid die de naam ‘vertrouwenspersoon’ impliceert, maar waaraan in het geval van de VPI grenzen zijn. De VPI is vaak geneigd in gesprekken absolute vertrouwelijkheid/geheimhouding te beloven, terwijl dit niet in alle gevallen mogelijk is. In dit artikel werken wij uit in welke gevallen deze vertrouwelijkheid onder druk komt te staan. Een tweede reden tot de spagaat zijn de zogenaamde ‘vertrouwelijke meldingen’, waarbij de VPI de identiteit van de melder beschermt. Hierdoor kan de VPI in een positie komen te staan tussen de melder en de onderzoekers van de melding. Ook dit kan de VPI voor dilemma’s plaatsen. Het laatste probleem dat we bespre-

ken, is echter het belangrijkste. Volgens de klokkenluidersregeling heeft de VPI twee belangrijke rollen. Hij is zowel adviseur en klankbord voor de melder als het meldpunt bij integriteitschendingen. De VPI ontvangt dan de meldingen en geleidt deze door naar het bevoegd gezag. Deze verschillende rollen kunnen een rollenconflict voor de VPI opleveren. Onder dit rollenconflict ligt ook een belangenconflict verscholen. Eigenlijk dient de VPI twee partijen; de melder en de organisatie. Hij is aangesteld om de melder te adviseren en bij te staan. Zo behartigt hij het belang van de melder, maar zorgt hij ook dat meldingen bij het bevoegd gezag komen voor onderzoek. Op deze wijze dient de VPI het organisatiebelang. De belangen van de melder kunnen echter soms tegenover die van de organisatie komen te staan, waardoor de VPI in een spagaat kan komen. Deze combinatie van de twee verschillende rollen – het adviseren van de ambtenaar én het in ontvangst nemen van meldingen – in één functie levert dilemma's op voor de VPI. Deze dubbelrol kan drempelverhogend werken en tijdens het gesprek een lastige situatie opleveren voor beide gesprekspartners.

De diverse aspecten van de problemen met de vertrouwelijkheid, meldingen en vertrouwelijke meldingen werken we hierna uit. Eerst beschrijven we echter ter introductie de herkomst en intrede van de VPI.

## 2. INTREDE VPI

De VPI deed zijn intrede in 2001 in de eerste klokkenluidersregeling die gold binnen de publieke sector, namelijk die voor rijksambtenaren.<sup>[1]</sup> Sinds 1 mei 2003 zijn de sectoren Rijk, Defensie, Politie, Provincies, Gemeenten en Waterschappen op grond van de Ambtenarenwet verplicht om een klokkenluidersregeling te hebben.<sup>[2]</sup> In maart 2006 is een in opzet eensluidende

[1] Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (Staatscourant 2000, 243).

[2] Artikel 125 quinquies, eerste lid, onder f Ambtenarenwet.

regeling voor de sectoren Rijk, Politie en Defensie opgenomen in de rechtspositieregelingen die op deze sectoren van toepassing zijn. De andere sectoren hebben klokkenluidersregelingen die grotendeels hetzelfde zijn. Hierin geldt ook de verplichting om een VPI aan te stellen.

De VPI is dus, hoewel zijn aanstelling niet wettelijk verplicht is, inmiddels een bekende figuur binnen de overheid. Eind 2009 is de klokkenluidersregeling voor de sectoren Rijk en Politie vervangen naar aanleiding van de evaluatie van de klokkenluidersregeling binnen de publieke sector.<sup>[3][4]</sup> De koepelorganisaties van de provincies, gemeenten en waterschappen brachten ook nu weer hun klokkenluidersregelingen hiermee in lijn (of hebben dit toegezegd). Daardoor blijven de klokkenluidersregelingen binnen de publieke sector grotendeels gelijk, net als de taken en verantwoordelijkheden van de VPI.

Voor het vervolg van dit artikel gaan we uit van de nieuwe klokkenluidersregeling, die geldt voor de sectoren Rijk en Politie. Daarbij gebruiken wij niet meer de benaming 'klokkenluidersregeling', maar de veel betere wettelijke term 'meldprocedure'. Een medewerker van een organisatie wordt immers pas klokkenluider als hij extern (vaak bij de pers) de klok luidt over de interne misstanden. Een meldprocedure probeert echter juist meldingen intern (bij de eigen organisatie) te stimuleren, door de ambtenaar de interne weg te wijzen om zijn melding te doen.

## 3. ROLLEN VAN DE VPI EN DE VPO

Vaak krijgen wij de vraag wat nou precies de taken en rollen van een VPI zijn. Wat doet een VPI wel en wat niet? Waar liggen de grenzen van zijn functie? Een

[3] Besluit melden vermoeden van misstanden bij Rijk en Politie (Stb. 2009, 572).

[4] Eindrapport evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector, april 2008.

andere belangrijke vraag is wat het verschil is met de vertrouwenspersoon Ongewenste Omgangsvormen (VPO), die aangesteld is voor klachten over pesten, intimidatie, discriminatie en (seksuele) intimidatie. Zijn er verschillen tussen beide vertrouwenspersonen en zijn de functies te combineren door hiervoor één vertrouwenspersoon aan te stellen?

De VPI wordt vaak gezien als het ‘halfbroertje’ van de VPO, waardoor veel organisaties de integriteitstaak onderbrengen bij de al aanwezige VPO. De vertrouwenspersoon krijgt dan een dubbel werkgebied, namelijk voor ongewenste omgangsvormen en voor integriteitszaken. In de praktijk komen we geregeld tegen dat de VPO's zonder omhaal te horen krijgen dat ze voortaan tevens VPI zijn. Dit lijkt een logische en voor de hand liggende stap; door de terminologie en globale taakbeschrijving lijkt het alsof de werkzaamheden ‘meer van hetzelfde zijn’. Bovendien is een (kleinere) organisatie soms al blij dat ze überhaupt een vertrouwenspersoon hebben. De vraag is echter of deze functies wel zo gelijksoortig zijn als kennelijk vaak wordt aangenomen. Hiervoor bekijken we de achtergrond en taken van beide vertrouwenspersonen.

### De VPO

De VPO bestaat al sinds de jaren tachtig en kwam voort uit de vrouwenbeweging. Het consulteren van deze vertrouwenspersoon was oorspronkelijk bedoeld voor vrouwen die te maken hadden met seksuele intimidatie op de werkvloer. Tegenwoordig is de VPO er voor klachten over vormen van psychosociale arbeidsbelasting, zoals deze in de Arboret zijn opgesomd. Te weten: pesten, discriminatie, (seksuele) intimidatie of agressie. De VPO is vaak het eerste aanspreekpunt voor de medewerker. Hij luistert, geeft advies, verwijst zo nodig door en begeleidt de medewerker in het uiterste geval bij het indienen van een formele klacht. Bij sommige organisaties heeft de VPO ook een bemiddelende rol. De medewerkers die zich tot een VPO wenden, zijn nagenoeg altijd zelf het slachtoffer van een of meer ongewenste omgangsvormen. Het is voor de VPO dan

ook belangrijk over een groot empathisch vermogen te beschikken. Uit onderzoek bleek dat de meeste gesprekken bij een VPO niet leiden tot het indienen van een formele klacht. In veel gevallen biedt een formele klacht ook niet de grootste kans tot oplossing van het probleem voor de klager. De rol van steun en toeverlaat en bemiddelaar is voor de VPO in dit proces de meest voorkomende. Daarbij is het de medewerker die de regie in handen heeft en het proces bepaalt. Als de medewerker alleen zijn verhaal kwijt wil en verder niets wil doen, dan heeft de VPO dit te respecteren. Alles wat de VPO ter ore is gekomen, kan – behoudens zeer uitzonderlijke en ernstige gevallen zoals moord, doodslag of verkrachting – vertrouwelijk blijven. <sup>[5]</sup>

### De VPI

De VPI is ingesteld om de ambtenaar een laagdrempelige mogelijkheid te bieden om zijn vermoeden van een misstand te bespreken en/of te melden. Volgens de (nieuwe) meldprocedure<sup>[6]</sup> heeft de VPI de volgende (hoofd)taken.<sup>[7]</sup>

- Een ambtenaar op diens verzoek adviseren over een melding.
- De hoogste ambtelijke leidinggevende (onverwijld) informeren over een melding.

[5] Artikel 160 Wetboek van Strafvordering: Ieder die kennis draagt van een der misdrijven omschreven in de artikelen 92–110 van het Wetboek van Strafrecht, in Titel VII van het Tweede Boek van dat Wetboek, voor zoover daardoor levensgevaar is veroorzaakt, of in de artikelen 287 tot en met 294 en 296 van dat wetboek, van menschenroof of van verkrachting, is verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar.

[6] Artikel 8 van het Besluit melden vermoeden van misstanden bij Rijk en Politie (Stb. 2009, 572).

[7] De genoemde taken van de VPI in de toelichting van de meldprocedure kunnen overigens (veel) verder gaan dan het alleen het adviseren van de melder en het doorgeven van de melding. Volgens de toelichting kan de VPI een belangrijke rol vervullen in het proces van integriteitsbewustwording, advisering en het voorkomen en bestrijden van integriteitsinbreuken. In dit artikel laten we deze brede taakopvatting buiten beschouwing.

- Het bevoegd gezag en de hoogste ambtelijke leidinggevende adviseren over vermoedens van misstanden. In de praktijk zal de VPI vooral gesprekken hebben met ambtenaren, die zich tot hem wenden als zij een vermoeden hebben van een misstand of integriteitschending. In dit soort gesprekken heeft de VPI een duidelijk andere rol dan de VPO. Ten eerste omdat de ambtenaar – anders dan de geïntimideerde – niet het slachtoffer is, maar vaak (slechts) een getuige van een integriteitschending. De ambtenaar zelf is in dat geval niet direct onrecht aangedaan, maar de organisatie is het slachtoffer. De ambtenaar was er bijvoorbeeld getuige van dat een collega-ambtenaar heeft gestolen, zijn macht heeft misbruikt ten opzichte van een burger of steekpenningen heeft aangenomen. De organisatie heeft er alle belang bij dat dit soort misstanden worden gemeld en aangepakt. Dat brengt met zich mee dat de ambtenaar de regie al snel kwijt is. Later in dit artikel werken we nader uit, dat de ambtenaar in bepaalde gevallen verplicht is om te melden. Als eenmaal melding is gedaan, dan is het verder aan de organisatie om stappen te ondernemen. Wordt er al dan niet een onderzoek ingesteld? Wordt aangifte gedaan bij politie/justitie? Bij deze beslissingen wordt de mening van de melder niet gevraagd. De VPI moet de ambtenaar, gelet op het voorgaande, voornamelijk inhoudelijk goed voorlichten en adviseren. Om dit te kunnen, moet de VPI gedegen kennis hebben van de meldprocedure op grond waarvan misstanden kunnen of moeten worden gemeld. Een melder zal ook willen weten wat voor (strafrechtelijke) consequenties een melding heeft voor hem en/of degene over wie hij meldt. Ook zal hij willen weten hoe een onderzoek verloopt. Daarnaast moet de VPI aanverwante regelingen kennen, die binnen de organisatie gelden op het gebied van integriteit. Bijvoorbeeld een eventuele gedragscode. De VPI moet weten wanneer en naar wie hij moet doorverwijzen. Ook moet hij weten wanneer er moet worden opgeschaald naar het bevoegd gezag en/of politie/justitie.

#### **VPI versus VPO**

De VPO dient voornamelijk over empathische vaardigheden en een luisterend oor te beschikken. Hij kan naast de ambtenaar gaan staan om hem te steunen. Van de VPI wordt echter voornamelijk goede inhoudelijke kennis en advisering verwacht. Hij zal in bepaalde gevallen zelfs tegen de wil van de ambtenaar moeten handelen c.q. melden. Vanzelfsprekend dient ook de VPO op de hoogte te zijn van alle relevante regelingen voor een goed advies en dient ook de VPI te beschikken over empathische kwaliteiten. Maar, de rol van de VPI is duidelijk anders dan die van de VPO.

## **4. DE VPI EN MELDINGEN**

De VPI krijgt volgens de meldprocedure twee belangrijke rollen toebedeeld. De eerste is de vertrouwensrol van adviseur en sparringpartner; de tweede is die van vertrouwelijk meldpunt. Als ambtenaren een mogelijke misstand vermoeden, moeten zij dit intern kunnen melden zodat dit opgepakt kan worden. Daarnaast is het van belang dat ambtenaren een adviseur/sparringpartner hebben waar zij terecht kunnen met vragen over de integriteit van zichzelf, collega's of de organisatie. Op het eerste gezicht lijkt het praktisch deze rollen in één functie te combineren. Dit zijn echter twee geheel verschillende rollen, die soms lastig te combineren zijn.

#### **Vragen van ambtenaren**

De ervaring leert dat niet alle gesprekken van een vertrouwenspersoon met een 'ambtenaar' een potentiële melding betreffen. Dit geldt voor zowel de VPO als de VPI. Waar het gaat over integriteit, komen ambtenaren ook met andersoortige vragen en dilemma's bij de vertrouwenspersoon. Zaken die niet (direct) leiden tot een melding of daarvoor niet in aanmerking komen. Er komen bijvoorbeeld vragen over de regels. 'Ik heb een geschenk/uitnodiging gekregen, mag ik deze aannemen?' Ambtenaren benaderen vertrouwenspersonen

ook met problemen die wel de integriteit in ruime zin betreffen, maar geen misstand zijn. 'Is de manier waarop mijn collega me benadert wel integer?' Een ander veelvoorkomend bespreekpunt is omgangsproblemen met de leidinggevende. Medewerkers hebben dan zelf vaak het idee dat er een integriteitsprobleem is, maar geregeld betreft het (ook) een arbeidsconflict.

Dan zijn er ook nog de gesprekken die een vermoeden van een integriteitschending betreffen waarover de ambtenaar een vertrouwelijk gesprek wil voeren met de VPI, voordat hij besluit om een formele melding te doen. Hierbij komen vragen aan de orde als 'Is dit eigenlijk wel een integriteitschending of misstand?', 'Moet ik het melden?', 'Heb ik wel voldoende bewijsmateriaal?', 'Hoe gaat dan het verdere proces?', 'Wat is mijn rol bij het onderzoek?', 'Bestaat de mogelijkheid tot represailles van de 'verdachte' of organisatie?' en 'Wat gebeurt er met de verdachte?'. Voordat een ambtenaar overgaat tot het doen van een melding, gaat hier vaak een heel proces aan vooraf. Een proces van twijfelen, informeren, sparren, wikken en wegen, overleggen, etc. Uit onderzoek van de Vrije Universiteit blijkt dat melders vaak zeer grote twijfels hebben voordat zij een melding doen. Ook blijkt dat er tijdens het meldproces veel behoefte is aan ondersteuning.<sup>[8]</sup> Een melding heeft grote gevolgen, ook voor de melder. De VPI is de meest aangewezen persoon om hierbij ondersteuning te leveren.

### Onderzoeksfase

Op het moment echter dat de ambtenaar besluit daadwerkelijk melding te doen van zijn vermoeden, dan vangt in feite de onderzoeksfase aan. Wanneer een ambtenaar een melding doet, is bijvoorbeeld van belang of de melding wel betrouwbaar is. Dit vergt een kritische houding van degene die de

melding inneemt. Dit strookt echter niet met de adviseursrol, die de VPI ten opzichte van de ambtenaar heeft ingenomen. Het is ook een vak om een melding te concretiseren en subjectieve elementen eruit te filteren. Kortom, een professionele intake van de melding vergt een andere insteek. Hiervoor is ook andere expertise vereist. Hier valt tegen in te brengen, dat de VPI de melding alleen hoeft door te geven. Maar zeker wanneer de VPI de enige is die de identiteit kent van de melder, dan rust op de schouders van de VPI een belangrijke taak met betrekking tot de kwaliteit van de melding. Is de melding namelijk van 'slechte kwaliteit' voor de onderzoekers, dan kan dit betekenen dat onderzoek daardoor niet mogelijk is (zie verder onder paragraaf 6). Het is erg verwarrend voor zowel de VPI als de melder wanneer de VPI beide rollen moet vervullen. Tijdens een gesprek kunnen plots de rollen verwisselen. De VPI moet dan zijn 'adviespet' afzetten en zijn 'meldpet' opzetten. Ook voor het vervolgtraject is deze vermenging van rollen niet alleen onzuiver, maar ook onwenselijk.

## 5. DE VPI EN DE VERTROUWELIJKHEID

Vertrouwenspersonen Integriteit zijn vooral aangesteld voor gesprekken met ambtenaren, die een vermoeden van misstand willen bespreken of melden. De term 'vertrouwenspersoon' zet echter zowel de eventuele ambtenaar als de VPI zelf op het verkeerde been, omdat de grenzen van de vertrouwelijkheid die de VPI kan bieden soms al snel zijn bereikt. De VPI loopt het risico in een spagaat te komen. Enerzijds tussen zijn wens om vertrouwelijkheid te bieden aan de ambtenaar en anderzijds tussen (wettelijke) verplichtingen die op gespannen voet staan met vertrouwelijkheid.

De praktijk leert dat de ambtenaar die zich tot de VPI wendt van het volgende uitgaat: wat hij met deze

[8] De Graaf, G. 2008, 'Wat valt er over melden te melden', in *Bestuurswetenschappen* nr. 2.



vertrouwenspersoon bespreekt, is vertrouwelijk. De informatie gaat alleen naar anderen als de ambtenaar hiertegen geen bezwaar heeft. Deze verwachting geldt zowel voor de VPI als de VPO. Dit is gerechtvaardigd, gelet op de term vertrouwenspersoon. De praktijk leert ook dat de VPI's zelf menen, dat zij vertrouwelijkheid kunnen en moeten bieden. In onze trainingssessies met VPI's belooft menig VPI (vooraf) vertrouwelijkheid over alles wat besproken gaat worden. De overweging hiervoor is vaak om de ambtenaar op zijn gemak te stellen, aangezien de meeste ambtenaren een hoge drempel ervaren om mogelijke misstanden bespreekbaar te maken. De VPI kan deze absolute vertrouwelijkheid echter niet bieden. Ons advies is dan ook om deze absolute vertrouwelijkheid niet te beloven in een gesprek. In twee gevallen komt de vertrouwelijkheid van het gesprek namelijk onder druk te staan. Bij ernstige misstanden en bij misdrijven zoals bedoeld in artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering (verder korthedshalve: ambtsmisdrijven).

### Meldprocedure

De meldprocedure gaat in beginsel uit van de mogelijkheid voor een ambtenaar om een (vermoeden van) misstand te melden. Er geldt geen meldplicht; melden is een vrijwillige aangelegenheid. De ambtenaar kan zijn vermoeden bespreken met de VPI en hem advies vragen. Het is uiteindelijk de ambtenaar die de keus maakt of hij een formele melding wil doen van zijn vermoeden of niet. Zoals ook bij klachten over ongewenst gedrag, kan de VPI de ambtenaar stimuleren te melden. Als die er echter uiteindelijk voor kiest niet te melden, dan houdt het in principe daarmee op. In de toelichting van de meldprocedure is echter bepaald, dat op de ambtenaar die het vermoeden heeft van een ernstige misstand wel de verplichting rust om deze te melden. Er is dus een gradatie aangebracht in de soorten van misstanden. Een deel *kan* gemeld worden en een deel *moet* gemeld worden. Wanneer een misstand ernstig genoeg is om te moeten melden, wordt in de toelichting verder niet uitgewerkt. Dit

maakt het erg lastig voor zowel de ambtenaar als de VPI.

Sommige misdrijven gepleegd door ambtenaren worden zo ernstig gevonden, dat de wetgever heeft bepaald dat van een ambtenaar verwacht mag worden dat hij dit niet voor zich houdt als hij weet heeft van een dergelijk ernstig feit. Het gaat dan bijvoorbeeld om een ambtenaar die geld verduistert of steekpenningen vraagt en/of aanneemt, een zedenrechercheur die zich bezighoudt met kinderporno of een politieagent die zich tijdens een huiszoeking schuldig maakt aan diefstal.<sup>[9]</sup> Als de ambtenaar en VPI een vermoeden van een misstand bespreken die op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering een (ambts) misdrijf betreft, dan is er in ieder geval sprake van een meldplicht. Op grond van dit wetsartikel zijn ambtenaren verplicht om van een dergelijk misdrijf aangifte te doen bij politie/justitie. De koninklijke weg is dat de ambtenaar een vermoeden van een ambtsmisdrijf intern meldt op grond van de meldprocedure. Het is niet wenselijk dat de melder meteen zelf aangifte gaat doen bij politie of justitie. Het bevoegd gezag kan zo eerst de melding beoordelen, eventueel nader onderzoek verrichten en dan eventueel zelf de aangifte verzorgen.

[9] Artikel 162 Wetboek van Strafvordering: Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betrekkelijke stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren,  
a. indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, danwel  
b. indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel  
c. indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.

## Dilemma

Voor de VPI ontstaat een dilemma wanneer de ambtenaar het met de VPI besproken vermoeden niet wil melden, terwijl dit volgens de regels wel moet. Het kan zijn dat de ambtenaar alleen met de VPI van gedachten wilde wisselen of stoom wilde afblazen en geen formele melding wil doen, omdat hij dit (bijvoorbeeld) niet aandurft. De VPI is nu door de ambtenaar al wel op de hoogte gesteld van het vermoeden van een misstand. Op de VPI, zelf ook ambtenaar in de meeste gevallen, rust dus óók de verplichting om (ambts)misdrijven te melden. Wat moet de VPI nu doen? Uiteraard zal de VPI de ernst van de misstand met de ambtenaar bespreken. Ook zal hij het belang van de organisatie om hier wat aan te kunnen doen benadrukken en zodoende de ambtenaar aansporen toch te melden. Maar wat als de ambtenaar blijft volharden in een weigering om dit te doen en hier wellicht ook goede redenen voor heeft? Zo kan de ambtenaar bijvoorbeeld (soms terecht) bang zijn voor represailles. Het spreekt voor zich dat het vertrouwen tussen de ambtenaar en de VPI ernstig wordt geschaad, wanneer de VPI besluit om de vernomen informatie tegen de wil van die ambtenaar toch door te melden. De VPI kan de melding overigens doen zonder de naam van de oorspronkelijke 'melder' te noemen, maar de vertrouwensbreuk is een feit. Het niet noemen van de identiteit van de ambtenaar in kwestie biedt overigens niet in alle gevallen soelaas, omdat soms direct al duidelijk is wie de melding moet hebben gedaan.

## 6. DE VPI EN VERTROUWELIJKE MELDINGEN

In de nieuwe meldprocedure is geregeld dat melden bij de VPI kan en dat dit in beginsel vertrouwelijk gebeurt. Volgens de meldprocedure is vertrouwelijk melden de regel. Alleen als de melder expliciet aangeeft dat hij openlijk wil melden – dus dat bekend mag zijn dat hij degene is die de melding heeft gedaan – mag

de VPI de identiteit van de melder bekendmaken. Vertrouwelijk melden bij de VPI houdt in dat de identiteit van de melder wel bekend is bij de VPI, maar verder in de organisatie onbekend blijft. De VPI informeert de hoogst ambtelijke leiding over de melding, maar geeft daarbij niet aan wie de melding deed. Achterliggende gedachte van de keuze om het vertrouwelijk melden bij de VPI mogelijk te maken, is dat de melder niet voor niets naar de VPI gaat. De melder kiest ervoor geen openlijke melding te doen bij zijn leidinggevende of diens naast hogere, omdat hij dit kennelijk onveilig vindt. De VPI kan de vertrouwelijkheid overigens niet garanderen, wanneer de misstand tevens een ambtsmisdrijf betreft. In dat geval geldt een aangifteplicht en zal de melder informatie moeten verschaffen in het kader van het strafrechtelijke onderzoek.<sup>[10]</sup> In het vervolg van dit artikel gaan we er vanuit dat het risico bestaat dat de ambtenaar ervoor kiest om maar niet te melden, wanneer de mogelijkheid van vertrouwelijk melden binnen een organisatie ontbreekt. En als de misstand niet wordt gemeld, dan wordt de organisatie de mogelijkheid onthouden om een einde te kunnen maken aan de vermoedelijke misstand.

### Vertrouwelijk versus anoniem

Een vertrouwelijke melding is geen anonieme melding. Bij een anonieme melding is de melder voor iedereen onbekend, ook voor de VPI (bijvoorbeeld door melding via een niet ondertekende brief). Aan anonieme meldingen kleven grote nadelen.<sup>[11]</sup> Het grootste nadeel is dat er geen contact mogelijk is tussen melder en onderzoekers. Dit heeft als gevolg dat

[10] Alex Belling, "Klokkenluidersregelingen: nuttig maar niet afdoende", Een reactie', in: Karssing en Zweegers (red.), 2009, *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag: CAOP

[11] Kees Groot, 'Intern onderzoek naar integriteitschendingen', in: De Koningh en Van de Wouw (red.), 2006, *Handboek Integriteit, Ervaringen uit de praktijk en achtergronden*, Assen: Van Gorcum

de melding niet optimaal te toetsen is, wat uit het oogpunt van zorgvuldigheid is vereist. Vaak is immers aanvullende informatie nodig, waarover alleen de melder beschikt, om te beslissen of er wel een onderzoek gestart moet worden en/of de betrouwbaarheid van de melding/melder te achterhalen.

In het geval van een vertrouwelijke melding kan het gemis aan de benodigde aanvullende informatie – anders dan bij anonieme meldingen – worden opgelost door de VPI in te schakelen als intermediair. De benodigde aanvullende informatie is immers via de VPI bij de melder op te vragen.

Aan het inschakelen van de VPI om de melding te verhelderen, kleven echter wel nadelen. Ten eerste bevindt de melding zich dan, zoals hiervoor aange-stipt, in de onderzoeksfase. Het is ongewenst dat de VPI in deze fase een rol heeft. Als we dit bezwaar even parkeren, dan is het mogelijk dat de VPI als intermediair eraan kan bijdragen dat een melding wordt verduidelijkt en zo een door de organisatie gewenst onderzoek kan plaatsvinden. Dat is dan mooi meegenomen. Alle partijen dienen zich te realiseren dat de VPI er bij een vertrouwelijke melding als vertrouwenspersoon in eerste instantie is voor het welbevinden en de bescherming van de melder. De VPI zal zich bij het vervullen van de rol als intermediair terughoudend moeten opstellen. Ook moet hij zowel richting organisatie als melder transparant zijn over zijn rol. Dit betekent dus soms, dat niet alle informatie doorgegeven kan of zal worden. Ten tweede zijn de onderzoekers gebaat bij gedetailleerde informatie over de melding en de melder. 'Wat heeft de melder precies gehoord of gezien?', 'Heeft de melder het zelf gezien/gehoord en waar bevond de melder zich dan?', 'Waren er nog andere getuigen en zo ja wie?' en 'Zijn de redenen om te melden wel integer?' Beantwoording van dit soort vragen van onderzoekers kan er mogelijk (onbedoeld) toe leiden, dat de melder toch te identificeren is. Het is de vraag of de VPI – als leek op het gebied van onderzoek –

hier scherp genoeg op let en kan letten. Als de VPI de rol van intermediair op zich neemt, heeft hij dan de verantwoordelijkheid ervoor zorg te dragen dat door de gevraagde aanvullende informatie niet alsnog de identiteit van de melder bekend wordt? De melder kan hier wel eens vanuit gaan. De vraag is of de VPI zich dit voldoende beseft.

De VPI moet als hij bij een melding wordt gevraagd een bemiddelende rol op zich te nemen, deze zeer zorgvuldig uitvoeren om de vertrouwelijkheid van de melder te bewaken. Vragen om informatie moeten goed worden gewogen. Ook moet worden beoordeeld of de identiteit van de melder beschermd blijft. Het is van belang dat zowel de organisatie (onderzoekers) als de VPI zich bewust is van hun verschillende belangen, rollen en verantwoordelijkheden waar het de melding aangaat en zij elkaars grenzen respecteren.

## 7. CONCLUSIE

Hiervoor stipten we een drietal problemen aan in de functievervulling van de VPI volgens de (nieuwe) meldprocedure. De combinatie van de rollen adviseur en meldpunt kan lastige dilemma's opleveren voor zowel de melder als de VPI. De VPI kan geen absolute vertrouwelijkheid beloven en moet soms zelfs verplicht tegen de wensen van de melder ingaan. Daarnaast kunnen ook de vertrouwelijke meldingen (waarbij de identiteit van de melder alleen bekend is bij de VPI, verder bij niemand) de VPI voor problemen stellen.

Belangrijkste oorzaak van deze spagaat voor de VPI is de combinatie van de adviesrol (voor de melder) en de meldrol (voor de organisatie). De verschillende rollen van de VPI komen tegenover elkaar te staan. Hierdoor komen ook de soms tegenstrijdige belangen van de melder en de organisatie tegenover elkaar te staan. Het gevolg is dat de VPI in een lastig parket wordt gebracht.

Bij de VPO is dit anders. De VPO is er in beginsel al-

leen voor de melder of hier 'klager'. Hij heeft namelijk slechts één rol, adviseur en sparringpartner voor de klagende collega (in bijna alle gevallen geheel vertrouwelijk). De VPO ondersteunt de melder en heeft geen rol naar de organisatie. Als een klager besluit een officiële klacht in te dienen, dan neemt de klachtencommissie het over. Daar wordt de klacht ingediend en daar wordt deze onderzocht. Deze functiescheiding maakt dat de rol van de VPO helder en zuiver is en levert geen of amper rollen- of belangenconflicten op.

Een mogelijke oplossing voor dit rollenconflict van de VPI zou kunnen zijn om deze structuur ook voor de VPI te overwegen. Zeker in grotere organisaties is dit denkbaar. De vertrouwenspersoon adviseert en elders worden de meldingen ingediend en onderzocht. Een goede en vrij eenvoudige oplossing is een apart meldpunt binnen de organisatie in te stellen. Hiervoor hoeft niet een heel integriteitsbureau te worden opgetuigd. De meldfunctie is bijvoorbeeld onder te brengen bij een medewerker van Personeel & Organisatie, Control of Juridische Zaken. De VPI hoeft dan nog 'slechts' de adviesrol te vervullen en kan doorverwijzen als het tot een formele melding komt. Ook bij het indienen van de melding, kan hij dan de melder vanuit zijn rol als vertrouwenspersoon blijven ondersteunen. Beide rollen zijn belangrijk en dienen aanwezig te zijn in een organisatie, maar zijn zo niet gecombineerd in één functie, in één persoon. Dit voorkomt rollen- en belangenconflicten voor de VPI, waar de melder mogelijk ook gevolgen van ondervindt.

Voor de andere twee geschetste conflicten (beperkingen aan de vertrouwelijkheid van het gesprek en omgaan met vertrouwelijke meldingen/beschermen identiteit van de melder) zien wij twee mogelijke oplossingen. De eerste mogelijkheid is het streven naar verdere verbetering van de meldprocedure meldprocedure. De andere is binnen de huidige kaders het toepassen van het 'disclosure principe' (bieden van openheid). Hieronder werken we ze uit.

De meldprocedure kan niet analoog met de regelingen voor de VPO worden gemaakt. In het integriteitsdomein is veel eerder sprake van zaken, die ook tot het strafrechtelijke domein behoren en om die reden gemeld moeten worden. Belangrijke zaken waarvoor de vertrouwelijkheid soms opzij moet worden gezet. Bij de VPO is dit alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde, zoals in geval van verkrachting. Een oplossing voor mogelijke schendingen van de vertrouwelijkheid door de VPI vanwege de meldplicht zou zijn, dat de vertrouwenspersonen een wettelijk verschoningsrecht krijgen. Daardoor zijn ze niet meer verplicht om aangifte/melding te doen van misdrijven, waarvan zij op de hoogte zijn.

Een tweede oplossing biedt het 'disclosure principe'. Hierbij geeft de VPI openheid over zijn spagaat (als dat aan de orde is) aan de ambtenaar. Dit kan onder meer door goede voortlichting over de grenzen aan vertrouwelijkheid op te nemen in een brochure die de ambtenaar voor het gesprek krijgt. Door de VPI goed te informeren en te scholen over de mogelijke rollenconflicten en over de spagaat waarin hij terecht kan komen, is hij zich bewust van 'kantelmomenten' in het gesprek. Belangrijk hierbij is dat hij dan open en eerlijk aangeeft, dat in sommige gevallen de optimale belangenbehartiging van de melder onder druk komt te staan doordat de VPI hierin verplichtingen heeft. De ambtenaar kan dan zelf bepalen of dit vanuit zijn perspectief een probleem is en hoe hij hiermee wil omgaan. Het rollenconflict en de daaruit voortvloeiende belangentegenstelling blijven zo wel bestaan, maar de ambtenaar wordt hierdoor minder snel op het verkeerde been gezet. Hij kan vanuit deze geïnformeerde positie bewuste keuzes maken. Het vertrouwen blijft dan ongeschonden en dat is voor zowel de ambtenaar als de VPI van het grootste belang.

*Drs. Sacha Spoor is als senior adviseur en trainer verbonden aan het European Institute for Business Ethics (EIBE) van Nyenrode Business Universiteit.*

*Mr. Esther Sinnema is als senior Juridisch adviseur verbonden aan Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.*

*Sacha Spoor en Esther Sinnema ontwikkelden samen de 'Opleiding voor Vertrouwenspersonen Integriteit' en voeren deze geregeld uit als open opleiding en als incompany-training bij overheidsinstellingen.*

# INTEGRITEITS- BELEID EN VERSCHILLEN TUSSEN GENERATIES MEDEWERKERS

*Een vernieuwend perspectief voor  
effectief integriteitsbeleid*

## 1. INLEIDING

Bij het formuleren en uitvoeren van integriteitsbeleid is niet voorbij te gaan aan verschillen tussen generaties medewerkers.

Generaties in organisaties zijn te beschouwen als subculturen met een eigen kenmerkende

identiteit. Typend voor generaties zijn een eigen waardenoriëntatie, een collectieve neiging om bepaalde keuzes te maken en preferente gedragspatronen. De typerende waardenoriëntatie betreft zowel werkwaarden als morele waarden. 'Generatie als subcultuur' is een vernieuwend en verrijkend perspectief

voor effectief integriteitsbeleid. Het is een verbijzondering van de organisatiecultuur, die samen met leiderschapstijl en de integriteitsbenadering de drie meest invloedrijke aangrijpingspunten vertegenwoordigen voor effectief integriteitsbeleid.

### **Geïntrigeerd**

Voor mijn MBA-afstudeerscriptie (Meire, 2009) deed ik onderzoek naar de effectiviteit van integriteitsbeleid binnen de Nederlandse politie. Vanuit mijn functie van HR-manager binnen een van de grotere korpsen was (en ben) ik geïntrigeerd door de vormgeving, werking en doorwerking van dit beleid, specifiek ten aanzien van de huidige aspirant-politieambtenaren en hun feitelijke gedrag en beleving van integriteit.

Uit mijn vooronderzoek bleek dat de effectiviteit van het integriteitsbeleid afstemming vereist. Niet alleen met de organisatie als geheel, maar ook met de verschillende relevante groepen van medewerkers. De aankomende dienders (aspiranten) vormen binnen de korpsen een aparte doelgroep, een generatie, een subcultuur.

Binnen het beschikbaar wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van integriteitsbeleid (binnen de politie) is een generatietheoretisch perspectief op het aangrijpingspunt organisatiecultuur en -verandering niet aangetroffen. Niet in Nederland en niet daarbuiten.

### **Generatietheorie**

Getriggerd door mijn (werk)ervaring met het fenomeen generatie en 'mijn doelgroep' van jonge, aankomende dienders, betrok ik de generatietheorie bij mijn onderzoek. De verschillen tussen generaties in gedragspatronen en de verschillen in (werk)waardenoriëntatie bieden essentiële handvatten voor de vormgeving en uitvoering van een effectief integriteitsbeleid. Werkwaarden (werksfeer, organisatiebeleid, leiderschapstijl, persoonlijke ontwikkeling e.d.) stellen eisen, vooral

aan de wijze van aansturing van generaties medewerkers. Morele waarden (eerlijkheid, gehoorzaamheid, rechtvaardigheid e.d.) geven mede richting aan de thema's, de inhoud waarop het beleid zich moet richten.

Dit onderzoeksresultaat biedt nieuwe kansen voor de verbetering van uitvoering en beleid, voor verder onderzoek en voor daaropvolgende theorievorming.

Wat betreft de (werking en doorwerking van de) factoren die de effectiviteit van integriteitsbeleid bepalen: er zijn tussen organisaties en tussen sectoren verschillen, maar vooral overeenkomsten. Dat geldt ook voor de impact van generaties. Het is mijn overtuiging dat elke integriteitsfunctionaris, HR-professional en manager er baat bij heeft het integriteitsvraagstuk in zijn of haar organisatie mede te benaderen vanuit dit vernieuwende generatietheoretisch perspectief.

### **Context eigen werkomgeving**

Genoemde overeenkomsten laten toe en dagen uit om over de grenzen van organisaties en sectoren heen van elkaar te leren. Ik stel me voor dat het de lezer weinig moeite zal kosten om de politiecontext van mijn bijdrage in gedachte te ruilen voor de context van de eigen werkomgeving.

In mijn bijdrage komen de volgende zaken aan bod.

- Aangrijpingspunten voor effectief integriteitsbeleid.
- Generatie als subcultuur in de organisatie.
- Generatie als aangrijpingspunt voor de verbetering van integriteitsbeleid.
- Een beknopte inzage in de resultaten van mijn onderzoek.

Tot slot trek ik – vanuit generatietheoretisch perspectief – conclusies voor de vormgeving van integriteitsbeleid. Ik richt me daarbij op de generaties die centraal staan in het onderzoek van mijn afstudeerscriptie: de Pragmatische Generatie (1970–1985) en vooral de Screenagers (1985–2000).

## 2. AANGRIJPINGS-PUNTEN EFFECTIEF INTEGRITEITSBELEID

Ik richt mij op drie belangrijke aangrijpingspunten voor integriteitsbeleid: leiderschapstijl, organisatiecultuur en integriteitsbenadering.

### Leiderschapstijl

Leiderschap grijpt in op de uitvoering en doorwerking (bekendheid en vooral acceptatie) van beleid. Daarmee is de rol van leidinggevend bij uitstek bepalend voor de effectiviteit van integriteitsbeleid. Leidinggevend hebben een cruciale rol bij het erkennen van integriteitsvraagstukken, wat een voorwaarde is voor het ontstaan van 'sense of urgency' en de noodzaak om handelen te richten, te veranderen of juist te consolideren. Ze hebben ook de taak en verantwoordelijkheid om voorkomende gevallen van niet-integer gedrag te herkennen en bespreekbaar te maken. Dit zijn opdrachten die bij de rol van leidinggevend horen en voorwaarden zijn voor het adequaat uitdragen en uitvoeren van het beleid en het faciliteren van medewerkers bij de acceptatie van beleid, bewustwording en gedragsverandering. Integriteit is geworteld in de diepere lagen van de organisatiecultuur met als gevolg dat gedragsverandering niet vanzelf plaatsvindt. Met name terugkerende integriteitsproblemen (Lasthuizen, Huberts en Kaptein, 2005) vormen in dat licht een stevige uitdaging voor leidinggevend en management. Het zijn vormen van niet-integer gedrag die breed geaccepteerd worden en vaak voorkomen.

### Organisatiecultuur

Gedeelde waarden vormen de kern van een organisatie(sub)cultuur (Schein en Hofstede in: Bontekoning, 2007). Deze waarden komen voort uit onderliggende opvattingen en sturen attitude en gedrag. 'Gedeelde waarden impliceren een collectieve neiging om een bepaalde gang van zaken te verkiezen boven een andere' (Bontekoning 2007, p.

27). Waarden zijn daarmee bouwstenen van gedrag, integer of niet-integer. Ook Karssing en Hoekstra (2006) stellen dat de organisatiecultuur, het geheel aan informele waarden en normen die de manier van werken bepalen, van grote invloed is op de integriteit binnen de organisatie. 'Cultuur geeft vorming aan het gedrag en de verhoudingen tussen de medewerkers van de organisatie onderling en aan de omgang met derden en is daarmee een belangrijk borgingsmechanisme van integriteit' (2006, p. 34). De grenzen voor wat aanvaardbaar is en wat niet, zijn cultureel bepaald en contextafhankelijk (Sissener, 2005). Organisatie- of groeps-cultuur, inbegrepen werksfeer, heeft – net als leiderschapstijl – een grote impact op de uitvoering en doorwerking van integriteitsbeleid (Lamboos, 2005; Lasthuizen, Huberts en Kaptein, 2005). Een integriteitsbevorderende cultuur kenmerkt zich door bespreekbaarheid en aanspreekbaarheid, bevordering van professionele verantwoordelijkheid en collegiale toetsing. Het incidentmanagement is transparant en consequent. Er is helderheid over en draagvlak voor de gewenste omgangsvormen met collega's, derden en organisatie-middelen. Tot slot: er is sprake van een lerende organisatie op het gebied van integriteit.

### Integriteitsbenadering

Te onderscheiden zijn een nalevingsstrategie met een smal integriteitsbegrip (integriteit als onkreukbaarheid) en een stimuleringsstrategie met een breed integriteitsbegrip (integriteit als goed ambtenaarschap, als professionele verantwoordelijkheid) (Karssing en Hoekstra, 2004). In een nalevingsstrategie ligt de nadruk op '... het voorkomen, opsporen en bestraffen van overtredingen' (Lamboos 2005, p. 73). De mens (de ambtenaar) wordt gezien als geneigd tot het slechte of op z'n minst als iemand die moeilijk de verleiding tot het slechte kan weerstaan. Bewegings- en beslissingsruimte laag in de organisatie, op het niveau van de ambtenaar, wordt geminimaliseerd (Karssing en



Niessen, 2008). Deze benadering staat ver af van het nemen van initiatief en verantwoordelijkheid. Niet het gebruik van macht, maar normen, regels en het voorkomen van machtsmisbruik staan voorop. Een nalevingsstrategie richt zich niet zozeer op het werk zelf, maar vooral op de marges van het werk. Denk bijvoorbeeld aan nevenfuncties, belangenverstrengeling, het aannemen van geschenken e.d. In een stimuleringsstrategie worden de mens en de ambtenaar gezien als bekwaam, bereid en gemotiveerd voor het goede. In deze benadering is ruimte voor de ambtenaar als professional (Karssing en Niessen, 2008). Hier staat de vraag centraal welke gedrag passend is, niet de vraag welk gedrag ontoelaatbaar is. Kwaliteit en effectiviteit van handelen staan voorop. Het integriteitsbeleid is gebaseerd op de morele competentie van de ambtenaar, waarvan integriteit onderdeel is.

Het is mijn overtuiging dat effectief integriteitsbeleid een brede integriteitsbenadering vereist, met het primaat van de stimuleringsstrategie. Integriteit is immers méér dan het voldoen aan een minimale norm. Regels en normen voldoen vaak niet als richtingwijzer voor (integer) gedrag of zijn gewoon niet voorhanden. Een nalevingsstrategie gaat vooral over de marges van het werk en appelleert daarmee niet aan de beroepstrots van vakbekwame en gemotiveerde medewerkers. De morele competentie van medewerkers en leidinggevendenden en gedeelde, richtinggevende waarden vormen de ultieme kracht van een stimuleringsstrategie. Morele competentie moet hierbij worden gezien als de bereidheid en bekwaamheid van de medewerker (ambtenaar, in de openbare sector) om steeds taken adequaat en zorgvuldig uit te oefenen, rekening houdend met alle relevante verantwoordelijkheden (Karssing en Hoekstra, 2006). Het belangrijkste van de stimuleringsstrategie blijft de continue aandacht voor goede communicatie en handhaving van heldere en zinvolle regels.

### 3. GENERATIE: SUBCULTUUR IN DE ORGANISATIE

#### Generatiebegrip

Voor mijn onderzoek sloot ik aan bij het generatieconcept en de generatie-indeling van socioloog Henk Becker. Hij hanteert voor Nederland het volgende onderscheid.

- De Protestgeneratie (1940–1955).
- De Generatie X (1955–1970), ook bekend als de Verloren Generatie.
- De Pragmatische generatie (1970–1985).
- De Screenagers (1985–2000), ook bekend als de Internetgeneratie of Generatie Einstein.

Becker (1992) stelt dat een generatie zich kenmerkt door onder meer een specifieke historische ligging en door gemeenschappelijke individuele kenmerken, zoals levenslopen, waardeoriëntaties en gedragspatronen. (Leef)tijdsgenoten binnen een generatie voelen zich onderling verbonden door een gedeelde levensgeschiedenis ofwel eenzelfde tijdsbeleving, gedeelde omstandigheden, de gedeelde invloed van en een gedeelde reactie op de tijdgeest en een gedeelde bestemming (Bontekoning, 2007).

#### Generatieve subcultuur en cultuurverandering

Hofstede beschouwt generaties in organisaties als subculturen als ze een eigen kenmerkende collectieve identiteit vormen en invloed hebben op de ontwikkeling en vernieuwing van een organisatiecultuur (Bontekoning, 2007). De gedeelde waarden die de kern van de organisatie(sub)cultuur vormen, resulteren in een collectieve neiging om bepaalde keuzes te maken en in preferente gedragspatronen. Morele waarden geven richting voor goed gedrag en goed zijn. Van zogenaamde werkwaarden (Burgers, 2008) is sprake wanneer ze die aspecten van het werk betreffen, die medewerkers stimuleren en motiveren. Aangezien waarden de kern vormen van een (sub)cultuur en generaties te beschouwen zijn als subculturen, vormen

**Tabel Generatiekenmerken in organisaties in Nederland op basis van literatuuronderzoek**

(Bontekoning 2007, p. 92–93)

<b>GENERATIE X</b> 1955–1970	<b>SCREENAGERS</b> 1985–2000
<b>Mentaliteit</b> Nuchter, behoudend, kijken wat werkt, postmaterialistisch, hedonistisch, bescheiden, binden zich zolang het hen uitkomt.	Eigenzinnig, authentiek, werken is prettig tijdverdrijf en leren, ontdekken en verkennen, samenwerken moet voldoening opleveren, autoriteit is relatief.
<b>Sturen, leiden</b> Verbinden, eigen koers, democratie als instrument, instrumenteel, bedrijfsmatig.	Controleerbare macht, transparantie, accepteren van leiders die authentieke ontwikkeling steunen, houden zich niet aan 'oude' grenzen.
<b>Communicatie</b> Realistisch, praktisch, mensen weten zelf wat goed is, concreet.	In sociale netwerken, snel, zinvolle contacten, constructief kritisch, werken doelgericht en zolang het nodig is met belangengroepen, geen energie verspillen, kunnen veel tegelijk doen.
<b>Analyseren</b> Snel, oppervlakkig.	Zoeken naar het echte en realistische, zowel positief als negatief.
<b>Besluiten</b>	Snel, soms is er geen goed antwoord.
<b>Veranderen</b> Kijken wat werkt, professionaliseren, werken met prestatiesystemen, maatwerk.	Doelmatig, snel, duurzaam, langetermijnbeleid, snelle technologische veranderingen is een gegeven, geen halfslachtige maatregelen.
<b>Opleiden, leren</b> Hoger opgeleid dan vorige generaties.	Hoger en internationaler opgeleid dan vorige generaties, doen waar je goed in bent, gaat om wie je echt bent en wat je wel en niet kunt, kennis is vergankelijk, authentiek ontwikkelen, zelfontplooiing in interactie met anderen.
<b>Conflicten hanteren</b> Zoeken naar balans.	Leven en laten leven.

generatiewisselingen een weg van cultuurverandering en organisatieontwikkeling.

### **Verschillen tussen generaties: werkwaarden en gedragspatronen**

(Werk)waarden zijn de bouwstenen van gedrag, integer of niet-integer. Elke generatie met de eigen

gedeelde waarden en preferente gedragspatronen en de voortdurende dynamiek tussen generaties zijn van grote invloed op de integriteit binnen de organisatie. In mijn onderzoek staan voornamelijk de Generatie X (1955–1970) en de Screenagers (1985–2000) centraal. Ter illustratie bracht ik in bovenstaande tabel de (verschillen tussen de) generatiekenmerken van beide

generaties in beeld, in termen van werkwaarden-oriëntaties en preferente gedragspatronen. Zoals eerder gesteld: werkwaarden stellen vooral eisen aan de wijze van aansturing van generaties medewerkers.

In paragraaf 4 ga ik nader in op morele waarden en het oordeel over de aanvaardbaarheid van incidenten.

### **Bewustwording van waarden en gedragspatronen**

Generaties, beschouwd als subculturen, zijn zich slechts deels bewust van hun collectieve waarden, voorkeuren en gedragspatronen. Dit komt omdat deze cultuurelementen zodra ze niet meer ter discussie staan, indalen in het onbewuste niveau van de groep. Dit fenomeen kan verklaren waarom bijvoorbeeld jonge mensen van een nieuwe generatie zich niet thuis voelen in een organisatie of dingen anders willen, maar niet goed kunnen formuleren waarom. De voorkeuren zijn immers onbewust intuïtief geworden. Zo kan het gebeuren dat botsingen tussen generaties niet te verklaren zijn, omdat de collectieve neigingen van die generaties niet op het bewustzijnsniveau verkeren (Bontekoning, 2007). Dit verklaart volgens Hofstede waarom bewustwording en kennis van de waarden en gewoonten die ertoe doen, voorwaarden zijn om verschillen tussen (sub)culturen, dus ook tussen generaties, te overbruggen. Het zijn dus ook voorwaarden voor organisatieontwikkeling en vernieuwing. Immers, ontwikkeling en vernieuwing vereisen dat de confrontatie met iets nieuws leidt tot een vorm van integratie van het nieuwe in het oude. 'Onderzoek naar onbewuste waarden- en gedragsverschillen tussen generaties kan bijdragen aan de bewustwording van de verschillen, enerzijds om mogelijke spanningsbronnen vroeg op te sporen, anderzijds om de integratie van het nieuwe in het bestaande te bevorderen' (Bontekoning 2007, p. 55).

### **Een perspectief van belang**

Waarden- en gedragsverschillen tussen generaties zijn een potentiële bron van zowel spanningen als innova-

tie. Generaties zijn dynamisch en de generatieconstellatie in de organisatie is voortdurend in beweging. Bewustwording en kennis van de waarden en normen van generaties en subculturen in organisaties zijn voorwaarden voor een positieve doorontwikkeling van de organisatie én voor effectief integriteitsbeleid en -uitvoering. Met andere woorden: een integriteitsbeleid dat effectief is voor een generatie, vereist kennis van en afstemming met de subcultuur die de generatie is.

Generatie is een perspectief van belang voor de vormgeving en uitvoering van integriteitsbeleid. Voor mijn onderzoeksdoelgroep van aspiranten zal het beleid optimaal effectief zijn als in de aansturing van medewerkers 'het nieuwe' van de aspirantencultuur wordt geïntegreerd in het bestaande beleid. Door de organisatiesubcultuur van aspiranten gelijk te stellen met die van de Pragmatische Generatie en de Screenagers (Bontekoning, 2007), zijn de werkwaarden en preferente gedragspatronen van aspiranten in relatie tot de aangrijpingspunten van effectief integriteitsbeleid als volgt te formuleren.

- Voor de huidige generatie aspiranten staan het onafhankelijke individu (Pragmatische Generatie) en de authentieke, eigenzinnige persoon centraal.
- Oude grenzen en macht in handen van de autoriteit worden niet geaccepteerd. Dominant, overtuigend leiderschap moet plaats maken voor expliciet aandacht voor de 'authentieke ontwikkeling van professionals in het werk' (Bontekoning 2007, p. 149).
- Meerdere waarden kunnen naast elkaar bestaan.
- Communicatie wordt steeds directer, meer open en realistisch.
- Planmatig, monovocaal, topdown en instrumenteel veranderen moet plaats maken voor organisch, continu veranderen in kleine stapjes.
- Het werk is een manier van zinnig leven. Ontwikkelen, plezier hebben en ontdekken horen bij werken, maar ook hoge prestatie-eisen. Opleiden

en werken komen dichter bij elkaar.

- Direct toepasbare kennis is van belang, niet een lange staat van dienst.
- Diversiteit en multiculturaliteit winnen aan waardering en krijgen meer ruimte. Beide zijn nodig om de organisatieprestaties te verbeteren.
- Leren, het ontwikkelen van sociale vaardigheden, processen en persoonlijke groei (meer feminie waarden en gedrag) krijgen meer waardering. Nieuwe generaties hechten steeds meer aan het kunnen hebben van meervoudige identiteiten.

#### 4. EMPIRISCH ONDERZOEK: GENERATIE ASPIRANT- POLITIEAMBTENAREN

Kenmerken van generaties en onderlinge verschillen betreffende werkwaarden onderzocht ik op basis van literatuur. Om de morele waardenoriëntatie en het oordeel over de aanvaardbaarheid van typen van niet-integer gedrag (integriteitschendingen) te onderzoeken, maakte ik naast literatuuronderzoek ook gebruik van perceptieonderzoek binnen mijn organisatie. Werkwaarden zijn richtinggevend, voornamelijk voor de wijze van aansturing. Morele waarden en het oordeel over de aanvaardbaarheid van integriteitschendingen geven input voor de inhoud, de thema's, waarop effectief beleid zich richt.

Eerst behandel ik de onderzoeksgroep en -populatie, daarna de morele waarden en aanvaardbaarheid van integriteitschendingen.

##### **Onderzoeksgroep en -populatie.**

Mijn onderzoeksdoelgroep betreft jonge, aankomende dienders. Aspiranten in de leeftijd tot en met 30 jaar, die de driejarige basisopleiding tot executief politiemedewerker volgen. Daarnaast betrof ik bij het onderzoek een controlegroep, bestaande uit ervaren, executieve collega's in de

leeftijdsklasse van 41 t/m 55 jaar en met minimaal vijftien dienstjaren (verder aangeduid als de Generatie X).

De Generatie X (1955–1970) is de derde generatie-laag van dit moment. De betreffende medewerkers bevinden zich in de leiderschaps(levens)fase van hun levensloop. Deze Generatie X, samen met de jongere vertegenwoordigers van de Protestgeneratie (1940–1955), beschikt daardoor over de grootste bestuurlijke power en het grootste beïnvloedingsgebied in de organisatie. De heersende organisatiecultuur draagt vooral hún stempel. De generatie aspiranten in mijn onderzoek (Pragmatische Generatie en vooral Screenagers) bevindt zich in een formatieve periode in hun levensloop en wint gestaag aan invloed op de organisatiecultuur.

De controlegroep – de Generatie X – laat toe de onderzoeksresultaten over de generatie aspiranten in perspectief te plaatsen. Tegelijk is naast kennis van de (bewuste en onbewuste) waarden- en gedragspatronen van de generatie aspiranten ook kennis nodig van (de verschillen met) genoemde patronen van de dominante generaties. Zo valt te achterhalen welke eisen de jongste generatie stelt aan de vormgeving, werking en doorwerking van het integriteitsbeleid.

##### **Morele waarden en aanvaardbaarheid integriteitschendingen**

Mijn perceptieonderzoek onder de generatie van aspiranten (Pragmatische generatie en Screenagers) en ervaren dienders (Generatie X) levert voor beide generaties relevante informatie over de morele waardenoriëntatie en de mate van acceptatie (aanvaardbaarheid) van diverse typen van integriteitschendingen. Ook de verschillen tussen beide groepen worden inzichtelijk. Zoals eerder gesteld: inzicht in de verschillen in gedragspatronen en waardenoriëntaties ten opzichte van de dominante organisatiecultuur (van de Generatie X) is nodig om het 'eisenpak-

Gepercipieerd voorkomen				Type integriteitschending	Aanvaardbaarheid			
Vaak, geregeld of soms		Nooit of 1 keer			Altijd, meestal of soms		Nooit of zelden	
Asp.	Gen.X	Asp.	Gen.X		Asp.	Gen.X	Asp.	Gen.X
0,9	0,2	99,1	99,8	Corruptie: omkoping	5,5	6,3	94,5	93,7
19,0	53,9	81,0	46,1	Corruptie intern: vriendjespolitiek	7,3	13,7	92,7	86,3
2,6	3,8	97,4	96,2	Corruptie extern: bevoordeling	6,9	8,5	93,1	91,5
24,0	40,7	76,0	59,3	Fraude: privégebruik van organisatie-middelen	10,1	24,4	89,9	75,6
6,0	10,2	94,0	89,8	Diefstal	6,4	7,0	93,6	93,0
3,5	5,9	96,5	94,1	Giften	7,3	9,4	92,7	90,6
1,7	9,2	98,3	90,8	Nevenfuncties	13,0	23,3	87,0	76,7
3,9	6,7	96,1	93,3	Bevoegdheden	6,4	8,9	93,6	91,1
3,0	5,8	97,0	94,2	Misbruik informatie	6,1	9,4	93,9	90,6
5,8	5,4	94,2	94,6	Discriminatie	5,2	6,7	94,8	93,3
2,6	0,4	97,4	99,6	Seksuele omgang collega's	5,6	6,1	94,4	93,9
22,7	21,8	77,3	78,2	Omgang collega's	7,6	9,8	92,4	90,2
7,8	12,3	92,2	87,7	Omgang klanten	5,1	7,0	94,9	93,0
16,5	29,2	83,5	70,8	Verspilling en wanprestatie	5,3	9,3	94,7	90,7
9,7	10,7	90,3	89,3	Wangedrag vrije tijd	7,4	14,3	92,6	85,7

Tabel 1: Gepercipieerd voorkomen en aanvaardbaarheid integriteitschendingen aspiranten (n=117) en Generatie X (n=121) (in % van de respondenten) (Meire, 2009, pp. 54–57)

ket' van de huidige generatie van aspiranten voor effectief integriteitsbeleid scherp te krijgen.

De door een generatie gepercipieerde omvang van integriteitschendingen in de organisatie en het morele oordeel over de aanvaardbaarheid van die schendingen levert belangrijke input voor de thema's waarop het beleid zich dient te richten, en voor de wijze van aanpak. Deze onderzoeksresultaten laten namelijk toe uitspraken te doen over de mate van herkenning respectievelijk erkenning van integriteitsvraagstukken en daarmee van de mate waarin sprake is van sence of urgency en veranderbereidheid. Zo spreekt het voor zich dat vormen van niet-integer gedrag die vaak voorkomen en een relatief grote mate van acceptatie (morele aanvaardbaarheid) 'genieten', een andere aanpak vergen dan typen van schendingen die weinig

voorkomen en op relatief weinig 'sympathie' kunnen rekenen.

Onderstaand schets ik een aantal opmerkelijke onderzoeksbevindingen.<sup>[1]</sup>

### Perceptie aard en omvang niet-integer gedrag

Voor de perceptie van de aard en omvang van niet-integer gedrag blijkt dat – in vergelijking met executieve collega's van de Generatie X – aspiranten in hun werkomgeving duidelijk minder integriteitschendingen waarnemen. (Dit verschil bedraagt 20 tot 30 procentpunt voor het privégebruik van organisatie-

[1] Voor de ordening van integriteitschendingen is aangesloten bij het model, dat onder andere door Van den Heuvel, Huberts en Lasthuizen (2008) is gehanteerd.

Gepercipieerd voorkomen				Type integriteitschending	Aanvaardbaarheid			
Vaak, geregeld of soms		Nooit of 1 keer			Altijd, meestal of soms		Nooit of zelden	
Asp.	Gen.X	Asp.	Gen.X		Asp.	Gen.X	Asp.	Gen.X
19,0	53,9	81,0	46,1	Corruptie intern: vriendjespolitiek	7,3	13,7	92,7	86,3
19,0	53,9	81,0	46,1	Vriendjespolitiek door leidinggevend.	7,3	13,7	92,7	86,3
18,3	43,2	81,7	56,8	Oneerlijke verdeling van werk over medewerkers.	12,8	23,7	87,2	76,3
24,0	40,7	76,0	59,3	Fraude: privégebruik van organisatie-middelen	10,1	24,4	89,9	75,6
14,9	34,5	85,1	65,5	Gebruik organisatiemiddelen voor privédoeleinden.	13,8	23,3	86,2	76,7
26,1	47,5	73,9	52,5	Gebruik werktijden voor privédoeleinden.	8,3	29,9	91,7	70,1
22,7	21,8	77,3	78,2	Omgang collega's	7,6	9,8	92,4	90,2
25,4	19,3	74,6	80,7	Seksueel getinte complimentjes over uiterlijk of kleding.	11,9	13,8	88,1	86,2
57,8	55,1	42,2	44,9	Roddelen over elkaar.	9,3	17,2	90,7	82,8
16,5	29,2	83,5	70,8	Verspilling en wanprestatie	5,3	9,3	94,7	90,7
14,2	28,6	85,8	71,4	Ten onrechte uren schrijven.	5,6	9,6	94,4	90,4
13,0	29,1	87,0	70,9	Ten onrechte ziekmelden of thuisblijven.	3,7	9,5	96,3	90,5
31,6	48,3	68,4	51,7	Minimale inzet van medewerkers (luidheid).	5,5	16,4	94,5	83,6
9,6	16,9	90,4	83,1	Onzorgvuldig omgaan met vertrouwelijke politie-informatie.	5,5	6,0	94,5	94,0
16,4	38,7	83,6	61,3	Onzorgvuldig gebruik van eigendommen van de organisatie.	5,5	9,4	94,5	90,6
9,7	10,7	90,3	89,3	Wangedrag vrije tijd	7,4	14,3	92,6	85,7

Tabel 2: Gepercipieerd voorkomen en aanvaardbaarheid integriteitschendingen aspiranten (n=117) en Generatie X (n=121) (in % van de respondenten) (Meire 2009, p. 54–57)

middelen en werktijden, het onzorgvuldig omgaan met organisatie-eigendommen en vriendjespolitiek.) Op deze 'regel' zijn twee uitzonderingen. Ten eerste nemen aspiranten, zij het beperkt, méér ongewenste omgangsvormen waar dan hun oudere collega's. Voor het maken van seksueel getinte complimentjes over uiterlijk of kleding, is het verschil zelfs beduidend. Ten tweede: er is géén noemenswaardig verschil waar het wangedrag in de vrije tijd betreft.

### Moreel kompas

Mijn onderzoeksresultaten over morele waarden ondersteunen eerdere bevindingen van onder andere Denkers en Lasthuizen en anderen (2001; 2005), dat het moreel kompas van politieambtenaren vrij stabiel is. Eerlijkheid, betrouwbaarheid en collegialiteit zijn voor de Generatie X en voor de aspiranten de top 3 van morele waarden. Anders dan de aspiranten voegt de Generatie X daaraan deskundigheid en openheid toe. Voor de

Gepercipieerd voorkomen				Type integriteitschending	Aanvaardbaarheid			
Vaak, geregeld of soms		Nooit of 1 keer			Altijd, meestal of soms		Nooit of zelden	
Asp.	Gen.X	Asp.	Gen.X		Asp.	Gen.X	Asp.	Gen.X
2,6	3,8	97,4	96,2	Corruptie extern: bevoordeling	6,9	8,5	93,1	91,5
3,5	6,9	96,5	93,1	Bevoordelen van vrienden en familie buiten de organisatie.	7,3	9,6	92,7	90,4
3,5	5,9	96,5	94,1	Giften	7,3	9,4	92,7	90,6
7,0	10,1	93,0	89,9	Aannemen van goederen en diensten met korting van (horeca)ondernemer-tijdens dienstuitoefening.	10,1	12,0	89,9	88,0
1,7	9,2	98,3	90,8	Nevenfuncties	13,0	23,3	87,0	76,7
2,6	5,0	97,4	95,0	In vrije tijd actief zijn als beveiligingsmedewerker.	15,6	22,0	84,4	78,0
0,9	16,9	99,1	83,1	In vrije tijd actief zijn als adviseur op het eigen vakgebied.	15,9	38,5	84,1	61,5
1,7	5,8	98,3	94,2	Bezigheden buiten het werk (neven-activiteiten/functies) die mogelijk in strijd zijn met het belang van het korps.	7,4	9,3	92,6	90,7
9,7	10,7	90,3	89,3	Wangedrag vrije tijd	7,4	14,3	92,6	85,7
19,0	22,2	81,0	77,8	Overmatig alcoholgebruik in vrije tijd.	9,2	23,3	90,8	76,7
4,3	5,1	95,7	94,9	Gebruik van softdrugs in vrije tijd.	10,1	13,2	89,9	86,8
0,9	3,4	99,1	96,6	Gebruik van partydrugs in vrije tijd.	5,5	11,5	94,5	88,5
0,0	3,4	100,0	96,6	Prostitutiebezoek in vrije tijd.	17,4	22,8	82,6	77,2

Tabel 3: Gepercipieerd voorkomen en aanvaardbaarheid integriteitschendingen aspiranten (n=117) en Generatie X (n=121) (in % van de respondenten) (Meire 2009, p. 54-57)

organisatie hechten aspiranten veel belang aan effectiviteit en vooruitstrevendheid, de Generatie X stelt dienstbaarheid voorop. Echter, voor de mate waarin beide generaties diverse typen van integriteitschendingen accepteren, stelde ik aanzienlijke verschillen vast. Het is aannemelijk dat aspiranten en de Generatie X verschillend belang hechten aan hun morele waarden, wat zich uit in een verschillend aanvaardbaarheidsoordeel.

#### Aanvaardbaarheidsoordeel

In hun aanvaardbaarheidsoordeel over niet-integer gedrag zijn aspiranten over de hele breedte minder tolerant dan hun collega's van de Generatie X. Het aantal integriteitschendingen dat aspiranten niet als zodanig erkennen, is geringer dan voor de Generatie X het geval is. Toch is dit voldoende reden voor beleidsintensivering. Tot de zogenaamde terugkerende integriteits-

problemen<sup>[2]</sup> – relatief breed geaccepteerd<sup>[3]</sup> c.q. niet erkend en relatief wijd verbreid<sup>[4]</sup> – behoren oneerlijke verdeling van het werk, seksueel getinte complimentjes onder collega's, roddelen en overmatig alcoholgebruik in de vrije tijd.

De jonge generatie is ook relatief mild in haar aanvaardbaarheidsoordeel over het privégebruik van organisatiemiddelen (anders dan werktijden en communicatiemiddelen), het aannemen van kortingen tijdens de dienst, het uitoefenen van nevenfuncties, het gebruik van softdrugs in de vrije tijd en prostitutiebezoek in de vrije tijd. Wel is er de duidelijke afkeuring door aspiranten van enkele veelvoorkomende integriteitsproblemen. Het gaat dan met name om minimale inzet van medewerkers (luiheid), het geven van een slecht voorbeeld in de vrije tijd en in mindere mate, het maken van racistische grappen en opmerkingen onder collega's.

In lijn met de gepercipieerde omvang van integriteitschendingen is het aanvaardbaarheidsoordeel van de Generatie X beduidend minder strak dan dat van aspiranten. Er is meer tolerantie voor onder andere het geven van een slecht voorbeeld in de vrije tijd, het ten onrechte schrijven van uren, het ziekmelden of thuisblijven, een minimale inzet van medewerkers (luiheid), het gebruik van partydrugs in de vrije tijd en het bevoordelen van vrienden, familie of collega's.

[2] In mijn onderzoek is aangesloten bij het model dat onder andere door Lasthuizen et al. (2005) wordt gehanteerd. Een integriteitsschending wordt gekwalificeerd als een terugkerend integriteitsprobleem wanneer

[3] meer dan 10 procent van de medewerkers het voorkomen ervan op de werkplek als (altijd, meestal of soms) acceptabel beschouwt én

[4] meer dan 20 procent van de medewerkers meent dat de schending (vaak, redelijk vaak of soms) voorkomt.

## 5. CONCLUSIE

Ik onderzoek in welke mate (de effectiviteit van) het integriteitsbeleid voor aspirant-politieambtenaren verbetering behoeft. Ook onderzoek ik hoe die verbetering is vorm te geven. Vast staat dat er drie aangrijpingspunten zijn voor effectief integriteitsbeleid: leiderschap, organisatiecultuur en de integriteitsbenadering. Generaties in organisaties zijn te beschouwen als subculturen en daarmee – als aspect van de organisatiecultuur – een (vernieuwend) perspectief van belang voor de formulering en uitvoering van effectief integriteitsbeleid. Elke generatie heeft als kern eigen gedeelde waarden (werkwaarden en morele waarden) en daaruit resulterende preferente gedragspatronen. Vormgeving en uitvoering van – de aangrijpingspunten van – het integriteitsbeleid dienen afgestemd te zijn op de respectieve generaties en de verschillen tussen de generaties binnen de organisatie.

Kern van mijn betoog is dat het fenomeen generatie – als subcultuur in de organisatie – en het dynamisch samenspel tussen generaties deel moeten uitmaken van het perspectief op de effectiviteit en de verbetering van het integriteitsbeleid in organisaties. Dit geldt onverkort voor mijn onderzoeksdoelgroep van de huidige generatie aspirant-politieambtenaren. Deze aankomende dienders maken met een leeftijd tot circa dertig jaar deel uit van de Pragmatische Generatie (1970–1985) en vooral van de Screenagers (1985–2000).

Collega's en vooral leidinggevendenden dienen het gesprek aan te gaan met deze generatie van jonge dienders. Ze moeten weten wat aspiranten belangrijk vinden in het werk en in welke mate afstemming van hun subcultuur met het bestaande (instrumentarium) mogelijk is. In dit afstemmingsproces worden kansen en risico's gewogen en vertaald naar inhoud en vooral uitvoering van beleid. Instrumenten die daarbij bijzondere aandacht verdienen, zijn de aangrijpings-



punten van effectief integriteitsbeleid. Op basis van mijn onderzoek is het 'eisenpakket' van de generatie aankomende dienders als volgt te formuleren.

### **Leiderschapstijl**

De jongste generatie dienders wil leiders met wie open en direct contact mogelijk is. Ze verwachten van hun leiders ruimte voor diversiteit en multiculturaliteit. Beide zijn naar hun mening nodig om de prestaties van de organisatie te verbeteren. Autoriteit op basis van positie of oude verworvenheden wordt niet erkend. Rule based, top-down verordeningen van beleid wordt verworpen. Bestaan de grenzen of regels hebben op zich steeds minder waarde en zijn niet richtinggevend voor denken en doen. Een dominante leiderschapstijl leidt hoogstens tot ja zeggen en nee doen. Deze jonge generatie moet de zin van het beleid ervaren en 'er wat van kunnen vinden', in lijn met hun waardenoriëntatie en preferente gedragspatronen. Het beleid moet gebracht worden met respect voor hun beleving van authenticiteit en behoefte aan ontplooiing als mens en professional, ook in het werk.

Wanneer beleid minder lijkt te passen binnen hun preferente reacties, moeten de noodzaak en zinvolheid goed worden uitgelegd. Er moet ruimte zijn om het gesprek erover te voeren. Ze willen ruimte krijgen om te leren, kansen krijgen en gestimuleerd worden.

### **Integriteitsbenadering**

Appèl op de beroepstrots van deze jonge generatie en hun behoefte om (professionele) verantwoordelijkheid te nemen, is van groot belang. Aspiranten wijzen een nalevingsstrategie expliciet af. Het zwaartepunt moet verschuiven van een nalevingsstrategie naar een stimuleringsstrategie. Hierbij passen sturing op basis van richtinggevende waarden, de ontwikkeling van de morele competentie en leiderschap dat bewust en gepast ruimte geeft. Ze hechten ook aan de ruimte om meerdere identiteiten te kunnen hebben. Dit kan spanning opleveren met het acteren in lijn

met de richtinggevende beroepsstandaarden. Ruimte impliceert groter belang van grenzen. Het hanteren en communiceren van duidelijke normen en grenzen zijn en blijven van eminent belang.

### **Organisatiecultuur**

Binnen de politie is sprake van een zwijg- en machocultuur. Een groot deel van de leidinggevendenden heeft moeite met het bespreekbaar maken van lastige kwesties, elkaar aanspreken op gedrag en openlijk communiceren over integriteitsincidenten. Van de jongste generatie dienders kan worden verwacht dat ze door hun waardering van diversiteit, open communicatie, lerend vermogen, authenticiteit, het bestaan van meerdere waarheden, etc. minder aansluiting vinden bij een zwijg- en machocultuur. Hun subcultuur versterkt het belang van morele competentie als richtingwijzer in minder begrensde omstandigheden, maar ook van heldere normen en regels. Een bijzondere uitdaging voor het beleid vormen de omgangsvormen waarvan de regels grotendeels helder zijn, maar schendingen terzake breed worden geaccepteerd én tegelijk vaak voorkomen. De meeste van deze terugkerende integriteitsproblemen onder aspiranten betreffen verspilling en wanprestatie, wangedrag in de vrije tijd en ongewenste omgangsvormen.

Gegeven de invloed van de omgeving (cultuur, leidinggevendenden en collega's) op het individuele keuzeproces bij zowel morele verleidingen als dilemma's en het gerede vermoeden van een proces van normverschuiving (aspiranten nemen het gedrag van hun omgeving over), blijft verbetering van het integriteitsbeleid voor de gehele organisatie van primair belang.

*Luc Meire, sociaal pedagoog, is HR-manager bij het Korps landelijke politiediensten. In zijn Public Sector MBA-afstudeerscriptie (Nyenrode, 2009) voegt hij met 'generaties medewerkers' een vernieuwend perspectief toe aan het onderzoek naar effectief integriteitsbeleid.*

## Geraadpleegde literatuur

- Becker, H., (1992), *Generaties en hun kansen*, Amsterdam: Meulenhoff
- Bontekoning, A.C. (2007), *Generaties in organisaties: Een onderzoek naar generatieverschillen en de effecten daarvan op de ontwikkeling van organisaties*, Ridderkerk: Labyrint Publications
- Burgers, R.G.B.M. (2008), Leeftijdsbewuste arbeidsrelaties. *Opleiding en Ontwikkeling*, oktober, 24
- Karssing, E en R. Niessen (2008), *Geroepen om het algemeen belang te dienen: Ambtenaren, integriteit en beroepstrots*, Den Haag: CAOP
- Karssing, E. en A. Hoekstra (2006), 'Het gelijk van Ien Dales: Integriteit en het openbaar bestuur', in F. Kok en T. Maas, van der (Eds.), *Zuiver op de graat. Hoe integer is Nederland?* (p. 20–44), Assen: Van Gorcum
- Karssing, E. en A. Hoekstra (2004), *Integriteitsbeleid als evenwichtskunst*, Bestuurswetenschappen, 58(3), 139–151
- Lamboo, T. (2005), *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*, Delft: Eburon
- Lasthuizen, K. (2008), *Leading to integrity: Empirical Research into the Effects of Leadership on Ethics and Integrity*, proefschrift VU Amsterdam.
- Lasthuizen, K., L.W.J.C. Huberts en M. Kaptein (2005), 'Analyse van integriteitsopvattingen', in L.W.J.C. Huberts en J. Naeyé (Eds.), *Integriteit van de politie: Wat we weten op basis van Nederlands onderzoek* (p. 69–94), Zeist: Kerckebosch
- Meire, L.P.L. (2009), *Aspirant politieambtenaren en integriteit: Een onderzoek naar de effectiviteit van het integriteitsbeleid ten aanzien van aspiranten*, Afstudeerscriptie Public Sector MBA Nyenrode Business Universiteit
- Sissener, T.K. (2005), De vele gezichten van corruptie: Een antropologische kijk, *Justitiële verkenningen*, 7(9), 76–89



# “Een kwestie van lange adem”

*Interview met voorzitter Paul Arlman en bestuurslid Alphons Ranner, Transparency International.*

**‘Corruption is the abuse of entrusted power for private gain. It hurts everyone whose life, livelihood or happiness depends on the integrity of people in a position of authority.’**  
(Bron: [www.transparency.org](http://www.transparency.org))

We spreken met voorzitter Paul Arlman en bestuurslid Alphons Ranner van Transparency International (TI). De bevlogen ex-ambtenaren, die ook hun sporen verdienden in het bedrijfsleven, hebben een indrukwekkende staat van dienst. Nu willen ze TI in Nederland stevig op de kaart zetten. We willen meer weten over deze bijzondere organisatie, die zich bezighoudt met corruptiebestrijding en integriteitsbevordering wereldwijd. Wie zijn ze, wat doen ze en waarom?

## Transparency International

“Transparency International is opgericht in 1993. De missie is het bevorderen van een corruptievrije wereld. Sinds 1999 heeft

Nederland een eigen afdeling (‘chapter’) met ongeveer tachtig leden. TI richt zich niet alleen op de ontwikkelingslanden omdat daar de meeste corruptie bestaat; het zijn vaak de economisch welvarende landen waar de betalings van steekpenningen vandaan komen. TI is apolitek en heeft geen religieuze of levensbeschouwelijke grondslag. Voordeel hiervan is dat TI voor alle partijen gesprekspartner kan zijn en ook aanvaardbaar is voor meer corrupte regimes.”

Arlman vergelijkt de aanpak van TI voor het bestrijden van corruptie met de manier waarop Amnesty International zich inzet voor het verbeteren van de mensenrechten. “Waar Amnesty zich echter nadrukkelijk ook

met individuele gevallen bezighoudt, doet TI dat niet. Wel gebruikt TI dezelfde soort middelen als Amnesty, zoals lobbyen, het publiceren van onderzoeken en het vergroten van bewustwording van het thema bij zowel burgers als de politiek. Op praktische wijze ontwikkelt TI voorbeeldcodes en initieert discussies binnen de overheid. Ieder jaar publiceert TI een nieuw thematisch stuk om dwarsverbanden te leggen en bepaalde problemen inzichtelijker te maken. In 2007 publiceerden we een rapport over juridische systemen, in 2008 over water en corruptie en in 2009 over corruptie in de private sector.”

## Corruptie en integriteit

Corruptie en integriteit zijn twee begrippen die de heren tijdens het interview vaak noemen.

Ter verduidelijking geven ze aan dat corruptie een onderdeel is van integriteit, of beter, het is een schending van integriteit. “Sommige zaken zijn niet per se corrupt, maar zijn toch niet integer te noemen. Integriteit is dus een breder begrip. Wel is het zo dat vormen van fraude en beïnvloeding als integriteitschendingen heel dicht bij corruptie komen. Een voorbeeld is een Mexicaanse zakenman die rijk werd door zijn monopolie op de verkoop van mobiele telefoons. De Mexicaanse overheid wees hem dit voorrecht toe. Volgens de wet is er dus weinig mis. Het is niet direct corrupt, maar of het helemaal integer is ... Om precies te zijn: TI definieert corruptie als het misbruik van toevertrouwde macht voor persoonlijk gewin. In essentie ontstaat de schade van corruptie doordat mensen voor leven, levensonderhoud of geluk afhankelijk zijn van de integriteit van mensen in een gezagspositie.”

## Waarom is corruptie slecht?

Corruptie is moreel verkeerd: je maakt misbruik van macht ten koste van derden. Toch kiest TI bewust

---

Corruptie raakt iedereen en de allerarmsten het meest. Op microniveau:

- Een vader heeft geen schoenen, omdat hij zijn schamele salaris nodig heeft om steekpenningen te betalen zodat zijn kind naar school kan.
- De eigenaar van een kleine winkel moet wekelijks een bedrag afdragen voor ‘bescherming’.

Op macroniveau:

- 25 procent van de Pakistaanse begroting verdwijnt door gecorrumpeerde aanbestedingsprocedures. Hierdoor is het onderhoud van dammen en dijken in Pakistan niet uitgevoerd, waardoor enorme overstromingen ontstaan.
- In Haïti falsificeerde men de bouwvoorschriften ten koste van grote menselijke en infrastructuurle schade.
- Hulpverleners in Afrika maken op seksuele wijze misbruik van honger en armoede.
- De premier van Griekenland erkent dat structurele corruptie zijn land lamlegt.
- De hulpgelden aan de Italiaanse slachtoffers van een aardbeving in 2009 komen niet op de juiste plek, waardoor veel mensen nog steeds in tenten wonen.

Samenvattend:

- Corruptie is zowel een oorzaak van armoede als een barrière om het te verminderen.
- Corruptie maakt het de armen onmogelijk in hun basisbehoeften te voorzien, omdat ze het grootste deel van hun inkomsten kwijtraken aan steekpenningen.
- Corruptie ondermijnt de democratie en de rechtsstaat.
- Corruptie verstoort nationale en internationale handel.

(Bron: [www.transparency.org](http://www.transparency.org))

---

voor een niet-moralistisch perspectief op corruptie. "Dat voorkomt dat mensen uit verschillende landen en culturen met elkaar in discussie gaan over de juiste ethiek. Een discussie die veel tijd en energie kost, maar slechts weinig oplevert. Liever wijst TI op een financieel-economisch perspectief. Harde feiten tonen aan dat corruptie een negatief effect heeft op democratieën, de levens van mensen en de economische positie van een land. Wanneer een economie corrupt is, wordt de noodzakelijke marktwerking verstoord. Dit heeft negatieve gevolgen voor zowel producenten en consumenten als importeurs en exporteurs. De afgelopen tijd erkennen steeds meer partijen de nadelige gevolgen van corruptie. Die verschuiving is een goede ontwikkeling. Natuurlijk is corruptie op moralistische gronden af te wijzen. Het is echter moeilijk alle partijen te overtuigen van het belang van ethisch verantwoord handelen, zolang er geen algemeen geaccepteerde ethiek over corruptie bestaat. Wanneer duidelijke cijfers het negatieve effect van corruptie illustreren, is het makkelijker mensen te overtuigen van het belang om corruptie te bestrijden."

Arlman en Ranner vervolgen: "Er zijn verschillende redenen te geven waarom corruptie een desastreus effect heeft op mens en maatschappij. Corruptie veroorzaakt armoede, doordat publieke gelden niet op de juiste plaats terechtkomen. Tegelijkertijd raken arme mensen steeds opnieuw geld kwijt aan corrupte ambtenaren. Corruptie is hierdoor een vorm van inkomenshervdeling van arm naar rijk. Daarnaast ondermijnt het de democratie en de rechtsstaat, omdat het mogelijk is om rechters en bestuurders om te kopen. Hierdoor kunnen burgers geen aanspraak maken op een betrouwbare overheid. Ook gebruiken machthebbers de corruptie-inkomsten om de macht vast te houden. Voor inwoners van corrupte landen heeft het dan weinig zin om te gaan stemmen, omdat de corrupte regering hun macht toch misbruikt om de verkiezingen 'te kopen'. De belastingbetaler

wordt gedupeerd, omdat het publieksgeld niet goed wordt geïnvesteerd. Verder heeft corruptie impact op internationale handel. De prijsvorming van producten wordt verstoord, doordat de kostprijs op onnatuurlijke wijze wordt verhoogd. Daarnaast wordt het vestigingsklimaat negatief beïnvloed wanneer de 'corruptietarieven' exorbitant hoog zijn. Tot slot hebben organisaties soms zelf last van corruptie. Het kostte bijvoorbeeld Siemens bijna de kop toen hun omkopingspraktijken bekend werden. Niet alleen door de boetes, maar ook door de reputatie- en imagoschade."

## De lange adem

"TI werkt stap voor stap aan een corruptievrije wereld. Belangrijke instrumenten zijn bewustwording, monitoren, rapporteren en lobbyen. Door het probleem openbaar te maken, probeert TI de publieke opinie te veranderen. Hierbij wijst TI erop dat corruptie een probleem is, dat aan te pakken is. Het is niet een noodlot in het leven waar niets aan te doen valt. Dat is de reden waarom TI begon met het verzamelen, analyseren en verspreiden van informatie over het onderwerp. Een bekend instrument hierbij is de TI Perceptie Index. Hiermee wordt ieder jaar aangegeven hoe hoog of laag een land scoort op corruptie in de perceptie van de geïnterviewden. Monitoring bestaat uit het in kaart brengen van mechanismen die tot corruptie leiden en succesvolle middelen in de strijd tegen corruptie. Producten zijn de eerdergenoemde themarapportages en bijvoorbeeld het *TI Source Book*, een naslagwerk met een groot aantal best practices."

Een voorbeeld van de huidige lobbyactiviteiten van TI is het voorkomen van draaideurconstructies in Brussel. "Wanneer een ex-commissaris zich door een bedrijf laat inhuren om binnen hetzelfde werkgebied voor hen te werken, roept dit op z'n minst de schijn van belangenverstrengeling op. Is dit een beloning

voor eerder verleende gunsten? Net zoals die vraag te stellen is wanneer een minister van Verkeer en Waterstaat na zijn ambtstermijn voor bijvoorbeeld KLM zou gaan werken. Op borrels, bijeenkomsten en diverse overleggen probeert TI medestanders te vinden voor het bestrijden van dit soort praktijken. Helaas is vast te stellen dat lobbyen lang duurt. In Brussel zit een kleine tak van TI die intern bij de EU aandacht voor corruptiebestrijding genereert. Daarnaast worden de landelijke takken aangespoord. Zij vragen hun ministeries van Buitenlandse Zaken om Brussel aandacht te laten besteden aan integriteit. Op deze wijze snijdt het mes aan twee kanten en is het effect van de inspanningen het grootst.”

TI schuift ook aan bij overleggen van de G20-landen als adviseur over het bestrijden van corruptie. “Bij bijvoorbeeld de hulpverlening aan Haïti en bij de aanpak van de schulden crisis in Griekenland is TI gesprekspartner om op zakelijk niveau mee te kijken naar de beste wijze om de problemen aan te pakken.”

## Corruptie in Nederland?

Is het nog wel nodig dat in Nederland een vestiging is van TI? Tenslotte scoorde Nederland, na een dipje in 2005 (de bouwfraude), een zesde plaats op de wereldranglijst van minst corrupte landen. Zowel Arlman als Ranner geeft aan dat dit te eenvoudig is gedacht. “Het feit dat er volgens de geïnterviewden weinig corruptie is, wil niet zeggen dat er geen corruptie is. Het probleem met corruptie is immers dat het zich in het verborgene afspeelt. Het is dus moeilijk te achterhalen hoe groot het probleem werkelijk is. We zijn van mening dat er zelfs met alle bestaande integriteitsbevordering in Nederland toch nog corruptie bestaat.” Arlman geeft een voorbeeld waarin men dacht dat er geen sprake van corruptie was, maar waar later bleek dat meldingen niet het juiste niveau bereikten. Men wist niet wat ze met

de meldingen aanmoesten. Er was dus wel corruptie, maar dit kwam niet aan de oppervlakte. “Het nadeel van de index is dat hij wordt gebruikt door politici als bewijs dat er ‘genoeg’ wordt gedaan aan integriteit. De index is echter slechts één van de mogelijke indicatoren. Niet dé indicator die aangeeft hoe groot het corruptieprobleem is.”

### Klokkenluiders

Arlman en Ranner brengen verschillende keren in ons gesprek het belang van een goede klokkenluidersregeling ter sprake. “In Nederland is er nog een wereld te winnen. We zouden het een goed idee vinden dat een ambtelijke werkgroep een week op werkbezoek gaat naar Engeland. Daar is onlangs een nieuwe wet aangenomen met regels tegen omkoping (Bribery Act). Eerder lieten de regels veel ruimte voor interpretatie; met de nieuwe wet is er veel meer aandacht voor het negatieve effect van omkoping en steekpenningen op de economie. De Engelse overheid zag dus de urgentie van het probleem in en paste de wetgeving aan. De combinatie met onder andere de uitstekende wetgeving op het gebied van klokkenluiders, maakt dat Engeland een voorbeeldfunctie heeft.”

Arlman en Ranner menen verder dat Nederland grootmoedig in één keer alle slepende klokkenluiderszaken zou moeten oplossen. Dat geeft een enorm positief signaal aan alle potentiële klokkenluiders. “Nu staat klokkenluiders voor velen gelijk aan jezelf in de problemen brengen. Een grootmoedige stap zou laten zien dat klokkenluiders de steun krijgen die ze verdienen, dat ze er niet alleen voor staan.”

### Regelgeving

“Nederland moet meer regelgeving over de invloed van externe partijen op onderhandelingen implementeren. Deze ‘Amerikaanse’ vorm van lobbyen begint vooral in Brussel steeds meer de kop op te steken en brengt ongewenste effecten met zich mee. Op het gebied van corruptiebestrijding zijn inmiddels ook al

veel wetten gemaakt, zoals door de Verenigde Naties en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Deze missen hun uitwerking niet in het bedrijfsleven. De Nederlandse strafrechtregelgeving moet meer in lijn worden gebracht met de recente verzwarende van internationale regelgeving over buitenlandse omkoping door bedrijven, zodat het net van wettelijke bepalingen goed dicht wordt geweven.” Echter, benadrukken beide heren, alleen regelgeving is niet het antwoord. De cultuur van het bedrijfsleven en de overheid moet ook veranderen.

## Aanbevelingen

Velen denken dat corruptie een noodzakelijk kwaad is in een kwaadaardige wereld en dat corruptie iets is waarmee we moeten leren leven. Het gesprek met Arlman en Ranner is een ontkenning van deze stelling. We moeten beter kijken. Dan zien we bijvoorbeeld dat er bedrijven zijn die stelling hebben genomen en niet mee willen doen aan corruptie. Dat werkt. Het lukt hen in corrupte omgevingen te overleven zonder mee te doen aan corruptie. Jammer genoeg, maar begrijpelijk, willen de heren vanuit hun neutrale positie geen voorbeelden geven.

Wat moeten we binnen de Nederlandse overheid doen aan corruptiebestrijding? “Ook binnen de overheid komt corruptie voor. Zo is de overheid verantwoordelijk voor de besteding van belastinggeld, maar wordt niet altijd gecontroleerd of het geld inderdaad wordt besteed aan datgene waarvoor het beschikbaar is gesteld. Zeker met mogelijke bezuinigingen is het erg belangrijk om er constante aandacht aan te besteden, omdat schendingen sneller op kunnen treden. Ook moeten ambtenaren een kritischere houding aannemen. De stelling ‘wat je niet ziet, is er dus niet’ is te kort door de bocht. Vooral op het gebied van integriteit en corruptie waar zaken soms onder het tapijt worden geveegd. Verder moeten ambtenaren blijven kijken hoe subsidies worden verleend. Ook moeten ze goede

riskoanalyses uitvoeren die het probleem serieus nemen. Goede controles kunnen geld besparen en het vertrouwen van de burger in de overheid versterken. Een adequaat systeem voor meldingen van integriteitsschendingen is ook een aanbeveling. Organisaties moeten ook communiceren over de afhandeling van zaken. Zo is het voor personeel en burgers duidelijk dat er iets gebeurt: dit bevestigt de norm en laat zien dat de norm serieus wordt genomen.”

Tot slot, ook bij corruptiebestrijding geldt dat preventie goedkoper is dan achteraf repareren. Arlman en Ranner hopen dat TI steeds meer leden krijgt, zodat ze met nog meer daadkracht aan een corruptievrije wereld kunnen werken. “Er is al veel bereikt, maar het blijft lange termijn werk.”



**Auteurs**

*Suzanne Verheij is als beleidsmedewerker verbonden aan Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

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

# MORELE DILEMMA'S VAN BURGEMEESTERS

Burgemeesters worden in de toekomst wettelijk verantwoordelijk voor de bestuurlijke integriteit in hun gemeente. Daartoe zal de Gemeentewet worden aangepast.<sup>[1]</sup> Andrée van Es, voormalig directeur-generaal bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, stelde in een interview dat het de bedoeling is burgemeesters hiermee een 'steuntje in de rug' te geven. Burgemeesters voelen zich volgens haar vaak kwetsbaar als zij de integriteit in hun organisatie willen bevorderen. Het mandaat van de burgemeester is niet altijd even duidelijk.<sup>[2]</sup>

## Onderzoek

Omdat burgemeesters een nieuwe rol in de integriteitszorg van de gemeentelijke overheid krijgen toebedeeld, is het interessant

om te onderzoeken hoe burgemeesters zelf aankijken tegen de morele problematiek van hun vak. Met welke morele vraagstukken worstelen zij? Welke doelgroepen binnen de gemeente bezorgen de burgemeester de meeste morele kopzorgen? Hoe kunnen burgemeesters hier het beste mee omgaan? Om deze vragen te beantwoorden, is een onderzoek gedaan naar de morele dilemma's van burgemeesters. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het professionaliseringsprogramma van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Onderdeel van dit programma is een jaarlijkse serie studiebijeenkomsten. Deze staan bekend als de 'Lochemconferenties'. In het kader daarvan zijn dilemmaworkshops van een dagdeel georganiseerd. Daarin kregen de aanwezige burgemeesters de vraag om een moreel dilemma op te schrijven, dat zij in de eigen burgemeesterspraktijk hadden meegemaakt. Dit leverde een keur aan verhalen en gebeurtenissen op, en vormt uniek empirisch materiaal.

[1] Binnenlands Bestuur 20 november 2009, p. 19.

[2] 'Alles wat je doet moet het daglicht kunnen verdragen': Interview met Andrée van Es, in E. Karssing, M. Zweegers (red.), *Jaarboek Integriteit 2010*, p. 22–25.

## Leeswijzer

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 1 gaan we nader in op de begrippen 'integriteit' en 'moreel dilemma' en hun onderlinge relatie. Paragraaf 2 geeft de dataverzameling weer. In de daaropvolgende paragrafen presenteren we de empirische resultaten, waarbij we ingaan op de typologie van dilemma's naar thema (paragraaf 3), naar betrokkenen (paragraaf 4) en naar de belangrijkste thema's per type betrokkene (paragraaf 5). In deze laatste paragraaf proberen we aan de hand van de dilemma's te laten zien waar de morele schoen van de burgemeester het meeste wringt. Ten slotte trekken we enkele conclusies in paragraaf 6.

## 1. INTEGRITEIT EN MORELE DILEMMA'S

In het debat over integriteit binnen het openbaar bestuur wordt integriteit vaak behandeld als een 'begripsmatige restcategorie'. Dat wil zeggen 'wangedrag, corruptie en fraude worden uitgebreid gethematiseerd en op de begripsmatige snijtafel gelegd; het begrip integriteit lijkt gedoemd tot een negatieve loopbaan: het begrip integriteit is wat er overblijft als je al die vormen van 'misconduct' aftrekt van het geheel'.<sup>[3]</sup> Integer is in deze opvatting vooral hij of zij die erin slaagt om geen scheve schaats te rijden en die zich keurig houdt aan alle regels. Verschillende burgemeesters kwamen de laatste tijd in de problemen vanwege een (vermeende) smet op hun onkreukbaarheid. De negatieve benadering van integriteit is dus prominent aanwezig. Toch is zij niet voldoende. Integriteit gaat immers ook over datgene wat wél goed gaat. Naast een nega-

tieve benadering van integriteit is ook een positieve benadering mogelijk en noodzakelijk<sup>[4]</sup>. Daarbij wordt integriteit opgevat als een opdracht van het beroep. Sprekend over de integriteit van de ambtenaar, formuleren Karssing en Spoor het positieve integriteitsbegrip als volgt: 'Goed ambtenaarschap betekent dat ambtenaren hun morele opdracht herkennen en erkennen: doe de goede dingen – het publieke belang dienen – en doe dat goed! Door integriteit aan goed ambtenaarschap te koppelen, heeft integriteit als vanzelf ook betrekking op de primaire werkzaamheden van ambtenaren. De opdracht beperkt zich dus niet tot machtsmisbruik, maar heeft betrekking op al het doen en laten van ambtenaren – ook op machtsgebruik'.<sup>[5]</sup>

### Vertaling naar burgemeestersambt

We kunnen de positieve benadering van integriteit ook vertalen naar het burgemeestersambt. Dan wordt de relatie tussen integriteit en morele dilemma's voor burgemeesters in één keer duidelijk. De integere burgemeester wordt telkens weer voor nieuwe morele vragen gesteld, in telkens nieuwe situaties. Daarin moet hij of zij lastige afwegingen maken tussen tegengestelde normen, waarden en belangen. Zulke vraagstukken hebben het karakter van morele dilemma's. Hiermee is het moreel dilemma geplaatst in het hart van de professionele ethiek van een burgemeester. Overigens, in het hart van alle beroepsbeoefenaren.

Een moreel dilemma is een situatie waarin twee relevante morele waarden of normen tegenstrijdige handelingsvoorschriften geven. Volgens het ene beginsel moet je A doen, volgens het andere beginsel moet je niet-A doen. Aangezien je niet tegelijk A

[3] P. Nieuwenburg, *Ethiek in het openbaar bestuur*, Coutinho, Bussum, 2001, p. 111. Edgar Karssing, 'Burgemeesters, leiderschap en integriteit', in: K. Becking, G. Rensen (red.), *Meesterlijk besturen: De burgemeester als leider*, Sdu, Den Haag, 2006, p. 73–79.

[4] A. Hoekstra, 'Voorwoord', in: Karssing en Zweegers (red.), 2009, *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag: CAOP

[5] E. Karssing, S. Spoor, 'Integriteit 3.0: Naar een derde generatie integriteitsbeleid', in: Karssing en Zweegers (red.), 2009, *Jaarboek Integriteit 2010*, Den Haag: CAOP

en niet-A kunt doen, is daar de lastige keuze die we een dilemma noemen.<sup>[6]</sup> Tijdens de Lochemconferenties discussieerden de aanwezige burgemeesters over dilemma's aan de hand van een analysemodel, dat is ontleend aan het bedrijfsethische werk van Henk van Luijk. Volgens hem kan de dilemma-analyse ertoe bijdragen dat de morele vaardigheid wordt ontwikkeld, waarbij de morele sensibiliteit wordt versterkt door de confrontatie met uiteenlopende casussen. Ook kan het morele analyse- en argumentatievermogen worden versterkt.<sup>[7]</sup>

## 2. VERZAMELING EN ANALYSE VAN DE DILEMMA'S

Aan de zes Lochemconferenties in het voorjaar van 2010 namen circa 200 burgemeesters deel. Dat is iets minder dan de helft van het totaal van 430 burgemeesters dat Nederland anno 2010 telt. De deelnemers aan deze conferenties zijn afkomstig uit het gehele land en vormen samen een representatieve afspiegeling van de totale burgemeesterspopulatie in Nederland.

Om de dilemma's te verzamelen, is de volgende vraag gesteld: 'Benoem een eigen praktijkverhaal van een moreel dilemma in enkele steekwoorden. Schrijf het praktijkverhaal op in enkele zinnen, inclusief de keuze waarvoor u stond in één zin'. Het onderzoek is anoniem uitgevoerd. We koppelden de ingeleverde dilemma's niet aan andere informatie over de respondent. Bovendien presenteren we de dilemma's hier zo dat ze niet tot specifieke situaties of personen te herleiden zijn. Niet

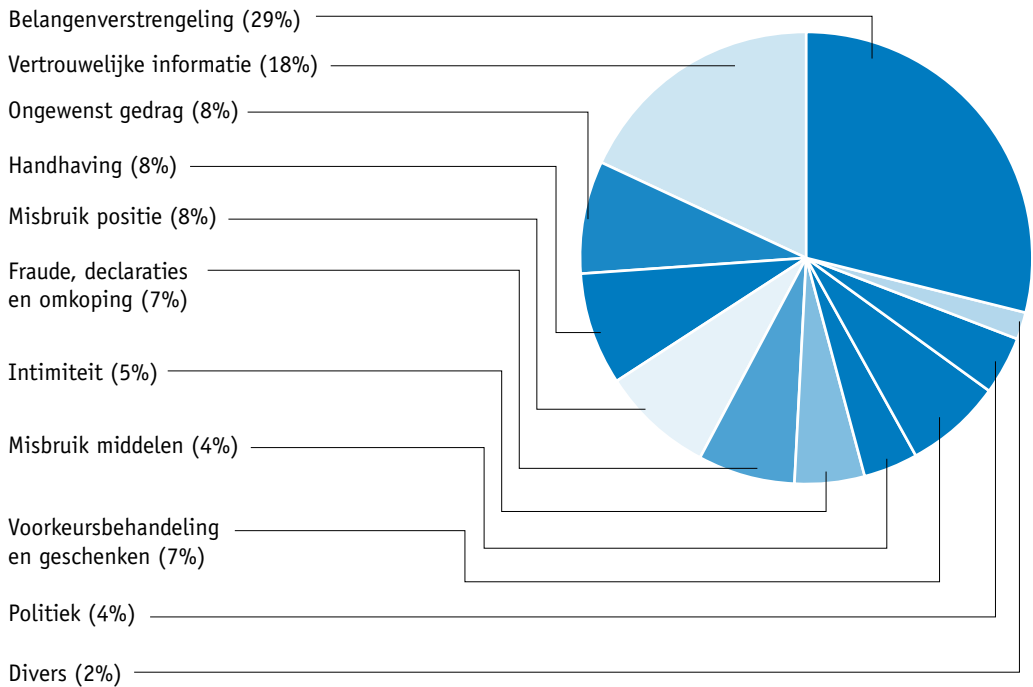
alle ingebrachte antwoorden bevatten werkelijk dilemma's, sommige antwoorden waren slecht interpreteerbaar en sommige reacties bevatten meer dan één dilemma. Opschoning van de data resulteerde uiteindelijk in een totaal van 161 bruikbare afzonderlijke dilemma's.

### Twee criteria

We classificeerden de ingebrachte dilemma's aan de hand van twee criteria: onderwerp (wat is het hoofdthema van de casus?) en betrokkene (over wie gaat de casus?). De beide onderzoekers maakten de classificatie afzonderlijk op basis van een inhoudsanalyse. Vervolgens werden deze classificaties onderling vergeleken en gevalideerd. Niet alle casussen die de burgemeesters inbrachten, waren dilemma's in de strikte zin van het woord: een keuzesituatie waarin waarden, normen en verantwoordelijkheden conflicteren. Verschillende soorten moreel lastige of onheldere situaties werden ook als een dilemma aangemerkt. Bijvoorbeeld situaties van morele onduidelijkheid over de adequate toepassing van een norm (geldt deze norm in deze situatie?). Of de juiste bepaling van de eigen rolverantwoordelijkheid (is het mijn taak om hier op te treden?). Omdat dit onderzoek beoogt om de morele problematiek in de beroepspraktijk van burgemeesters in kaart te brengen, behielden wij dergelijke casussen in het onderzoek. Opvallend was ook dat veel van de ingebrachte dilemma's betrekking hadden op dilemma's in de derde persoon. Kwesties dus, waarbij de burgemeester zich bevindt in een rol van toeschouwer of eventueel rechter. In veel van deze derdepersoonsdilemma's gaat het om de voorafgaande vraag of de burgemeester hier wel kan/moet optreden. Slechts een minderheid van de dilemma's betrof kwesties, waarbij een keuze van de burgemeester zelf het onderwerp van een dilemma is. Bijvoorbeeld de keuze of de burgemeester een bepaald geschenk mag aannemen.

[6] R. Jeurissen (red.), *Bedrijfsethiek: Een goede zaak*, Van Gorcum, Assen, 2006, p. 92.

[7] Henk van Luijk ontwikkelde een stappenplan voor morele dilemma-analyse in zijn boek *Om redelijk gewin: Oefeningen in bedrijfsethiek*, Boom, Amsterdam, 1993, p. 132-157.



Tabel 1: Morele dilemma's van Nederlandse burgemeesters naar onderwerp (%)

### 3. ONDERWERPEN IN DE DILEMMA'S VAN BURGEMEESTERS

De classificatie van de casussen naar onderwerp is gebaseerd op een bestaand overzicht van integriteitsvraagstukken, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hanteert.<sup>[8]</sup> Deze lijst levert een heldere, goed bruikbare typologie van morele dilemma's op. De BZK-lijst heeft echter primair betrekking op ambtelijke ethiek en niet op bestuurlijke en politieke ethiek. We vulden de lijst daarom aan met enkele categorieën over de politiek-bestuurlijke omgeving waarin de burgemeester werkzaam is. In totaal onderscheiden we tien verschillende onder-

werpen in de dilemma's van burgemeesters. Deze tien categorieën bestrijken samen 98 procent van de ingebrachte casussen. Tabel 1 presenteert de tien meest voorkomende dilemma's in ons onderzoek, inclusief percentages. De restcategorie 'divers' omvat heterogene kwesties, die spelen op het terrein van representatie en de samenwerking binnen de gemeenteraad en het college van burgemeester & wethouders.

In een oogopslag is duidelijk dat burgemeesters het meest dilemma's aandragen in de sfeer van belangenverstrengeling (29 procent) en het omgaan met vertrouwelijke informatie (18 procent). We geven hieronder een toelichting op de tien categorieën, vergezeld van typerende voorbeelden.

Overigens moeten we het kwantitatieve karakter van dit onderzoek wel relativeren. Voorop staat de inhoudelijke verkenning van de morele problematiek van

[8] *Brochure Registratie Integriteitsschendingen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a., Den Haag, 2008, p. 33.

burgemeesters, dus een meer kwalitatieve onderzoeksvraag. De percentages die wij rapporteren, zijn te beschouwen als een indicatie van de prominentie van een bepaald dilemma-type.

### Belangenverstrengeling

Er is sprake van belangenverstrengeling wanneer er een conflict ontstaat tussen de publieke taakoefening en de privébelangen van een overheidsfunctionaris (ambtenaar of bestuurder). Het gaat dan om situaties waarbij de functionaris privébelangen heeft, die op gespannen voet staan met de uitvoering van zijn taken en verantwoordelijkheden en deze op nadelige wijze beïnvloeden.<sup>[9]</sup> In de aangeleverde casuïstiek betreffende belangenverstrengeling gaat het doorgaans niet om belangen van de burgemeester zelf. Burgemeesters zien om zich heen dat partijen dubbele belangen en dubbele loyaliteiten hebben, die de integriteit en betrouwbaarheid in gevaar brengen of kunnen brengen. In dat laatste geval is ook vaak sprake van een schijn van belangenverstrengeling. Enkele voorbeelden:

*'Een wethouder is eigenaar van een stuk grond. Het perceel is onderwerp van overleg in het college. De wethouder stemt daarbij niet mee. Mag hij wel de discussie in het college over dit onderwerp bijwonen?'*

*'Een ambtenaar verlaat de gemeentelijke organisatie en richt een eigen BV op. Hij gaat bedrijven adviseren in contacten met de gemeente. Hiervoor gebruikt hij de kennis en relaties, die hij in zijn laatste ambtsjaren heeft opgebouwd.'*

### Vertrouwelijke informatie

Vertrouwelijke informatie heeft betrekking op verschillende manieren van verkeer (en onzorgvuldig) omgaan met informatie. Bijvoorbeeld lekken, misbruik maken van, raadpleging van informatie uit vertrouwelijke registers en het verliezen van gegevensdragers.<sup>[10]</sup>

Een aanvulling op deze vormen in de gebruikte casuïstiek zijn de situaties waarin de burgemeester beschikt over informatie die geheim of vertrouwelijk is, doordat in zijn functie vele lijnen in de gemeente samenkomen. Soms staat een burgemeester voor de vraag hoe hij met die vertrouwelijkheid moet omgaan. *'Wat doe je met een anonieme brief met belastend materiaal over een wethouder die op het punt staat af te treden?'*

*'Een oud-wethouder is adviseur geworden voor een lokaal bedrijf dat voor de gemeente werkt. Informatie die ook nooit openbaar was, gebruikt betrokkene nu voor dat bedrijf.'*

### Ongewenst gedrag

De categorie ongewenst gedrag omvat enerzijds ongewenste omgangsvormen.<sup>[11]</sup> Anderzijds betreft het gedrag dat niet passend is voor personen met een publieke functie, zoals drankmisbruik of huiselijk geweld.

*'Een wethouder is weggestuurd bij zijn vorige werkgever vanwege ongewenste intimiteiten. Dit is in kleine kring bekend. Ik vind het een chantabele positie.'*

### Handhaving

Handhaving betreft het toezicht houden op de naleving van regels. Voor burgemeesters levert deze taak soms dilemma's op. Bijvoorbeeld wanneer een bedrijf niet over alle vereiste vergunningen beschikt en zeker wanneer de burgemeester daar vervolgens ook nog voor een bezoek wordt uitgenodigd.

*'Ga ik een tentoonstelling bezoeken in een gelegenheid waar een handhavingsskwestie speelt?'*

*'Ik wil op een terras gaan zitten, waarover regelmatig klachten komen in verband met geluidsoverlast. Doe ik dit wel of niet?'*

[9] Handreiking Belangenverstrengeling, BIOS, Den Haag, 2010.

[10] Brochure Registratie Integriteitsschendingen, Den Haag, 2008, p. 34.

[11] Brochure Registratie Integriteitsschendingen, Den Haag, 2008, p. 35.

### Misbruik positie

Er is sprake van het misbruiken van de positie wanneer men zijn functie gebruikt als machtsmiddel om bepaalde voordelen te krijgen.

*'Een ambtenaar die graag jaagt, bezit jachtgeweren en heeft een vuurwapenvergunning. Hij weigert echter politiefunctionarissen binnen te laten bij een reguliere controle op grond van de Wet wapens en munitie. Moet ik die ambtenaar hierop aanspreken of niet?'*

### Fraude, declaraties en omkoping

Deze categorie bevat verschillende financiële misstanden met een gemene deler: er wordt misbruik gemaakt van financiële middelen van de organisatie voor het eigen gewin.

*'Een raadslid heeft geld naar Zwitserland laten brengen; hij heeft nu geen werk en leeft ruim.'*

### Intimiteit

Hieronder verstaan we dilemma's waarbij familierelaties en andere affectieve relaties een rol spelen. Het probleem met intimiteit in het openbaar bestuur is vooral dat er belangentegenstellingen door kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld in de volgende gevallen.

*'Een medewerker die onderwerp is van een lopend onderzoek, krijgt een relatie met een afdelingshoofd waarmee ik zeer nauw samenwerk in dit onderzoek.'*

*'Echtelieden staan allebei op een verkiesbare plaats op lijsten van verschillende politieke partijen. Moet ik er wat van zeggen?'*

### Misbruik middelen

Hiermee wordt bedoeld dat ambtenaren en bestuurders de middelen die zij krijgen om hun werk uit te voeren overmatig veel voor privédoelen gebruiken. Veelvoorkomende gevallen zijn overmatig internet- en telefoongebruik en het misbruik van bedrijfsvoertuigen.

*'Er wordt geconstateerd dat een wethouder vaak en met hoge kosten hetzelfde telefoonnummer belt met de mobiele telefoon van de gemeente. Het blijkt een sekslijn te zijn.'*

### Voorkeursbehandeling/geschenken

Het aannemen van geschenken en het ontvangen van een voorkeursbehandeling is een klassiek integriteitsvraagstuk in de openbare sector. Het risico van omkoping en aantasting van de onafhankelijkheid van de ambtenaar of bestuurder ligt op de loer. Gemeten naar de aandacht die de problematiek van geschenken in gedragscodes en integriteitsliteratuur krijgt, valt te denken dat het een sterk verbreid probleem is. Binnen het totale aantal praktijkcasussen van burgemeesters nemen geschenken echter slechts een beperkte plaats in. Een voorbeeld is het volgende.

*'Ik kreeg bij de opening van een crossbaan een crossfiets voor mijn zoon. Deze heb ik geweigerd. Mijn zoon was erbij toen ik deze fiets weigerde. Vervolgens kon ik zelf een fiets voor hem kopen.'*

### Politiek

Soms levert het politieke handelen uit de hoek van raadsleden, wethouders en politieke partijen voor de burgemeesters een dilemma op.

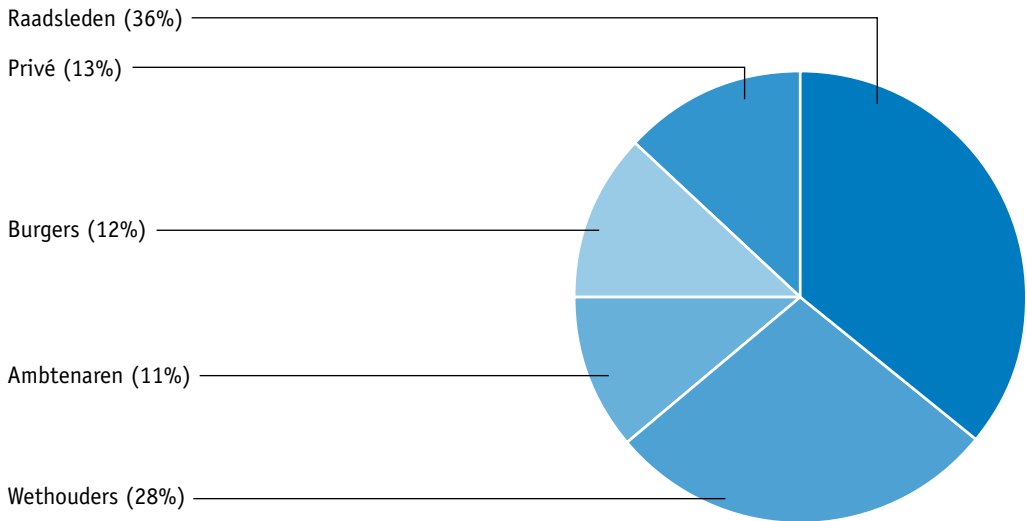
*'Een wethouder komt met het verhaal dat een raadslid langs winkeliers gaat voor handtekeningen tegen een besluit van het college. Dilemma: is dit wel of niet aanvaardbaar?'*

### Diverse

Ten slotte vonden we nog een kleine restcategorie van dilemma's, die niet goed in een van de tien categorieën zijn onder te brengen. Een voorbeeld is een burgemeester aan wie wordt gevraagd een boekje in ontvangst te nemen op populair medisch gebied. De burgemeester heeft echter gegronde redenen om te twijfelen aan de beroepsmatige professionaliteit van de auteur.

## 4. BETROKKENEN IN DE DILEMMA'S VAN BURGEMEESTERS

De dilemma's zijn ook geanalyseerd vanuit de vraag wie de betrokkenen zijn. Met de term "betrokkene"



Tabel 2: Morele dilemma's van Nederlandse burgemeesters naar betrokkenen (%)

duiden we de hoofdpersoon van het dilemma aan. Over wie gaat het dilemma? Wiens handelen of wedervaren staat centraal? We kunnen de volgende betrokkenen onderscheiden: raadsleden, wethouders, ambtenaren, burgers en ten slotte de burgemeester zelf (privé).

Het merendeel van de dilemma's heeft betrekking op het handelen van raadsleden (36 procent) en wethouders (28 procent). In mindere mate komen dilemma's voor over ambtenaren, burgers en privékwesties van de burgemeester zelf. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

#### Raadsleden

*'Het drankgebruik van raadsleden na de raadsvergadering loopt de spuigaten uit bij sommige raadsleden. Ze stappen ook de auto in. Het presidium wil niet dat er ingegrepen wordt, want men ziet dit als de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende raadsleden.'*

#### Wethouders

*'Declaraties van lunches en diners in het kader van repre-*

*sentatie moeten uit de vergoeding. Niet meer declareren dus. Het gevolg: wethouders gaan minder naar buiten en laten de ander betalen. Kortom, een slechte zaak.'*

*'Een wethouder lekt een collegebesluit (waarin hij een minderheidsstandpunt had ingenomen) in de richting van zijn raadsfractie. Doel is beïnvloeding van het besluit door politieke druk op het college.'*

#### Ambtenaren

*'De gemeente gaat een deel van haar huizenbezit verkopen. Een ambtenaar die werkzaam is op de afdeling die de verkoop voorbereidt, inclusief taxatie, heeft interesse in aankoop. In de aanloop naar de start van de openbare inschrijving en de verkoop komt de ambtenaar zijn interesse melden. Kan dat?'*

*'In mijn nieuwe gemeente bestaan 'small perks', waarbij ik mij oncomfortabel voel. Het is bijvoorbeeld gangbaar dat bepaalde kosten die in de vaste vergoeding zitten toch worden gedeclareerd. Ik heb al enige malen bij Personeelszaken geïnformeerd naar de exacte regelingen, maar daar komen alleen geruststellende geluiden van.'*



## Burgers

*'Een dilemma over het wel of niet verlenen van een vergunning aan een coffeeshop. Er ligt een negatief BIBOB-advies op basis van vermoedens van overtreding van de Opiumwet en witwassen. Er is echter een risico op grote claims als de gemeente de vergunning weigert.'*

## Burgemeester privé

*'Ik heb een IBS (onvrijwillig op laten nemen in een psychiatrisch ziekenhuis) afgegeven voor een goede vriend van mijn echtgenoot. Zal ik dit wel of niet delen met mijn echtgenoot?'*

*'Grondaankoop privé. De formele procedures zijn doorlopen en het eigendom is toegekend na een half jaar. De buurt komt in het geweer, want zij vroegen het eigendom in het verleden ook aan en toen werd het niet toegekend. Dilemma: formeel heb ik gelijk, maar het is een verkeerd signaal.'*

Het is opmerkelijk dat bijna twee derde van de dilemma's waar burgemeesters zich mee geconfronteerd zien, gaat over het politiek-bestuurlijke domein in de gemeente: de gemeenteraad en de wethouders. Ambtenaren en burgers geven veel minder aanleiding tot morele hoofdbreken voor de burgemeester. Het lijkt alsof er twee kringen van 'stakeholders' rondom de burgemeester bestaan. De politiek-bestuurlijke kring

is daarbij het meest direct en nabij; de ambtelijk-burgerlijke kring is verder weg en minder direct. Waar komt dit door? De politieke omgeving van wethouders en raadsleden kunnen eraan bijdragen dat de burgemeester zich daar vaker met dilemma's geconfronteerd ziet, zodat deze als eerste worden herinnerd zodra eraan wordt gevraagd. Wellicht is de burgemeester bovendien niet direct betrokken bij de aansturing van de ambtenaren, terwijl het ambtelijk apparaat fungeert als buffer tussen de burgemeester en de burgers. Opmerkelijk is ook dat er niet één dilemma is ingeleverd, dat te maken heeft met de provinciale of landelijke overheid. Blijkbaar liggen in die samenwerkingsrelaties niet de grootste morele problemen waar burgemeesters zich zorgen om maken.

## 5. WAAR WRINGT DE MORELE SCHOEN VAN DE BURGEMEESTER?

Wanneer we de analyses van de dilemma's naar onderwerp en naar betrokkene met elkaar combineren, ontstaat een beeld van hoe de verschillende soorten dilemma's over de verschillende betrokkenen zijn verdeeld. We kunnen dan onderzoeken of bepaalde dilemma's relatief vaak bij een bepaalde doelgroep voorkomen. Tabel 3 geeft de uitkomsten.

	Raadsleden	Wethouders	Ambtenaren	Burgers	Privé
Belangenverstremming	23	16	5	1	0
Vertrouwelijke informatie	8	9	1	7	2
Ongewenst gedrag	4	6	2	0	0
Handhaving	2	0	2	7	1
Misbruik positie	6	3	1	0	2
Fraude, declaraties en omkoping	3	2	2	2	1
Intimiteit	4	0	2	0	2
Misbruik middelen	1	2	2	0	1
Voorkeursbehandeling en Geschenken	0	0	0	0	11
Politiek	4	2	0	0	0
Divers	0	2	0	1	0

Tabel 3: Onderwerp morele dilemma's van Nederlandse burgemeesters naar betrokkenen (aantallen)

Tabel 3 maakt het mogelijk om de belangrijkste groepen van betrokkenen rondom een burgemeester te karakteriseren naar morele problematiek, zoals burgemeesters die ervaren.

1. De morele problematiek bij raadsleden kenmerkt zich vooral door belangenverstremgeling, vertrouwelijke informatie en het misbruik maken van de positie.
2. De morele problematiek bij wethouders kenmerkt zich vooral door belangenverstremgeling, vertrouwelijke informatie en ongewenst gedrag.
3. De morele problematiek bij ambtenaren kenmerkt zich vooral door belangenverstremgeling.
4. De morele problematiek bij burgers kenmerkt zich vooral door vertrouwelijke informatie en hand-havingskwesities.
5. De morele problematiek van de burgemeester in zijn privérol kenmerkt zich vooral door een voorkeursbehandeling en geschenken.

De problematiek van de belangenverstremgeling is bij drie van de vijf doelgroepen de grootste categorie, namelijk bij raadsleden, wethouders en ambtenaren. Een belangrijke tweede categorie van dilemma's gaat over vertrouwelijkheid. Zowel bij raadsleden en wethouders als burgers staan dilemma's over vertrouwelijkheid qua aantallen op een tweede plaats.

Raadsleden en wethouders nemen samen het leeuwendeel van de dilemma's rondom belangenverstremgeling voor hun rekening. Zoals burgemeesters de wereld waarnemen, lijken problemen met belangenverstremgeling in de gemeente dus in bijzondere mate gekoppeld te zijn aan de gemeentepolitiek. Ook de thematiek van de vertrouwelijke informatie is opvallend sterk gekoppeld aan het politieke ambt in de gemeente (hoewel er ook ten aanzien van burgers veel dilemma's zijn waarin vertrouwelijkheid de centrale problematiek is). De thematieken van ongewenst gedrag en het misbruik maken van de positie, zijn eveneens sterk gekoppeld aan de

functies van raadslid en wethouder. Dat de politieke functiedragers ook tekenen voor de meeste politieke dilemma's, is weinig verrassend. We geven hieronder enkele voorbeelden van dilemma's aangaande belangenverstremgeling, vertrouwelijke informatie, ongewenst gedrag en misbruik van de positie, waarin het handelen van raadsleden en wethouders centraal staat.

#### **Belangenverstremgeling bij raadslid/wethouder**

*'De wethouder financiën blijkt binnen de lokale fractie van zijn partij als penningmeester op te treden.'*

#### **Vertrouwelijke informatie in verband met raadslid/wethouder**

*'Ik word gebeld door de politie, die mij vertelt over huiselijk geweld door een wethouder. Vertel ik het aan de leden van het college van burgemeester en wethouders en de raad, eventueel via de fractievoorzitters?'*

#### **Ongewenst gedrag door raadslid/wethouder**

*'Een bewoner geeft aan dat een wethouder op zondag illegaal werkt.'*

#### **Misbruik van positie door raadslid/wethouder**

*'Er wordt beweerd dat een raadslid voor iemand heeft bemiddeld bij een aanstelling bij de gemeente. Als wederdienst hiervoor zouden werkzaamheden bij het raadslid thuis zijn verricht. Het raadslid zelf stelt dat dienst en wederdienst niets met elkaar te maken hebben.'*

Bij gemeenteambtenaren komen dilemma's rondom belangenverstremgeling het vaakst voor. Een voorbeeld is de volgende casus, die ook een politieke dimensie heeft.

*'Een ambtenaar is actief lid van een partij en staat op de kieslijst. De betreffende ambtenaar is ook gemeentelijke verantwoordelijke voor een bezwaarprocedure die iemand van die lijst voert tegen de gemeente. Wel of geen actie? Zo ja, welke?'*

Vertrouwelijkheid van informatie en handavingskwesties vormen de belangrijkste dilemma gebieden bij burgers in de gemeente. Buiten deze twee gebieden brachten burgemeesters niet veel dilemma's aangaande burgers in. De relatie tot burgers lijkt voor een burgemeester in morele zin daarom tamelijk overzichtelijk. De handavingskwesties betreffen vooral problemen met vergunningen van lokale ondernemers. Vooral als zo'n ondernemer de burgemeester ergens voor uitnodigt. Het aannemen van de uitnodiging lijkt dan een gedogen van het ontbreken van vergunningen te impliceren.

*'Mede op initiatief van de gemeenteraadsleden is een business-to-businessclub opgericht. Bij de opening blijkt de horecavergunning (nog) niet in orde te zijn. De gemeente is de trekker van dit initiatief en ik word telkens geacht aanwezig te zijn. Ik wil echter niet een lokaal betreden waar ik eigenlijk zou moeten handhaven.'*

De vertrouwelijkheid in relatie tot burgers heeft vaak betrekking op relevante kennis uit het verleden, die de burgemeester heeft in een bepaald geval. Het kan daarbij gaan om financiële 'lijken in de kast', maar ook om ongewenst gedrag van de persoon in kwestie. *'Een inwoner van de gemeente wordt publiekelijk verdacht van seksueel misbruik van jonge kinderen. Uit politie-informatie is mij bekend dat die verdenking reëel is, maar ik mag niets doen met die informatie. Dit belemmert mij om het team maatschappelijke opvang en ondersteuning in te zetten en zo adequate hulp te geven aan slachtoffers en hun ouders.'*

De belangrijkste morele problematiek voor de burgemeester in relatie tot zijn privébestaan ten slotte is de thematiek van de voorkeursbehandeling en geschenken. Dit is blijkbaar de situatie waarmee de burgemeester zichzelf duidelijk het meest geconfronteerd ziet. De eerdergenoemde kwestie van de cadeau aangeboden crossfiets kan hier weer als voorbeeld dienen.

## 6. CONCLUSIES

In een studie naar het leiderschap van burgemeesters uit 2006 merken Cachet en Schaap op dat er een kloof is tussen de formele en feitelijke positie van de burgemeester.<sup>[12]</sup> Deze kloof is erg diep, menen zij. 'De formele positie van de burgemeester is nauwelijks aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Dat betreft zowel de aanstellingswijze als de formele positie. Ook al is de burgemeester meer lokale bestuurder en qua achtergrond politiker dan voorheen, ook al ziet de bevolking hem als de machtigste persoon in het gemeentebestuur, de wetgever heeft verzuimd de aanstellingswijze daaraan aan te passen'. Politiek gezien zijn de macht en invloed van de burgemeester in hoge mate afhankelijk van de ruimte, die de gemeenteraad en collegepartijen in het bijzonder hem laten. Niet het wettelijke regime, maar de lokale context en de eigen creativiteit bepalen volgens de auteurs de feitelijke handelingsruimte van de burgemeester. *'Juist doordat de spanning tussen formele en feitelijke positie groot is, kan de burgemeester creatief en met een zekere mate van vrijheid inhoud geven aan de vele rollen die hij speelt.'*

Ons onderzoek bevestigt dit beeld van een grote professionele vrijheidsruimte van de burgemeester. De veelsoortige dilemma's die de burgemeesters in dit onderzoek voorlegden, vormen samen een uitgebreid professioneel keuzemenu. De eigen rolopvatting van de burgemeester en de eigen aanpak die een burgemeester kiest in de verhoudingen met wethouders en raad, bepalen in sterke mate zijn functioneren. Het persoonlijk stempel dat een burgemeester op zijn werk kan drukken, is dan ook zeer groot. Dit betekent ook dat de persoonlijkheid van een burgemeester, die zich onder meer uit in een persoonlijke stijl van het

[12] L. Cachet, L. Schaap, 'Burgemeesters, over veranderingen en stilstand', in *Meesterlijk Besturen*, ROI-reeks, SDU Uitgevers, 2006.

omgaan met morele vraagstukken, een belangrijke rol speelt in zijn functie-uitoefening. Wanneer een burgemeester wordt gezien als 'moreel leider', wordt nog meer voelbaar hoe belangrijk de invloed van de persoonlijkheid is.

Een keerzijde van de kloof tussen de formele en feitelijke positie van de burgemeester konden wij in ons onderzoek ook waarnemen: namelijk de normatieve onzekerheid die ermee gepaard gaat. De feitelijke relaties tussen burgemeester en zijn belangrijkste 'stakeholders' zijn normatief onbepaald. Dit blijkt met name uit de vele vragen die burgemeesters aan hun dilemma's toevoegen in de trant van: 'Moet ik hier iets van zeggen of niet?', 'Moet ik optreden of niet?'. Het lijkt alsof burgemeesters zich steeds moeten afvragen bij een dilemma tot hoever hun invloed en gezag eigenlijk reiken. En, of ze wel beschikken over de vereiste macht om de gevoelde verantwoordelijkheden ook om te zetten in een beslissing. Vanaf de gemeenteraadverkiezingen in maart 2010 is een duidelijke toename te constateren van de kant van burgemeesters om het thema integriteit aan de orde te stellen binnen de raad, het college en bij ambtenaren. Tegelijk zien we in ons onderzoek een duidelijke onzekerheid bij de burgemeester over de vraag hoever hij daarin kan of moet optreden. Mag/moet hij raadsleden aanspreken op belangenverstrengeling? Mag/moet hij wethouders aanspreken op ongewenst gedrag? Moet een burgemeester hard optreden tegen coffeeshops of een meer gedogende lijn volgen?

We begonnen dit artikel met het voornemen van het Rijk om de gemeentewet zodanig aan te passen, dat burgemeesters een steuntje in de rug krijgen bij het handhaven van integriteitsbeleid. Ons onderzoek laat zien dat dit waarschijnlijk een goede maatregel is. Wanneer de burgemeester voor zichzelf de vraag 'Mag ik hier optreden?' kan vervangen door de vaststelling 'Ik moet hier optreden', dan waren veel dilemma's in ons onderzoek een stuk eenvoudiger geweest. Veel

van de derdepersoonsdilemma's van de burgemeester die wij aantreffen, zullen met dit steuntje in de rug ook makkelijker te hanteren zijn. De burgemeester hoeft zich in de toekomst minder vaak af te vragen of hij bij integriteitsproblemen bij raadsleden en wethouders wel effectief kán optreden dan wel móet optreden. Het antwoord zal eenvoudig 'ja' zijn, omdat de bevoegdheden toenemen.

Meer macht betekent natuurlijk wel meer verantwoordelijkheid. Wanneer burgemeesters in de toekomst meer formele professionele verantwoordelijkheid krijgen op het terrein van integriteit, dan is ondersteuning nodig bij de ontwikkeling van morele kennis en vaardigheden. Bij de benoeming van burgemeesters moet ook meer aandacht worden besteed aan hun persoonlijke stijl van moreel optreden. Om deze morele competentieontwikkeling van burgemeesters te bevorderen, is het verstandig dat zij regelmatig als vakbroeders onderling situaties bespreken en handelingsmogelijkheden evalueren. Want zodra de burgemeester daadwerkelijk eindverantwoordelijk wordt voor het integriteitsbeleid binnen de gemeente, moet die verantwoordelijkheid wel worden genomen.

*De auteurs danken Ruud van Bennekom (directeur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters) en Erik Lanning (raadsgriffier Gemeente Harderwijk) voor hun waardevolle ondersteuning en commentaar. Uiteraard zijn zij op geen enkele wijze verantwoordelijk voor de inhoud van de tekst.*

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

*Suzanne Verheij is als beleidsmedewerker verbonden aan het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS).*

# BIOS

# Productportfolio

## BIOS

Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), is een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en onderdeel van het CAOP. BIOS stimuleert en ondersteunt het (semi)publieke domein bij het opzetten en implementeren van integriteitsbeleid. Daarmee heeft de inzet van BIOS vooral een preventief karakter.

BIOS biedt:

- kennis en expertise op het gebied van integriteit(sbeleid) in binnen- en buitenland
- praktisch toepasbare integriteitsinstrumenten en -producten
- uitwisseling van expertise en ervaringen met en tussen publieke organisaties
- ondersteuning bij de implementatie van integriteitsbeleid

Deze productportfolio geeft een overzicht van opleidingen, producten en handreikingen van BIOS. Een aantal BIOS-producten zijn specifiek voor bestuurders ontwikkeld. De Integriteitskubus bevat een aantal speciale dilemma's voor bestuurders, er is een dvd met portretten van raadsleden en er zijn trainingen voor raden en colleges. Al onze producten zijn online te downloaden of te bestellen via onze site [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl). Op deze site vindt u ook meer informatie over BIOS.

## Opleidingen

Meer informatie over de opleidingen en aanmelden vindt u op [www.integriteitoverheid.nl/opleidingen](http://www.integriteitoverheid.nl/opleidingen).

### LEERGANG INTEGRITEITSMANAGEMENT

Het ontwikkelen van een samenhangend integriteitsbeleid is de centrale gedachte achter deze leergang. In de leergang verwerft u de nodige theoretische kennis over integriteitsmanagement en de verschillende integriteitsinstrumenten. Maar u doet vooral ook praktische vaardigheden op om integriteitsbeleid binnen de eigen organisatie te ontwikkelen, implementeren, coördineren en evalueren.

### VERDIEPINGSLEERGANG INTEGRITEITSMANAGEMENT

Hebt u (de basis van) integriteitsmanagement al onder de knie en voelt u de behoefte aan een extra verdiepingsslag? Deze verdiepingsleergang biedt u hoogwaardige, zowel theoretische als praktische, expertise die toepasbaar is in uw dagelijkse beroepspraktijk. De persoonlijke leervragen van de deelnemers krijgen in de leergang extra aandacht.

### OPLEIDING VERTROUWENS- PERSOON INTEGRITEIT (VPI)

De vertrouwenspersoon Integriteit is vaak het eerste aanspreekpunt bij integriteitsvraagstukken, -schendingen en misstanden. De centrale gedachte achter deze opleiding is dan ook het toerusten van de VPI op zijn belangrijke taak als vertrouwenspersoon. Naast noodzakelijke kennis over de meldprocedure wordt er aandacht besteed aan de vaardigheden waar een VPI over moet beschikken. Deze opleiding wordt ook incompany aangeboden.

## Producten

Producten zijn gratis te verkrijgen via: [www.integriteitoverheid.nl/instrumenten](http://www.integriteitoverheid.nl/instrumenten)

### DVD INTEGRITEIT DEUGT: SPEEL HET SPEL

De dvd geeft u handvatten om in spelvorm aan de slag te gaan met de werkhouding van een ambtenaar en de invloed hiervan op de organisatiecultuur. De theorie van de deugdethiek biedt nieuwe ingangen om integriteitsdilemma's te bespreken en te analyseren.

### DE I-WIJZER

Kent u de onderdelen van het integriteitsbeleid, zoals dat verplicht is voor overheidsorganisaties? In de Integriteitswijzer vindt u ze overzichtelijk op een rij. Met de checklist in de Integriteitswijzer kunt u eenvoudig zien welke concrete activiteiten u eventueel nog moet ondernemen.

Bij BIOS kunt u terecht voor (gratis) instrumenten, opleidingen en handleidingen om aan de slag te gaan met de openstaande verplichtingen die voortkomen uit de checklist. Deze producten ondersteunen u bij de verdere implementatie van uw integriteitsbeleid.

### SAINT

De Self Assessment INTegriteit laat uw eigen medewerkers de organisatie doorlichten op kwetsbare processen en integriteitsrisico's. SAINT brengt tevens de volwassenheid van het integriteitsbeleid binnen uw organisatie in kaart en leidt tot praktische aanbevelingen voor het verbeteren daarvan.

In de SAINT-workshop, die één dag duurt, staat de integriteit van de organisatie centraal, niet die van de individuele medewerkers. Door de bottom-up werkwijze van de workshop krijgt u een goed overzicht en worden uw medewerkers zich sterk bewust van het belang van integriteit. U creëert hiermee draagvlak en heeft er in één klap meerder ambassadeurs voor integriteit binnen uw organisatie bij.

SAINT wordt ook op locatie aangeboden.

## INTEGRITEITSKUBUS

Met de Integriteitskubus wordt het onderwerp integriteit op een aantrekkelijke en laagdrempelige wijze binnen een organisatie (-onderdeel) bespreekbaar gemaakt. De cd-rom biedt een handvat om zelfstandig dilemma's binnen de eigen werkomgeving te analyseren, te wegen en tot een beslissing te komen.

Met behulp van herkenbare filmfragmenten over ambtenaren-, raadsleden- en bestuurdersdilemma's bevordert de kubus de discussie over integriteit en traint zo het integriteitsbewustzijn van groepen ambtenaren en bestuurders.

BIOS biedt naast dit instrument tevens een train-de-trainer opleiding en een incompany workshop.

## INTEGRITEITSINFRASTRUCTUUR

De Integriteitsinfrastructuur is een model dat u kunt gebruiken bij het ontwikkelen en toetsen van integriteitsbeleid. Het uitgangspunt van de infrastructuur is dat integriteitsbeleid pas goed werkt, als aan de volgende zes beleidsmatige aandachtsgebieden op evenwichtige en samenhangende wijze aandacht wordt besteed:

1. commitment en visie van de ambtelijke leiding
2. waarden en normen
3. structuren en processen
4. personeel en organisatiecultuur
5. incidenten
6. evaluatie, rapportage en verantwoording

## I-INZICHT

Het i-inzicht is een eenvoudig online-instrument waarmee u binnen tien minuten de volwassenheid van uw integriteitsbeleid vaststelt. Door een aantal vragen in te vullen krijgt u inzicht in de sterke en zwakke punten van uw eigen integriteitsbeleid. De vragen richten zich op de zes aandachtsgebieden van de Integriteitsinfrastructuur.

Het overzicht dat volgt uit de vragenlijst geeft u, naast een visuele stand van zaken, ook een aantal aanbevelingen om het integriteitsbeleid verder te versterken en onderhouden. Met i-inzicht vindt u op een gemakkelijke en overzichtelijke wijze uw weg in ons zeer brede aanbod aan instrumenten, handreikingen en handvatten.

## F-CTRL

F-Ctrl is een online instrument dat u kennis en handvatten biedt bij het voorkomen, omgaan met en vroegtijdig signaleren van fraude in uw organisatie. Het instrument is ontwikkeld om op een snelle manier (risico op) fraude te signaleren en is als volgt opgebouwd:

- wat is fraude
- kwetsbare/fraudegevoelige processen en risico's
- kwetsbaarheidsverhogende factoren
- fraudesignalering en het signaaluitvalrisico
- weerbaarheid/maatregelen

## INTERNETSPIEGEL

Met de InternetSpiegel kunt u de beleving van medewerkers meten op het gebied van integriteit en het ethische klimaat. Medewerkers krijgen vragen voorgelegd die niet alleen gaan over regels, procedures en codes. Maar ook over rechtvaardigheid, relatie met collega's, de (voorbeeld)rol van het management, moreel bewust gedrag en eerlijkheid. Met het inzicht in de beleving van de ethische cultuur, kunt u effectief integriteitsbeleid opstellen of aanpassen.



## Handreikingen

Meer informatie over bestellen van gratis handreikingen via: [www.integriteitoverheid.nl/instrumenten](http://www.integriteitoverheid.nl/instrumenten).

### HANDREIKING AANSPREKEN

Een collega effectief aanspreken, hoe pak je dat aan? Wat moet je vooral niet doen? En wat moet je doen wanneer een collega jou aanspreekt? Naast aandacht te besteden aan het nut en noodzaak van aanspreken, biedt de handreiking een gespreksmodel dat houvast geeft bij het aanspreken. Ook behandelt de handreiking melden, omdat in sommige situaties aanspreken juist niet gewenst is. Tot slot leest u in deze handreiking hoe u kunt zorgen voor inbedding van aanspreken in de organisatie.

### HANDREIKING BELANGENVERSTRENGELING

In de handreiking Belangenverstrengeling leest u hoe u bestaande maatregelen ter voorkoming van belangenverstrengeling kunt bundelen in samenhangend beleid. Daarnaast biedt de handreiking oplossingen voor het omgaan met potentiële, schijnbare en daadwerkelijke gevallen van belangenverstrengeling. Dankzij diverse checklists en heldere overzichten kunt u direct zelf aan de slag met het verbeteren van uw beleid.

### HANDREIKING INTEGRITEITSRAPPORTAGE

Publieke organisaties zijn verplicht tot verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid en de naleving van de gedragscode aan het bevoegd gezag. Deze uitgave doet aanbevelingen en geeft nuttige tips hiervoor.

### HANDREIKING INTEGRITEITSBELEIDSPAN

Met het samenbrengen van losse regelingen, instructies en codes heeft een organisatie nog geen effectief integriteitsbeleidsplan. Een goed plan zorgt voor samenhang tussen de verschillende integriteitsmaatregelen en het focussen op het doel dat daarbij voor ogen staat. De handreiking helpt u daarbij. Er wordt ingegaan op nut en noodzaak, de systematiek en de wijze waarop u het plan uiteindelijk kunt implementeren en monitoren.

### HANDREIKING WERVING EN SELECTIE

Aandacht voor de integriteit van personeel begint al vóór de indienstreding van nieuwe medewerkers. “Waken aan de poort” werkt preventief. De overheids-werkgever kan daarbij gebruik maken van een aantal instrumenten die in deze handreiking worden belicht. Daarnaast wordt ook ingegaan op het gedrag van de werkgever zelf, die zorgvuldig en respectvol hoort om te gaan met sollicitanten. Deze handreiking helpt HRM-adviseurs en managers op weg bij een integer proces van werving en selectie.

### HANDREIKING HRM EN INTEGRITEIT

In deze handreiking wordt de samenhang tussen HRM en integriteit verduidelijkt en toegelicht. De handreiking dient ter inspiratie en bewustwording en voorziet in een praktische inbedding van integriteit binnen de HRM -praktijk van de eigen organisatie. De inhoud van deze handreiking kan door medewerkers personeelszaken, leidinggevenden, Integriteitsfunctionarissen en coördinatoren integriteit worden vertaald naar de eigen organisatie.

## HANDREIKING KWETSBARE FUNCTIES

Eén op de drie organisaties die verplicht een lijst met kwetsbare functies moet bijhouden, blijkt dit niet te doen. Uitleg over wat kwetsbare functies zijn, hoe u ze eenvoudig kunt detecteren en hoe u de weerbaarheid tegen deze kwetsbaarheden kunt verhogen, wordt in deze handreiking beschreven. De aangereikte methodiek sluit aan op al bestaande structuren en processen van organisaties. Het gebruik is laagdrempelig en helpt u bij het daadwerkelijk invullen van de begrippen goed werkgeverschap en goed ambtenaarschap zoals in de Ambtenarenwet genoemd.

## HANDREIKING ONDERZOEK INTEGRITEITSSCHENDING

Een consequente handhaving is essentieel voor de geloofwaardigheid van het gevoerde integriteitsbeleid. Dit houdt onder andere in dat signalen over vermoedelijke integriteitsschendingen goed worden onderzocht. Ook klokkenluidersregelingen binnen de openbare sector verplichten het bevoegd gezag om gemelde misstanden te (laten) onderzoeken. Deze handreiking biedt praktische handvatten om op verantwoorde wijze onderzoek te doen naar vermoedens van integriteitsschendingen binnen de eigen organisatie.

## HANDREIKING JURIDISCH AFHANDELEN INTEGRITEITSSCHENDING

Deze handreiking is hét hulpmiddel voor managers en P&O-adviseurs bij het afhandelen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen en ander plichtsverzuim. Het beschrijft de procedure, bevat tips en helpt valkuilen te vermijden. De handreiking biedt inzicht in de stappen die doorlopen worden bij de juridische afhandeling en is een vervolg op de 'Handreiking Onderzoek integriteitsschending', die specifiek betrekking heeft op de onderzoeksfase.

## HANDREIKING VERTOUWENSPERSOON INTEGRITEIT

Deze handreiking voorziet overheidsorganisaties in tips en adviezen voor het opzetten en inrichten van de VPI-functie. Het vormgeven van de functie blijft maatwerk en verschilt per organisatie. De handreiking is zowel geschikt voor overheden die al een VPI hebben en willen zien hoe de functie kan worden verbeterd, als voor organisaties die een dergelijke voorziening gaan opzetten.

## LEIDRAAD MOTIEVEN VOOR NIET INTEGER HANDELEN

Deze leidraad geeft inzicht in de sociaal-psychologische factoren van niet-integer handelen binnen overheidsorganisaties. De leidraad helpt om de mechanismen en factoren die het menselijk gedrag bepalen te begrijpen. Ook worden praktische tips gegeven voor functionarissen.

## LEIDRAAD INTEGRITEITSOVERLEG

De leidraad Integriteitsoverleg gaat over nut en noodzaak van overleggen over het thema integriteit binnen overheidsorganisaties. Concrete handvatten worden geboden om een dergelijk overleg vorm te geven. De leidraad sluit aan bij de eis in de Ambtenarenwet om integriteit een onderdeel te laten zijn van het personeelsbeleid.

## LEIDRAAD INTEGRITEIT GEWAARBORGD

Integriteit gewaarborgd is een leidraad over het thema borging van integriteit binnen overheidsorganisaties. Het geeft antwoord op de vraag hoe integriteit en integriteitsbeleid binnen de organisatie kan worden verankerd. De leidraad brengt tevens enkele tips en valkuilen in kaart.

## LEIDRAAD SCHANDAALMANAGEMENT

Binnen elke overheidsorganisatie kunnen zich integriteitschendingen voordoen. De gevolgen van zo'n schending zijn ingrijpend en kunnen jarenlang voelbaar blijven. Het is daarom van belang een procedure te hebben hoe daar mee om te gaan. Naast een stappenplan voor het instellen van een onderzoek moet de procedure voorzien in een (interne en externe) communicatiestrategie. Ook voor een communicatiestrategie geeft deze leidraad een opzet.

## LEIDRAAD DE INTEGRITEITSFUNCTIONARIS & DE RELATIE MET HET (TOP)MANAGEMENT

Deze leidraad stelt de rollen en verantwoordelijkheden van de integriteitsfunctionaris en het (top)management van de organisatie centraal. Daarnaast wordt er een profielschets van de integriteitsfunctionaris gegeven. In praktijk moet een integriteitscoördinator als een echte evenwichtskunstenaar laveren tussen de verschillende organisatiebelangen. De leidraad geeft een aantal strategieën gebaseerd op inzichten van integriteitsfunctionarissen uit de praktijk.

## MODELGEDRAGSCODE INTEGRITEIT SECTOR RIJK

De Ambtenarenwet verplicht overheden een gedragscode voor goed ambtelijk handelen vast te stellen. Voor organisaties die nog niet beschikken over een gedragscode is de Modelgedragscode integriteit sector Rijk ontwikkeld. De modelgedragscode beschrijft de minimale bestanddelen voor een gedragscode voor organisaties binnen de sector Rijk, maar ook voor andere sectoren is het toe te passen.

## MODELAAHPAK BASISNORMEN INTEGRITEIT OPENBAAR BESTUUR EN POLITIE

Deze modelaanpak bevat basisnormen voor integriteitsmaatregelen en geeft aan hoe de aandacht voor integriteit te verankeren is binnen de organisatie. Aanleiding voor deze modelaanpak is de 'inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie' (2004). Op grond van de uitkomsten is een gezamenlijke inzet overeengekomen die ertoe moet leiden dat elke overheidsorganisatie beschikt over een set van integriteitsinstrumenten die voldoet aan geformuleerde basisnormen.

## HANDBOEK INTEGRITEITSONDERZOEK

Met behulp van het handboek Integriteitsonderzoek kan het management zélf de eigen organisatie doorlichten op kwetsbare taken, processen en handelingen. Het Handboek is gebaseerd op praktijkervaringen van verschillende overheden en bevat nieuwe inzichten en ontwikkelingen op integriteitsgebied. Zo wordt er ook aandacht besteed aan het managen van het onderzoek zelf en aan de borging van de resultaten die hieruit naar voren komen. Voor de sector politie is een speciale uitgave van het handboek aan te vragen.

## **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**

Suzanne Verheij en Edgar Karssing

## **Ontwerp**

RUURD Grafisch ontwerp & Advies, Rotterdam

## **Druk**

Jan van Gils, Alphen a/d Rijn

ISBN 978-94-91149-01-6

© BIOS, oktober 2010

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)

---